



ОМБУДСМАН  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*„Това, което обещаваме е и през тази година да отдадем цялата си енергия, ентузиазъм и воля, за да свършим още повече работа и да помогнем на още повече хора!“*

Мая Манолова, омбудсман на Република България

# ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА ДЕЙНОСТТА НА ОМБУДСМАНА 2018 г.



Март 2019 г.

## Съдържание

---

<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>3</b>
Година на постижения .....	5
Институцията на омбудсмана .....	6
Кампании и инициативи през 2018 г. ....	7
<b>ГЛАВА ПЪРВА. Омбудсманът в защита правата на гражданите</b> .....	<b>18</b>
1. Приемна на омбудсмана .....	19
2. Права на хората с увреждания .....	25
3. Права на децата .....	45
4. Права на потребителите .....	73
5. Социални права.....	95
6. Право на образование .....	108
7. Право на здравеопазване.....	121
8. Право на собственост и икономическа свобода .....	139
9. Право на здравословна и благоприятна околна среда.....	160
10. Право на добро управление и добра администрация .....	167
11. Право на защита в изпълнителното производство .....	179
12. Право на защита от дискриминация и език на омразата.....	181
13. Национален превантивен механизъм.....	188
<b>ГЛАВА ВТОРА. Въздействие върху нормативната уредба</b> .....	<b>220</b>
<b>ГЛАВА ТРЕТА. Наблюдение на изпълнението на международните актове</b> в областта на правата на човека .....	<b>229</b>
1. Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи .....	230
2. Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания.....	261
3. Конвенция на ООН за правата на детето .....	267
<b>ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. Международна дейност</b> .....	<b>284</b>
<b>ГЛАВА ПЕТА. Ресурси за 2018 г.</b> .....	<b>296</b>
1. Отчет на разходите .....	297
2. Екип.....	299
<b>ПРИОРИТЕТИ И СЪБИТИЯ ЗА 2019 г.</b> .....	<b>300</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	<b>301</b>
1. Статистика.....	302
2. Случаи от практиката на омбудсмана.....	310
3. Сътрудничество с гражданското общество и академичната общност .....	323
4. Писма от граждани .....	332
5. Кратък преглед на 2018 г. ....	338
6. Списък на използваните съкращения .....	370

## Въведение

---



### **Няма „Не може“...**

*Няма „Не може“... Стига само каузата, зад която застава човек, да е за добро. През 2018 г. се убедих, че колкото и трудно, колкото и невъзможно да изглежда на пръв, втори и трети план едно начинание, справедливостта рано или късно възтържествува. Жалкото е, че се губи много ценно време, пилее се много енергия и се полагат изключителни усилия, за да бъдат накарани, а понякога и дори притиснати тези, от които зависи решаването на очевидни проблеми. Проблеми, които буквално смазват хората, мащат достойнството и са крещящ пример за погазени човешки права.*

*Нима не беше повече от очевидно, че майките на деца с увреждания са абсолютно прави да изискват и да протестират срещу системата, която с високомерното си и нехуманно отношение, с безразличието и дори с жестокото си поведение действително обрича хората с увреждания. Ден след ден, година след година, седем национални протеста, които се сблъскаха в стената на чиновническо безхаберие и пълната липса на емпатия. Дори и на мен самата ми отне близо година да убедя депутатите да гласуват промени в закони, които са повече от ясни, належащи и дори задължителни. Най-пресният пример са именно Законите за личната помощ и за хората с увреждания. Десетки часове, прекарани в работни групи, скандали, нерви, защитаване в парламентарни комисии, срещи с хора с увреждания и организации, молби, настоявания. Но в крайна сметка бяха приети. И тук искам да благодаря от цялото си сърце на майките на децата с увреждания, че не се огънаха, че не се пречупиха и в крайна сметка победиха*

системата. Признавам, че в тези дълги месеци на нищо-не-случване, на власт, която си запушва очите и ушите, на опити да се противопоставят едни хора с увреждания на други, губех надежда. Но никога и посоката. А тя беше към парламента, при палатковия лагер на майките и техните деца, където заедно с колегите от институцията зареждахме батериите и продължавахме нататък. До победата. Защото не просто бяха приети законите, а е даден урок от едни смели жени, на българските институции и на политиците за това, че трябва да слушат гласа на хората.

Сходно е положението и с кампанията, която институцията на омбудсмана заедно със Златина Хаджипанайотова, вдовица, майка на три деца, подехме в защита правата на децата без един или двамата си родители. Написахме новите текстове в закона и променихме абсурдната нормативна база по отношение на подкрепата на децата сираци, така че да отпадне подходният критерий и всички те да получават финансова помощ. Но и тази инициатива продължи близо година, година, в която убеждавахме държавата, че веднъж вече съдбата ги е наказала и е недопустимо да ги наказва и тя.

През 2018 г. се оказа, че обида и огорчение от решенията на системата могат да се видят не само в очите на майки. Видях ги и по лицата на миньорите от Бобов дол. Суровите мъже, прекарвали по-голямата част от живота си под земята, работейки най-тежкия физически труд, бяха смачкани от явната несправедливост – да им се отнеме правото на ранно пенсиониране. И борбата започна по познатия път – срещи с отговорните институции, министри, парламентарни комисии, заседания... Опитът да им бъде отнета тази социална привилегия не успя, институцията на омбудсмана внесе закон, с който старото положение се върна.

Мога да дам още хиляди примери за тази непрекъсната игра на нерви със системата. Всяка една от близо 13-те хиляди жалби, които получихме в институцията на омбудсмана през 2018 г., са сблъсък на гражданите с нея. На много от тях помогнахме, други може би не са съвсем удовлетворени. Но ви уверявам, че към всеки сигнал сме подхождали отговорно, а не формално.

През 2018 г. изпитах на гърба си и поговорката – „вместо да извади очите, изписа веждите“. Без да задълбавам, ще кажа само, че решението да бъде отнета служебната кола на омбудсмана, с която стигах много бързо до всяка точка на страната за среща с граждани, ми отвори нови възможности и поле за действие. Например пътуващи приемни във влака и още повече контакти с хората и начин да съм по-близо до тях и техните проблеми.

Безценна услуга, за която благодаря!

**МАЯ МАНОЛОВА**

**ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

## ГОДИНА НА ПОСТИЖЕНИЯ

2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	
16 214	27 037	34 908	36 892	Граждани и представители на организации, получили съдействие от омбудсмана
3 925	17 362	22 369	24 634	Граждани и представители на организации, приети и консултирани в приемната на омбудсмана
6 202	10 640	12 635	12 890	Жалби и сигнали, подадени до омбудсмана
1 645	3 138	3 060	3 009	Жалби и сигнали от потребители на обществени услуги
761	1 429	1 790	1 989	Жалби и сигнали, свързани с нарушаване на социалните права
889	1 169	1 228	1 296	Жалби и сигнали, свързани с проблеми на собствеността
15	77	97	139	Населени места в страната, в които омбудсманът се е срещнал с гражданите, в т.ч. изнесени приемни; мобилни приемни
4	18	20	30	Кръгли маси и обществени дискусии
2	11	10	11	Законодателни инициативи
7	6	4	2	Сезирания на Конституционния съд/ Искания за тълкувателни решения
1	4	11	13	Национални кампании и инициативи/ Европейска кампания

**Всички статистически данни в доклада са на институцията Омбудсман на Република България.**

## Институцията на омбудсмана



### Законодателство за хората с увреждания



След осем месеца протести Народното събрание (НС) приема Закона за личната помощ на омбудсмана и майките на деца с увреждания. Това е най-критикуваният, най-отричаният и най-оплюваният законопроект изобщо, който измина дълъг и труден път, за да бъде приет единодушно с аплодисменти в пленарната зала.

*„Това не е обикновен закон, това е изстрадан закон от едни смели жени – майките на деца с увреждания, които дадоха урок на българското общество, на гражданите на България, на българските институции, че една кауза, колкото и да е невъзможна, може да бъде успешна ако е справедлива и ако човек вярва в нея, ако стои докрай. Дадоха урок и на институциите, дадоха урок и на политиците за това, че трябва да слушат гласа на хората“*, заявява омбудсманът на брифинг в НС минути след приемането на второ четене на Закона за личната помощ, изготвен от екипа на омбудсмана и майките на деца с увреждания.

## Двоен стандарт при храните



Петицията срещу двойните стандарти при храните, инициирана от омбудсмана, заместник-омбудсмана, актьора Камен Донеv, Националния браншови съюз на хлебарите и сладкарите, Българския лекарски съюз, Националната мрежа за децата, Националното представителство на студентските съвети и Българския център за нестопанско право, е допусната за разглеждане от Комисията по петиции в Европейския парламент.

*„Нужен е ОЛАФ за двойните стандарти при храните – силен европейски орган, който да преследва и налага железни санкции за измами с храни, а не просто център за повишаване знанията за качеството на храните, който между другото ще следи и за измами с храни“*, обявява омбудсманът на пресконференция, посветена на международния форум от календара на българското председателство „Двойният стандарт при храните в ЕС – да сложим проблема на масата“ и организирана под патронажа на министър-председателя от омбудсмана в партньорство с Министерството на земеделието, храните и горите, Министерството на икономиката и Министерството на здравеопазването, Българската агенция по безопасност на храните и Комисията за защита на потребителите.



## Заседание на XX сесия на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания в Женева



*„България ратифицира Конвенцията за правата на хората с увреждания през януари 2012 г., но за съжаление до момента, въпреки усилията на няколко правителства националното законодателство, не е приведено в пълно съответствие с изискванията по нея“, заявява омбудсманът по време на заседание на XX сесия на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания в Женева.*

Омбудсманът, заместник-омбудсманът и експерти от екипа на омбудсмана са част от българската делегация, която представя страната ни пред Комитета.

*„На първо място, настояването е за цялостна реформа, а не само за повече пари. Настояването е за всеки човек с увреждане и за неговите нужди. Това означава индивидуален подход, истинска индивидуална оценка и задължителни решения за всички български власти и институции. Ако един човек се нуждае например от рехабилитация, личен асистент, дневен център или подкрепа за образование и заетост, то те трябва да му бъдат предоставени. Реформата е абсолютно наложителна, още повече че говорим за двойно уязвима група от хора, които в България имат много нисък стандарт на живот“, заключава омбудсманът.*

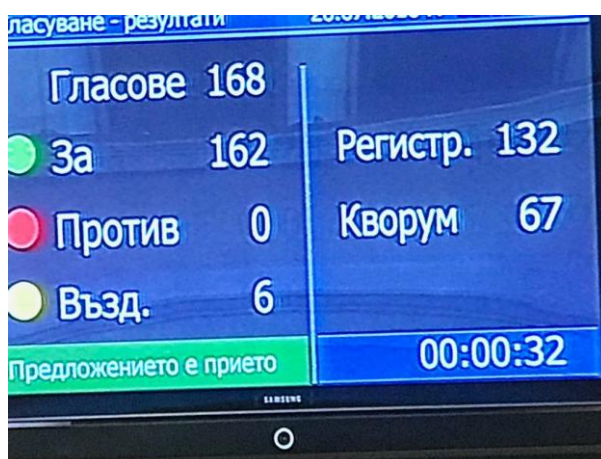
## Кампания за подкрепа на деца, останали без един или двама родители



Омбудсманът и майката на три деца Златина Хаджипанайотова депозират в НС законодателни промени, които се отнасят към условията за получаване на наследствена и персонална пенсия от деца, останали без един или двамата си родители.

*„Децата сираци веднъж са наказани, защото са без родител или двама родители. Втори път ги наказва българската държава, като не им дава подкрепа. За да получи наследствена пенсия едно дете без родител, неговият родител трябва да се е осигурявал в зависимост от това на каква възраст е – с 1, 3 или 5 години осигурителен стаж. На практика детето не е виновно, че по някакви причини неговият родител не се е осигурявал“,* разяснява омбудсманът.

## Пенсионни права на миньорите



Със 162 гласа „за“, 6 „въздържал се“ и нито един „против“ народните представители приемат инициативите от омбудсмана законодателни промени в

Кодекса за социално осигуряване, с които се връща старият ред за ранно пенсиониране на миньорите – при навършване на 45 години и четири месеца.

*„С едно гласуване в края на миналата година депутатите са приели поправки, които лишиха миньорите от пенсиониране по досегашния ред, но всъщност истината е, че и тези поправки преди това са минали през надзорния съвет на НОИ и през Националния съвет за тристранно сътрудничество, където са двата най-големи синдиката, и работодателските организации. Същият този съвет („тристранка“), чиито членове преди няколко дни не допускат омбудсмана на заседанието си, на което исках да представя промените в закона като техен автор. Това е и шанс за КНСБ да промени отрицателното си становище, с което на практика се обявиха срещу интересите на работещите хора, чиито права трябва да защитават и бранят. А не да съдействат те да бъдат отнемани. Когато едно нещо обаче завършва добре, е най-добре да гледаме напред. Наистина една несправедливост е поправена, така че днес мога да кажа едно огромно благодаря на депутатите, които гласуваха моя проект. Обединени, народните представители подкрепиха поправките, нека да им кажем браво и благодаря за свършената работа“,* отбелязва омбудсманът в кулоарите на НС.

### Кампания „Без такса в детските градини“



*„Започваме кампания срещу таксите в детските градини. Макар да има законов текст, който да казва, че предучилищното обучение е задължително, особено за 5- и 6-годишните, и съответно е безплатно, има множество общински съвети в България, които са въвели такси. Месечните вноски се явяват препятствие пред много български деца да посещават забавачки“,* информира омбудсманът по време на полско-българска научна конференция: „Права на детето в исторически и съвременен контекст“.

*„Инвестицията в предучилищното образование е най-възвръщаемата. Всяко правителство, всяка власт, която мисли за бъдещето на нацията, би*

следвало да прегърне каузата за отпадане на таксите в детските градини, включително и когато става дума за отпускане на допълнителни финансови средства“, обявява омбудсманът по време на първото заседание на експертната междуведомствена работна група, организирана като продължение на кампанията „Без такса в детските градини“, която националният обществен защитник символично стартира на 1 юни, с цел осигуряване на равен достъп до качествено образование и грижа за децата чрез стимулиране на национално отговорни политики в тази насока.

## Мрежа на балканските омбудсмани



Омбудсманът е избран за председател на мрежата на балканските омбудсмани, която е създадена в София с участието на 13 държави от региона, между които Сърбия, Черна гора, Хърватия, Румъния и др. По инициатива на омбудсмана в рамките на форума е подписана и декларация за сътрудничество и партньорство.

*„У нас са омбудсманите от 12 държави. Идеята днес е да обсъдим проблемите, които имат гражданите на Балканите, да обменим практики, информация, опит и да създадем мрежа на балканските омбудсмани, която да осигури бързи канали за информация, за взаимна подкрепа, за решаване на трансгранични казуси, тъй като живеем в трудни времена, в които има натиск върху гражданите и опити за посегателства над човешки права. Проблемите са общи – бедност, социално изключване, посегателства върху човешки права, ограничаване на демократичното пространство и срещу всичко това, ние, заставайки един до друг, ще имаме повече механизми и възможности за активна защита на правата на гражданите“,* коментира омбудсманът.



Омбудсманът и златните момичета на България поставят началото на кампания, насочена към социално слаби граждани, изпаднали в нужда или временно затруднение. Кампанията, която е подкрепена от БЧК, с благословението на Негово Светейшество Българския патриарх и Софийски митрополит Неофит, е реализирана в специално изградено за целта уютно пространство в двора на храма „Св. Св. Кирил и Методий“ и всеки работен ден гражданите получават топъл обяд.

*„Искам да благодаря от сърце на хората, които са в основата на това начинание, защото без техните големи и добри сърца то няма как да се случи“,* отбелязва омбудсманът.

## Награда „Златна ябълка“



награди  
**Златна  
ябълка**

Номинирай своя  
**„ГЕРОЙ НА ДЕЦАТА“**  
на [www.1june.nmd.bg](http://www.1june.nmd.bg)

Омбудсманът е награден със „Златна ябълка“ по време на Националната годишна среща на Националната мрежа на децата, в която членуват 150 неправителствени организации, които работят за защитата на правата на децата в България.

*„Това за мен е най-ценната награда, защото никога не съм мислила, че мога да я получа. При встъпването ми в длъжност като омбудсман част от вас протестираха, недоверието е голямо. Това признание от всички вас доказва, че когато хората работят отдадено за обща кауза, когато целите са високи, предразсъдъците, предварителните притеснения и партийните окраски нямат значение. Когато има добра и справедлива кауза и хора, които работят за нея от сърце, рано или късно те застават рамо до рамо в един отбор, в една мрежа, в едно обединение и постигат целта, за която са се събрали, зад която стоят“,* благодаря омбудсманът.

Национална кампания „Великден  
за всеки 2018 г.“



В третото издание на „Великден за всеки“ отново се набират парични средства и хранителни продукти за възрастните хора, които не получават надбавка за големия християнски празник. Идеята е да се подпомагат хората, чиято пенсия надвишава с малко минималния праг. По утвърдени списъци на НОИ средствата се обръщат във ваучери, всеки на стойност от 20 лева, с които пенсионерите ще имат възможност да пазаруват в 5 000 обекта в цялата страна. Възрастните хора получават своите ваучери в пощенските клонове по места. Със съдействието на социалния патронаж по общини в седмицата преди Великден се раздават хранителни продукти на социално слаби и бедни хора.

*„Всяка година кампанията „Великден за всеки“ има съпътстваща обществено значима кауза. През първата година това е борбата за падане на ДДС върху дарените храни, през втората година – двойните стандарти при храните в ЕС. Сега фокусът на кампанията е насочен към каузата срещу пилеенето на храни и здравословното хранене при децата“,* пояснява омбудсманът.

## Случаят „Хитрино“



На проведената на 18.09.2018 г. среща с жителите на с. Хитрино над 100 граждани изразяват недоволство и запознават омбудсмана с възраженията си по отношение на разпределението на средствата, предоставени от Фонд „Социална закрила“, съгласно подписан двустранен Договор за съвместна дейност между Фонда и Община Хитрино, по проект „Социално подпомагане на населението на с. Хитрино за преодоляване на последствията от железопътния инцидент на 10.12.2016 г.“.

До момента жалби до институцията на омбудсмана са подали 78 души, като акцент в тях е липсата на ясни критерии, по които да се определи кои обекти следва да се ремонтират. Гражданите твърдят, че не са им предоставени количествено-стойностни сметки за извършените строително-ремонтни работи, както и, че не разполагат с копия от сключени договори за изграждане на нови къщи, което поражда у тях съмнения за липса на съответствие между реално извършените и отчетените ремонти. Жителите на селото посочват, че има случаи на извършени ремонти на необитаеми къщи и на такива, които не са пострадали от инцидента.

Омбудсманът изисква от главния прокурор пълна проверка на разходените публични пари, предоставени за пострадалото население на с. Хитрино след взрива в края на 2016 г. и от трите източника на финансиране. Първият – парите, преведени през фонд „Социална закрила“ от Министерството на труда и социалната политика (МТСП) за възстановяване на пострадали сгради. Вторият – дарителската кампания, организирана от БЧК, и третият – дарителската кампания на община Хитрино.

*„Мой дълг като съпредседател на Обществения съвет е да проверя всяка стотинка от парите, които хората преведоха в знак на солидарност, това и ще направим през следващата седмица. Тези 500 000 лв. за строително-монтажни работи, след обсъждане с населението на Хитрино ще бъдат проверени до стотинка от екип на Червения кръст и на омбудсмана“*, посочва омбудсманът и допълва, че като национален обществен защитник има задължението да проследява как се разходват публични средства.



## Получаване на статут в съответствие с принципи за статута на националните институции (Парижки принципи)

Във връзка с постигането на съответствие с Парижките принципи институцията на омбудсмана е оценена от Подкомитета по акредитация към ООН, като в Доклада му от 25-28 октомври 2011 г. са отправени конкретни препоръки, изпълнението на които ще осигури на институцията пълно съответствие с Парижките принципи и ще ѝ даде право да кандидатства за най-високия статут за правозащитна организация – статут „А“. Институцията на Омбудсмана в България е акредитирана със статут „Б“, който е валиден и понастоящем. Това означава, че законодателството не отразява всички най-високи стандарти, на които трябва да отговаря статутът и правомощията на национален орган за защита на правата на човека, и не предоставя пълна закрила на правата на българските граждани. Във връзка с реакредитацията е необходимо институцията на омбудсмана да се съобрази с отправените през 2011 г. конкретни препоръки, част от които включват и необходимостта за изменения и допълнения в Закона за омбудсмана и в Правилника за организацията и дейността на омбудсмана.

За изпълнение на тези препоръки НС приема промени в Закона за омбудсмана (изм. ДВ бр. 7 от 19 януари 2018 г., изм. и доп. ДВ бр. 20 от 6 март 2018 г.) и в Правилника за организацията и дейността на омбудсмана (доп. ДВ бр. 53 от 26 Юни 2018 г.). Съгласно измененията омбудсманът притежава широк мандат, да се застъпва за правата на гражданите гражданите от посегателства не само от страна на публичните институции, но и от страна на дружества от частния сектор, които също трябва да зачитат правата на човека и държавите имат задължение да защитават гражданите от злоупотреба с тези права.

Понастоящем всички препоръки, направени от Подкомитета по акредитация към ООН са изпълнени и през октомври 2018 г. националният омбудсман подава своята молба за акредитация за придобиване на статут А.

Сесията на Подкомитета по акредитация към ООН се провежда през март 2019 г.



## **ГЛАВА ПЪРВА.**

### **Омбудсманът в защита правата на гражданите**

**Глава първа** съдържа анализ на жалбите, разгледани през 2018 г.:

- Приемна на омбудсмана
- Права на хората с увреждания
- Права на децата
- Права на потребителите
- Социални права
- Право на образование
- Право на здравеопазване
- Право на собственост и икономическа свобода
- Право на здравословна и благоприятна околна среда
- Право на добро управление и добра администрация
- Право на защита в изпълнително производство
- Право на защита от дискриминация и език на омразата
- Национален превантивен механизъм

## 1. Приемна на омбудсмана

Приемната на омбудсмана е мястото, където експерти от институцията приемат граждани и представители на организации. Регистрират жалби и сигнали, извършват справки по вече подадени оплаквания и предоставят консултации в реално време във връзка с поставени въпроси. За тази цел е създадена гъвкава организация на работния процес чрез всекидневни дежурства на приемащите, които са специалисти в различни области.

Приемната е сред най-важните звена в администрацията на институцията, създадено още през 2006 г. По този начин граждани и представители на организации получават своевременно и точна информация по отношение на представените от тях проблеми и възможностите за разрешаването им.

В приемната е осигурена достъпна среда, с която се гарантира правото на достъп на лица с увреждания, възрастни хора и майки с деца. Експертите в приемната се стремят да прилагат в пълнота стандартите за добро административно обслужване.

И през 2018 г. тенденцията на висока посещаемост и честота на телефонните обаждания се затвърждава, което е показателно, че гражданите търсят преди всичко личен контакт с омбудсмана и неговия екип. От съществено значение е и прилаганият индивидуален подход към разрешаването на всеки отделен проблем. За изминалата година приетите и консултирани граждани са 6 935, а броят на телефонните обаждания е 12 001.

**Таблица 1: Посещения в приемната за 2018 г. по месеци през 2018 г., брой**

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
621	611	596	631	627	536	518	458	621	562	687	467

Най-много посещения в приемната са отчетени през ноември, а най-малко през август, като средно на месец те са 578. Регистрираните жалби и сигнали са 2 783, по 1 497 от образуваните преписки са извършвани справки, а в останалите 2 655 случая граждани и представители на организации са информирани относно възможностите за защита на правата и свободите им от страна на омбудсмана, начините за подаване на оплакване до институцията, необходимостта от прилагането на допълнителни документи и др.

**Таблица 2: Обаждания в приемната за 2018 г. по месеци през 2018 г., брой**

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1 097	997	1 019	974	982	943	1 068	1 034	881	1 101	1 073	832

Най-много обаждания в приемната са отчетени през октомври, а най-малко през декември, като средно на месец те са 1 000. Предоставените консултации и съвети наброяват 8 017, а за 3 984 от получените жалби и сигнали граждани и представители на организации се интересуват от тяхното движение.

Разглеждането на индивидуални и колективни жалби и сигнали на граждани и на организации е основното направление в проактивната дейност на омбудсмана. По всяко едно оплакване се извършва обстойна проверка, като се предприемат съответните мерки за защита на правата и свободите им, когато се установи, че са засегнати или нарушени.

Общият брой на постъпилите жалби и сигнали за 2018 г. е 12 890, което е с 2% повече в сравнение с този през 2017 г. – 12 635. Нарастването на получените оплаквания през изминалата година е в резултат на високото обществено доверие към институцията на омбудсмана, на съдействието, което получават граждани и организации при разрешаване на проблеми, свързани с взаимодействието им с органи на изпълнителната власт, доставчици на обществени услуги и частноправни субекти, както и на всеобхватната защита на правата и интересите във всеки отделен случай.

През 2018 г. по пощата са получени 5 081 жалби и сигнали, което представлява 39,42% от общия брой постъпили оплаквания. На второ място се нареждат тези, изпратени до институцията по електронен път – 5 026 (38,99%). Тази връзка с омбудсмана безспорно улеснява гражданите и представителите на организации, като им спестява преди всичко време и усилия. Регистрираните в приемната на институцията жалби и сигнали са 2 783 (21,59%), а в някои от случаите граждани са се възползвали от правото си да подадат устно оплакване на основание чл. 25, ал. 1 от Закона за омбудсмана. Последната форма на обръщение към омбудсмана се използва по-рядко, но практически е важна за хора, които по едни или други причини не могат да сезират институцията писмено.

Получените оплаквания от чуждестранни граждани (Англия, Белгия, Германия, Ирландия, Русия, Сирия, Словакия и Чехия) са 20. Повечето от жалбите и сигналите са на английски език (16), а останалите – на български (4). Най-голям е броят на оплакванията, свързани със засегнати или нарушени потребителски права (7), а най-малък – с накърнено право на собственост, дискриминация, нарушения от администрация на пенитенциарната система, както и с друг вид нарушения (1). Останалите са за засегнати или нарушени социални права (3), основни права и свободи (2), право на здравеопазване (2) и право на чиста околна среда (2).

**Таблица 3:** Регистрирани жалби и сигнали за 2018 г. по месеци през 2018 г., брой

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1 151	1 019	898	841	955	871	766	709	1 002	2 576	1 228	874

Най-много жалби и сигнали са регистрирани през октомври (2 576), а най-малко през август (709). Средно на месец оплакванията са 1 074.

Съществено нараства броят на жалбите и сигналите, подадени от инициативни комитети и големи групи от граждани, чиито искания по отношение на различни проблеми са обединени в подписки.

Безспорно силен ефект върху нарастването на оплакванията през изминалата година е организирането и провеждането на изнесени приемни в страната, като през 2018 г. те са 54. Освен приемните в общините Варна, Враца, Горна Оряховица (два пъти) и Кюстендил са организирани и проведени такива във всички общини на областите Видин, Враца, Силистра, Хасково и Шумен.

Друга причина за увеличението на оплакванията за 2018 г. са проведените 4 мобилни приемни във влаковете в посоките София – Варна, София – Горна Оряховица, София – Свиленград и София – Видин. Тази практика е въведена за първи път откакто институцията съществува и се отличава едновременно с висока посещаемост на граждани и представители на организации, както и със значителен брой получени жалби и сигнали – 124.

Не на последно място следва да се подчертаят и многобройните посещения на омбудсмана в различни населени места по конкретни обществени проблеми. Както и високият рейтинг и степен на разпознаваемост на институцията.

Както всяка година, така и през 2018 г. омбудсманът, заместник-омбудсманът, началникът на кабинета и главният секретар приемат граждани и представители на организации в определени дни в седмицата.

**Таблица 4: Приети граждани и представители на организации през 2018 г., брой**

Приемен ден	Приети граждани	Брой подадени жалби и сигнали
<b>Омбудсман, общо:</b>	<b>3 172</b>	<b>1 184</b>
– Приети в институцията	482	117
– Приети по време на изнесени приемни и посещения в населени места	2 512	943
– Приети по време на мобилни приемни	178	124
<b>Заместник-омбудсман</b>	<b>1 824</b>	<b>562</b>
<b>Началник на кабинета</b>	<b>309</b>	<b>87</b>
<b>Главен секретар</b>	<b>393</b>	<b>102</b>
<b>Общо приети:</b>	<b>5 698</b>	<b>1 935</b>

Лично приетите граждани и представители на организации от омбудсмана през 2018 г. са 3 172-ма, като са подадени 1 184 оплаквания. Заместник-омбудсманът, началникът на кабинета и главният секретар също провеждат приемни дни, по време на които общо са изслушани и консултирани 2 526 желаещи срещи с тях, а регистрираните жалби и сигнали са 751.

Таблица 5: Регистрирани жалби и сигнали по области за 2018 г., брой.

Област	Брой
Благоевград	290
Бургас	463
Варна	575
Велико Търново	312
Видин	167
Враца	299
Габрово	130
Добрич	160
Кърджали	62
Кюстендил	218
Ловеч	207
Монтана	176
Пазарджик	237
Перник	261
Плевен	316
Пловдив	570
Разград	73
Русе	182
Силистра	113
Сливен	201
Смолян	112
София-област	237
София-столица	3 109
Стара Загора	322
Търговище	112
Хасково	253
Шумен	267
Ямбол	118
Неизвестна	3 348
<b>Общо:</b>	<b>12 890</b>

Най-много оплаквания до институцията през изминалата година постъпват от София-град – 3 109. Следват областите: Варна – 575, Пловдив – 570, Бургас – 463, Стара Загора – 322, Плевен – 316, Велико Търново – 312, Враца – 299, Благоевград – 290 и Шумен – 267.

**Таблица 6: Жалби и сигнали по вид на нарушението през периода 2018 г., брой и %**

Разпределение по вида на нарушението	Брой	%
Права на потребителите	3 009	23,34
Социални права	1 989	15,43
Национален превантивен механизъм и основни права и свободи на човека	1 344	10,43
Право на собственост	1 296	10,05
Други нарушения	872	6,76
Защита на гражданите в изпълнителното производство	832	6,45
Право на добро административно обслужване	825	6,40
Право на здравеопазване	607	4,71
Право на образование	439	3,41
Права на хората с увреждания	395	3,06
Права на децата	362	2,81
Право на чиста околна среда	330	2,56
Искане за промени в нормативната уредба	306	2,37
Липса на конкретно нарушение	127	1,00
Искане за сезиране на Конституционния съд	119	0,92
Дискриминация	25	0,19
Искане за тълкувателно решение	13	0,10
<b>Общо:</b>	<b>12 890</b>	<b>100</b>

През изминалата година отново най-много жалби и сигнали засягат проблеми в сектора на обществените услуги, като техният дял от общия брой постъпили жалби и сигнали е 23,34%. Следват жалбите, свързани със засегнати или нарушени социални права – 15,43%. Третото място заемат проблемите на собствеността с 10,05%.

**Таблица 7: Приключени жалби и сигнали според визирания в тях нарушител за 2018 г., брой и %**

Нарушител	Брой	%
Държавни органи и техните администрации	4 105	33,49
Лица, на които е възложено да предоставят обществени услуги	3 729	30,42
Общински органи и техните администрации	2 311	18,85
Други	2 113	17,24
<b>Общо:</b>	<b>12 258</b>	<b>100</b>

Приключените жалби и сигнали за изминалата година са 12 258. Този резултат се дължи най-вече на натрупания през годините опит и непрекъснатото повишаване на административния капацитет на институцията, както и на различните начини на взаимодействие с административни органи, лица, предоставящи обществени услуги, и частноправни субекти.

Намаляваща е тенденцията граждани и представители на организации да се обръщат към омбудсмана с искания за намеса и съдействие по проблеми, които са извън правомощията на омбудсмана. Въпреки това те получават експертно мнение и подробни разяснения на законовите постановки, свързани с повдиганите от тях въпроси, както и възможностите за решаването им.

Освен дейностите, които извършват в приемната, дежурните служители отговарят и за обработката на искания за получаване на информация по Закона за достъп до обществена информация. В рамките на 2018 г. са подадени 21 броя, работата по които е приключила.

През изминалата година гражданите и представителите на организации, получили съдействие от омбудсмана, са 36 892-ма, или с 5,68% повече от тези през 2017 г. (34 908 души), като:

- приетите от омбудсмана, заместник-омбудсмана, началника на кабинета и главния секретар са 5 698 души;
- посещавалите приемната и обаждращите се на нейния телефонен номер са 18 936 души;
- броят на приключените жалби и сигнали е 12 258.



## 2. Права на хората с увреждания

---

Един от основните ангажименти, поети от омбудсмана пред гражданите на Република България, е защита правата на хората с увреждания.

2018 г. е изключително бурна година за хората с увреждания в България, белязана от протестните действия на хората с увреждания, техните организации и семейства.

С твърдото убеждение, че каузата на майките на децата/лицата с увреждания е справедлива, през цялата година омбудсманът подкрепя активно протестиращите и поставя изпълнението на техните искания в приоритет на институцията.

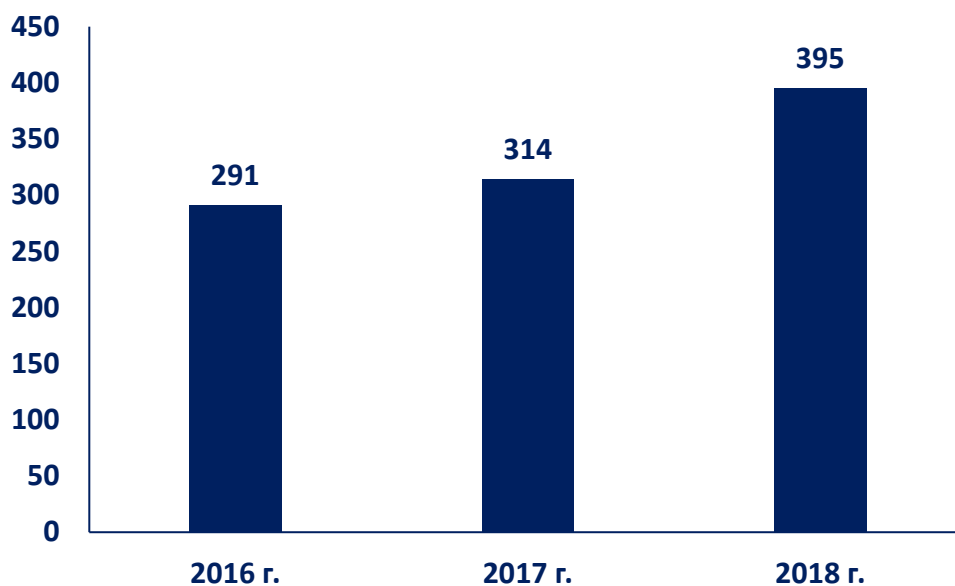
Омбудсманът провежда непрекъснати срещи със страните, участва в процеса по изработване на нормативните актове, работи за възстановяване и запазване на диалога, за преодоляване на езика на омразата и за промяна на първоначалната твърда позиция на отговорните институции към исканията за реформи в подкрепа на хората с увреждания. А позицията ясно проличава на 17 юли 2018 г., когато омбудсманът не е допуснат на заседанието на Националния съвет за тристранно сътрудничество, за да изрази своята категорична позиция срещу подготвяните изменения в медицинската експертиза. На заседанието измененията са одобрени, в резултат на което правата на голям брой хора с увреждания са нарушени.

Чрез участието си в изслушването на първоначалния доклад на България за изпълнение на Конвенцията за правата на хората с увреждания в Женева през септември 2018 г., омбудсманът има съществен принос за разясняване на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания на актуалната ситуация с правата на хората с увреждания в България и за формирането на заключителните наблюдения и препоръки на Комитета към българската държава от 21 септември 2018 г.

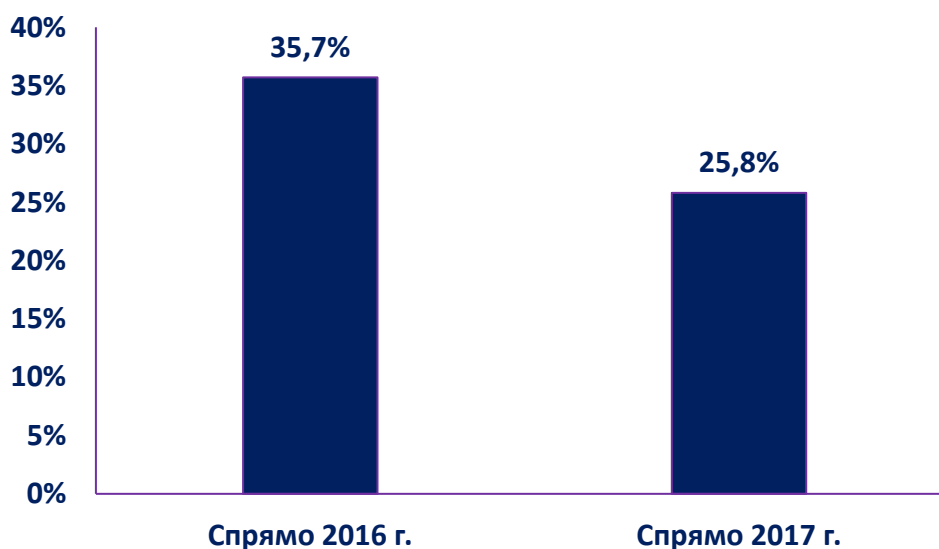
Макар и не в желаната степен, резултати от съвместните действия на омбудсмана и представителите на хората с увреждания са постигнати. Като най-важен от тях може да се посочи приемането на Закона за хората с увреждания (ЗХУ) и Закона за личната помощ (ЗЛП). С приемането на тези два закона изпълнителната власт отбелязва важна стъпка в реформата на политиките за хората с увреждания. Но съществените за хората резултати ще се постигнат едва след приемането на подзаконовата уредба на тези закони и което е по-важно – при тяхното адекватно изпълнение в практиката.

Някои от констатираните през последните години проблеми намират своето разрешение в новото законодателство, но постъпилите през 2018 г. жалби показват, че остават значителен брой нерешени въпроси в сферата на правата на хората с увреждания.

**Графика 11:** Постъпили и приключили жалби и сигнали, свързани с правата на хората с увреждания през периода 2016-2018 г., брой



**Графика 12:** Увеличение на постъпилите оплаквания по правата на хората с увреждания за 2018 г. спрямо 2016 и 2017 г., %



През последните години е налице сериозно увеличение на постъпилите оплаквания по правата на хората с увреждания. Изразено като съотношение, увеличението на жалбите за 2018 г. е както следва:

- спрямо 2016 г. – с 35,7%;
- спрямо 2017 г. – с 25,8%.

През 2018 г. отново най-голям е броят на жалбите, свързани със социални услуги и лична мобилност, както и със социално-икономическата защита на

гражданите. Има увеличение и в броя на жалбите по нарушението на политически и граждански права, правото на достъпна среда и правото на заетост.

**Графика 13.** Регистрирани жалби и сигнали по тип нарушение относно правата на хората с увреждания за периода 2016-2018 г., брой



Значителното увеличение на броя на жалбите през 2018 г. е отражение на повишеното доверие и очаквания на хората с увреждания към институцията на омбудсмана, породени и от активната подкрепа и сътрудничеството с представителите на хората с увреждания в техните протестни действия и инициативи за законодателни промени и реформи в социалната политика.

- **Проблемни области**

Постъпилите в институцията оплаквания през 2018 г., както и тенденциите през последните години очертават следните основни сфери на нарушения на правата на хората с увреждания:

- **Социални услуги**

Проблемите са в ограничения достъп до социални услуги заради ниския им капацитет и неравномерното разпределение на територията на страната, както и поради липсата на устойчивост на асистентските услуги. Средствата за асистенти се определят всяка година от министъра на труда и социалната политика и асистентска подкрепа се предоставя до изчерпване на определения ресурс. Критериите в различните общини са различни. Например: в една голяма община хората с трайни увреждания получават личен асистент в рамките на два часа дневно пет дни в

седмицата независимо от вида и степента на увреждане. В повечето общини има списъци на чакащи.

- **Парични помощи и целева подкрепа за интеграция**

През 2018 г. въпреки увеличението на гарантирания минимален доход от 65 на 75 лева, размерът на интеграционните добавки остава изключително нисък и еднакъв за всички без индивидуален подход. Добавките за интеграция, които трябва да са съобразени с индивидуалните потребности – за всички правоимащи са еднакви и минимални по размер. Този подход поравно и помалко, „на калпак“, доскоро е регламентиран в Правилника за прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ).

Сериозно безпокойство предизвикват действията на отговорните органи, след като през юни 2018 г. Върховният административен съд (ВАС) отменя тези текстове заради липса на индивидуален подход и противоречие с Конвенцията за правата на хората с увреждания. Вместо да промени правилата в съответствие с Конвенцията, МТСП предлага, а НС приема през юли 2018 г. същите текстове да бъдат записани в закона. Това се случва въпреки категорична позиция на омбудсмана „против“, изразена на заседание на Комисията по труда, социалната и демографската политика към НС.

- **Помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия**

Констатациите на омбудсмана са, че основните проблеми са свързани с: реда за отпускането на помощните средства, приспособленията, съоръженията и медицинските изделия; качеството им, експлоатационния им срок; липсата на диференциране на медицински изделия за деца и възрастни; злоупотребите от фирмите, които ги предоставят. Липсва индивидуален подход при отпускането им, като Агенцията за социално подпомагане предоставя не помощните средства и медицинските изделия, от които човекът има нужда, а лимитирани средства за тях. И тъй като липсва контрол върху цената и качеството, хората плащат двойно и тройно за некачествени изделия.

Омбудсманът изразява загрижеността си от действията на министъра на труда и социалната политика, който на 1 юли 2018 г. издава заповед за нови по-ниски лимити на отпусканите средства, например на слуховите апарати. Предвид факта, че фирмите не намаляват цените, хората с увреждания са принуждавани да доплащат със собствени средства разликата до пълния размер. Това означава, че държавата спестява средства за сметка на хората, като не осъществява никакъв контрол върху определените от фирмите цени, които реализират огромни печалби.

- **Достъпна среда**

Основните затруднения на хората с увреждания са свързани с липсата на достъпност на архитектурната среда, с ограничения брой паркоместа за хора с увреждания и критериите за ползването им, с недостатъчните подходящи разумни улеснения и с неосигурената подкрепа от държавата за изграждане на достъпност в съществуващите жилищни сгради, в които живеят хора с намалена подвижност. Красноречив пример е фактът, че огромната част от социалните служби в България са в сгради, които са недостъпни за хората с увреждания, и социалните работници обслужват хората с увреждания на улицата.

- **Транспорт**

Нарушенията на правата на хората с увреждания произтичат от частичната достъпност на автомобилния и железопътния транспорт за хората с увреждания. Остават трудно достъпни както самите превозни средства, така и инфраструктурата – улици, пешеходни зони, спирки и гари.

- **Административно обслужване**

Голяма част от административните процедури по реализиране на правата на хората с увреждания са усложнени и силно бюрократизирани – хората с увреждания трябва да обикалят на няколко места и да представят многократно едни и същи документи за една и съща услуга, например за социална помощ. Не са въведени в достатъчна степен електронните услуги, което още повече затруднява хората с увреждания.

- **Статистика и събиране на данни**

Липсва ефективен регистър за хората с увреждания. Въпреки похарчените немалко средства от Агенцията за хората с увреждания публичен и достъпен регистър за хората с увреждания няма. Това затруднява изключително много провеждането на различни политики за хората с увреждания и изработването на законодателство. Също така прави невъзможни контрола и ефективното използване на средствата, защото не се знае колко са хората с увреждания, какви са им уврежданията и какви средства трябва да бъдат предвидени за задоволяване на потребностите им.

- **Образование**

Въпреки че е приет нов Закон за училищното и предучилищното образование, който регламентира приобщаващото образование, реално затруднения в достъпа на децата с увреждания до образование продължава да има. Не се заделят достатъчно средства за включващо образование – за ресурсни учители, за адаптирана училищна среда, за промяна в нагласите към децата с увреждания.

- **Заетост**

Част от жалбите са за липса на работни места за хора с увреждания. Заетостта е временна по програми, които се финансират от държавата. Липсват реални и действащи стимули и ангажименти за работодателите да наемат хора с увреждания.

- **Здравеопазване**

Огромна проблем създава медицинската експертиза на работоспособността, свързан с обективността на комисиите и големите забавяния при освидетелстване/преосвидетелстване. Заради съмнения на правителството в обективността на експертните решения, включително и за фалшиви такива, са направени сериозни законодателни промени в сила от началото на август 2018 г. За съжаление тези промени отново са в ущърб на хората с увреждания, тъй като водят до занижаване процента на трайно намалена работоспособност при голям брой от хората, в резултат на което много хора няма да получат никаква финансова подкрепа. Например, при лице с множество увреждания оценката на степента на увреждане ще включва само едното, основното заболяване, и в случай че то води до под 50% намалена работоспособност, а в някои случаи и до 70%, лицето няма да получи никаква подкрепа.

### • **Действащият институт на запрещението**

Друг законодателен проблем, който не е отстранен през 2018 г., е свързан с отмяна на института на запрещението и привеждане на законодателството в съответствие с чл. 12 на КПХУ.

Задълбоченият анализ на изброените проблеми показва, че в основата на всички тези нарушения на правата на хората с увреждания е липсата на индивидуален подход към проблемите на всеки човек с увреждане, липсата на истинска индивидуална оценка на потребностите (оценката се прави без изобщо социалните работници да са видели човека с увреждане) и липсата на индивидуална подкрепа за всеки човек с увреждане. Липсва пълно съответствие на законодателството с изискванията на конвенцията, налице са лоши административни практики и нежелание на властите за цялостна реформа.

Заради всички тези проблеми и дълго бавените реформи в политиките за хората с увреждания ситуацията по отношение на правата на хората с увреждания в България през пролетта на 2018 г. достига критичната си точка. За седми пореден път през април майки на деца с увреждания излизат на протест. По същото време протестни действия организират и национално представителните организации на хората с увреждания срещу подготвените промени в медицинската експертиза. Протестите прерастват през юни в постоянен протест на майките на деца с увреждания, които разпъват палатки пред НС в София и в големите градове и започват кампания с настояване за спешни промени в законодателството.

Протестиращите майки и присъединилите се към тях хора с увреждания получават огромна подкрепа от българското общество. Те са категорични, че няма да прекратят протеста до извършването на цялостна реформа.

Омбудсманът подкрепя справедливата кауза и поема публичен ангажимент, че ще бъде с тях докрай.

Протестът на хората с увреждания е отразен не само в България, но и в различни международни медии.

Протестът и твърдите искания на хората с увреждания за реална реформа е и в основата на изказванията на омбудсмана по време на изслушването на първоначалния доклад на България по прилагането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания в Женева (3-4.09.2018 г.).

Пред членовете на Комитета омбудсманът представя ситуацията с правата на хората с увреждания в България, затрудненията, които те срещат, и предприеманите законови действия от омбудсмана за разрешаване на проблемите.

Изказванията на омбудсмана и представените впоследствие писмени материали с направените констатации и препоръки от институцията са високо оценени от членовете на Комитета, доказателство за което е отразяването им в заключителните наблюдения и препоръки на Комитета, изпратени към българското правителство на 21.09.2018 г.

### • **Омбудсманът и реформата в политиките за хората с увреждания**

През юни 2018 г. започва седмият национален протест на майките на децата/лицата с увреждания. Майките излизат на палатки пред НС и сезират

омбудсмана с писмо с искане за законодателни промени, с които да бъде регламентирана личната помощ в България.

В резултат на протестите и обществения натиск МТСП започва изработването на ново законодателство, свързано с правата на всички групи хора с увреждания. В законодателния пакет са включени три закона: ЗХУ, ЗЛП и Закон за социалните услуги (ЗСУ).

- **Закон за хората с увреждания**

С цел привеждане на законодателството в съответствие с изискванията на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ) МТСП предприема действия по разработване на нов ЗХУ.

Първоначално предложеният текст на законопроекта не е приет от всички представители на хората с увреждания, което поражда необходимостта от провеждане на многобройни срещи и разгорещени дискусии. Проведена е среща и с министър-председателя, на която са поети ангажименти за реформата в политиките за хората с увреждания, вкл. определяне на необходимите финансови средства за стартиране на реформата.

Сформирана е работна група за разработване на текста на законопроекта, в която са включени представители на МТСП, на омбудсмана, на протестиращите майки и на национално представителните организации на хората с увреждания.

Омбудсманът участва в този процес както чрез посредничество при намиране на консенсусни решения по застъпването, често противоречащи си предложения, така и със собствени предложения по текстовете на законопроекта.

В резултат законопроектът е внесен през октомври 2018 г. в НС.

Основните искания на протестиращите и на омбудсмана са включени в проекта:

- въвеждането на индивидуалния подход и подкрепа съобразно нуждите на всеки един човек с увреждане; задължителност на заключенията и направленията от индивидуалната оценка за всички български власти и институции;
- преминаването към нов механизъм за финансиране и предоставяне на помощните средства и медицинските изделия в системата на здравеопазването и предвиждане на процедура за отпускането им в натура в съответствие със стандарт за качество;
- признаване на осигурителен стаж при пенсиониране за времето, през което са полагани грижи за лицата с определена чужда помощ по КСО – от 2020 г. (до сега полагашите грижи за деца с увреждания с определени 50 до 90 на сто вид и степен на увреждане с право на чужда помощ са изключени);
- поемане от държавата на здравноосигурителните задължения на полагашите грижи за всички лица, които са с чужда помощ – от 2020 г. (досега полагашите грижи за децата с увреждания с определени 50 до 90 на сто вид и степен на увреждане с право на чужда помощ са изключени);
- осигуряването на месечна финансова подкрепа за всички хора с трайни увреждания и обвързването на размера на средствата с показател, който се актуализира всяка година (линията на бедността);
- влизането в сила на мерките за подкрепа още от началото на 2019 г. и отпускането на месечната финансова подкрепа още от 1.01.2019 г.;

– поставяне на политиките за хората с увреждания в центъра на държавните политики чрез повишаване на статута на Агенцията за хората с увреждания в Държавна агенция от 2021 г.;

– създаването на орган за мониторинг и предвиждането на орган за координация на политиките за хората с увреждания съгласно изискванията на чл. 33 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания;

– създаването на национални програми за осигуряване на достъпност на средата и за подкрепа на трудовата заетост на хората с увреждания чрез приспособяване и оборудване на работното място за човек с трайно увреждане; квалификация и преквалификация съответно обучение за професионално и служебно развитие;

– въвеждане на защитената заетост и запазване на специалната закрила по Кодекса на труда;

– подкрепа на трудовата заетост на хората с увреждания чрез въвеждане на квоти за работодателите, като работодателите се задължават: работодатели с 50 до 99 работници и служители да назначат едно лице с трайни увреждания; работодатели със 100 и над 100 работници и служители да назначат две на сто от средносписъчния им състав;

Законът за хората с увреждания е приет от НС и е в сила от 1 януари 2019 г.

#### • **Закон за личната помощ**

Законът за личната помощ е едно от основните искания на протестиращите майки, които се обръщат с молба към омбудсмана за съдействие за изработване на законопроект. В отговор на тяхната жалба и при съобразяване с Коментар №5 от 27 октомври 2017 г. на КПХУ по чл. 19 „Независим живот и включване в общността“ представители на омбудсмана заедно с протестиращите майки изработват проекта и той е внесен в парламента.

Следва да се отбележи, че в предложения законопроект за личната помощ в голяма степен са адресирани проблемите, свързани с предлаганите асистентски услуги за хора с увреждания, отразявани нееднократно в препоръки до отговорните институции и в годишните доклади на омбудсмана:

– осигуряване на устойчивост на финансирането и по-голяма ефективност и предвидимост за включване в механизма на личната помощ – правилата вече ще са в закон, а няма да зависят от волята на министъра и кметовете на общини;

– предоставяне на асистентска подкрепа въз основа на реална индивидуална оценка на потребностите – а не както е досега, поравно (примерно по два часа) на всички в някои общини;

– въвеждане на единни критерии за получаване на лична помощ, които са определени в закона – а не както е досега, всяка община със свои критерии и изисквания;

– гарантиране на гъвкавост на услугите и овластяване на човека с увреждане да избира кой ще му бъде асистент, да го обучава и да определя как ще му бъде предоставяна услугата – а не както е досега, асистенти да се предоставят само по програми, които имат временен характер и които обричат човека с увреждане през времето, в което програмата не действа, а за асистенти да се назначават безработни лица независимо от квалификацията им;



– въвеждане на ясни механизми за контрол на изпълнението на услугата и качеството ѝ.

Решаването на проблема за личната помощ е само малка стъпка в контекста на цялостната реформа, но за мен като омбудсман тя има ключово значение, защото е условие за упражняване на останалите права на хората с увреждания, това е техният шанс да излязат навън, извън затворените помещения, и да участват активно в живота на общността.

Законът е приет от и е в сила от 1 януари 2019 г.

- ***Законът за хората с увреждания в действие***

Както ЗХУ, така и ЗЛП са дълго очаквани от хората с увреждания и от техните семейства. Основна цел за тяхното приемане е да се направят първите необходими стъпки към изпълнение на изискванията на Конвенцията за правата на хората с увреждания и преодоляване на действащите лоши административни практики. Промяна обаче е невъзможно да бъде извършена, без да се предоставя адекватна информация на заинтересованите граждани и без потребностите на хората с увреждания да се поставят като водещо условие при определяне на момента за предоставяне на подкрепата.

В институцията на омбудсмана постъпват многобройни оплаквания, сигнали и запитвания от хора с увреждания във връзка с прилагането на ЗХУ и ЗЛП в сила от 1 януари 2019 г. Основните притеснения на гражданите са свързани с:

– прекратените социални пенсии за инвалидност в началото на годината и предвиденото им изплащане като месечна финансова подкрепа по ЗХУ едва от средата на февруари;

– липсата на достатъчно информация от отговорните институции за реда за отпускане на подкрепата по чл. 70 от ЗХУ и изнесената по медиите информация, че голяма част от хората с увреждания, които са получавали прекратените от 1 януари 2019 г. социални пенсии за инвалидност, следва да подават заявления в дирекциите „Социално подпомагане“;

– липсата на информация, че хората с увреждания няма да бъдат ощетявани и че в най-лошия случай те ще вземат това, което са получавали като месечна подкрепа по отменения ЗХУ и по § 22т от Преходните и заключителни разпоредби на Кодекса за социално осигуряване (КСО).

Безпокойство поражда и фактът, че общините отказват да подновяват договорите на личните асистенти и от началото на годината хората с увреждания са оставени без необходимата им асистентска подкрепа, което е в нарушение на § 4, ал. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЛП, съгласно който до предоставянето на лична помощ хората с трайни увреждания, които ползват социалните услуги „Личен асистент“, „Социален асистент“ и „Домашен помощник“, финансирани със средства от държавния бюджет, продължават да ги ползват по досегашния ред.

## Основни препоръки:

- да бъдат предприети действия за максимално информиране на хората с увреждания, които попадат в обхвата на месечната финансова подкрепа, относно реда за отпускане и начина за определяне на размера на месечната финансова подкрепа по ЗХУ. Да бъде изяснено на гражданите с увреждания, че в случай че определената месечна финансова подкрепа по § 7, ал. 1 и 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗХУ е в по-малък размер от изплащаната до влизането в сила на закона, се отпуска по-благоприятната за лицето;
- да бъде осигурен механизъм, чрез който да се гарантира, че месечната финансова подкрепа ще се изплаща вече в рамките на месеца, за който се отпуска;
- да бъде гарантирано правилното тълкуване и прилагане на § 6 и § 7 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗХУ от социалните служби, като новата финансова подкрепа се отпуска служебно, без подаване на заявление-декларация, на всички граждани с увреждания, които са подпомагани с месечни добавки за социална интеграция по отменения ЗИХУ и/или със социални пенсии за инвалидност по § 22т от Преходните и заключителни разпоредби на КСО;
- да бъдат взети мерки за информиране на общините относно изискванията на § 4, ал. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЛП, като хората с увреждания продължават да получават необходимата им асистентска подкрепа до 1 септември 2019 г., когато ще започне предоставянето и финансирането на личната помощ.

С цел информиране на гражданите към омбудсмана е разкрита гореща телефонна линия, на която експерти на институцията дават разяснения по новоприетите закони.

Очакванията на хората с увреждания, техните семейства и цялото общество са, че влезият в сила ЗХУ ще доведе до подобряване на финансовата подкрепа на всички хора с увреждания и че няма да има оцетени.

От проведените близо 4 000 разговора по горещата телефонна линия за два месеца и половина и от получените в институцията жалби се установява, че е значителен броят на хората с увреждания, които са засегнати неблагоприятно от някои от действащите разпоредби.

В отправената препоръка до министъра на труда и социалната политика са изброени основните проблеми, свързани с отпусканата по новия закон месечна финансова подкрепа, които изискват предприемането на незабавни действия:

- Въвеждане на изискването за подаване на документите за отпускане на месечната финансова подкрепа за периода от 1 януари 2019 г. до 31 март 2019 г. и за изготвянето на оценката на потребностите единствено по настоящия адрес нарушава правата на значителна част от хората с увреждания.

Сериозно засегнати са хората с увреждания, които имат двойно гражданство и са получавали единствено социална пенсия за инвалидност, изплащана съгласно § 22т от Преходните и заключителни разпоредби на КСО до 31 декември 2018 г.

Тези граждани имат право на подпомагане по Кодекса за социално осигуряване като хора с увреждания, което право им е отнето с неправилното

прилагане на § 7 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗХУ и с изискването за подаване на документите по настоящ адрес.

– Разпределението на правоимащите в отделните групи, посочени в чл. 70, т. 3 - 5 от ЗХУ, не е правилно. Хората с увреждания с над 90 на сто степен на увреждане с определена чужда помощ, които получават пенсия за военна инвалидност, и хората с увреждания, които са със социалната пенсия за инвалидност, но поради смърт на родител/родители получават вместо това наследствена пенсия, са пропуснати при изричното изброяване в чл. 70, т. 4 и 5. Поради тази причина те попадат в общата група на хората с увреждания с над 90 на сто степен на увреждане и получават финансова подкрепа в по-нисък размер (чл. 70, т. 3).

Гражданите с пенсия за военна инвалидност и тези с наследствена пенсия са в безспорно тежко положение, като отпуснатите размери на инвалидните им пенсии са близки до тези на социалната пенсия за инвалидност. Те имат нужда от адекватна подкрепа, която в момента им е отнета поради неточностите на нормативния акт.

Също така в чл. 70, т. 3 от ЗХУ не са отчетени различните нужди на хората с увреждания с право на чужда помощ, които получават пенсия за осигурителен стаж и възраст. Тези хора са поставени в една група с хората с увреждания с определени 90 и над 90 на сто степен на увреждане, но които са без чужда помощ. Независимо от изплащаната им по-голяма пенсия и добавката за чужда помощ тези граждани имат доказана необходимост от по-значителна подкрепа по ЗХУ.

– Подкрепата за хората с увреждания с определени от 71 до 90 на сто степен на увреждане не е в справедлив размер.

Особено засегнати са хората с увреждания с определени от 71 до 90 на сто степен на увреждане, които са получавали едновременно месечни добавки за социална интеграция по отменения ЗИХУ и социална пенсия за инвалидност, изплащана съгласно § 22т от Преходните и заключителни разпоредби на КСО.

Определената месечна финансова подкрепа в размер от 15 на сто от линията на бедността не довежда до увеличение на отпусканата им до 31 декември 2018 г. подкрепа. В много от случаите дори определените по чл. 70, т. 2 от ЗХУ средства от 52,20 лв. са в по-малък размер от изплащаната до влизането в сила на закона подкрепа, поради което резонно на хората с увреждания се изплаща по-благоприятната за тях.

Съществен проблем е, че Законът не гарантира и по-благоприятния режим за отпусканата финансова подкрепа и след изтичането на срока на издадените по ЗИХУ социални оценки. Това означава, че след извършването на новата оценка съществува реален риск хората с увреждания, които са получавали едновременно месечни добавки за социална интеграция по отменения ЗИХУ и социална пенсия за инвалидност, изплащана съгласно § 22т от Преходните и заключителни разпоредби на КСО, в бъдеще да бъдат сериозно ощетени.

– Изплащането на месечната финансова подкрепа за януари 2019 г. едва през февруари значително затруднява хората с увреждания, които получават едновременно месечни добавки за социална интеграция по отменения ЗИХУ и социална пенсия за инвалидност, изплащана съгласно § 22т от Преходните и заключителни разпоредби на КСО.

На граждани с увреждания им са отнети по 31 или 33 лв. от пенсиите, които те са получавали за текущия месец и на които те са разчитали за задоволяване на потребностите им, в т.ч. за закупуване на лекарства. Средствата са преведени през февруари, но и до момента няма яснота как ще се гарантира компенсирането на тези средства за януари.

Омбудсманът неведнъж е подчертавал по време на изготвянето на текстовете на Закона за хората с увреждания, че ще се бори докрай за правата на хората с увреждания и ще се противопоставя на всяка разпоредба или нормативен акт, на всяко действие на отговорните институции, което е дискриминационно и което довежда до ощетяване дори на един човек с увреждане.

Хората с увреждания имат очаквания за истинска реформа, която да доведе до адекватна подкрепа и уважително отношение към тях и изпълнение на изискванията на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. Описаните по-горе проблеми показват, че е необходимо вземането на спешни, но адекватни мерки, които да защитят интересите на всички хора с увреждания.

### **Основни препоръки към министъра на труда и социалната политика:**

- да бъдат предприети действия за изменения в ЗХУ, чрез които да бъде осигурена възможност на хората с увреждания да избират и да заявяват коя от двете регистрации желаят да бъде използвана за упражняване на правата им по ЗХУ – по настоящ или по постоянен адрес;
- да бъдат взети мерки за изменения в чл. 70, т. 3-5, чрез които да бъде осигурена адекватна месечна финансова подкрепа на гражданите с увреждания, които получават пенсия за военна инвалидност, наследствена пенсия, пенсия за осигурителен стаж и възраст;
- да се определи по-справедлив размер на месечната финансова подкрепа за лицата с определени от 71 до 90 на сто степен на увреждане, които са получавали едновременно месечни добавки за социална интеграция по отменения ЗИХУ и социална пенсия за инвалидност, изплащана съгласно § 22т от Преходните и заключителни разпоредби на КСО;
- да бъде осигурен механизъм, чрез който да се гарантира, че месечната финансова подкрепа ще се изплаща вече в рамките на месеца, за който се отпуска.

#### **• Закон за социалните услуги**

Не по-малко важен за цялостната реформа на политиките за хората с увреждания е ЗСУ. Това е така, тъй като социалните услуги не са ясно разписани в досегашното законодателство, включени са като част от общото законодателство за социалното подпомагане и не се отчитат адекватно потребностите на хората с увреждания.

Омбудсманът участва в процеса по разработване на законопроекта, като изрази своите позиции с акцент по въпросите, отнасящи се до правата на децата и на хората с увреждания.

Законопроектът е внесен в НС през октомври 2018 г.

Сериозно предизвикателство при обсъжданията и приемането му се оказва съгласуването на ЗСУ със ЗХУ по отношение на индивидуалната оценка на потребностите, която се изготвя при предоставянето на социални услуги.

В по-рано приетия ЗХУ е предвидено, че за човека с увреждане се изготвя индивидуална оценка на потребностите, в която се определя потребността му от ползване на лична помощ и социални услуги. В същия закон е придадена задължителност за всички институции на заповедите или направленията по издадената индивидуална оценка.

По настояване на омбудсмана е възприето предложението за хората с увреждания да не се изисква извършване на нова индивидуална оценка по Закона за социалните услуги, ако вече има издадена индивидуална оценка на потребностите по Закона за хората с увреждания с направление за ползване на социални услуги.

За съжаление в ЗСУ не са възприети текстовете за гарантиране на задължителното действие на направленията по индивидуалните оценки на потребностите, издадени по ЗХУ.

Не е възприето и предложението на омбудсмана в ЗСУ да се предвиди възможност държавата до подкрепи изпадналите в нужда български граждани в чужбина. Това предложение е представено на работните групи както още в етапа на разработване на законопроекта, така и в НС, вкл. и пред Комисията по труда, социалната и демографската политика.

Усилията на омбудсмана да се намери разрешение на този проблем все пак се увенчават с успех – от януари 2019 г. в МТСП към фонд „Социална закрила“ е създадена целева програма „Завръщане у дома“. Основната цел на програмата е осигуряване на помощ и подкрепа на български граждани, изпаднали в криза от социален характер, които се намират на територията на държава-членка на ЕС или от Европейското икономическо пространство за завръщането им на територията на Република България. В програмата се предвижда гражданите, изпаднали в нужда, да получават съдействие под формата на храна, подслон до шест дни и организиране на пътуването им до България. Програмата е със срок пет години – от 1 януари 2019 г. до 31 декември 2023 г.

#### • **Други важни въпроси на реформата**

Безспорно реформата не се изчерпва с тези три закона, необходими са промени и други изменения в действащото законодателство. Остават и много други проблеми, които следва също да са част от реформата

Най-важните проблеми, по които няма положително развитие и следва реформата да ги обхване, са:

През 2018 г. са извършени изменения в законодателството (отменени текстове на ППЗИХУ и допълнени и изменени текстове на ЗИХУ), които са в нарушение на чл. 1-4 от КПХУ (Принципи и общи положения). Става дума за законодателното уреждане на неприлагането на индивидуален подход на месечните добавки за интеграция. Омбудсманът ще настоява при прилагане на вече приетото законодателство и изработването на подзаконовата му уредба това нарушение да бъде отстранено, като в правилника по прилагане на закона и в методиката за индивидуалната оценка се предвидят текстове, които наистина гарантират индивидуален подход при оценяване на потребностите и определяне на адекватна подкрепа от държавата.

Друг законодателен проблем, който не е отстранен през 2018 г., е свързан с отмяна на института на запрещението и привеждане на законодателството в съответствие с чл. 12 на КПХУ.

Още през 2015 г. МП заедно с омбудсмана и неправителствени организации финализира проект на Закон за физическите лица и мерките за подкрепа, който регламентира статута на физическите лица, като се гарантира правото на хората с увреждания за равнопоставеност пред закона, залегнало в текстовете на чл. 12 от КПХУ. Проектът детайлно регламентира подкрепеното вземане на решение и отменя института на запрещението.

За съжаление, въпреки че е внесен в предходното НС, законопроекът не е обсъден в рамките на неговия мандат. До края на 2018 г. законопроекът все още не е внесен в настоящото НС и в България продължава да действа режимът на пълно и ограничено запрещение, който обрича на гражданска смърт над 7 000 български граждани.

Омбудсманът подкрепя националната гражданска инициатива за отпадане на запрещението, в която се включват граждани с интелектуални затруднения, техни роднини и приятели и стотици други български граждани. Ще продължава да отправя препоръки и публично да настоява за приемането на този закон.

Омбудсманът ще настоява за промени в медицинската експертиза, защото принципите, върху които е изградена, и правилата, по които работи, включително с промените, които са в сила от август 2018 г., ощетяват хората с увреждания. Анализът на практиката по Наредбата на медицинската експертиза след приемане на измененията през август 2018 г., извършен през януари 2019 г., показва, че от преминалите през ТЕЛК/НЕЛК близо 40 000 граждани на над 2 000 от тях е определен процент трайно намалена работоспособност под 50% и вече не получават подкрепа за увреждането си от държавата, а на голям брой освидетелствани процентът ТНР е намален, което води и до по-нисък интензитет на подкрепа от държавата.

- **Други въпроси и констатации**

- ***Концепция за медицинската експертиза и експертизата на работоспособността***

През февруари 2018 г. МТСП представя за обсъждане концепция за реформа в медицинската експертиза. Концепцията обаче предизвика сериозни притеснения сред неправителствените организации на хората с увреждания (НПОХУ), тъй като е разработена без тяхното участие и мнение по този толкова важен за тях въпрос. Поради опасенията, че ще бъдат отнети права на хората с увреждания, от НПОХУ са предприети действия за спиране на предвижданата реформа. Национално представителните организации напускат Националния съвет за интеграция на хората с увреждания и организират национален протест. Протестната нота на НПОХУ е внесена и в институцията на омбудсмана. Като споделя притесненията на НПОХУ, омбудсманът подкрепя техните искания и е отправена препоръка до министър-председателя.

В своите препоръки и доклади омбудсманът неведнъж подчертава необходимостта от цялостна реформа на медицинската експертиза. Медицинската експертиза е от ключово значение при признаване на статута на човек с увреждане, който статут осигурява достъп до важни права и законови възможности за гражданите. От постъпващите жалби при омбудсмана е видно, че уредбата на

медицинската експертиза и на работата на ТЕЛК/НЕЛК води до сериозни затруднения, в резултат на което се нарушават основни права на хората с увреждания.

С оглед на това е изразено становището, че намеренията на Министерството на здравеопазването (МЗ) и МТСП за реформа в тази сфера, макар и твърде закъснели, са адекватни.

От омбудсмана винаги е застъпвано становището, че принципите на доброто управление в една правова и демократична държава, каквато е България, налагат държавната администрация и нейните ръководители да са отворени за диалог и да вземат своите решения, като се базират и на мнението на заинтересованите граждани и като гарантират, а не отнемат техни права. В още по-голяма степен това важи за формирането на политики, свързани с правата на големи групи социално уязвими граждани, каквито са и хората с увреждания. В такъв смисъл са и основни принципни текстове на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. Съгласно чл. 4, ал. 3 на КПХУ „В разработването и прилагането на необходимото законодателство и политики за прилагане на настоящата конвенция, както и във всякакви други процеси на вземане на решения, отнасящи се до проблемите на хората с увреждания, държавите страни по конвенцията следва да се консултират тясно със и да ангажират активното участие на лица, включително деца с увреждания чрез организациите, които ги представляват.“

Напомнено е, че през 2016 г. след общественото недоволство за невключване на хората с увреждания и препоръката на омбудсмана реформата на медицинската експертиза и експертизата на работоспособността е рестартирана.

Подчертава се, че е силно притеснителен фактът, че държавата отново представя концепция, която предизвиква у хората с увреждания в България несигурност и опасения за техните права отново поради липсата на диалог.

Отправена е препоръка да бъде инициран процес на консултации с хората с увреждания и с техните организации по повод решаването на въпроса с медицинската експертиза и експертизата на работоспособността, като се вземат всички мерки за максимално широката информираност на хората с увреждания по какъв начин и в каква степен ще бъдат засегнати техните права. Предвид големия брой постъпили в институцията жалби е изразена готовността си за лично участие или с представители в обществените дискусии за разрешаване на този въпрос.

#### **• *Право на медицинска рехабилитация***

Правото на медицинска и социална рехабилитация е едно от специфичните права на хората с увреждания, регламентирано с чл. 15 от отменения ЗИХУ и възпроизведено в чл. 28 и 29 от новоприетия ЗХУ.

Това право може да се упражнява в определени лечебни заведения, като включва лечебна дейност, осъществявана от мултидисциплинарни екипи при условията и по реда на Закона за лечебните заведения и на Закона за здравното осигуряване. Според Закона за лечебните заведения такава дейност могат да практикуват специализираните болници за рехабилитация, както и някои други заведения, отговарящи на изискванията на закона.

За да реализират това свое право обаче, хората с увреждания трябва да имат осигурена достъпност до тези заведения.

През 2012 г. омбудсманът в отговор на получени от граждани с тежки физически увреждания жалби предприема инициативата „По пътя на пациента“. В рамките на инициативата са извършени проверки в 9 специализирани болници, влизащи в състава на СБРНК ЕАД, и една, която не е на подчинение на това дружество. По извършените проверки е съставен доклад, в който са отразени констатациите и препоръките на омбудсмана до различните отговорни институции.

През август 2018 г. омбудсманът предприе действия за установяване на резултатите по отправените в доклада от 2012 г. препоръки, свързани с правата на хората с увреждания – пациенти на специализираните болници за рехабилитация. Проверката е извършена в пет от общо 13 специализирани болници за рехабилитация, включени в СБРНК ЕАД – в градовете: Вършец, Баня, Павел баня, Сандански и Момин проход.

Констатациите са, че част от препоръките на омбудсмана по отношение на достъпността на средата са изпълнени. Извършени са целеви ремонти за осигуряване на достъп на хората с увреждания в повечето от филиалите.

Установено е, че през 2017 г. в 13-те болници за рехабилитация са преминали общо 76 507 болни, от които 30 106 (39,35%) са лица с трайни увреждания, групирани както следва:

- по клинични пътеки – 39 153 болни, от тях 20 250 са лица с трайни увреждания;
- по програма за профилактика и рехабилитация – 8804 болни, от тях 2640 лица с трайни увреждания;
- по-платен болничен престой – 26 884 болни, от тях 5 550 лица с трайни увреждания;
- военноинвалиди, военнопострадали и жени, оперирани от рак на млечната жлеза – 1 666 болни.

Неголемият брой лица с трайни увреждания, които са ползвали болниците за рехабилитация, е ясен показател за ограничения достъп и съществуващите административни и финансови пречки.

Причините за това са в следните проблеми, които омбудсманът отново констатира:

- продължават да съществуват лимити на разходите за медицинска помощ за всяка болница, които ограничават достъпа на пациенти с увреждания;
- недофинансиране на клиничните пътеки за рехабилитация, непроменяно от 2006 г.;
- липса на осигурена достъпност за хората с инвалидни колички до част от помещенията, в които се извършват рехабилитационни процедури;
- липса на достъпна информация за хората със зрителни увреждания и маркировки за достъпен маршрут;
- тежка процедура за записване и приемане на нуждаещите се – при значителен брой ползватели само в рамките на един ден в месеца и при валидност на документите само един месец;
- само част от сградния фонд и оборудването (медицинската апаратура) са обновени, като има нужда от допълнителни инвестиции;



– съществуващата процедура принуждава хората с увреждания да предплащат със собствени средства балнеолечението/рехабилитационните процедури, за да ползват целевите добавки за балнеолечение. Макар и средствата да се възстановяват до два месеца след разхода от социалните служби, много от хората с увреждания се отказват от използване на тази важна за здравето им възможност, тъй като са с ниски доходи;

– децата с увреждания, настанени в резидентни услуги, на практика не са ползвали рехабилитационните услуги поради липса на регламентирана отделна процедура за тях, в т.ч. за ползване на придружител по време на престоя им в лечебното заведение.

От направените констатации е видно, че решаването на посочените проблеми е в компетенциите на различни институции – МТСП, МЗ и на самото дружество СБРНК ЕАД.

• ***Удължаване срока на валидност на свидетелствата за управление на МПС от хора с увреждания***

В Националния съвет за интеграция на хората с увреждания (НСИХУ) постъпва искане за изразяване на становище по предложение за промяна в текста на чл. 51, ал. 5 от Закона за българските лични документи. Предложението е за увеличаване на срока на валидност на свидетелствата за управление на моторни превозни средства на хората с увреждания.

Омбудсманът подкрепя това предложение, тъй като неговото приемане ще облекчи до известна степен хората с увреждания, които се явяват за издаване на свидетелство за управление на моторно превозно средство.

Приемането обаче няма да разреши най-сериозния проблем – ограничения достъп на хората с увреждания до транспортните областни лекарски експертни комисии (ТОЛЕК) в страната. ТОЛЕК са разположени в 4 града в страната – София, Пловдив, Бургас и Горна Оряховица.

Както многократно омбудсманът отбелязва през годините в годишните си доклади и в становищата си до министрите на здравеопазването и министрите на транспорта, информационните технологии и съобщенията, разположението на комисиите не е съобразено със затрудненото придвижване на голям брой лица с увреждания, ограничавано още повече от липсата на подходяща достъпна среда, като не са отчетени и значителните разходи, които лицата извършват за пътуване, за храна на тях и придружителите им, а в много от случаите – и за нощувки (в институцията има постъпили поне 20 жалби през годините по този въпрос).

Нееднократно е подчертавано, че е необходимо да бъдат предприети спешни действия за организиране на дейността на ТОЛЕК в страната по подходящ начин, който да осигурява възможност на всички лица с увреждания да достигат лесно и безпрепятствено до комисиите, за да се гарантира равенството на хората с увреждания пред закона.

Придобитата правоспособност увеличава възможностите на лицата с увреждания да водят по-независим живот, като се придвижват по-свободно, без да са ограничавани от липса на достъпна среда и неадаптиран обществен транспорт, и не на последно място – да се реализират на пазара на труда.

Медицинските удостоверения, издавани от ТОЛЕК, изпълняват ролята на своеобразна предпоставка за придобиване от лицата с увреждания на свидетелство за правоуправление на моторно превозно средство.

Омбудсманът настоява освен приемането на предложението да бъдат взети спешни мерки за реорганизиране на дейността на ТОЛЕК.

От 1 юли 2018 г. са в сила изменения в отменения ЗИХУ, по силата на който правата на хората с увреждания по закона могат да се ползват само по настоящия адрес, на който са регистрирани. Въпреки че омбудсманът приветства възможността за хората с увреждания да ползват правата си по настоящ адрес, изразявам своите притеснения относно отпадането на възможността правата да се ползват и по постоянен адрес. По повод възпроизвеждането на този проблем и в новоприетия ЗХУ вече е отправена препоръка да бъдат предприети действия за изменения в Закона, чрез които да бъде осигурена възможност на хората с увреждания сами да избират коя от двете регистрации желаят да бъде използвана за упражняване на правата им.

• ***Картите за пътуване на хората с увреждания в градския транспорт в община Варна***

Още през 2016 г. е отправена препоръка до общинския съвет и до кмета на община Варна по повод приетата Наредба за реда и условия за пътуване на преференциални цени в обществения транспорт на територията на община Варна, в която картите за пътуване на хората с увреждания в гр. Варна са на цени по-високи в сравнение с други общини и важат само за една линия. В препоръката е подчертано, че при ниската степен на достъпност на градската среда определянето на високи и труднопоносими цени на картите за пътуване с обществения транспорт на хората с увреждания и ограничаването им само до една линия създава допълнителни пречки в тяхното включване в обществения живот, за образованието и за осигуряването на заетостта им.

Поради липсата на предприети от общинския съвет действия препоръката е отново изпратена през август 2018 г., когато на среща с гражданите с увреждания в гр. Варна са споделени същите оплаквания.

Омбудсманът е информиран от граждани, че е в ход дело пред ВАС за отмяна на текстовете от наредбата, които нарушават правата на хората с увреждания. След оказаното съдействие делото пред ВАС е пренасрочено за разглеждане от 20 януари 2020 г. за 3 декември 2018 г., а постановеното решение №2102 от 13.02.2019 г. оставя в сила решение №928/3.05.2018 г. по адм. дело №151/2018 г. по описа на Административен съд – Варна, което отменя текстовете от наредбата.

Омбудсманът вярва, че след като вече са отменени текстовете от наредбата, общинският съвет във Варна ще се съобрази с дадените препоръки и ще приеме текстове, с които да се създадат по-добри условия за заетостта, образованието и включването на хората с увреждания в обществения живот.

• ***Социалната услуга „Асистент за независим живот“ към Столичната община***

С Решение №15592 от 19.12.2017 г. на ВАС е оставено в сила Решение №1596 от 13.03.2017 г. на Административен съд – София-град, постановяващо отмяна на чл. 5, ал. 2, т. 4 от Наредба за предоставяне на социалните услуги „Асистенти за независим живот“ (НПСУАНЖ).

Решението по същество отменя изискването към кандидатите за ползватели на социалната услуга „Асистент за независим живот“ да представят документ от месторабота, ако кандидатът работи, а за учащи и студенти – служебна бележка или уверение от учебното заведение.

Отмяната на текстовете намалява административната тежест за гражданите при кандидатстване за услугата, но по същество голяма част от проблемите, отразени в препоръките на омбудсмана до Столичната община (СО), остават нерешени:

- условието гражданите, регистрирани като упражняващи свободна професия и еднолични търговци, да не получават точки и съответно часове за извършваните от тях професионални дейности;
- текстовете, свързани с ограничаване на възможностите за ползване на услугата, които са включени под формата на „Указания“ в Приложенията НПСУАНЖ;
- ограничената възможност на кандидатите за ползватели непосредствено да присъстват на заседанията на отговорната комисия съгласно НПСУАНЖ;
- все още не е предложена подходяща алтернатива за хората с най-тежки увреждания.

### **Основни препоръки:**

- започнатата реформа в сферата на политиките за хората с увреждания в България да продължи да се осъществява в партньорство със самите хора с увреждания и техните организации, като бъде изградена на индивидуалния подход, предвиден в разпоредбите на Конвенцията; разработването на подзаконовата нормативна уредба, провеждането на обученията, кампаниите за популяризиране, анализите и проучванията да се извършват с участието на хората с увреждания;
- проектът на Закон за физическите лица и мерките за подкрепа следва отново да бъдат внесени в НС;
- да се увеличава размерът на паричните помощи за хора с увреждания при съобразяване с актуалното състояние на доходите за страната;
- да се разработи и практически да се прилага индивидуалният подход при отпускането на месечните и целевите парични средства;
- да се създадат условия за заетост на хората с увреждания, като се финансира, популяризира и развива националната програма за заетост на хората с увреждания, предвидена в новоприетия ЗХУ;
- да се създадат подходящи социални услуги в семейна среда и в общността за водене на независим живот, в т.ч. за жестомимичен превод;
- да се гарантира качествено и достъпно здравеопазване за хората с увреждания, в т.ч. подходяща рехабилитация;
- да се намалява административната тежест при ползване на социалните услуги и при отпускане на социалните помощи;
- да се въведат интегрирани електронни услуги в държавните институции за хората с увреждания, както и да се създаде ефективен и интегриран между отговорните институции регистър, който да съдържа необходимата за реализирането на правата на хората с увреждания актуална информация, както е предвидено в Закона за хората с увреждания;
- да се определят органите по чл. 33 КПХУ, отговарящи за изпълнението и независимия мониторинг на Конвенцията, както е предвидено в ЗХУ;

- процесът по превеждане на български език и ратифициране на Факултативния протокол към КПХУ да бъде приключен в спешен порядък;
- да се ускори процесът по превеждане на български език и ратифициране на факултативния протокол към КПХУ;
- да бъде извършена адекватна реформа на медицинската експертиза и на експертизата на работоспособността с активното участие на хората с увреждания и на техните представители;
- да се предприемат действия по разработените по КПХУ концепции за привеждането на законодателството в съответствие с Конвенцията;
- да се преведат на български и да бъдат предприети действия по изпълнението на направените от Комитета за правата на хората с увреждания наблюдения и препоръки от 21 септември 2018 г.



### 3. Права на децата

---

През 2018 г. омбудсманът развива устойчиво своя експертен потенциал в областта на правата на децата, като надгражда основата, която създаде с новата си административна структура Дирекция „Права на детето“. Дирекцията се утвърждава като надежден и търсен партньор на граждани, родителски организации и структури на гражданското общество. Редица инициативи през 2018 г. на неправителствени организации са провеждани под патронажа на омбудсмана. Важна оценка на ролята на омбудсмана като защитник на правата на децата е наградата „Златна ябълка 2018 г.“. Наградата е присъдена на омбудсмана от Националната мрежа за децата за особен принос към благосъстоянието на децата в България. Над 150 организации, работещи активно в областта на детските права, номинираха българския омбудсман.

*„Това за мен е най-ценната награда, защото никога не съм мислела, че мога да я получа. При встъпването ми в длъжност като омбудсман част от вас протестираха, недоверието беше голямо. Това признание от всички вас доказва, че когато хората работят отдадено за обща кауза, когато целите са високи, предразсъдъците, предварителните притеснения и партийните окраски нямат значение. Когато има добра и справедлива кауза и хора, които работят за нея от сърце, рано или късно те застават рамо до рамо в един отбор, в една мрежа, в едно обединение и постигат целта, за която са се събрали, зад която стоят“,* заявява Мая Манолова на церемонията по награждаването.

През 2018 г. омбудсманът разгръща две национални кампании: Национална кампания за децата сираци и защита на правото им на наследствени или персонални пенсии и Национална кампания за отпадане на таксите в детските градини. Подкрепи инициативата за създаване на Национален детски парк, проведе десетки срещи с деца и ученици, избра млад омбудсман на община Стара Загора и отвори нови пространства за партньорска работа с родителски и неправителствени организации. Утвърди своята роля като говорител на интересите на децата, като независима институция за наблюдение на изпълнението на Конвенцията за правата на детето, разви механизми за осъществяване на граждански контрол върху ефективността на администрацията, органите и институциите на държавата. Застава зад обществени каузи и оказва натиск върху законодателната и изпълнителната власт за вземането на решения, които засягат правата и интересите на децата.

Като привлича вниманието към критични проблеми при реализирането на правата на детето в здравеопазването и образованието, при достъпа им до социални услуги и подкрепа за семейството, за повишаване на благосъстоянието на децата, омбудсманът се стреми да повиши институционалната и обществената чувствителност към правата на детето. Мотивира изпълнителната и законодателната власт да приемат закони и промени в нормативни актове само при ясни гаранции, че те ще окажат положително въздействие върху развитието на детето, осигуряват подкрепа на семейството и могат да доведат до по-качествена промяна в живота на българското дете.

Безспорно усилията на омбудсмана през изминалата година са насочени към създаване на ново законодателство за децата и лицата с увреждания за гарантиране на правата им в изпълнение на изискванията на Конвенцията за правата на детето и Конвенцията за правата на хората с увреждания. Бурните събития, свързани с

постоянните протести на майките на деца/лица с увреждания, дават нужния тласък на реформата в областта на правата на децата с увреждания.

Във връзка с нерешените проблеми, постъпващите жалби до омбудсмана и в сътрудничество с протестиращите майки е изготвен и внесен в НС проект на Закон за личната помощ. Същевременно от МТСП и с активното участие на институцията и организациите на и за хората с увреждания е започната работа по проектите на Закона за хората с увреждания и Закона за социалните услуги. До края на 2018 г. са разгледани и приети: Законът за личната помощ и Законът за хората с увреждания.

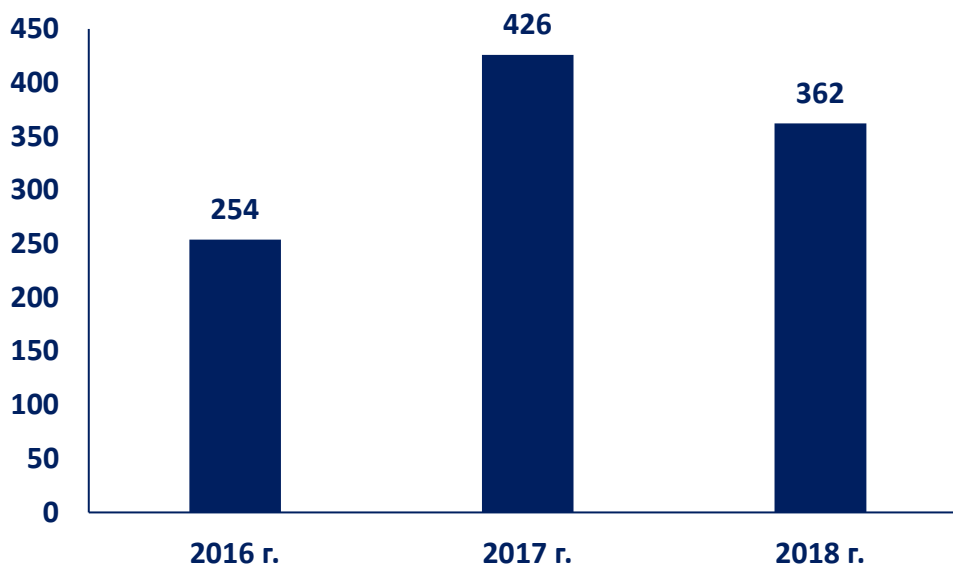
Правата на децата с увреждания и състоянието на политиките в България са основно застъпени в алтернативния доклад на омбудсмана, представен през 2018 г. на XX сесия на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания. Национално законодателство, което не отговаря в пълнота на Конвенцията за хората с увреждания, недостъпност на физическа и архитектурна среда за децата с увреждания, проблеми при осигуряване на подходящи помощни средства и медицински изделия, ограничен достъп до рехабилитация – това са само част от въпросите, поставени и разисквани пред Комитета.

В този годишен доклад омбудсманът поставя като основен акцент защитата на правата на децата, въввлечени в родителски конфликт. Особено тревожно е констатираното бездействие на отговорните институции, които години наред не могат да намерят адекватни механизми за защита на детето. Детето израства в среда на конфликти и неговото детство е заложник на родители и безсилие на институциите. Безспорно последиците за детето сега са тежки и никой не може да определи развитието му и какви модели на поведение ще следва.

Констатациите и препоръките в доклада отразяват и позицията на омбудсмана по актуалните процеси в областта на детските политики, изразява се мнение по тях, като се наблюдава и изпълнението на националните стратегически документи в областта на правата на детето. Националните политики се анализират през въздействието, което оказват върху благосъстоянието на децата. Този доклад е резултат и на съвместната работа на омбудсмана с деца и неправителствените организации.

Докладът за правата на детето няма само отчетен характер, това е акт, с който се поставят на вниманието на компетентните органи тенденции и проблеми, които изискват нормативни и управленски действия, воля и национално отговорни решения.

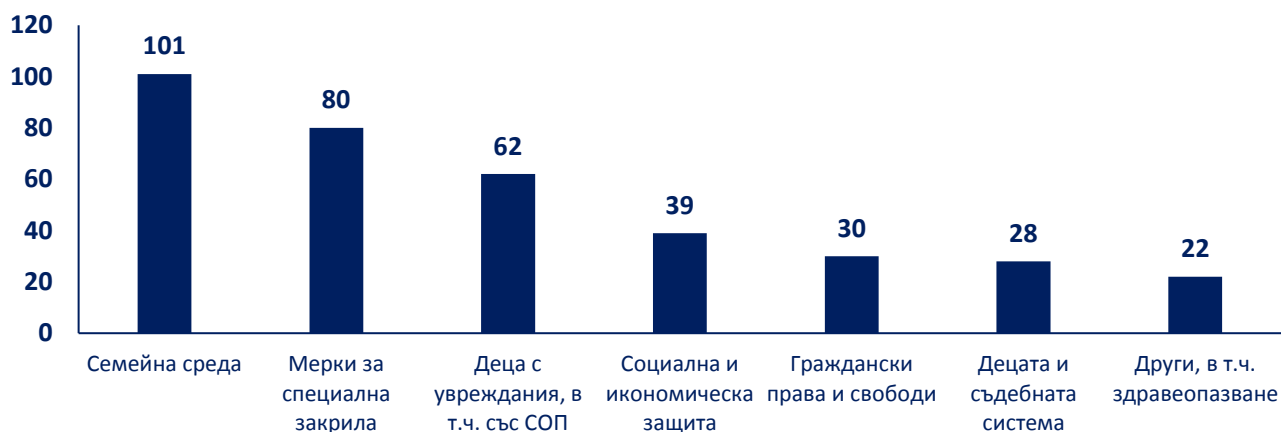
**Графика 1:** Жалби, свързани с правата на децата за периода 2016-2018 г., брой



През 2018 г. в Дирекция „Права на детето“ не са регистрирани колективни жалби, така както през 2017 г. постъпват над 80 жалби от граждани, които са по повод на публичното изказване на учителка, направено срещу децата със специални образователни потребности. Може да се направи изводът, че зад всяка една от тези 362 жалби и сигнали стоят конкретни истории, нарушени права на деца и проблеми, пред които са изправени семействата им. Повишеното обществено доверие към омбудсмана е една от причините за това да се поставят проблеми от граждани и да търсят подкрепа по въпроси, които са извън компетентностите на институцията, но въпреки това винаги се дават конкретни насоки за действие или съвет. Всяка жалба е предмет на задълбочена проверка, инициативи, препоръки и/или осъществени посредничества.

Настоящият доклад за правата на децата основно разглежда и систематизира проблемите, поставени в жалбите на гражданите и на организациите. В повечето от тях се съдържат твърдения за нарушени права на децата, поставят се на вниманието на омбудсмана важни обществени въпроси, изразява се мнение, позиция или се търси съвет.

**Графика 2:** Жалби по тип нарушение, свързани с правата на децата за 2018 г., брой



Важно е да се отбележи, че в главата „Право на образование“ и в „Право на здравеопазване“ се разглеждат и анализират жалби, свързани с правата на децата в тези сфери.

Значителна част от жалбите и сигналите до омбудсмана са подадени от неправителствени организации – Фондация „Помогни на нуждаещите се“, Сдружение „Да прегърнем дете“, Движение на българските майки, Тръст за социална алтернатива, Сдружение на помагащите специалисти в социалната сфера „Малки стъпки“ – гр. Плевен, като най-често омбудсманът е сезиран от Националната мрежа за децата, устойчив партньор на институцията в каузата за защита на правата на децата.

Жалбите са подадени от родители, членове на разширеното семейство, общественици, учители, съседни на семейството с искане за съдействие по конкретен проблем. В повечето случаи се обръщат за помощ родители, които сами се грижат за децата си, както например безработен баща от видинско село, който търси каквато и да е работа, за да може да издържа детето си.

#### • Типове нарушения

Най-висок е броят на жалбите, свързани със защитата на правата на децата в семейна среда – 101, като в тях влизат оплаквания от действия на органи за закрила, родителски конфликти, алтернативни грижи, семейни проблеми и др.

Следват жалбите за взети мерки за специална закрила по реда на Закона за закрила на детето, като те са 80: извеждане на детето от семейството, настаняване в приемна грижа и услуги от резидентен тип, осиновяване, оплаквания от действия на социални работници от отделите за закрила на детето.

Проблемите на децата със специални образователни потребности са сред устойчивите теми, по които се подават жалби. През 2018 г. те са 62.

В 28 жалби се поставят проблеми, свързани с прекомерната продължителност на делата, в които се засягат правата и интересите на деца.

Жалбите от сферата на социално-икономическата защита на правата на децата бележат ръст. Най-често се посочва, че бедността, в която живеят децата и техните



семейства, е причина за проблемите им. Откази за социално подпомагане или липса на такова са сред проблемите, по които всяка година се натрупват преписки.

Откази за финансово и организационно подпомагане на деца от страна на центъра „Фонд за лечение на деца“, лоша комуникация с администрацията му, липса на лекарства – това са само част от жалбите, които са в раздел здравеопазване, и те са 22.

И през тази година гражданите се вълнуват от липсата на социална и културна инфраструктура за деца в малките населени места, от състоянието на детските площадки, от вредната обществена среда и рекламите, от липсата на подходящи телевизионни програми за деца, достъп на децата до неподходящи за тях услуги чрез мобилните оператори; продажбата на енергийни бонбони за децата и др.

Изводите, които трябва да бъдат направени, са, че голяма част от старите проблеми, които омбудсманът извежда през годините, не намират своите ефективни решения. Предизвикателствата, пред които е изправена системата за закрила, не са решени, липсват адекватни ресурси за подкрепа на семейството, не се прилагат интегрирани подходи в работата на органите за закрила, има трудности в интегрираното образование и работата с деца със специални образователни потребности и това са само част от тези въпроси, които се съчетават с нови, произтичащи от бързи нормативни промени, забавени реформи и/или лошо правоприлагане.

#### • **Области на проблеми и въздействие**

Постъпилите в институцията жалби през 2018 г., свързани с правата на децата, както и обществените тенденции и проблеми, очертават следните основни групи:

##### • ***Право на качествени грижи като алтернатива на семейната грижа***

Въпреки че социалната промяна на грижата за децата, отглеждани в специализирани институции, е национален приоритет и страната ни прие и изпълнява важни стратегически документи, има редица проблеми, които омбудсманът поставя на вниманието на всички компетентни институции. Според омбудсмана една от основните причини е липсата на реформи в законодателната и административната сфера за подкрепа на семейството, с които да се гарантира правото на детето да расте в семейна среда. Бедността, уязвимостта на много български семейства, уврежданията при децата, както и промененият модел на семейна грижа са сред факторите, които водят до голям брой деца във формална грижа. По данни на неправителствени организации за 2018 г. децата, които не живеят в родните си семейства, са над 12 000. Омбудсманът настоява за приемане на пакет от законодателни мерки за нова и ефективна семейна политика, за интегриране на политиките, за професионална компетентност и ресурси за системата за закрила.

През 2018 г. е регистрирана по-висока чувствителност на гражданите и обществото по отношение на грижата за деца, която се предоставя в социални услуги от резидентен тип – центрове за настаняване от семеен тип (ЦНСТ), както и дневни центрове за деца с увреждания (ДЦДУ). Сред жалбоподателите са родители на деца, които са настанени в ЦНСТ или ползват услугите на дневните центрове за деца с увреждания, членове на персонала в услугите и граждани, които живеят в близост до тях и се оплакват от поведението на децата. Като проблеми в жалбите се посочва най-често: липса на дрехи и обувки за децата, лоша и недостатъчна храна, изготвени

еднотипни индивидуални планове за грижа, непрофесионално отношение към децата, с което се уронва достойнството им, липса на ресурси за услугата, липса на отношение на персонала към децата. През 2018 г. са регистрирани няколко жалби от деца, които са настанени в резидентните услуги, като основните им оплаквания са за лошо и грубо отношение към тях от страна на персонала.

При сигналите, касаещи насилие над дете в резидентни услуги, в повечето от случаите се сигнализират и органите на прокуратурата, което трябва да се оцени като добра възможност, въпреки че преобладават отказите за образуване на досъдебно производство.

**Пример:**

*В институцията на омбудсмана постъпва жалба от група адвокати за човешки права, които настояват да се предприемат категорични мерки за защита на правата на децата от Центъра за настаняване от семеен тип за деца и младежи с увреждания (ЦНСТДМУ) в Габрово. Като нарушители са посочени държавни и общински органи и техните администрации, а също и лицата, които се грижат за тях. С оглед на изнесените данни за услугата са нарушени правото на живот, на зачитане на физическата и психическата им цялост, правото на равнопоставеност и недискриминация. Комисията за защита от дискриминация, пред която е образувано производството, не е изследвала в дълбочина проблема, какво е провокирало насилието, как се организира и контролира услугата от компетентните органи.*

*Районна прокуратура – Габрово, с постановление от 6.08.2018 г. прекратява наказателното производство. Окръжната прокуратура отменя постановлението и връща преписката.*

*Трябва да се отбележи, че омбудсманът първи извършва проверка в социалната услуга в Габрово, провежда срещи с представители на всички компетентни институции, изпраща препоръки до различни институции и по този начин предизвиква вълна от последващи действия. Работата по случая продължава.*

Още при встъпването си в длъжност омбудсманът подчертава своя траен ангажимент към процеса на деинституционализация и защита на правата на децата в него. Извършва системен мониторинг на услугите за деца от резидентен тип, който реализира както чрез проверките от дирекция „Права на детето“, така и тези от Националния превантивен механизъм. Омбудсманът участва във всички форуми за деинституционализацията и правата на децата, като системно защитава своята позиция, че са необходими специални мерки за подкрепа на новите услуги от резидентен тип. За омбудсмана деинституционализацията не завършва с преместването на детето в новите услуги, а е само един етап от живота на децата и младите хора, които имат право на пълноценно социално приобщаване и интеграция, като усилията трябва да са насочени към изпълнение на тази цел.

Трябва да се отбележи, че сред жалбите има и такива, които са определено провокирани от междуличностни конфликти между възрастните, работещи предимно в услугите, или са с оплаквания от кмета, но като основна причина в тях се посочват различни обстоятелства, свързани с децата. Твърденията са за нарушени права на децата, напр. извършено насилие между децата и/или от страна на персонала върху тях, недостатъчна и бедна храна, липса на обувки, дрехи, учебници. Посочва се, че назначенията в социалната услуга са политически или са на близки до водещи фигури

в града, което е причина за лошото качество на грижата. Въпреки тези констатирани обстоятелства омбудсманът разглежда всяка жалба единствено през призмата на правата и интересите на децата и поради това винаги извършва внимателни проверки.

Проверките и препоръките на омбудсмана безспорно създават нови възможности за развитие на услугата: подобряват се оценките и плановете за грижата на децата, включват се по-конкретни дейности, които отговарят на потребностите на децата и младите хора; предприемат се действия за обучение и супервизия на персонала; ангажиране на месното управление, както и общността с проблемите и подкрепата им.

**Пример:**

*През 2018 г. към омбудсмана постъпва сигнал от Сдружение на помагащите специалисти в социалната сфера „Малки стъпки“ – гр. Плевен, в който се твърди, че 15-годишно момче от ЦНСДДМУ №5 в град Ловеч приема всекидневно над 45 различни лекарства. Причината за това е, че са поставени три различни диагнози и за всяка една от тях се изписват нови и нови лекарства. Молбата е да бъде осигурен преглед на момчето от водещи специалисти от Клиниката по детска психиатрия „Свети Георги“ в Александровска болница, София.*

*По повод конкретния случай са предприети редица действия: екип от дирекция „Права на детето“ извършва спешна проверка в ЦНСТДМУ, при която установява редица тревожни обстоятелства, свързани както с преместването на момчето от Смолян в Ловеч (извършено на принципа свободно място в услуга), така и за качеството на грижите. Писмо с препоръки се изпраща до председателя на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) и до лекари от Александровска болница. Установи се, че в услугата са извършени четири последователни проверки от ДАЗД. Съставен е акт за административно нарушение и наказание на директора на ЦНСТДМУ – гр. Попово, който е отказал да приеме дете. Сезиран е Медицинският одит с искане за проверка на поставените диагнози и големия брой лекарства.*

*С посредничеството на институцията на омбудсмана е извършен преглед на момчето от детски психиатри, като са ограничени лекарствата, които приема. Редица проблеми идват и от това, че момчето е активно, но в услугата, в която е настанен, има само деца със средна и тежка степен на умствена изостаналост и той не може да контактува с тях, което го изнервя и той проявява агресия към персонала и към децата.*

*Установените пропуски по случая показват, че продължават да се прилагат подходи, които противоречат на принципите, изведени в Националната стратегия „Визия за деинституционализация“. Момчето е преместено в новата услуга, без да се отчитат неговият интерес и потребности. В социалната услуга не се работи индивидуално, персоналет не разбира значението нито на адаптацията, нито формира отношение към него. Върху момчето, което още през 2014 г. има поставена диагноза „синдром на битото и поругано дете“, е осъществяван системен психически тормоз от страна на член на персонала в ЦНСТДМУ №5, гр. Ловеч.*

**Основни препоръки:**

- необходима е целенасочена политика за развитие на човешкия ресурс за осигуряване на подготвени кадри за процеса на деинституционализация;
- повишаване на заплащането на работещите в сектора;

- промяна на финансирането на социалните услуги, което да отговаря на потребностите на децата в тях, да гарантира прилагане на индивидуален подход, както и да осигурява постоянно обучения на персонала и супервизия;
- осигуряване на правото на децата и младите хора да ползват съпътстващи услуги в общността;
- въвеждане на нови социално-педагогически и терапевтични подходи за работа в услугите, което изисква промяна на методики и щатно разписание;
- утвърждаване на механизми за регионална координация и въвеждане на междусекторен подход на работа между трите основни сфери – образование, здравеопазване и социална политика;
- приемане на национални програми, ресурсно и финансово обезпечени за подкрепа и интеграция на млади хора, напуснали резидентната грижа;
- насочване на усилията на системата за закрила към подкрепа на семейството и предотвратяване на извеждането на детето и настаняването му в алтернативна грижа.

#### • **Право на здравна грижа**

Протестите на родителите, на пациентски организации, както и увеличаването на жалбите в сектора здравеопазване за деца показват, че има редица структурни проблеми в областта на детското здравеопазване, за които трябва да се вземат адекватни мерки. През годината постъпват над 40 жалби, в които се поставят проблемите на достъпа до качествено детско здравеопазване.

#### – **Закриване на центъра „Фонд за лечение на деца“**

По повод на жалби, свързани с достъпа на децата до качествени здравни услуги, осигурен чрез центъра „Фонд за лечение на деца“ (ЦФЛД), омбудсманът многократно се обръща към министъра на здравеопазването, като отбелязва, че са необходими целенасочени мерки за подобряване на неговата работа и комуникацията с родителите. Публичната позиция на омбудсмана е, че както всеки един обществен механизъм, така и ЦФЛД се нуждае от постоянно политическо и обществено внимание, задълбочен анализ на работата му, изследване на предизвикателствата, пред които са изправени родители и деца, постоянен мониторинг и допълнителни ресурси. Без да се прилага нито една от тези възможности, се взема бързото решение за закриване на ЦФЛД, което се превръща в една от най-чувствителните и обсъждани теми в края на 2018 г. Закриването на фонда предизвика вълна от протести, становища на неправителствени организации и пациентски структури. В тази връзка омбудсманът изрази позиция, че е лоша законодателна практика да се правят структурни промени чрез промени в Закона за държавния бюджет и без обществено обсъждане.

В своя препоръка до министъра на здравеопазването омбудсманът поставя редица въпроси, отговорите на които според него се дължат най-вече на децата и на обществото:

– *Как принципът, по който работи НЗОК за разходна ефективност, ще бъде съвместим с най-добрия интерес на децата? Как ще бъде осигурено лечението на деца извън Европейския съюз и как НЗОК ще организира този процес?*

– Как НЗОК ще заплаща лекарства за деца с тежки онкологични заболявания и други, които не са включени в реимбурсната листа на НЗОК, както и медицински храни?

– Как НЗОК ще гарантира на децата достъп до подходящите медицински изделия, а не достъп до най-евтините?

– Как НЗОК ще осигури откритост, публичност и прозрачност в своята работа в случаите на финансово и организационно подпомагане на лечението на дете?

– Има ли конкретен план с конкретни дейности и отговорности, който да гарантира, че в процеса на прехвърлянето няма да бъде застрашен животът на нито едно дете? Как ще бъде организирана дейността на НЗОК за финансово и организационно подпомагане на лечението на дете и предвижда ли се изготвянето на специален нормативен акт?

– Как ще продължи практиката за набиране на допълнителни средства чрез кампании и месечни дарения на физически и юридически лица и как това ще се впише в методите на работа на НЗОК?

Въпреки отговора, който е получен от министъра на здравеопазването на тези въпроси, омбудсманът намира, че той не дава адекватен отговор и не гарантира в пълнота достъпа на децата до възможно най-високите стандарти на здравна грижа.

#### – Чернодробна трансплантация на деца

През 2018 г. в институцията на омбудсмана постъпват жалби от родители, чиито деца имат нужда от чернодробна трансплантация. Тези жалби са подкрепени от Асоциацията на чернодробно трансплантираните в България. Призивите, които са отправени, са да не се правят „здравни експерименти с българските деца“. Гражданите твърдят, че в България няма добра практика за извършване на чернодробни трансплантации на малки деца, не се инвестира в обучението на лекарски трансплантационни екипи и отбелязват особено тревожните данни за грижите в следоперативния период.

#### **Примери:**

*Към омбудсмана се обръщат родителите на четиригодишно момиченце, което е с рядко генетично заболяване. Детето е късно диагностицирано поради липсата на специалисти, като в този период то не получава и адекватно лечение. Последствията са чернодробна цироза и краен стадий на чернодробно увреждане.*

*Родителите подават документи в ЦФЛД, като аргументират искането си за лечение в Германия със състоянието на детето, ниската му възраст и опита, който има в немския медицински център именно с такива заболявания. Становището на лекуващите лекари от Специализирана болница за активно лечение „Проф. Иван Митев“ – София, е, че следва да се подготви детето за трансплантация в чужбина, но решението на ЦФЛД е тази трансплантация да се извърши в България, като не се приемат никакви доводи нито на семейството, нито на лекуващите специалисти.*

*Във връзка с молбата на родителите омбудсманът предприема редица действия: проведе редица разговори с министъра на здравеопазването и неговия екип, изпраща спешна препоръка, обръща се към членовете на Обществения съвет към ЦФЛД, но за съжаление се стига до отказ за лечение на детето в чужбина.*

*Изправено пред тази ситуация, семейството е принудено да емигрира в Германия, за да осигури адекватно лечение на детето си.*

\* \* \*

Друг случай, по който работи омбудсманът, е на двумесечно бебе, което е с атрезия на жлъчните пътища и липса на жлъчен мехур. Поради натрупаното недоверие към ЦФЛД родителите се отказват от възможността да подадат документи, като откриват дарителска сметка за набиране на средства, стартират и кампания в платформа за благотворителност. Събират над 250 000 евро, необходими за операция на детето в Германия, като е важно да се подчертае, че с образец S2 тази операция би струвала между 80 и 120 хиляди евро. Това са средства, които НЗОК заплаща на клиниките с формуляр S2.

Гражданите се обръщат към омбудсмана, като поставят и проблеми, свързани с:

- провеждане на имунизация въпреки налични противопоказания при децата;
- непровеждане на задължителни имунизации от общопрактикуващ лекар, искане за отлагане на имунизация на дете;
- протестно писмо относно „въвеждане на задължителна имунизация за варицела в българския имунизационен календар“;
- за разширяване обхвата на пренаталните изследвания с оглед предотвратяване малформации и увреждания на плода;
- родители изразяват несъгласие с изискването от общопрактикуващите лекари да заплащат за издаване на медицински бележки на техните деца при отсъствие поради заболяване от детско/учебно заведение;
- незаплащането от НЗОК на лекарствените продукти за лечение на острите заболявания при деца, с което се създават предпоставки за нарушаване на техните права и финансово натовазва родителите им, а в някои случаи става причина за неефективно лечение или за непровеждане на лечение;
- проблеми с рехабилитацията на деца с увреждания.

### Основни препоръки:

- създаване на механизми за граждански контрол върху решенията на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) след вливането в нейната структура на ЦФЛД;
- заплащане на медицинските изделия от НЗОК, използвани при лечението на деца;
- разширяване на обхвата на пренаталните изследвания с оглед предотвратяване малформации и увреждания на плода;
- увеличаване финансирането на клиничните пътеки за рехабилитация на деца;
- приемане и прилагане на програми за подобряване на сексуалното и репродуктивното здраве, насочени към децата и уязвимите групи;
- осигуряване на възможности за своевременна диагностика и лечение на различни психични нарушения при децата;
- прилагане на интегрирани медико-социални подходи към децата с хронични заболявания и редки болести;
- възстановяване на практиките за домашни посещения от медицинско лице

при деца от 0 до 3 години, като за целта се приемат нормативни разпоредби и се осигури финансиране;

- създаване на специална структура за управление на политиките за детско и майчино здравеопазване в МЗ;
- изграждане на Национална детска болница в България.

#### – Детско хранене

През 2018 г. постъпват жалби, свързани с храненето на деца, които имат различни здравословни проблеми. Това е нова тема за омбудсмана и нейното разглеждане показва, че има много нерешени проблеми в тази сфера, особено в организацията на храненето в детските градини и в началното училище. Известно е, че качеството на храната, която консумират децата, и тяхното здраве и благополучие съществува пряка връзка. Установява се, че децата имат сериозни здравни проблеми – диабет, алергии, които са следствие то нездравословно хранене и некачествено съдържание на всекидневно консумираните храни.

Непълна законодателна уредба за храненето на децата, липса на финансови ресурси и дълго отлагани решения, са основните оплаквания от съдържанието на жалбите.

#### **Пример:**

*В институцията на омбудсмана постъпва жалба от баща, който изразява недоволството си от храните и напитките, които се предлагат в училищните лавки, бюфети и столове. Той смята, че има проблем в нормативната уредба за здравословното хранене на децата и това създава условия, които застрашават здравето на учениците. Като доказателство посочва редица нормативни текстове, с които се ограничавало използването на „остатъчни пестициди и нитрати над максимално допустими стойности в плодовете и зеленчуците“, „неизползването на храни, съдържащи генетично модифицирани организми, и храни, обработени с йонизиращи лъчения“, както и изисквания към киселото мляко, сиренето и кашкавала, които трябва да отговарят на БДС. Според него тези и още редица забрани не са регламентирани в Наредба №37, с която се допускат сериозни компромиси с детското и ученическото хранене. Обръща се към омбудсмана с предложение за законодателна инициатива.*

*Омбудсманът извършва проверка, при която установява, че проблемът е създаден с отмяната на Наредбата за изменение и допълнение на Наредба №9 от 2011 г. за специфичните изисквания към безопасността и качеството на храните, предлагани в детските заведения и училища, както и към храни, предлагани при организиране на мероприятия за деца и ученици. Действащата Наредба №37 от 21 юли 2009 г. е непълна и с нейните разпоредби не може да се осигури ефективно здравословно хранене на децата.*

#### – Деца с цьоликалия (деца с непоносимост към глутен)

Цьоликалията е едно от най-разпространените автоимунни заболявания, което се среща при повече от 1% от населението в световен мащаб. Единственото решение за тези хора е да спазват стриктна безглутенова диета през целия си живот.

Проблемите, които срещат тази група деца, са много, като се започне с несъобразеното със заболяването им меню в детските градини и в училище, мине се през липсата на подходящи за тях храни в училищните павилиони и се стигне до социалната им адаптация и интеграция.

Сред въпросите, които поставят родителите, са, че тези, които имат контакт и работят с децата, като учители и възпитатели, не са информирани за заболяването и това води най-често до изолиране на детето в училището и в детската градина.

Сред предложенията на родителите са: промяна на средата и отношението към децата, като например: задължително да се изготвя индивидуален план за детето с неговата лична клинична история; осигуряване на сътрудничество между професионалистите в образованието, здравеопазването и социалните дейности; действия при кризисна ситуация. Всички тези мерки помагат на децата с цъоликалия да се интегрират по-лесно.

**Пример:**

*Към омбудсмана постъпват жалби от Асоциация „Цъоликалия – България, живот без глутен“, в които се настоява да бъдат предприети адекватни мерки за подкрепа на децата с този проблем. Техните предложения имат за цел да докажат на институциите и на обществото, че безглутеновото хранене не е пречка за децата да живеят нормално. Отношението към децата с цъоликалия в детски градини и в училище във връзка с храненето им те определят като дискриминационно. Недоволството на родителите е, че още през 2015 г. именно по тяхна инициатива са предприети частични мерки, но дори и те са останали изолирани. Към този момент само две детски градини в София готвят специално за деца с цъоликалия.*

*В хода на проверките, както и по време на срещите с родителите, омбудсманът извежда редица въпроси, които изпраща до компетентните институции, а именно: защо в детските градини и в училищата не се предлага подходяща храна за децата с цъоликалия, защо липсва ефективен контрол по отношение на производителите на храни, както и по отношение на храната, предлагана в обществените заведения, защо не е въведено обучение за специалистите, които работят с децата, и не им се предоставя достатъчно информация за заболяването. Един от водещите въпроси е: защо държавата не поема част от храненето на децата с цъоликалия, какъвто е подходът в много европейски държави.*

*Омбудсманът продължава да работи по темата, като ще организира обществена дискусия.*

### **Основни препоръки:**

- да се въведе индивидуален план за хранене на децата с проблеми в детските градини и училища;
- да се актуализира нормативната уредба, като се въведат диетичните храни в Наредба №2 за здравословно хранене на децата на възраст от нула до три години; в Наредба №6 за здравословното хранене на децата на възраст от 3 до 7 години в детски заведения и в Наредба №37 за здравословното хранене на учениците;
- да се актуализира Рецептурника за ученическо столово хранене;
- да се предприемат действия за информиране на училища и детски градини за организиране на диетично хранене на децата с проблеми;
- да се провеждат информационни кампании за проблемите на храненето на децата, както и за здравословното хранене на децата.



### • **Защита на правата на деца с увреждания**

През 2018 г. преобладават оплакванията относно липсата на достатъчно възможности за включване на децата с увреждания като потребители на асистентска помощ.

Очакванията са, че чрез приетия Закон за личната помощ ще бъдат разрешени настоящите проблеми при асистентските услуги, като се осигури качествена подкрепа на нуждаещите се съобразно индивидуалните им потребности.

Запазва се тенденцията към увеличаване броя на жалбите във връзка с реда за предоставяне на помощните средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия за децата с увреждания; размера на целевата помощ за покупката или изработката им; тяхното качество и експлоатационния им срок.

След категоричното настояване на омбудсмана и за преодоляване на затрудненията, пред които са изправени хората с увреждания, в Закона за хората с увреждания е предвидено, че от 1 януари 2020 г. финансирането и предоставянето на помощните средства, приспособленията, съоръженията и медицинските изделия за хората с увреждания, в т.ч. за децата с увреждания, ще се осъществяват въз основа на механизъм и стандарти за качество.

В Закона за хората с увреждания е регламентирано още, че механизмът и стандартите се изработват и утвърждават съвместно от МЗ и Националната здравноосигурителна каса. С тези текстове следва да бъдат решени проблемите с помощните средства, приспособленията, съоръженията и медицинските изделия.

### **Основни препоръки:**

- редовен преглед на достъпността на архитектурната и физическата среда за децата с увреждания;
- осигуряване на ресурси за адаптиране на училищната среда за децата с увреждания;
- въвеждане на регистри с база данни за децата с увреждания;
- осигуряване на достъп до качествено образование за децата с увреждания, които са настанени в услуги от резидентен тип;
- преглед на уредбата за рехабилитация за децата с увреждания;
- облекчаване на административната тежест за родителите на деца с увреждания за документи, които подават за различни услуги;
- въвеждане на планове за дългосрочна грижа;
- осигуряване на възможности за спортни занимания на деца с увреждания.

### • **Право на децата на достъп до интегрирано образование**

#### – **Деца със СОП**

Омбудсманът разглежда интегрираното образование на деца със специални образователни потребности (СОП) като сбор от задължителни елементи, като всеки от тях е важна част от механизма за включване на детето:

- достъпна среда;
- подготвени учители;
- достатъчно допълнителна подкрепа;

– систематизирано и активно общуване между учители, специалисти и родители.

Именно през тази призма омбудсманът разглежда жалбите и отправя своите препоръки към компетентните институции, като предприема действия за подобряване на обществената и институционалната среда за децата. През 2018 г. жалбите, подадени за деца със СОП, бележат лек ръст, като в преобладаващата част от тях се посочва, че децата с увреждания все още не са добре приети в българското училище, особено в столичните училища. Сред причините за това са: бавно променящи се обществени нагласи, липса на целево финансиране на общата подкрепа, както и недостатъчна допълнителна подкрепа. Родителите отбелязват, че училището не е приобщаващо и не е толерантно към различните деца, а протестите на учителите са, че не са подкрепени и не се чувстват овластени със знания и ресурси.

Поради липса на финансови средства не се назначават така необходимите помощник-учители, които да работят с децата със СОП. Това води до объркване и напрежение в класната стая и училищната среда. Наблюдава се мълчаливо отхвърляне на деца заради уврежданията им, както и страх от това, че училището няма да се справи. Честите репортажи по телевизията, в които се засяга тази тема, също помагат в тази посока, а именно случаите да се разглеждат като злободневни и прецедентни. Доста често те са предизвикани от родители или от инициативни комитети на родители, които се подписват с искане да бъде преместено в друго училище детето, което „оказва системен тормоз над съучениците си и учителите“. Децата предимно са със специални образователни потребности и най-често са с наличие на „емоционално разстройство със социална тревожност в детството“.

**Пример:**

*13 родители на деца от втори клас от Русе се подписват в подписка, с която искат дете със СОП да бъде преместено в друго училище, като настояват да бъде променен Законът за предучилищното и училищното образование. Причините, които се посочват, са, че детето осъществява системен физически тормоз над другите деца в класа.*

*Извършената проверка установява, че детето е с наличие на „емоционално разстройство със социална тревожност в детството“. С него работят специалисти за предоставяне на подкрепа. По думите на училищното ръководство твърденията в жалбите на родителите са силно преувеличени. Комисията констатира, че класният ръководител не е предприел необходимите мерки за по-успешно приобщаване на детето в класа, не работи активно с родителите, за да предотврати ескалирането на напрежението.*

*На проведена среща с родителите те са се държали „грубо и арогантно“ както към ръководството на училището, така и към майката на момчето със СОП.*

**Констатации:**

- Недостатъчни ресурсни учители и специалисти, малко на брой часове за работа с децата.
- Недостатъчна допълнителна подготовка на общообразователните учители за подкрепа на децата със СОП при усвояване на учебния материал.
- Липсват адекватни помагала и учебни материали, които са съобразени с индивидуалните особености и потребности на децата със СОП.

- Чести спорове между учители и родители, като родителите се обвиняват, че не са достатъчно ангажирани с образованието на децата си.
- Родителите са търсени от училището само в случаи на проблем с детето.

### Основни препоръки:

- детето трябва да е в центъра на мерките и около него да се изгражда мрежа за подкрепа;
- осигуряване на постоянна подкрепа за учителите;
- осигуряване на помагала и учебни материали, които са адаптирани съобразно индивидуалните потребности на децата със СОП;
- образователните институции да носят отговорността и да посрещат нуждите на всяко дете;
- училището да развие умения за комуникация с родителите и да се отнася към тях като към свои партньори, те са търсени в момент на проблем с детето;
- нова структура на комуникация с ясни цели, конкретни стъпки и план за общуване на родители и учители, която да бъде приложима за всяко училище;
- подобряване на всички нива на разбирането за приобщаващото образование.

- **Защита на децата от всички форми на насилие и телесно наказание**
  - **Деца – жертви на насилие и престъпления**

**Транспониране на Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления от 25 октомври 2012 г.**

Омбудсманът с особено внимание проследява мерките и действията на органите по отношение на особено уязвимата група деца – жертви на насилие и престъпление. Целта на редица инициативи и форуми, които омбудсманът организира, е да ангажира вниманието на обществеността и на компетентните органи върху една от най-болезнените теми в нашето общество – насилието над деца и механизмите за ефективна защита на правата на децата, жертви на престъпление. Този проблем е във фокуса на проведения от омбудсмана форум, реализиран съвместно с УНИЦЕФ и фондация П.У.Л.С., „Предизвикателства и препоръки пред гарантиране правата на децата, пострадали от насилие" с участието на представители на различни министерства, неправителствени организации и експерти.

За съжаление измененията на НПК изключват мултидисциплинарния и междуинституционалния подход и изцяло подменят смисъла на индивидуалната оценка на детето. В НПК индивидуалната оценка е приела форма на експертиза (в чл. 144, ал. 3), не е уредена ясно и не е задължителна. Това означава, че извършването на индивидуална оценка на децата, пострадали от престъпление, ще се прави по преценка на съответния орган, което на свой ред поставя под въпрос прилагането на специфичните мерки на защита, тъй като необходимостта от тях няма да бъде анализирана и оценена. Важно е да се подчертае, че правото на децата на редица други форми на подкрепа като работа със специалист ще продължава да се случва на принципа на желанието на разследващия орган, а не като право на детето, което може да бъде поискано от родител или законен представител и което може да бъде

обект на индивидуалната оценка във връзка с правото на пострадалото дете да бъде чуто. Действащият НПК не предвижда участието в процеса на отдел „Закрила на детето“, когато пострадалото лице е дете, както и каквато и да било форма на застъпничество за децата, пострадали и/или свидетели на престъпление. Разпитът на децата започва директно в полицията, а особен представител на детето в редките случаи, в които се назначава, е във фазата на досъдебното и съдебното производство, което е вече на късен етап. Така като цяло не е предвиден подход на управление на риска за детето, с което не се гарантират неговите права.

Предвид гореизложеното омбудсманът се обръща към председателя на НС с препоръка за предприемане на действия за въвеждане в пълнота на разпоредбите на Директива 2012/29/ЕС, като предлага да се предвидят изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, с които да се гарантира:

- задължение на органите за изготвяне на индивидуална оценка на детето, жертва на престъпление;

- в разпоредбата на чл. 140, ал. 5 НПК, съгласно която разпит на малолетен и непълнолетен свидетел в страната може да се извърши при вземане на мерки за избягване на контакт с обвиняемия, включително в специално оборудвани помещения или чрез видеоконференция, да отпадне възможността за преценка и нормата да придобие императивен характер.

#### – **Насилие в училищната среда и в детските градини**

Въпреки конкретните мерки, които са предприети в повечето български училища и детски градини, свързани с ограничаване на проявите на насилие и тормоз на децата, то училищната среда си остава мястото, където най-често има случаи на насилие. Показател за това са над 50 жалби, подадени от родители и от деца.

Сред най-честите оплаквания са, че не се спазва предвиденият нормативен ред, по който се сигнализира за инцидент и извършено насилие. Установяват се случаи, в които директорите не са създали необходимата организация за изпълнение на механизма за противодействие на училищния тормоз – не е подаден сигнал за дете в риск в отдел „Закрила на детето“ и/или полицията, родителите на пострадалото дете не са уведомени навреме, не се вписват инцидентите в Училищен дневник за справяне с училищния тормоз.

#### **Пример:**

*Към омбудсмана се обръщат родителите на дете от трети клас, което е пострадало при инцидент с момиче от същия клас. При сблъсъка му счупен кракът. Родителите твърдят, че ръководството на училището не е реагирало адекватно, не е предприело необходимите действия и е решило да прикрие сбиването. Момчето е оставено само на стълбите на училището, за да изчака да го вземат родителите му.*

*Директорът изслушва обясненията на класния ръководител, но те не са отразени в училищната документация и не е сезиран отдел „Закрила на детето“.*

*При проверката се установява, че не са спазени разпоредбите на т. 2 от Механизма за противодействие на училищния тормоз между децата и учениците в училище, както и на чл. 45 от Наредбата за приобщаващото образование. За дълго време двете деца – това, което е пострадало, и това, което извършва акта, отсъстват от училището. Директорът не е осъществил контрол за провеждане на среща между родителите на двете деца. С оглед на констатираните нарушения на директора и в*

изпълнение на препоръката на омбудсмана Регионалното управление на образованието в София-град издава заповед със задължителни предписания на директора на училището.

В процеса на проверките по жалбите се установява, че родителите не познават механизмите за подаване на сигнали за насилие, не информират ръководството на училището за това, а предпочитат да подават жалби до омбудсмана. Има родители, които не искат да приемат, че детето им има нужда от специализирана подкрепа, и ползват жалбите като повод за извършване на редица проверки в училището. В повечето случаи се установява, че родителите имат лоша комуникация с ръководството на съответното училище, с класния ръководител и/или с педагогическия съветник.

Като се отчита, че всеки гражданин има право да потърси правата си чрез подаване на жалба до институцията, омбудсманът е на мнение, че първо трябва да се потърси диалог с екипа на училището.

**Пример:**

*Жалба, в която са изнесени твърдения за оказан физически тормоз върху ученик от пети клас в столично училище. Бащата на момчето твърди, че синът му е малтретиран постоянно от своите съученици.*

*Проверката установи, че в училището не са постъпвали писмени сигнали от бащата за случаи на насилие и тормоз, както и за кражба на лични вещи на ученика. Педагогическият съветник на училището многократно провежда разговори в класа. Установява се, че сигналите за насилие и тормоз са подадени към омбудсмана, след като на родителите на момчето са предложени мерки за овладяване на проблемното му поведение: диагностициране на дефицитите му и набор от действия за обща подкрепа за личностно развитие; консултиране и предоставяне на становище от екип специалисти в областта на развитието на децата и избор на друга форма на обучение. Родителите на момчето са поканени на среща, за да се обсъдят планираните мерки, но те категорично отказват участие и съдействие.*

**• *Защита на правото на детето да поддържа контакт с двамата си родители***

Сред жалбите за нарушени права на децата най-голям брой са за нарушени права на децата на лични отношения с родителите им.

Жалбите се подават от родители, лишени от възможността да реализират лични отношения с децата си. Въпреки че в жалбите си родителите търсят защита на тяхното право, омбудсманът винаги разглежда тези случаи през призмата на нарушено право на детето да поддържа лични отношения с родителите си, което право е изрично регламентирано в Конвенцията за правата на детето и е част от вътрешното ни законодателство. Безспорно е, че правото на детето е нарушено, когато единият родител ограничава, възпрепятства и отказва да съдейства на органите, така че детето да има пълноценен контакт с другия родител.

Често децата се използват като инструмент за постигне на надмощие на единия родител спрямо другия. За омбудсмана изключително тревожни са случаите, в които децата порастват в тези конфликти.

И в този годишен доклад омбудсманът подчертава, че в родителските конфликти се нарушават редица права на детето, а именно:

- правото на детето да поддържа контакт с двамата си родители;
- правото на образование;
- правото да расте в сигурна и безопасна среда;
- правото на детето на достъп до подходящи социални услуги;
- правото на справедлив съдебен процес.

За омбудсмана това са едни от най-трудните за разрешаване случаи, тъй като в основата им стои конфликт между родителите, който понякога протича изключително ожесточено и в продължително време. Родителите се обръщат към всички институции: социални служби, полиция, прокуратура, съд, съдебни изпълнители. Доста често се констатира, че преди да потърсят съдействие от органите за закрила, те се обръщат към омбудсмана.

За съжаление през 2018 г. няма никакво развитие по отношение на ефективността на действията на органите за закрила на правата и интересите на децата, въввлечени в родителски конфликт. Нещо повече, институциите не разполагат с ресурс за разрешаването на тези случаи. Различните органи в зависимост от правомощията им имат различни инструменти за въздействие, като основният проблем е доколко те са ефективни и при прилагането им защитават ли интереса на засегнатите от конфликта деца.

- **Правомощия на дирекциите за социално подпомагане**

Законът за закрила на детето регламентира правомощията на дирекциите за социално подпомагане като орган за закрила на детето, но през годините се установява, че действията и мерките, които могат да предприемат, не дават очакваните резултати и са неефективни. С тях не може да бъде осигурена защитата на правата на децата в родителски конфликти.

Правомощията на социалните работници могат да бъдат обобщени по следния начин: изготвяне на протоколи, удостоверяващи кой се е явил и кой не, какво е казал, извършил или не; изготвяне на планове за действие, които никой не изпълнява; отправяне на писмени покани до родители за провеждане на срещи, на които никой не се явява. Оказва се, че социалните посещават адреси, на които са посочени, че живеят децата, но те отдавна са ги сменили.

Най-общо работата на социалните служби се изразява в посещения в домовете на гражданите и срещи с децата, при констатирани рискове те откриват работа по случай, изготвят протоколи, планове, консултират родителите за отговорностите им, детето и родителите се насочват да ползват социални услуги в центровете за обществена подкрепа. Установява се, че социалните служби не могат да реагират адекватно на динамиката в развитието на конфликта.

Родителите най-вече търсят социалните работници с въпроси и за съвети, като напр.: какви начини да изберат, за да примиряват позициите си и да постигат сами споразумения по отношение на децата. Много често въпреки констатирано несъдействие от родител, както и друго противоправно поведение – като напр. родител без съгласието на другия родител променя постоянния адрес на детето, премества детето в друго учебно заведение, не се ангажира с отговорността му.

Омбудсманът констатира, че много често социалните работници са подложени на изключителен стрес при работата по тези случаи, като трябва да се справят и с неуважително отношение на някои родители, вкл. са обект и на заплахи. Доверието на гражданите към социалните работници е изключително ниско, те не вярват и не са убедени, че биха им съдействали да се срещат с децата си.

Констатациите на омбудсмана, направени въз основа на жалбите, е, че социалните мерки не са ефективни; въпреки изготвените планове, протоколи и проведени срещи и консултации детето не е защитено. През годината няма предприети никакви действия за промяна в тази насока.

- ***Действия на омбудсмана***

По отношение на органите за закрила в работата по конкретни случаи омбудсманът препоръчва най-често да се организират междукейпни срещи, както и семейни конференции с оглед запознаване с конкретната история на конфликта, какво е отражението му върху детето и приемане на мерки за защита на правата на детето. Омбудсманът е воден от разбирането, че тези срещи водят до създаване на интегрираната среда и до повишаване на доверието на гражданите към социалните работници, тъй като могат да бъдат свидетели на ангажираност по проблемите им. На тези срещи омбудсманът настоява за предприемане на конкретни действия и мерки съобразно конкретната ситуация, внимателно изследване и проучване на всички важни обстоятелства за детето.

- ***Ролята на съда***

Съдът е институцията, която може да разреши спора между родителите по отношение на упражняването на родителските права. За съжаление обаче постановеното съдебно решение не слага край на родителския конфликт, тъй като омбудсманът системно констатира неизпълнение на съдебно решение – явление, което придобива форми на системност и е по-скоро практика, отколкото изключение в родителските конфликти.

Омбудсманът констатира съществен проблем по отношение на времето, за което се разглеждат от съда делата, в които се засягат правата на децата. Липсата на своевременно постановяване на решения по отношение на упражняването на родителските права, особено когато родителите са в конфликт, безспорно се отразява неблагоприятно върху емоционалното и психическото състояние на децата. Освен това е нарушен и основен принцип, че делата, в които се засягат права на деца, трябва да се разглеждат във възможно най-кратки срокове и приоритетно.

През годината се засилва тенденцията гражданите да изразяват недоволство най-вече от това, че при разглеждане на делата съдът не изследва изчерпателно всички факти и обстоятелства, които са в интерес на децата.

- ***Действия на омбудсмана***

За омбудсмана тези оплаквания дават ясен знак, че съществуват проблеми, за разрешаването на които компетентните органи трябва да предприемат действия за намиране на решения. С оглед на защита на интересите на детето и спазването на принципа на правораздаване в разумен срок омбудсманът сигнализира Инспектората към Висшия съдебен съвет по конкретни случаи.

- **Ролята на съдебните изпълнители**

За съжаление при родителските конфликти поведението на родителите невинаги е в съответствие със съдебния акт. Родителят, отглеждащ детето, може да реши, че в дните на лични отношения, постановени от съда, няма да подготви детето за среща с другия родител и така осуетява срещите им.

В тези случаи се образува изпълнително производство за предаване на дете, но регламентираният изпълнителен способ не гарантира предаване на детето. Не са редки случаите, когато по образувано изпълнително производство за предаване на дете за осъществяване режим на личен контакт родител укрива детето в дълъг период от време. Съдебният изпълнител изпраща покани, налага глоби, но единствено от волята на родителя зависи дали ще изпълни съдебното решение. За омбудсмана са известни и случаи, когато на деня и часа за предаване на детето то заявява, че не желае да види родителя си.

Така разписаният механизъм за предаване на дете не може да се определи като работещ и ефективен. Още повече че е изключително стресиращ за децата, които не са подготвени по подходящ начин, и предаването се извършва в среда, която трудно може да бъде определена като дружелюбна.

- **Ролята на прокуратурата**

Неизпълнението на съдебен акт съставлява престъпление, но прокуратурата рядко образува производства за неизпълнение на съдебното решение в частта за лични отношения. Дори наказанието да е наложено, то няма никакъв възпиращ ефект върху виновния родител. Преди измененията от Наказателния кодекс, обн. в ДВ, бр. 16 от 2019 г., омбудсманът в изпълнение на правомощието си по чл. 19, ал. 1, т. 11 от Закона за омбудсмана информира органите на прокуратурата за престъпление от общ характер.

- **Възможностите на полицията**

Възможностите на органите на МВР, с които могат да съдействат на родител, са: да обявят едно дете за общодържавно издирване тогава, когато другият родител го е отвел в друго населено място и го укрива, както и да приложат мярката полицейска закрила. Санкцията обаче за родител не се налага, ако през времето на укриване на детето то може да бъде в риск от увреждане на неговото психическо и физическо здраве.

Думите на един съдия: *„Ако днес един родител ме попита по какъв начин може да упражни родителските права, респ. да вижда и взема детето си за осъществяване на режим на личен контакт, когато другият родител отказва доброволно да го предаде, отговорът ми би бил: по никакъв начин.“*

Изводите, които се налагат от практиката на омбудсмана, е, че органите и техните действия не водят до преодоляването на конфликта между родителите и децата не получават ефективна защита на техните права. Регламентираните мерки не са ефективни, нямат възпитателен и/или възпиращ ефект върху родителя, осуетяващ личните отношения на детето с родителя му. Противоправното поведение на родителя остава без видими последствия за него, но с изключително негативно въздействие върху детето и неговото развитие.



## Основни препоръки:

- да се промени системата за закрила на детето, като в действащото законодателство се предвидят ефективни средства, с които да разполагат органите, така че не само нарушените, а и застрашените от нарушаване права на децата в родителските конфликти да могат да бъдат реално защитени;
- промяна в системата за закрила на детето, за да има ясни гаранции по отношение на безпристрастността на социалните работници и професионалния им подход към случаите;
- органите за закрила на детето, преди да предприемат каквито и да е било действия, да извършват задълбочена оценка за интересите на детето и да предприемат тези мерки, които са подходящи за конкретното дете в конкретната ситуация;
- да се регламентира процесуалното качество на социалния работник в съдебния процес, както и на становището в доклада на социалния работник;
- при отказ от съдействие на родителите да прилагат своевременно други мерки, заложиени в действащото законодателство, като при нарушение от страна на родителите да бъдат предвидени и санкции;
- ангажираните органи да си сътрудничат и да координират действията си;
- промяна в Семейния кодекс, с която да се даде конкретна уредба на родителската отговорност след раздялата на родителите и родителските права да бъдат предоставяни за съвместно упражняване след развод или раздяла, освен ако това не е в интерес на детето;
- медиацията да бъде регламентирана като вид социална услуга, с което ще се даде възможност на социалните работници да насочват родителите за разрешаване на споровете между тях.

### • Система за закрила на детето и мерки за закрила на децата

През годината към омбудсмана се обръщат граждани, които се оплакват от системата за закрила, взетите от нея мерки, като най-честите оплаквания са свързани с:

- формално отношение към проблемите на гражданите и липса на индивидуален подход;
- вземане на мярка за закрила, като не е оценен интересът на детето;
- липса на координация между отделите за закрила на детето;
- липса на доверие в системата за закрила, като гражданите все повече обвиняват социалните работници в бездействие и липса на безпристрастност;
- липса на каквито и да е ресурси за подкрепа на семейството с превенция на изоставянето на детето;
- настаняване на детето в приемно семейство, което е твърде отдалечено от биологичното семейство.

#### • *Мярка за закрила – извеждане от семейна среда*

През 2018 г. омбудсманът е сезиран с оплаквания от граждани, които изразяват несъгласие с извеждането на децата от техните семейства и настаняването им в алтернативни грижи. Отправят искания омбудсманът да отмени мярката. Трябва да се отбележи, че при разглеждане на тези случаи омбудсманът не може да действа

вместо компетентните органи и да предприема действия, които са в техните правомощия. Задачата на омбудсмана е да оцени действията на органите от гледна точка на спазване на правата на детето, както и съобразно стандартите за алтернативната грижа, а именно:

- алтернативната грижа е временна защитна мярка, която осигурява временната безопасност на децата и улеснява връщането им в техните семейства, когато това е възможно;
- грижата в семейна среда трябва да се предпочита пред институционалната грижа;
- децата имат право на информация и на изразяване на своето мнение по отношение на настаняването в алтернативна грижа;
- когато децата са настанени в алтернативна грижа, те запазват правото си да поддържат контакт с родителите си.

В работата по тези случаи омбудсманът констатира, че все още продължава извеждането на децата поради бедност на семейството, като органите мотивират мярката с лошите битово-санитарни условия, в които живеят децата на семейството. Причините, посочени от социалните работници за извеждане на децата на жалбоподателите, са относими, но невинаги са достатъчни, за да оправдаят такава сериозна намеса в семейния живот на жалбоподателите. В хода на работата по тези случаи се констатира, че работата на социалните работници се изразява в консултиране на семейството да подобрят условията си на живот. Не се осъществява задълбочена социална работа със семейството, а предоставяната подкрепа в случаите, когато е оказана, не е достатъчна да доведе до промяна.

**Пример:**

*Сдружение „Да прегърнем дете“ се обръща към омбудсмана с твърдения, че не се подкрепя реинтеграцията на дете, което е изведено от семейството на непълнолетна майка. Майката е жертва на домашно насилие, след което е настанена в Кризисен център, където с нея е проведена интензивна психологическа работа. Семейният кръг не подкрепя младата майка и отказва да я приеме заедно с детето. Бебето е изведено и е настанено в Дом за медико-социални грижи. Издадена е заповед за вписване на детето в Регистъра на деца, които могат да бъдат осиновени при условията на пълно осиновяване.*

*При проверката се установява, че майката е подала заявление за реинтеграция, поискала е закрила заради ситемното домашно насилие. Тя е настанена в Център за настаняване от семеен тип, а бебето – в приемно семейство. Въпреки заявления ангажимент от страна на социалната дирекция се установяват сериозни дефицити по отношение на ресурси за подкрепа и превенция на дългото разделяне на майката и детето. Мерките за закрила се прилагат, като стриктно се следи повече за законовите срокове и административните процедури, отколкото за правата и интересите на детето.*

При вземане на мярка за закрила на гражданите не се дава информация защо и в какво се изразява мярката за закрила на детето. От жалбите на гражданите омбудсманът прави извода, че в повечето случаи родителите приемат мярката като санкция спрямо тях, че те са наказвани от социалните служби, тъй като не могат да се справят с отглеждането на децата си, а не като мярка за защита на живота и здравето на децата им. Някои граждани признават, че са в затруднено положение и

еднократната помощ е изключително недостатъчна за семейството и те се наказват с извеждането на децата им.

През годината към омбудсмана се обръщат членове на разширеното семейство – баби, дядовци и лели, с искане децата да бъдат настанени в техните семейства, тъй като смятат, че грижата, която родителите полагат за техните деца, не е достатъчна. В тези случаи омбудсманът констатира, че органите за закрила на детето работят предимно в посока на реинтеграция, когато има оценка, че родителите имат нужния родителски капацитет и добри условия за отглеждане на детето от тях. Има жалби, чиито адресати са съседни деца, които търсят подкрепа за деца в риск. Особено тревожни са сигналите, в които се твърди, че родител е с психични проблеми и най-често потърпевш от това е детето, което е затворено в дома си, не ходи на училище, няма никакви социални контакти и социалните работници не могат да осъществят контакт с отглеждания родител, поради което и затварят случая.

Омбудсманът констатира, че при настаняване на деца в алтернативна грижа водещ критерий не е интересът на децата, а социалните служби се водят от това коя услуга от резидентен тип е със свободен капацитет или в кои приемни семейства няма настанени деца. Не са редки случаите, в които деца се настаняват на значително разстояние от техните родители, което затруднява осъществяването на пълноценна връзка на децата с родителите им, ако това е в техен интерес.

В свое решение на ЕСПЧ от 24 март 1988 г. по дело „Olsson срещу Швеция“ (№1) съдът отбелязва: *„че е неприемливо административни трудности, като например липсата на подходящи приемни семейства или институции, да определят къде ще бъдат настанени децата. В такава фундаментална област като зачитането на семейния живот не може да се позволи на такива съображения да играят нещо повече от второстепенна роля.“*

С тази мярка омбудсманът оценява действията на социалните работници като нарушаващи правата на дете, което е изведено от неговото биологично семейство, живеещо в София и настанено в приемно семейство в гр. Разлог.

- **Оплакване от действията на социални работници**

Гражданите се оплакват най-често от:

- извършване на формални проверки и изготвяне на еднотипни социални доклади;
- negliжиране на проблемите и липса на индивидуален подход;
- непредоставяне на навременна, ясна и точна информация по въпроси, които ги засягат;
- неоткриване на случай за работа;
- липса на компетентност и неподготвеност на социалните работници.

През 2018 г. се наблюдава увеличаване на броя на жалбите, в които граждани изразяват несъгласие с начина на изготвяне на социалния доклад, със съдържащите се в него констатации, както и за сроковете, в които се представя в съда. Омбудсманът констатира, че има отстъпление от посочвания като добър пример в практиката въведен нов модел на социален доклад в случаите на родителски конфликт.

През годината омбудсманът разглежда случаи, в които гражданите се оплакват от непредоставянето на информация, която е от съществено значение за реализирането им на техни права. В тези случаи се засягат и права на деца, които системата е оценила като деца в риск. Така например приемен родител иска да осинови дете, което е настанено в неговото семейство, но социалните работници не са му оказали нужната подкрепа и не са го информирали за законовата процедура. Детето е осиновено от чуждестранни граждани.

Семейство кандидат-осиновители пропускат срока за подаване на молба за осиновяване, тъй като в проведената информационна среща с тях социалният работник не е уточнил конкретната дата, която се смята за краен срок за подаване на документите им. С цел недопускане на подобни случаи е дадено указание на експертите в уведомително писмо до осиновяващите и в протоколите от информационната среща да се вписва крайният срок за подаване на молба за осиновяване.

#### **Констатации:**

- Липса на доверие към системата за закрила.
  - Работата и резултатите се отчитат основно през статистика и брой приключени случаи.
  - Оценката на ефективността на социалната работа е предимно документална и социалната работа е подменена с изготвяне на голям брой документи и доклади за съда.
  - Не се разпознават различните рискове в семейството и липсват ресурси за работа по ограничаването им.
  - Текучество на водещи социални работници по един и същи случай.
  - Неефективна работа по превенция на изоставянето и по реинтеграция на детето.
  - Липса на връзка между различните структури в рамките на дирекциите „Социално подпомагане“, което води до работа на „парче“ и не се постига позитивен резултат.
  - Социалното подпомагане не е обвързано със социална работа.
  - Системата не може да отговаря на динамиката на обществените отношения
- нововъзникващи социални проблеми.

#### **Основни препоръки:**

- въвеждане на стандарти за работа по брой случаи;
- актуализация на Методиката за управление на случай за закрила на дете в риск;
- осигуряване на регулярни обучения и супервизии на социалните работници от отделите за закрила на детето;
- подобряване на статута на социалните работници – повишаване на заплатите и подобряване на материалната база;
- да се въведат стандарти за компетентност на социалните работници.

## • **Детето и правосъдната система**

През 2018 г. омбудсманът не наблюдава съществен напредък за промяна в правосъдната система по отношение на децата. Все още тя не е адаптирана към правата и нуждите на децата от подкрепа и закрила. Процесите, в които се засягат правата на децата, са продължителни и децата участват в сложни процедури. Трябва да се отбележи обаче, че използването на помещения, в които да бъдат изслушвани децата в хода на съдебните процеси, е практика, отколкото изключение. Предизвикателствата, пред които са изправени децата, когато участват в различни видове съдебни процедури, са: недостатъчната координация и сътрудничество между системата за закрила, от една страна, и полицията, прокуратурата и съда – от друга; ограничен достъп до специализирана правна помощ; недостатъчно професионалисти, обучени да работят с деца.

С тревога омбудсманът отбелязва, че вече втора поредна година след изготвянето на проекта на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица законопроектът все още не е внесен за разглеждане в НС.

Отсъствието на законодателство, с което да се гарантират правата на децата в конфликт със закона, е предпоставка за съществуването на недопустима практика за налагане на наказание на деца, които се нуждаят от подкрепа. Съгласно действащото законодателство деца, които имат по-скоро поведенчески проблеми, като например скитничество, просия, бягство от дома, се наказват. Безспорен факт е също, че повечето от децата в конфликт със закона са от бедни уязвими семейства, като това води до извода, че бедността се инкриминира в България. Установява се, че преди да попаднат в интерната, самите деца са жертва на насилие или са принуждавани да извършват престъпни действия.

Омбудсманът за пореден път отбелязва, че държавата е длъжник на тези деца и трябва да бъдат предприети законодателни действия, и то в спешен порядък.

## • **Социално-икономическа защита на децата**

### • **Право на издръжка**

И през тази година голям брой родители се обръщат към омбудсмана с оплакване, че не могат да реализират правото на детето да получи издръжка от родителя, осъден да я заплаща. Оплакванията на гражданите са основно, че липсват ефективни механизми за събиране на издръжката, както и по отношение на това, че органите прилагат формален подход.

По отношение на тези жалби омбудсманът консултира гражданите за съществуващата възможност децата да получават издръжка от държавата чрез общините, като ги запознава с условията и реда за изплащането ѝ. Също така по повод на тези оплаквания омбудсманът се обръща и към органите на прокуратурата в изпълнение на правомощието си да ги сигнализира при наличие на данни за извършено престъпление от общ характер.

### • **Гласът на децата**

За омбудсмана срещите и работата с децата е основен приоритет в неговата работа. Изследване на детското мнение е водещо при извършване на проверките,

като са подготвят специални анкети и въпроси за децата (анонимни анкети с децата, настанени в социално-педагогически интернат „Христо Ботев“ – с. Варнеци; анонимна анкета с деца и млади хора на 20 ноември). За съжаление държавните и местните органи и институции продължават да подхождат към детското участие и мнение като културно-масова работа, празнични инициативи и организиране на благотворителни дейности.

Омбудсманът системно подчертава значението на детското участие и мнение в процеса на вземане на решения, което допринася за личностното развитие на децата, укрепва солидарността, води до по-добри решения и резултати, развива гражданското общество и подготвя неговите бъдещи управленци и активни граждани.

Стана традиция българският омбудсман да участва в националните срещи на ученическите парламенти – Лидерска академия „Училище за толерантност“, организирани от център „Амалипе“ и училищата от мрежата „Всеки ученик ще бъде отличник“. През 2018 г. на срещата в Сливен участват над 150 ученици от цялата страна, които се запознават с функциите и правомощията на националния омбудсман. На специално организирана дискусия са обсъдени въпроси и проблеми, които вълнуват младите хора.

- **Жалби, подадени от деца**

**Примери:**

*Ученичка от професионална гимназия по текстил и моден дизайн се обръща към омбудсмана с жалба, в която се оплаква от материалните условия в училището. Тя посочва, че в сградата е студено, при проливни дъждове в класните стаи има сериозни течове и част от помещенията стават неизползваеми.*

*Извършената проверка установява, че материалната база е сериозно компрометирана и особено през зимните месеци децата стоят на студено. Отправена е препоръка до министъра на образованието и науката, който уверява омбудсмана, че има заложили средства по оперативните програми за ремонти на професионалните гимназии.*

\* \* \*

*11-годишно дете споделя с омбудсмана мечтата си да стане космонавт и липсата на възможности в България за подготовка. В писмото си момчето изключително аргументирано и мъдро оценява реалностите в България, както и причините, поради които България не е пълноправен член на Европейската космическа агенция. Настоява да бъдат проучени причините, поради които не е подписан план за сътрудничество в агенцията.*

\* \* \*

*Към омбудсмана се обръщат с жалби две момчета, настанени в ЦНСТДМУ Стара Загора. Те се оплакват от лошо отношение на персонала към тях, нарочно предизвиквани конфликти между децата, насилие и липса на уважение и перспектива.*

*С оглед на високата тревожност в жалбите, омбудсманът се обръща към местния обществен посредник на община Стара Загора, г-жа Надежда Чакърова – Николова. Трябва да се отбележи чувството за отговорност, с което подхожда г-жа Николова. Не само извършва проверка в услугите, но провежда срещи с кмета на общината и с ресорните специалисти. При проверката са проведени разговори не само с момчетата, подали жалбите, но и с всички останали деца.*

*В специален доклад до омбудсмана, г-жа Николова отбелязва трудностите, които срещат в социалните услуги, като сред тях са: текучество на персонала, ниско*

заплащане, спецификата на работата и отношението на децата към персонала. Регистрирани са случаи на насилие не само между децата, но и от децата върху персонала. Децата отказват да спазват каквито и да е правила, имат грубо и непочтително отношение, не изпълняват налаганите им възпитателни мерки. Системно подават сигнали до националната гореща линия 116 111, както и до много други институции.

Конкретен повод за разразилите се събития в ЦНСТДМУ е качен в социалните мрежи клип, в който са заснети двете момчета, подали жалбите до омбудсмана. В заснетите кадри нарочно е заснето как детегледачка отблъсква едно от момчетата, което и е посегнало.

Установено е, че има нарушения от страна на персонала, те не са подали сигнал, не са уведомили директорката на услугата.

Във връзка и с този случай, както в изпълнение на отговорностите си за извършване на независим мониторинг за правата на децата, омбудсманът стартира процес на изготвяне на специален инструмент, който ще следи състоянието на грижата за децата, отглеждани в алтернативни форми на грижа.

- **Национална кампания за подкрепа на децата сираци**

След една година кампания на омбудсмана за подкрепа на децата, останали без един или двамата родители, която започва с писмото на Златина Хаджипанайотова до Дядо Коледа, през 2018 г. НС приема промени в Закона за семейните помощи, с които се въвежда нов вид месечна помощ за деца с един или двама починали родители без подоходен критерий. Право на тази месечна помощ имат всички деца, ако не отговарят на условията за получаване на наследствена пенсия от починал родител. Над 5 600 деца, които са лишени от наследствена пенсия, ще могат да се възползват от новата помощ.

- **Националната кампания „Без такса в детските градини“**

На 1 юни по повод Международния ден на детето омбудсманът дава старт на Национална кампания „Без такса в детската градина“, подкрепена от редица организации: Тръст за социална алтернатива, сдружение „Нов път“ – Хайредин, НМД, асоциация „Родители“.

Целта на инициативата е да осигури равен достъп до качествено предучилищно образование на децата в България чрез отпадане на таксите за детските градини. Повод за това дават десетките постъпили в институцията на омбудсмана жалби за таксите, обхвата в предучилищната подготовка и липсата на места в детските градини. На проведената обществена дискусия е поставен проблемът, свързан с изискването родителите на 5- и 6-годишните деца, за които предучилищното образование е задължително, да заплащат такса за храненето на децата в детските градини при избор на целодневна форма на обучение. Това са разходи за хранене, които не се покриват през делегираните бюджети от държавата. За съжаление за много семейства в България тази финансова бариера ги затруднява. Статистиката показва, че децата между 3 и 6 години у нас за учебната 2017/2018 г. са 220 887, от тях между 5- и 6-годишни са 112 615 малчугани. Според социологическо изследване 73% от анкетираните родители са на мнение, че детската градина трябва да бъде безплатна.

*„Ако държавата реши да поеме плащането за хранене в предучилищните групи, това ще облекчи общините да не плащат сумите от и без това скромните си бюджети. От друга страна, това ще бъде подкрепа за младите семейства, които отглеждат деца. Ако приемем, че средната такса за храна е около 30 лева, става дума за 30 млн. лева, които са във възможностите на държавата“,* обяснява Мая Манолова.

#### **Констатации:**

- Забавени и непоследователни реформи в областта на правата на децата.
- Фрагментарност в действия по защита на правата на детето на различните органи за закрила.
- Претоварена и немотивирана система за закрила на детето.
- Липса на отношение и разбиране на проблемите на децата и на родителите им.
- Липса на стандарти за работа по случаи за отделите за закрила на детето.
- Неразбиране на същността на интегрирания подход в работата на различните институции.
- Консервативна система на образованието, която трудно приема и работи с различните деца.
- Липса на целенасочена политика за подкрепа на детето в семейството.
- Недостатъчни и/или липсващи ресурси за превенция на изоставянето.
- Влошен диалог между държавните институции и правозащитни неправителствени организации.

#### **Основни препоръки:**

- създаване на възможности за отпадане на таксите за детските градини;
- реформа в системата за закрила, приемане на стандарти за работа и за професионална компетентност, осигуряване на финансови и човешки ресурси;
- подобряване на грижата и средата за децата с увреждания, което да създава възможности за интеграция в дългосрочен план;
- развитие на грижата за децата в резидентните услуги, като фокусът се постави върху качеството на грижата и се основава на правата на децата;
- въвеждане на комплексен подход за работа с децата, жертви на насилие, осигуряване на услуги за рехабилитация и програми за работа с извършителите;
- промяна в политиката на медиите при отразяване на случаи, свързани с деца;
- спешни промени в Семейния кодекс, свързани с въпросите на отговорното родителство, на припознаването и на осиновяването;
- обсъждане и приемане на ново законодателство за детето и семейството, което да се основава на интегриран секторен подход, професионални компетентности и ресурси.

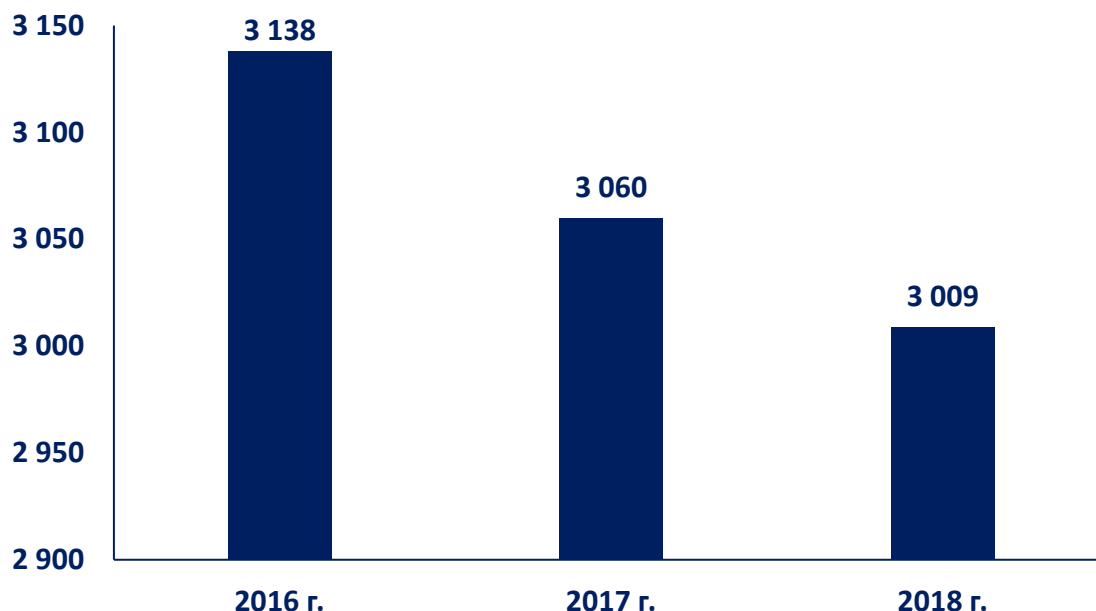


## 4. Права на потребителите

---

Хиляди са гражданите, които и през 2018 г. продължават да търсят защита на потребителските си права от омбудсмана.

**Графика 3:** Постъпили жалби от потребители през периода 2016-2018 г., брой



През 2018 г. са приключени 3 148 жалби. По 189 от тях са дадени препоръки и предложения, от които 178 са изпълнени. По 2 100 оплаквания е изразено становище, по 669 е даден съвет, а по 190 сигнала е осъществено посредничество.

Гражданите настояваха не само за действия, но и за реални резултати. Основателно изразяваха възмущение от увеличението на цените на комуналните услуги, които в същото време са некачествени. Това логично доведе през 2018 г. до лавинообразно увеличение на жалбите срещу ВиК операторите, което изведе тези оплаквания на първо място сред останалите обществени услуги. Следват значителен брой сигнали, свързани с електронните съобщителни услуги, електроснабдителните и топлофикационните услуги.

**Графика 4:** Постъпили жалби от потребители по сектори през периода 2016-2018 г., брой



Основните проблеми по сектори са:

- ВиК – лошо качество на предоставяната ВиК услуга; несправедливо разпределяне на разход вода „общо потребление“ по партидите на потребители в сгради в режим на етажна собственост; икономически необосновано увеличение на цената на ВиК услугите;

- електронни съобщителни услуги – непоискано включване на потребителите в SMS игри; таксуване на роуминг на работещи в чужбина;

- електроснабдяване – лошо качество на доставяната електрическа енергия; необосновано поскъпване на цените; едностранна корекция от дружествата на сметките на потребителите; проверки и подмяна на средства за търговско измерване в отсъствието на клиента;

- топлофикационни услуги – липса на индивидуални договори между топлофикационното предприятие и потребителите; нарушено право на заплащане на

реално ползвана услуга; нарушено право на реално измерване и отчитане; лошо качество на предоставяната услуга.

Омбудсманът предприе действия по въпроси с широка обществена значимост:

– изразява становище относно планирана продажба на ЧЕЗ с цел гарантиране икономическите интереси на потребителите. Обявява гореща телефонна линия, на която гражданите могат да се обаждат за нарушени права и проблеми с електроснабдяването;

– на среща с ръководството на „Ей и Ес ЗС Марица Изток 1“ ЕООД и „Контур Глобал Марица Изток 3“ АД изразява становище, че е важно да се осигури прозрачност в действията на институциите, както и да се предостави информация за това какви ще бъдат последиците за българските граждани при евентуално запазване или прекратяване действията на договорите с т.нар. американски централи за дългосрочно изкупуване на електрическа енергия;

– във връзка с покачването на цените на горивата омбудсманът изразява своята позиция, че на фона на драстичното поскъпване на живота в страната нарастването на цените на горивата премина границата на търпението на хората.

### • ВиК услуги

През 2018 г. постъпват 753 жалби, което е с 53% повече от тези през 2017 г. През годината са приключени 774 сигнала.

**Графика 5:** Препоръки/предложения/свети, свързани с жалбите във ВиК сектора през 2018 г., брой



Значителното увеличение на оплакванията доказва, че проблемите остават нерешени и дори се задълбочават. Омбудсманът предприема действия, с които насочва вниманието на компетентните органи към необходимостта от провеждане на ефективни политики за защита правата на потребителите на ВиК услуги, при реализирането на реформата в сектора.

Жалбите на гражданите показват, че проблемите остават неразрешени и дори се задълбочават. Омбудсманът е категоричен, че компетентните органи следва да насочат вниманието си към необходимостта от провеждане на ефективни политики за защита правата на потребителите на ВиК услуги при реализирането на реформата в сектора.

#### • **Право на качествена услуга**

До омбудсмана постъпват 432 жалби, свързани с качеството на предоставяната ВиК услуга, част от тях с подписки от жители на различни населени места като гр. Върбица, с. Славотин, общ. Монтана, с. Горни Романци, общ. Брезник, с. Присад, общ. Созопол, с. Първомайци, общ. Горна Оряховица, гр. Батановци, общ. Перник, с. Хаджи Димитър, общ. Каварна, с. Марикостиново, общ. Петрич, с. Стамболово, общ. Павликени и т.н.

Основните проблеми се отнасят до:

- чести аварии по силно амортизираната ВиК мрежа;
- въвеждане на режимно водоподаване;
- неосигуряване на алтернативен източник на вода при продължително спиране на водоснабдителната услуга;
- негодна за питейно-битова употреба вода;
- ниско налягане на предоставяната услуга.

По всеки сигнал омбудсманът препоръчва на ВиК операторите и местната администрация да реализират спешни и координирани действия за преодоляване на проблемите. Омбудсманът не приема, че липсата на финансови средства може да се използва за оправдание с оглед дългогодишното съществуване на проблемите и повишената цена на ВиК услугата.

***Пример:** Десетки жители на гр. Добрич търсят съдействие от омбудсмана по повод ниското налягане на водоснабдителната услуга – водата достига само до вторите етажи на сградите.*

*Омбудсманът неколкратно се обръща към ВиК АД, гр. Добрич, с препоръки да се предприемат конкретни действия по проблема. Освен това подчертава пред Комисията за енергийно и водно регулиране и Министерството на регионалното развитие и благоустройството, че на потребителите се доставя изключително некачествена услуга, при това на висока цена.*

*От компанията е поет публичен ангажимент за преодоляване на описаните проблеми, във връзка с което на много места в града се монтират хидрофори.*

#### • **Право на заплащане на реално ползвана услуга**

26% от оплакванията във ВиК сектора през 2018 г. са свързани с нарушено право на заплащане на реално ползвана услуга. Най-голям брой са жалбите, отнасящи се до разход на вода „общо потребление“ в СЕС.

Голяма част от проблемите произтичат от действащата нормативната уредба (Наредба №4 от 14.09.2004 г., общите условия на ВиК операторите), което дава възможност за злоупотреби от страна на некоректни абонати (липса на монтирани

индивидуални водомери или уредите са технически неизправни; неосигуряване на достъп за реален отчет и т.н.).

Експерти на институцията участват в сформирана от Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) работна група за промяна на Наредба №4 от 14.09.2004 г.

На 25.09.2018 г., дни след обявяването на проекта на новата Наредба за публично обсъждане, омбудсманът организира широка обществена дискусия по проблемите на гражданите при формирането на сметки за вода. Повод за свикване на форума е разпределен огромен разход „общо потребление“ по индивидуалните партиди на живеещите в бл. 200 на кв. „Красно село“ в гр. София.

Омбудсманът изразява становище, че предвиденият нов начин на разпределяне на потребената вода в сгради – етажна собственост, е несправедлив и не осигурява баланс между интересите на гражданите и ВиК дружествата.

- **Право на заплащане на икономически обоснована цена**

В институцията постъпват 69 жалби, вкл. с подписки от жители на цели населени места (гр. Девин, гр. Борино, гр. Доспат, с. Медвен, гр. Болярово, гр. Върбица, гр. Твърдица, гр. Павел баня, гр. Разлог, гр. Банско, гр. Гоце Делчев, гр. Благоевград, с. Чупрене, гр. Брегово и др.), в които се изразява несъгласие с увеличението на цените на ВиК услугите.

Основните проблеми, определящи необосноваността на увеличението на цената на ВиК услугите, са:

- неясни критерии, по които се определя социалната поносимост на цената на водата;
- единната цена на ВиК услугите, предоставяни на потребителите в една обособена територия, не прави разлика между отделните райони, където разходите на ВиК дружествата по доставяне на вода са различни;
- в нарушение на НРКВКУ, не се провеждат консултации с потребителите на ВиК услуги по отношение проектите на бизнес плановете и ценовите предложения на ВиК операторите.

Омбудсманът предприе следните действия:

- на проведените обществени обсъждания за одобряването на Бизнес плановете и Ценовите предложения на „ВиК-Добрич“ АД, „Инфрастрой“ ЕООД гр. Брацигово, „ВиК-Видин“ ЕООД, „ВиК-Йовковци“ ООД гр. Велико Търново, „ВиК“ ЕООД гр. Плевен и „ВиК“ ЕООД гр. Благоевград изразява становище пред КЕВР, че увеличението на цената на ВиК услугите е несправедливо и необосновано и не следва да бъде одобрявано от регулатора;
- изпраща сигнал до ВАП с искане да протестира Решение на КЕВР №БП-Ц-1 от 28.02.2018 г., с което са одобрени Бизнес-планът и новите цени на ВиК услугите, предоставяни от „ВиК-Добрич“ АД;
- поиска от КЕВР преразглеждане на бизнес плана на „ВиК-Шумен“ ООД, тъй като при извънредна проверка на регулатора е установен недостатъчен контрол от страна на ВиК оператора по отношение на доставените и фактурираните водни количества на един стопански потребител, довел до търговски загуби на дружеството;

– на проведеното на 17.12.2018 г. открито заседание, на което е обсъден доклад за изменение на одобрените цени на ВиК услуги за 2019 г., отправя препоръка към КЕВР – да бъдат преразгледани бизнес плановете на ВиК операторите и да се определят ясни и предвидими критерии за определяне на социалната поносимост на цените на ВиК услугите. Изразява становище, че ако Комисията утвърди предвидените увеличения на цените на ВиК услугите, няма да се гарантира балансът между интересите на потребителите и ВиК операторите;

– по повод приетото от КЕВР Решение №Ц-20 от 28.12.2018 г., с което са изменени цените на ВиК услугите за 2019 г., планира организирането на широка обществена дискусия по проблема.

### **Основни препоръки:**

- качеството и непрекъснатостта на водоснабдителната услуга да бъде основен приоритет във водния сектор;
- да се реализират незабавни мерки за рехабилитация на ВиК инфраструктурата, нуждаеща се от неотложен ремонт;
- да се промени Наредба №4 от 14.09.2004 г. с цел гарантиране правото на потребителите на заплащане на реално ползвана ВиК услуга;
- да се променят разпоредбите на ЗРВКУ, касаещи формирането на единна цена на водата в рамките на една обособена територия и процедурата за преразглеждане на бизнес плановете на ВиК операторите;
- да се регламентират ясни критерии за определяне на социалната поносимост на цената на ВиК услугите;
- да се въведе лицензионен режим на ВиК операторите;
- да се предвидят мерки за социално подпомагане на водно бедните хора.

### **• Електронни съобщителни услуги**

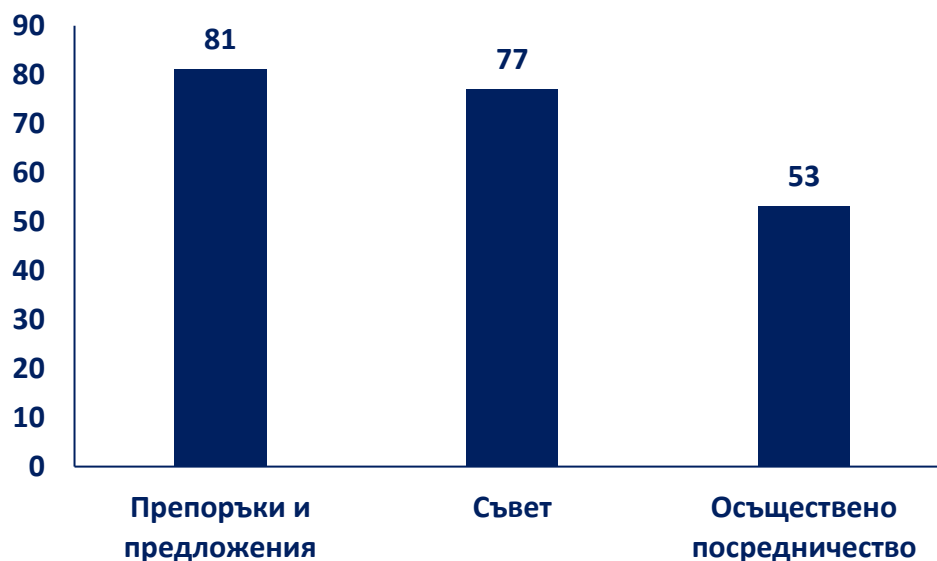
През 2018 г. постъпват 453 жалби във връзка с предоставянето на телефонни услуги, интернет и телевизия.

Основно оплакванията на гражданите са свързани със завишени сметки, недостатъчна информация, незадоволително качество на услугите.

За поредна година най-многобройни са оплакванията срещу „А1 България“ ЕАД (новото наименование на „Мобилтел“) – 229, следвани от БТК ЕАД – 130, и „Теленор България“ ЕАД – 83.

Приключените проверки са по 488 сигнала.

**Графика 6:** Препоръки/предложения/свети, свързани с жалбите срещу електронни съобщителни услуги през 2018 г., брой



- **Право на заплащане на реално ползвана услуга**

- **Начислени суми за ползвани роуминг услуги, след отпадането на роуминг таксите**

Сигналите са от граждани, пребиваващи по-дълго време в чужбина, международни шофьори и др.

Омбудсманът е информиран от КРС, че „Роуминг като у дома“ е предназначен за хора, които понякога пътуват извън страната, в която живеят, а не за използване като постоянен роуминг. Това се счита за „справедливо ползване на роуминг услуги“. Таксите за роуминг имат горна граница.

- **Начислени неустойки (най-често за невърнато оборудване)**

В част от случаите се установяваше, че приемо-предавателните протоколи, съставени при връщането на оборудването, не са заведени в системата на оператора. След намесата на омбудсмана, неустойката е сторнира.

- **Начислени суми за международни разговори**

При извършените проверки някои мобилни оператори се съобразяват с отправените препоръки и коригират задълженията.

**Пример:**

*Жалбоподател потърси съдействие по повод таксувани международни разговори от „Теленор България“ ЕАД, за които твърди, че не е провеждал.*

*При проверката е установено, че от номера на гражданина са извършени десет изходящи повиквания към международен фиксиран номер в Либерия, съответно проведени и тарифирани. Въпреки това, след намесата на омбудсмана, от Теленор сторнират сумите за международните разговори.*

### • **Право на избор**

Сигналите са свързани с:

– Включване в SMS игри, викторини и информационни бюлетини без изричното съгласие на потребителя

След извършване на множество проверки, КРС не установява нарушения на ЗЕС.

Становището на омбудсмана е, че чрез организираните от мобилните оператори и трети страни викторини, се нарушава правото на гражданите на информация и на избор.

– Липса на информация за параметрите на договорите при тяхното подписване

При всяка проверка, омбудсманът подчертава пред мобилните оператори, че служителите трябва да представят пълна, точна, ясна и разбираема информация на гражданите.

#### **Пример:**

*Гражданин се обръща за помощ към омбудсмана, тъй като дъщеря му, която е поставена под ограничено запрещение, е подведена от служител на „А1 България“ ЕАД да подпише договор за мобилни услуги.*

*След намесата на омбудсмана от дружеството предприемат необходимите мерки и договарят е прекратен, без начисляване на неустойка.*

– Непризнаване на пълномощно за прекратяване на договор

Потребители се оплакват, че в магазините на „А1 България“ ЕАД служители не приемат предоставени нотариално заверени пълномощни за прекратяване на договори. След намесата на омбудсмана във всички случаи от компанията прекратяват договорите, съгласно пълномощните и подадените заявления.

– Едностранна промяна на тарифния план от „БТК“ ЕАД

Омбудсманът изразява становище, че с тези действия „БТК“ ЕАД затвърждава убеждението у гражданите за монополно положение и неспазване на българското законодателство. По този начин се създават предпоставки за нарушаване правото на свободен избор на гражданите.

В хода на проверките се установява, че в съответствие с приложимите разпоредби на ЗЕС, Виваком информира всички свои потребители за промяната. Предоставена е възможност на потребителя да продължи ползването на услугата при условията на друг тарифен план или да прекрати договора без начисляване на неустойка.

### • **Право на качествена услуга**

Сигналите се отнасят основно до:

– **Качеството на мобилни, стационарни услуги и интернет**



Като причина за проблемите от компаниите е посочен разнообразният релеф на страната, който затруднява осигуряването на пълно покритие в някои населени места и налага икономически необосновани инвестиции.

След намесата на омбудсмана някои от операторите включват в плана си за развитите конкретни населени места.

**Пример:**

*Жителите на с. Емен, обл. Велико Търново се оплакват от лошо покритие на „Теленор България“ ЕАД. След намесата на омбудсмана, от дружеството е поет ангажимент да се извършат промени, с които ще се подобри качеството на предоставяните от оператора услуги.*

**– Цифровизацията – драстично намалял брой на безплатните цифрови канали и ограничено покритие**

Становището на омбудсмана, е че трябва да се постигне споразумение с доставчиците на аудио-визуална медийна услуга, като по този начин се разшири броя на предаваните канали, както и да се осигури достъп на всички населени места.

**Основни препоръки:**

- при активиране на роуминг услуга, операторите да предоставят информация на потребителите при какви условия може да се възползват от „роуминг като у дома“;
- в общите условия на доставчиците на електронни съобщителни услуги да се регламентира процедурата за прекратяване на договор с пълномощно;
- да се увеличи броят на безплатните цифрови канали, както и да се осигури по-добро покритие на цифровата телевизия.

**• Електроснабдяване**

През 2018 г. в институцията на омбудсмана постъпват 431 жалби – запазва се тенденцията от 2016 и 2017 г. за висок брой на жалбите в сектора. През годината са приключени 462 жалби.

**Графика 7: Препоръки/предложения/свети, свързани с жалбите в сектора през 2018 г., брой**



- **Право на качествена услуга**

По повод чести и продължителни прекъсвания на електрозахранването и напрежение, което не отговаря на установените стандарти, към омбудсмана се обръщат с подписки и протестни писма кметове и жители на цели населени места като гр. Костинброд; с. Румянцево, обл. Ловеч; с. Кокаляне, Кривина, Казичене, Бусманци, Панчарево и Горубляне (обл. София); с. Ребърково, Люти брод, Зверино, Игнатица, Оселна, Зли дол, Очин дол и Елисейна (общ. Мездра); гр. Мартен; с. Тръстика (общ. Попово) и много др.

В част от случаите след препоръки на омбудсмана от дружествата се реализират мерки за осигуряване на качествено електрозахранване и подобряване обслужването на клиентите.

Становището на омбудсмана е, че са необходими активни и постоянни действия от енергийните предприятия за гарантиране правото на потребителите на качествена електроснабдителна услуга.

**Примери:**

*Във връзка с подаден сигнал относно проблемен захранващ кабел за обект детска градина №2 „Звънче“ в гр. София омбудсманът се обръща към „ЧЕЗ Разпределение България“ АД с препоръка за незабавна проверка. В резултат, от дружеството е поет ангажимент за подмяна на съществуващия кабел.*

\* \* \*

*Гражданин потърси съдействие от омбудсмана по повод проблем с електрозахранването в района на с. Музга, обл. Габрово – постоянно ниско напрежение на подаваната електрическа енергия.*

*След намесата на омбудсмана от „Електроразпределение Север“ АД анализират състоянието на електроенергийните съоръжения в района и вземат решение за*

включване на обект „Въздушна мрежа ниско напрежение – Музга“ в инвестиционната си програма за 2019 г., като предвиждат необходимия бюджет за ремонтните дейности.

- **Право на заплащане на икономически обоснована цена на реално ползвана услуга**

- **Високи цени на електроенергията**

Констатациите на омбудсмана са, че промените в цените на електроенергията на регулирания пазар се приемат от КЕВР след формално обсъждане. Същевременно действащата нормативна уредба не дава възможност на потребителите да обжалват в съда ценовите решения на КЕВР.

Омбудсманът внася иск във ВАП срещу решението на Комисията за поскъпване цените на тока от 1 юли 2018 г.

Омбудсманът сезира КС относно текста на чл. 36а, ал. 2 ЗЕ, който не дава възможност на гражданите да обжалват в съда решенията на КЕВР за пределните цени за доставка на топло и електрическа енергия, природен газ и вода.

- **Едностранна корекция на сметките на потребителите при неизмерена или неточно измерена доставена електроенергия**

В свои решения ВКС посочва, че съществува законово основание крайният снабдител да коригира сметката на клиент при доказано неточно отчитане на потребената електрическа енергия, но само ако е изпълнил задължението си за предвиждане на общите условия в договорите си на ред за уведомяване на клиента при извършване на корекция на сметка и при налични правила за измерване на количеството на електрическа енергия, регламентиращи принципите на измерване, начините и местата на измерване, условията и реда за тяхното обслужване, вкл. за установяване на случаите на неизмерена, неправилно и/или неточно измерена електрическа енергия (чл. 98а, ал. 2, т. 6 и по чл. 83, ал. 1 т. 6 от ЗЕ).

Съдът приема, че действащите към момента общи условия на електроразпределителните дружества не отговарят на посочените законови изисквания, тъй като в тях не е предвиден ред за уведомяване на клиента при наличие на основание за корекция.

Приетите от КЕВР правила за измерване на количеството електрическа енергия (в сила от 2013 г.) са отменени окончателно с Решение №13691 от 8 ноември 2018 г. на ВАС.

Становището на омбудсмана е, че при липса на приети и действащи правила към релевантния момент на проверката извършеното преизчисление на количеството електроенергия за минал период въз основа на установен случай на неточно измерване се явява незаконосъобразно и непротивопоставимо на потребителя. В този смисъл е и съдебната практика (например: Решение №102 от 30.01.2019 г. по в. гр. д. №57/2019 г. на Окръжен съд – Варна).

**Пример:**

*Жалбоподател потърси съдействие от омбудсмана във връзка с извършена корекция на сметката му за електроенергия за обект в гр. София. Посочва, че „ЧЕЗ Разпределение България“ АД отказва да уважат молбата му за повторна проверка.*

След намесата на омбудсмана дружеството извършва нова проверка на адреса, при която се установява, че констатираното при първоначалния оглед нарушение действително не е налице. Задължението на гражданина е сторнирано.

– В общите условия на дружествата е вменено задължение на собствениците на жилища да поемат солидарна отговорност с наемателите при пререгистрация на партида за електроенергия

Въпреки многократно отправяните препоръки към компетентните институции посочените разпоредби не са премахнати от общите условия на дружествата.

- **Право на достъп до услугата**

През 2018 г. продължават да постъпват оплаквания срещу електроразпределителните дружества, свързани със забавено присъединяване на имоти към електроразпределителните мрежи.

Проверките показват, че в повечето случаи задълженията по договорите за присъединяване се спазват. Процедурите обикновено включват снабдяване с необходимите разрешения от съответните общински и строителни органи, като сроковете за издаването им са нормативно установени и не зависят от дружествата.

- **Право на информация и на реално измерване и отчитане на консумираната електрическа енергия**

Значителен брой жалби са свързани с подмяна на електромери в отсъствие на клиентите. Проверките на омбудсмана установяват, че често електроразпределителните дружества не предоставят на потребителите протокол от подмяната, от който да са видни показанията на демонтирания електромер. По този начин гражданите са лишени от възможността да получават коректна информация за потреблението си.

Граждани търсят съдействие от омбудсмана и за изместване на средството за търговско измерване, което е поставено на място, възпрепятстващо следенето на консумацията.

**Пример:**

*Собственик на необитаем имот в с. Бусинци, общ. Трън, потърси съдействие от омбудсмана за изместване на електромера, измерващ консумацията в обекта. Уредът е монтиран вътре в сградата, което налага всеки месец да бъде осигуряван достъп за отчет.*

*След намесата на омбудсмана от „ЧЕЗ Разпределение България“ АД предприемат действия по изнасянето на средството за търговско измерване на имотната граница.*

### **Основни препоръки:**

- качествено и надеждно електроснабдяване да се постави като основен приоритет в сектора;
- да се насочат усилията на електроразпределителните дружества към реконструкция и обновяване на електроенергийната инфраструктура в районите, в които се наблюдават по-чести прекъсвания захранването;
- да бъде преустановено извършването на едностранни корекции на

задължения за електрическа енергия за минал период, до приемането от кевр на правила по чл. 83, ал.1, т. 6 от ЗЕ за измерване на количеството електрическа енергия и до допълване на общите условия на електроразпределителните дружества с изрични разпоредби, касаещи реда за уведомяване на клиенти при извършване на корекции на сметки;

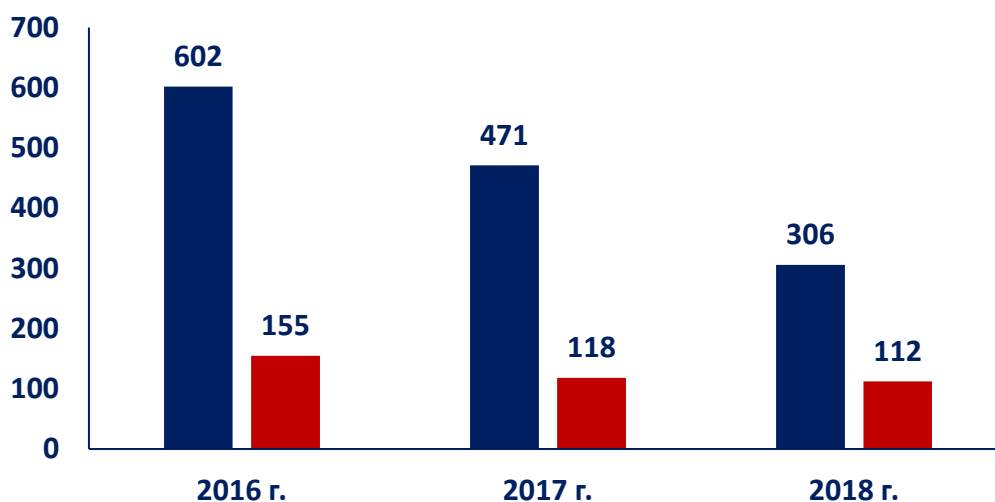
– да се гарантира справедливото разпределение на отговорността между енергийните предприятия, в чиято собственост са средствата за измерване, и потребителите, при изработването на нови правила по чл. 83, ал.1, т. 6 от ЗЕ;

– електроразпределителните дружества да съблюдават правата на клиентите при проверки и подмяна на средства за търговско измерване.

### • **Топлоснабдяване**

През 2018 г. постъпват 418 жалби от потребители на топлинна енергия. Гражданите продължават да са непримирими към проблемите в сектора: предоставяне на непоискана услуга; начисляване на завишени суми; чести аварии по топлопреносната мрежа.

**Графика 8:** Жалби срещу топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение за 2016, 2017 г. и 2018 г., брой



■ **Топлофикационни дружества** ■ **Фирми за дялово разпределение**

Отново най-многобройни са оплакванията срещу „Топлофикация София“ ЕАД – 78% от общия брой на жалбите срещу топлофикационните предприятия.

През годината са приключени 360 жалби. Становища са изготвени по 212 от тях, съвет са получили 99 жалбоподатели, отправени са 13 препоръки и предложения, при 36 е осъществено посредничество.

Позицията на омбудсмана е, че голяма част от проблемите в сектора произтичат от действащата нормативна уредба – нарушен е балансът между икономическите интереси на доставчиците и потребителите; не се стимулира конкуренцията при предлагането на услугите; сметките се формират по некоректен

начин; ограничено е правото на потребителите да обжалват решенията на КЕВР, с което се утвърждават цените на топлинната енергия.

- **Право на индивидуален избор**

Гражданите продължават да изразяват недоволство, че са лишени от правото да сключват индивидуални договори за доставка на топлинна енергия.

Независимо от предприетите през годините действия по проблема (сезиране на КС, ЕК, ВКС) задължението на потребителите да заплащат непоискана услуга не е отменено.

Омбудсманът смята, че може да бъде намерено справедливо решение на проблема с изменение и допълнение на ЗЕ и НТ. След препоръка на омбудсмана от МЕ е сформирана работна група за промяна на нормативната уредба в областта на топлоснабдяването.

- **Право на информация**

Сигналите се отнасят основно до:

- увеличение на цената на топлинната енергия за 2018 г., без проведено обществено обсъждане от КЕВР.

Регулаторът не предостави ясни данни за причините, които налагат увеличението и прие Решение №Ц–10 от 01.07.2018 г., с което утвърждава нови повисоки цени на топлинната енергия. Омбудсманът се обръща към ВАП с искане да протестира посоченото решение;

- невъзможност на гражданите да вземат отношение и да влияят при определянето на цената на услугата „дялово разпределение“. Същата се определя от ФДР и се утвърждава от топлофикационното дружество;

- неясни и неразбираеми фактури;

- премахване от информационната система на „Топлофикация София“ ЕАД на задълженията, предмет на съдебен спор;

- невключване на юрисконсултски възнаграждения при разсрочване на съдебно признат дълг, за който се подписва споразумение за разсрочено плащане. В резултат, съответните суми остават дължими и компанията предприема отново принудителни действия за тяхното събиране, което натоварва потребителите с нови такси.

Омбудсманът е категоричен, че липсата на ясна и достатъчна информация създава неравнопоставеност между доставчиците на топлофикационни услуги и клиентите.

- **Право на реално измерване и отчитане**

Потребителите на топлинна енергия изразяват несъгласие с:

- липсата на ясна, разбираема и прозрачна методика за формиране на задълженията;

- значителния дял на сградната инсталация в сметките, дори за обекти, за които: са реализирани мерки за енергийна ефективност; преустановено е ползването на централно отопление;

- приравняването на задълженията за щранг-лира със санкцията за отоплително тяло без монтиран уред.

Решение №4777/13.04.2018 г. на ВАС по адм.д.№1372/2016 г., с което се отменя формулата, приета в т.б.1.1 от Методиката за дяво разпределение на топлинната енергия в сгради-етажна собственост, показва за пореден път необходимостта от спешна промяна на Наредбата. В тази връзка омбудсманът изпрати писмо до министъра на енергетиката, в което напълно споделя мотивите на цитирания съдебен акт.

От Министерството на енергетиката (МЕ) обжалват решението.

През 2018 г. се увеличават жалбите срещу ФДР, във връзка с:

- формално изготвени констативни протоколи за неосигурен достъп;
- корекция на допуснати грешки едва след приключване на отоплителния сезон.

**Пример:**

*Гражданин сигнализира, че по предписание на ФДР в срок е подменил водомера за топла вода. Въпреки това в изравнителната сметка е начислен служебен разход за топла вода.*

*След намеса на омбудсмана задълженията са коригирани и надвнесената сума е възстановена на потребителя.*

• **Право на качествена услуга**

През 2018 г. граждани, предимно от гр. София и гр. Перник, продължават да търсят съдействие от омбудсмана по повод лошото качество на предоставената топлоснабдителна услуга – чести аварии, студени тръби и др.

Омбудсманът констатира, че когато има дефектирали помпи в абонатните станции, гражданите не се компенсират и заплащат топлинна енергия за пълен месец.

Омбудсманът счита, че топлофикационните дружества трябва да намалят до възможния минимум аварията по топлопреносната мрежа. Необходими са ефективни действия с цел изпълнение на ремонтните и инвестиционните програми на дружествата.

**Пример:**

*Потребители от гр. Перник търсят съдействие във връзка с честите аварии по топлопреносната мрежа през отоплителния сезон. Омбудсманът предприема следните действия:*

- обръща се към изпълнителния директор на „Топлофикация-Перник“ АД за реализиране на мерки за недопускане на системни аварии по мрежата и предоставяне на навременна информация на сайта на дружеството;
- поисква от председателя на КЕВР, гражданите на гр. Перник да получат ясна и достъпна информация за резултатите от направената проверка по проблема.

*На топлофикационното предприятие са дадени задължителни предписания от регулаторния орган за отстраняване на констатираните нередности.*

## Основни препоръки:

- промяна в ЗЕ и НТ;
- разработване на ясна Методика за дялово разпределение към НТ, чрез която да се постигне справедливо формиране на задълженията;
- създаване на условия за стимулиране на конкуренцията при предлагане на топлофикационните услуги;
- разработване на образец на съобщение към фактура/изравнителна сметка с ясни реквизити, включващ допълнителна информация относно продължителността на аварията и полагащите се неустойки;
- ефективен контрол на топлофикационните дружества по отношение изпълнението на ремонтните и инвестиционните програми.

### • **Обществен транспорт**

През 2018 г. постъпват 374 оплаквания – два пъти повече спрямо 2017 г.

#### • **Гражданско въздухоплаване**

Основните оплаквания са свързани с:

- закъснение или отмяна на полет по вина на въздушния превозвач;
- забавено изплащане на дължимо обезщетение съгласно Регламент (ЕО) №261/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 г.

#### **Пример:**

*Гражданка потърси съдействие във връзка с отказ на авиокомпания „България ер“ да изплати обезщетение за закъснял полет.*

*След намесата на омбудсмана, от ГДГВА изпращат предписание до превозвача и паричното обезщетение е изплатено на жалбоподателката.*

#### • **Железопътен транспорт**

Основните проблеми са:

- несъобразен годишен график за движение на влаковете с потребностите на пътниците и тяхната трудова ангажираност.

Омбудсманът отправя препоръка до „Холдинг БДЖ“ ЕАД, разписанието на влаковете да отчита в достатъчна степен потребностите на пътниците – да е съобразен с трудовия им и учебен график.

- неспазване на обявеното разписание на влаковете. Най-много оплаквания са по направленията София – Мездра и Перник – София.

По повод посочените сигнали, омбудсманът отправя препоръка до дружеството-превозвач, да бъде подобро обслужването на пътниците.

#### • **Междуселищен автобусен превоз на пътници**

Голяма част от оплакванията са свързани с пълната или частичната липса на осигурен автобусен превоз до съседни градове или до отдалечени жп гари на жителите на малки населени места, като с. Светослав, обл. Силистра; с. Дебрене, обл.



Добрич; с. Смолско, София-област; с. Бойница, обл. Видин; с. Вишовград, обл. Велико Търново, с. Страшимирово, обл. Варна, гр. Попово и други.

Поради слабия пътничопоток и лошото състояние на междуселищните пътища превозвачите отказват да изпълняват маршрути.

Омбудсманът е категоричен, че органите на местната власт следва да предприемат действия за преодоляване на проблема с липсата на автобусен превоз, от който потърпевши са предимно възрастни и трудноподвижни граждани.

#### • **Градски транспорт**

Най-много оплаквания до омбудсмана са постъпили срещу лошото качество на предлаганата транспортна услуга в столицата – неспазване на обявеното разписание на превозните средства; остарял автопарк; грубо отношение на водачи и контрольори.

Омбудсманът отправя многобройни препоръки за гарантиране правото на гражданите на качествена транспортна услуга.

#### **Пример:**

*Жалбоподателка потърси съдействие от омбудсмана по повод грубо и обидно отношение от страна на ватман. Водачът отказва да вземе точно приготвена сума за билет с аргумента, че „не приема жълти стотинки“.*

*След намесата на омбудсмана от „Столичен електротранспорт“ ЕАД е извършена проверка. От компанията изпълняват препоръката на омбудсмана и ватманът е санкциониран.*

#### • **Финансови услуги**

През 2018 г. постъпват 296 оплаквания срещу банки и финансови институции. Големият брой жалби налага изводът, че при отпускането на кредити и предоставянето на финансови услуги правата на потребителите не са защитени в достатъчна степен.

Оплакванията се отнасят до:

– затруднения при изплащането на кредитите, поради финансови и здравословни проблеми. Омбудсманът инициира дискусия за приемане на Закон за личния фалит;

– порочни практики и извършени нарушения от фирми, отпускащи бързи кредити – висок размер на лихви и неустойки; непредоставяне на ясна информация за параметрите на кредита и т.н. Становището на омбудсмана е, че е необходимо да бъде въведен строг контрол върху дейността на фирмите, отпускащи бързи кредити;

– прекомерни такси, които не съответстват на предоставяната банкова и финансова услуга.

#### **Пример:**

*Гражданика се оплаква, че неин кредит към „ПРОФИ КРЕДИТ България“ ЕООД остава непогасен, независимо от дългогодишните редовни плащания. Кредиторът непрестанно претендира нови дължими суми на различни основания.*

След намесата на омбудсмана, от дружеството е извършена задълбочена проверка. Въз основа на резултатите, компанията взима решение кредитът да бъде приет за погасен.

### Основни препоръки:

- приемане на Закон за личния фалит;
- ефективен контрол върху дейността на фирмите за бързи кредити;
- съобразяване на банковите такси с предоставяната финансова услуга.

#### • **Застрахователни услуги**

През 2018 г. до омбудсмана постъпват 96 жалби във връзка с предоставянето на застрахователни услуги – почти три пъти повече спрямо 2017 г.

Сигналите са основно до:

##### • **Фалита на Застрахователна компания „Олимпик“**

Омбудсманът предприема следните действия:

- изпраща препоръка до КФН да се повиши информираността на гражданите и да се предоставят навременни данни за развитието на производството по несъстоятелност на застрахователната компания в Република Кипър. Препоръките са взети ПРЕДВИД от КФН;
- изиска от ГДНП удължаване на gratuitния период, в който шофьорите със застрахователна полица на „Олимпик“ да не бъдат глобявани;
- изпраща препоръки до председателя на НС и министър-председателя за промени в законодателството, с цел защита на гражданите в случаи на обявяване в несъстоятелност на застрахователи от държава-членка на ЕС, които откриват клон на територията на друга такава;
- изпраща писмо до финансовия омбудсман на Република Кипър за съдействие по казуса;
- разкрива гореща телефонна линия, на която са консултирани над 200 потърпевши граждани.

##### • **Увеличението на размера на застраховка „Гражданска отговорност на автомобилистите“**

Омбудсманът изразява становище пред КФН по повод общественото обсъждане на проекта на Наредбата, с която се въвежда т. нар. система „бонус – малус“, предвидена да коригира размера на застрахователната премия, според поведението на водача на моторното превозно средство. Омбудсманът смята, че проектът на Наредбата, нарушава правата и интересите на гражданите, тъй като в нея са изведени на преден план интересите на застрахователите.

След и изразеното обществено недоволство проектът е оттеглен.

## Основни препоръки:

- промени в застрахователното законодателство, с цел защита икономическите интереси на гражданите;
- да се намерят справедливи механизми за прилагане на системата бонус-малус, които да стимулират изрядните водачи на МПС и съответно да се санкционират правилно само тези, които са допуснали нарушения/ПТП.
- оптимален контрол върху дейността на застрахователните дружества.

### • Сметосъбиране

През 2018 г. в институцията постъпват 56 жалби, свързани с определянето на таксата за битови отпадъци. Приключени са проверките по 67 случая.

**Графика 9:** Препоръки/предложения/съвети, свързани със сметосъбирането през 2018 г., брой



- **Определяне на таксата за битови отпадъци, без да се отчита количеството на изхвърлените отпадъци и реално предоставените услуги**

Омбудсманът многократно подчертава, че срокът за влизане в сила на приетите през 2017 г. изменения в ЗМДТ, предвиждащи количеството битови отпадъци да е водеща основа за определяне на размера на таксата (01.01.2020 г.), е необосновано дълъг.

Омбудсманът не приема поредното, считано от 01.01.2019 г., отлагане на промените (01.01.2022 г.). Категоричен е, че общините разполагат с достатъчно време и възможности да се подготвят за изпълнение на законовите изисквания.

#### Пример:

Граждани от община Кула сезират омбудсмана, че въз основа на решение на Общинския съвет, за имоти с данъчна оценка до 4 304,30 лв., размерът на таксата за

битови отпадъци е определен не за всяка услуга по отделно, а е начислена обща такса, в размер на 15 лв.

Омбудсманът е категоричен, че подобен начин на определяне на таксата е незаконосъобразен, доколкото същата се дължи за реално предоставени услуги, а не в зависимост от данъчната оценка на имота. Отправя препоръка към община Кула за преразглеждане на възприетия подход за определяне на таксата за битови отпадъци.

**• Допълнителни условия за освобождаване от такса за сметосъбиране и сметоизвозване за имот, който не се ползва през годината**

Продължава в някои общини незаконосъобразната практика да се изисква прилагане на допълнителни доказателства за освобождаване от такса битови отпадъци.

До омбудсмана постъпва сигнал, че в Наредбата за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги и рекламни дейности на територията на община Ново село е въведено изискване – декларацията за неползване на имота да е придружена от: служебна бележка от ВиК, удостоверяваща, че няма консумация на вода за предходните дванадесет месеца или че няма разкрита партида за отчитане на вода; служебна бележка от електроразпределителното дружество, удостоверяваща, че за имота няма отчетена консумация на ток или че няма разкрита партида за електрозахранване.

Становището на омбудсмана е, че поставените изисквания нямат отношение към определянето на таксата за битови отпадъци и отправя препоръка за отмяната им и преустановяване на действащата незаконосъобразна практика.

От община Ново село не се съобразяват с препоръката.

**• Некачествено предоставяне на услугата сметосъбиране и сметоизвозване – липса на достатъчен брой контейнери и нередовно извозване на битовите отпадъци**

От страна на омбудсмана са отправени препоръки към съответните общини за подобряване организацията на дейностите по изпълнение на услугата.

**Пример:**

Гражданка потърси съдействие относно липсата на контейнер за битови отпадъци на улицата, на която живее, в с. Димчево, общ. Варна.

След намесата на омбудсмана, общинската администрация изпраща писмо до сметоизвозващата фирма, за поставяне на съд за битови отпадъци в близост до имота на жалбоподателката, който да бъде обслужван с необходимата честота.

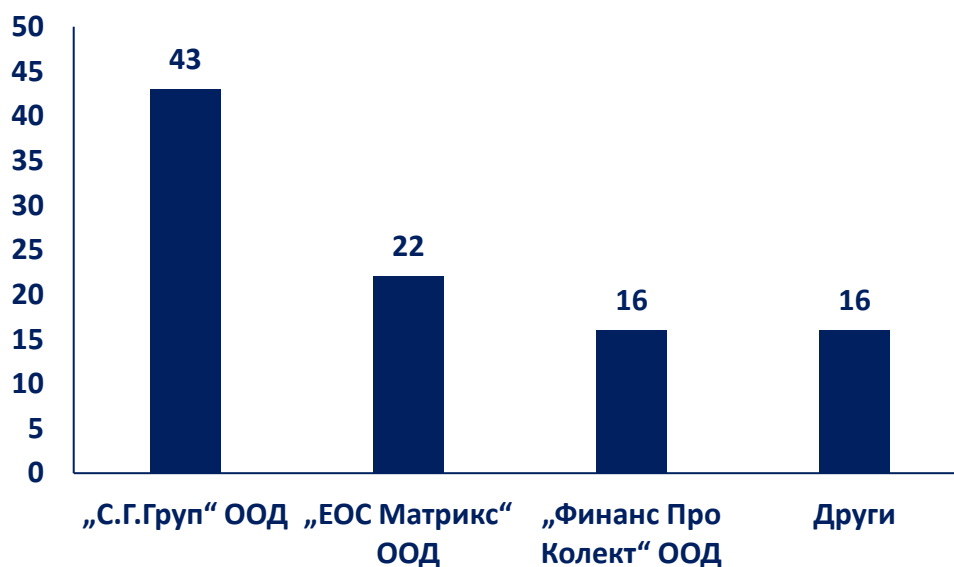
## Основни препоръки:

- общините да определят размера на таксата за битовите отпадъци съобразно реално предоставените услуги, без да поставят допълнителни условия за освобождаване от таксата за сметосъбиране;
- да се отменят разпоредби в общинските наредби, с които се въвеждат допълнителни изисквания за освобождаване от такса за услугата сметосъбиране и сметоизвозване, когато имотът не се ползва през годината.
- общинските органи да осъществяват необходимия контрол относно ефективното и качествено изпълнение на услугата сметосъбиране и сметоизвозване.

### • Прехвърляне на вземания

Постъпилите жалби срещу колекторски фирми са 97.

**Графика 10:** Постъпили жалби срещу фирми за събиране на вземания през 2018 г., брой



Оплакванията са свързани основно с:

- претендиране на задължения с изтекъл давностен срок;
- упражняване на психически тормоз, постоянни телефонни обаждания (включително на близки и роднини), заплахи.

Създадената Асоциация на колекторските агенции в България (АКАБГ) има за цел да разпространява и утвърждава добрите практики при събиране на вземания.

Критериите за присъединяване в асоциацията гарантират, че членовете спазват законовите изисквания и прилагат добри практики, съгласно Етичния кодекс на АКАБГ.

Анализът на омбудсмана показва, че колекторски фирми, използващи методи на ръба на закона, не са включени в АКАБГ.

Необходимо е спешно да се въведе регулация на фирмите за събиране на вземания.

### **Примери:**

*Гражданка потърси съдействие във връзка с непрестанен телефонен тормоз от служители на „ЕОС Матрикс“ ЕООД, по повод задължение на бившия ѝ съпруг, с когото не живее повече от 15 години.*

*Колекторската фирма се съобразява с препоръката на омбудсмана и преустановява търсенето на сумата от жалбоподателката.*

**\*\*\***

*Гражданин сигнализира, че служители на „Финанс Про Колект“ ООД постоянно го безпокоят по телефона във връзка със задължение към „Теленор България“ ЕАД на лице, което не познава.*

*Омбудсманът препоръчва на „Финанс Про Колект“ ООД да се преустановят телефонните обаждания към жалбоподателя. Фирмата изпълнява препоръката и телефонният номер на гражданина е изтрит от техните системи.*

### **Основни препоръки:**

- дейността на фирмите за събиране на вземания да се регулира;
- да се ограничи възможността на доставчиците на обществени услуги да прехвърлят вземанията си към външни фирми.

## 5. Социални права

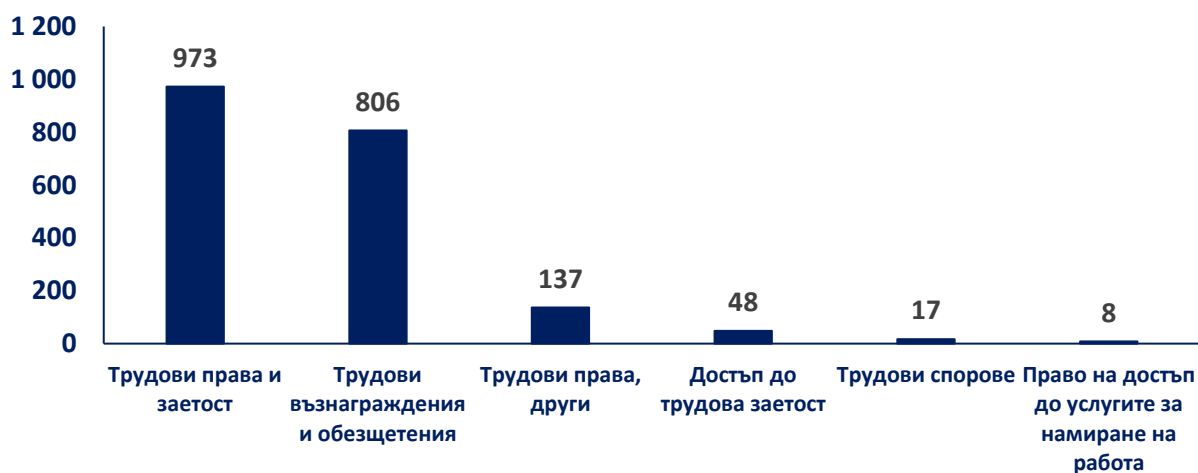
Социалните права се разбират като права за задоволяване на основните човешки потребности, които са от съществено значение за човешкото благосъстояние. Това са потребностите за храна, подслон, както и на здравеопазване, образование и труд. Гражданите стават все по-чувствителни и непримирими към нарушението на правата им в тази област.

През 2018 г. в защита на своите социални права гражданите търсят съдействие основно за изплащане на дължими трудови възнаграждения, оказване на социална подкрепа и получаване на финансови средства, намиране на работа. В тази връзка постъпват 1 989 броя жалби и сигнали. През 2017 г. и 2018 г. има значително увеличение на броя на жалбите спрямо 2015 г. и 2016 г.

През годината се наблюдава увеличение на оплакванията, част от които са придружени с подписки и са подадени от работници и служители в дружества, изпаднали в неплатежоспособност. Гражданите изразяват своето недоверие към работата на администрациите, както и недоволство от проявяваното отношение към поставяните пред тях въпроси. Продължава подаването на колективни жалби, а също и от синдикални организации по места.

През 2018 г. са приключени 1 882 жалби и сигнали, отправени са 788 препоръки, изразени са 1 548 становища, дадени са 362 съвета.

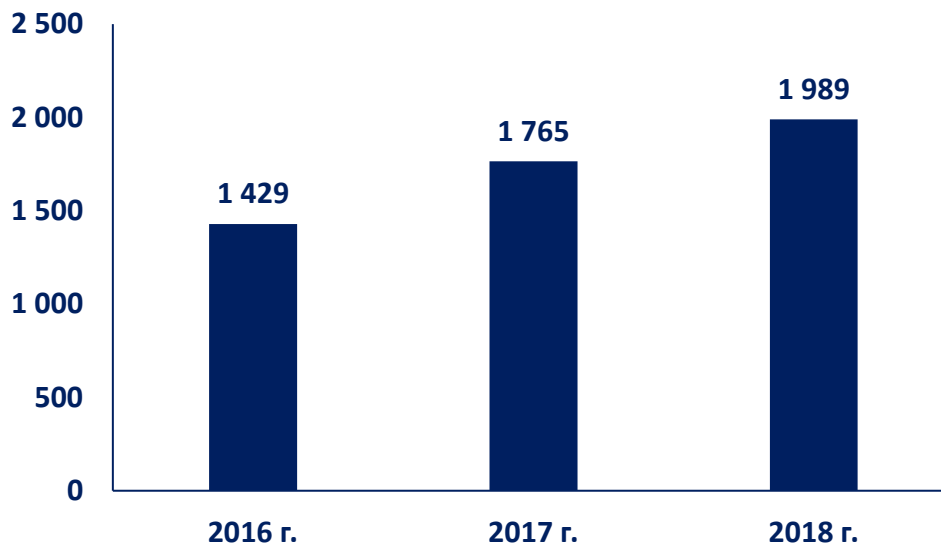
**Графика 14:** Постъпили жалби и сигнали за нарушени социални права за 2018 г., брой



Най-голям е делът на жалбите и сигналите за нарушения в областта на трудовите права и заетостта (за 2017 г. са 786) (48,92%), следван от оплаквания за нарушени права в областта на социалното осигуряване и обезщетения (за 2017 г. са 625) (28,10%). Към тази група са жалбите за: неизпълнение на постановени съдебни решения за изплащане на трудови възнаграждения и обезщетения от работодатели; невнасяне на осигурителни вноски в държавното обществено осигуряване, след възстановяване на работа при неправомерно уволнение; некоректно отношение на

служители в звена на Националния осигурителен институт (НОИ), Националната агенция за приходите (НАП), Агенцията за социално подпомагане (АСП), Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА ГИТ), Агенцията по заетостта (АЗ).

**Графика 15:** Постъпили жалби и сигнали, свързани със защита на социални права през периода 2016-2018 г., брой



- **Трудови права и заетост**

През 2018 г. са подадени 932 бр. жалби и сигнали в областта на трудовите права и заетостта, като нарастването им спрямо 2017 г. (2017 г. – 786 бр.) е със 18,58%. Жалбите са свързани основно с: неизплащане на трудови възнаграждения; работа при неблагоприятни условия на труд; ограничаване ползването на платен годишен отпуск; пречки за прекратяване на трудови правоотношения; неполучаване на обезщетения, произтичащи от трудово правоотношение.

- **Трудови възнаграждения и обезщетения**

През 2018 г. най-висок ръст имат постъпилите жалби, свързани със забава при изплащането или неполучаването на трудови възнаграждения и обезщетения. В жалбите си граждани търсят съдействие и по повод неизплатени им обезщетения – за неизползван платен годишен отпуск; за забава или неизплащане на обезщетение, дължимо при прекратяване на трудово правоотношение след придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст; за неспазен срок на предизвестие; за безработица.

Тревожен е фактът, че в неплатежоспособност изпадат големи търговски дружества, някои от които са с клонове в повече от едно населено място, в които работят около 150-200 и повече работници. Това води до оставането без доходи на значителен брой души и рефлектира пряко върху социалния статус на семействата им.



Този проблем предизвика намесата на омбудсмана и поемане на инициатива за промяна в Търговския закон и в Закона за пазарите на финансови инструменти, с което се предостави възможност на ИА ГИТ, при изискуеми и неизпълнени за повече от два месеца задължения за трудови възнаграждения към най-малко една трета от работниците и служителите на търговеца, да предявява иск за откриване на производство по несъстоятелност. С промяната се предостави възможност на повече работници/служители да получат дължимите им и неплатени трудови задължения от техните работодатели от Фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ при несъстоятелност на работодателя.

За невъзможността да получат трудовите си възнаграждения към омбудсмана се обърнаха над 1000 работници и служители:

Така например над 250 работници от верига, посредник на предоставящи телекомуникационни услуги търговски дружества, за един ден остават без възможност да престоират труд, поради прекратени договорни отношения между работодателя им и дружеството, предоставящо обществени услуги;

Дружество, осъществяващо шивашки услуги от гр. Раковски, обл. Пловдив изпада в несъстоятелност и за около седмица спира работата си и около 350 шивачки остават без изплатени трудови възнаграждения.

Проблеми с некоректен работодател имат и шивачки от гр. Дупница и от гр. Шумен.

Над 300 висококвалифицирани служители на дружество за въздушен превоз на пътници остават с неизплатени трудови възнаграждения и обезщетения.

За защита на трудови и осигурителни права на граждани през януари 2018 г. омбудсманът открива гореща телефонна линия за сигнали срещу некоректни работодатели. Освен това омбудсманът лично се среща с потърпевши работници от гр. Дупница, гр. Раковски, гр. Варна, гр. Видин, гр. Русе, гр. Плевен, гр. Бобов дол и гр. София, като с някои от тях срещите са неколkokратни.

След активните намеса и посредничество на омбудсмана за по-голяма част от търговски дружества, преустановили през годината дейността си, със съдействието на ИА ГИТ, е открита процедура за обявяване в несъстоятелност. За някои от тях има и решение на съда за открито производство по несъстоятелност.

Работници, не получили трудовите си възнаграждения, са изправени пред редица трудности, когато работодатели или обслужващите ги счетоводни къщи са извън страната.

Работници, не получили трудовите си възнаграждения, са изправени пред редица трудности, когато не може да бъде открит работодателят/неговият надлежно упълномощен представител, както и при липса на финансово-счетоводна документация на работодателя, особено след смяна на собствеността на търговско дружество с големи парични задължения. Не малка част от работодателите или счетоводните къщи, с които работодателите имат търговски взаимоотношения, са извън страната и не могат да бъдат открити или отказват да предадат осигурителните архиви в НОИ за вземане на окончателно решение от Фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ при несъстоятелност на работодателя за изплащане на конкретния размер на гарантираните на работниците вземания.

В същото време има случаи, при които длъжниците работодатели едва когато са изправени пред заплахата да бъде открито производство по несъстоятелност, изплащат забавените трудови възнаграждения и неизплатените обезщетения на своите работници.

От всички колективни жалби и проведени от омбудсмана срещи може да се констатира, че липсва ефективна защита на трудовите и осигурителните права на работниците и служителите от институциите срещу некоректен работодател, което поражда недоволството на гражданите.

По всеки конкретен случай омбудсманът отправя препоръки към компетентните държавни органи: ИА ГИТ, НАП и НОИ да извършват проверки и да вземат мерки за отстраняване на констатирани нарушения.

За проблеми с некоректни работодатели са сигнализирани и органите на прокуратурата с цел извършване на проверка по чл. 227б от Наказателния кодекс, съгласно която разпоредба търговец, който изпадне в неплатежоспособност и в 30-дневен срок от спиране на плащанията не е поискал от съда да открие производство по несъстоятелност, подлежи на наказателна отговорност.

През януари 2018 г. омбудсманът и фондация „Асоциация Анимус“ в партньорство организират кръгла маса на тема „Трудова експлоатация vs. Трудови права в България – законодателна рамка и предизвикателства“.

С Конфедерацията на независимите синдикати в България и Конфедерация на „Подкрепа“ омбудсманът се обръща към НС с искане за законодателни промени, отнасящи се до чл. 245, ал. 1 от Кодекса на труда, който дава право на работодателите, при добросъвестно изпълнение на задълженията на работника, да изплаща едва 60% от полагащото му се трудовото възнаграждение. Предложението не се приема.

През ноември 2018 г. омбудсманът се обръща към НС с искане обезщетението, което Фондът за гарантирани вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя отпуска, да се увеличи от две и половина минимални работни заплати на три и половина, но искането е отхвърлено.

Анализът на постъпилите жалби и сигнали показва, че неизплащане на трудови възнаграждения има в много от икономическите дейности, като най-засегнати са заетите в охранителната дейност и шивашките предприятия. В същото време продължава да се задълбочава проблемът с работещите лекари и медицински сестри в общински и областни болници. Те получават само част от работните си заплати. В някои случаи изплащането, което е в размер, по-малък дори от минималната работна заплата, се бави с месеци, без да има яснота кога и дали ще получат дължимите им суми въпреки полагадения труд.

#### • **Други трудови права**

През годината броят на жалбите за нарушени други трудови права е 137.

Основните проблеми са свързани с невъзможност за ползване на платен годишен отпуск от работниците в сектор като автотранспорт и с ниско заплащане на труда и неизплащане за допълнително положен труд. Поради липсата на квалифициран шофьорски персонал заетите работници полагат извънреден труд с намалена възможност за междусменни почивки. Невъзстановяването на

работоспособността поражда сериозни предпоставки за допускане на трудови злоупотреби.

Жалби има и срещу експлоатирането на работници в неблагоприятни и тежки условия на труд. Работодатели не се съобразяват и с лошите атмосферни условия при работа на открито. Невинаги осигуряват подходящи лични предпазни средства и работни облекла и допускат използване на неизправни технически средства.

**Пример:**

*Граждани търсят съдействие за изплащане на дължими трудови възнаграждения, обезщетения и командировъчни от бивш работодател.*

*С цел подкрепа на гражданите във гр. София и в гр. Варна са проведени две срещи, на които са обсъдени възможностите служителите на търговското дружество да си получат дължимите от работодателя вземания. С активната подкрепа на институцията на омбудсмана и потърсеното съдействие на НАП, ИА ГИТ и органите на Прокуратурата, с решение на съда за дружеството е открито производство по несъстоятелност. С това се предоставя възможност работниците да получат поне част от дължимите им трудови възнаграждения от Фонд „Гарантирани вземания на работници и служители“ при несъстоятелност на работодателя.*

• **Право на достъп до трудова заетост**

В областта на трудовата заетост поставените въпроси отново са свързани със: затруднения в трудовата реализация; откази на работодателите да наемат на работа хора с експертно решение на ТЕЛК, хора в предпенсионна възраст или с липса на опит. Особено притеснителни са жалбите на граждани в пенсионна възраст, които нямат необходимия осигурителен стаж за получаване на пенсия и срещат затруднения при намиране на работа. Срещат откази от страна на работодатели да ги наемат освен заради възрастта, но и поради здравословните им проблеми.

Продължават да постъпват жалби, свързани с участие в конкурси за заемане на длъжности в държавната администрация.

Служители от дирекции „Социално подпомагане“ се обръщат към омбудсмана с въпроси, свързани с кариерното им развитие, както и със заплащането и категорията им на труд.

И през 2018 г. гражданите продължават да споделят проблеми със затруднената си трудова реализация в малките населени места или райони с недобре развита икономическа и инфраструктурна среда. Търсят и съдействие за намиране на по-добре платена работа. В писмата си споделят, че въпреки регистрацията в дирекции „Бюро по труда“, не намират възможности за трудова реализация. Оплакват се, че в дирекциите няма достатъчно информация за предлаганите от работодатели свободни работни места, както и за програми и мерки за заетост, поради което отказват да се регистрират или да поддържат регистрацията си като безработни.

В тези случаи са отправяни препоръки към съответните дирекции „Бюро по труда“ за оказване на по-активно съдействие на гражданите, а на гражданите – съвети да се обърнат към дирекции „Социално подпомагане“ за предоставяне на социална подкрепа, поради липсата на доходи.

По повод жалбите омбудсманът изразява загриженост относно предоставянето на достатъчно информация на гражданите. Нееднократно е подчертавано, че

работата на администрацията е да оказва нужната подкрепа на гражданите, особено в трудни за тях моменти, какъвто е оставането без работа.

**Пример:**

*В приемна на омбудсмана в община Никола Козлево гражданка споделя за затруднение при намирането на работа. От 2007 г. е безработна и оттогава не е работи по обявена програма.*

*Омбудсманът се обръща към директора на Дирекция „Бюро по труда“ – Нови пазар с препоръка да бъдат потърсени възможности за намиране на подходяща работа за гражданката. След препоръката на омбудсмана гражданката е включена в програма за заетост.*

### **Основни препоръки:**

– да се предвиди задължение за работодатели, при заплахата от неплатежоспособност, преди да започне процедура за откриване на производство по несъстоятелност да изплащат дължимите трудови вознаграждения на своите работници;

– министърът на труда и социалната политика да предприеме мерки за: осъществяване на системен контрол на работодатели, за които е установено забавяне или неизплащане на трудови вознаграждения; създаване на възможност за предоставяне от НАП на ИА ГИТ на информация за работодатели, които са декларирали дължимост на осигурителни вноски, но не са ги внесли, което е предпоставка за неизплащане на трудови вознаграждения;

– да се предвиди механизъм, уреждащ условията и реда за приемане от работодатели на заявления за прекратяване на трудово правоотношение на основанията в чл. 327, ал. 1, т. 1 и 2 от КТ (например: поради неплатени трудови вознаграждения), както и за контрол по изпълнение на това им задължение;

– да се установи в Кодекса на труда срок за изплащане от работодателя на обезщетения, свързани с прекратено трудово правоотношение и изрично регламентиране на възможност контролните органи по труда да издават принудителни административни мерки за неизплатени трудови вознаграждения и обезщетения по искане на работника и служителя след прекратяване на трудовото правоотношение;

– да се увеличи размерът на допълнителното трудово вознаграждение за нощен труд, както и за времето, през което работникът или служителят е на разположение на работодателя и се намира извън територията на предприятието в място, уговорено между тях.

### **• Право на социално осигуряване и обезщетения**

През изминалата 2018 г. в областта на социалното осигуряване и обезщетенията постъпват 559 жалби. През годините се наблюдава тенденция на постоянно увеличаване на жалбите в тази област. Търсеното съдействие е за: признаване на осигурителни права за периоди, в които не са осигурявани от техни бивши или настоящи работодатели или не е декларирана дължимост на осигурителни вноски; получени откази за отпускане на парични обезщетения за безработица; забавено или преустановено изплащане на обезщетение за безработица или за

временна неработоспособност; отказано или неправилно изчислено обезщетение за бременност, раждане или отглеждане на дете до 2-годишна възраст.

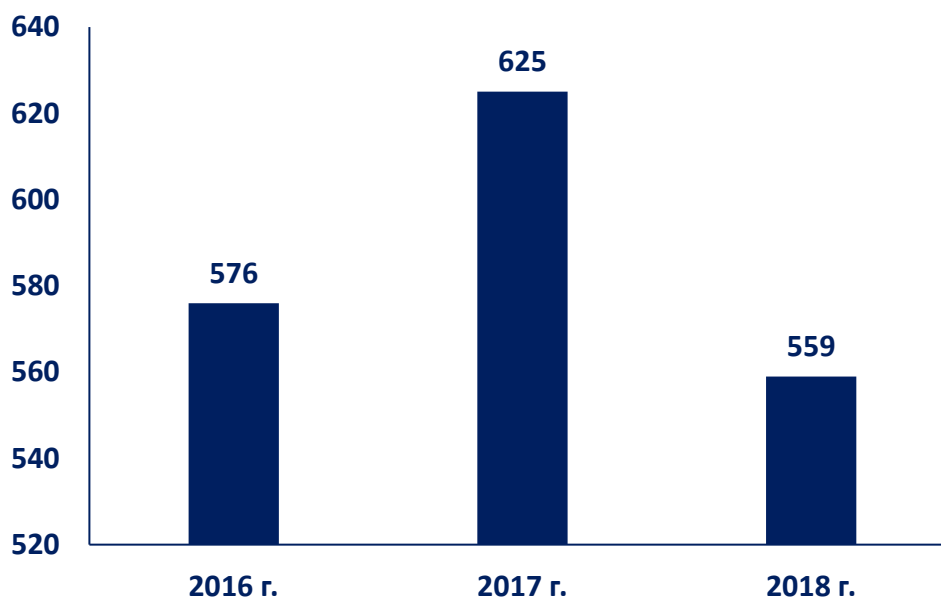
Продължават да постъпват жалби във връзка с лишаване от социални права на граждани поради непредставяне на необходимите документи по образец от страна на работодателя.

Оплаквания има и по въпроси, свързани с отпускане, възстановяване, спиране или прекратяване на парични обезщетения за бременност и раждане и/или отглеждане на малко дете, както и с обезщетение за безработица на български граждани, работили в страни от ЕС.

Проблемът за забавата при определяне и изплащане на обезщетението за безработица е породен от липсата на срок за обмен на информацията, потвърждаваща осигурителни периоди между страните в Европейския съюз. В резултат граждани остават без заместващ доход в момент, в който са без работа и имат най-голяма нужда от финансова подкрепа.

Друг проблем възниква, когато по време на период на бременност и раждане, дружеството е продадено и новият собственик не може да бъде открит.

**Графика 16:** Постъпили жалби за право на социално осигуряване и обезщетения през периода 2016-2018 г., брой



- **Право на пенсия**

Жалбите и сигналите, отнасящи се до правото на пенсии на българските граждани и проблемите, с които те се сблъскват в тази насока през 2018 г., са 486 и като индивидуални жалби запазват средното си ниво от 2016 и 2017 г. Бележат увеличение обаче колективните жалби, с които граждански организации на пенсионери, пенсионерски клубове, съюзи и инициативни комитети търсят подкрепа от омбудсмана основно в няколко насоки, а именно:

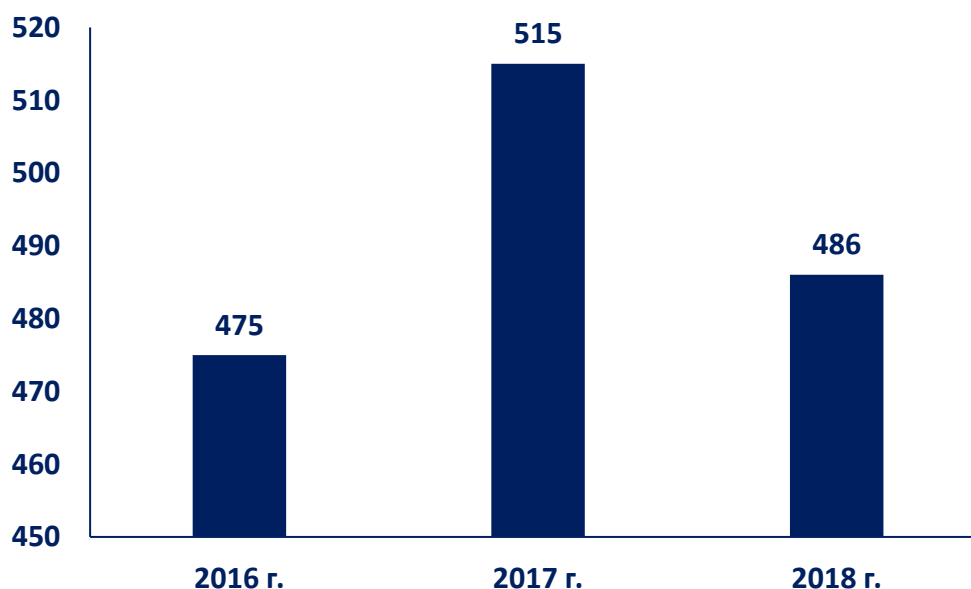
- отмяна на §6, ал. 1 от Преходните и Заключителните разпоредби на КСО;

- преизчисляване на размера на пенсиите;
- спешно и неотложно преодоляване на бедността;
- осъвременяване на пенсиите във всички области на материалния и духовен живот на средно европейско ниво;
- минималната пенсия да стане 450 лв. Следващите три години да нарасне до 600 лева. Над минималния праг всички да претърпят промяна във възходяща прогресия пропорционално на минималната;
- да се изплащат коледни и великденски надбавки за всички пенсионери;
- да се предоставят безплатни медицински услуги;
- лекарства, медицински уреди и консумативи да се заплащат на 10% от пазарната им стойност;
- да се предвиди безплатен градски транспорт и определен брой билети за страната;
- да се възстанови ежегодното осъвременяване на всички пенсии към първи януари на база на средния месечен осигурителен доход от 12-те месеца на предходната година;
- да се въведе пълно социално обслужване на възрастните и социално слаби хора по местоживеене, или изплащане на такава пенсия, която ще позволи на тези хора да заплатят за услугата;
- преодоляване на забавата за отпускане и изплащане на пенсии и/или на документи, потвърждаващи осигурителните периоди на български граждани, полагали труд в страни от ЕС и най-вече в Република Гърция.

Всички представителни пенсионерски сдружения настояват за приемане на Закон за възрастните хора.

Общата констатация е, че проблемите на възрастните хора в страната продължават да се задълбочават и основният проблем за това е липсата на възможност за трудова реализация, ниският размер на получаваните от тях пенсии и ограничаването на пенсиите с максимален праг.

**Графика 17:** Постъпили жалби за право на пенсия през периода 2016-2018 г., брой



По поставените от гражданите въпроси са предприемани предвидените от закона действия – извършване на проверки, отправяне на препоръки и предложения, даване на съвети.

През януари омбудсманът организира среща на 20 миньори от Бобов дол с министър-председателя Бойко Борисов, финансовия министър Владислав Горанов, социалния министър Бисер Петков и управителя на НОИ Ивайло Иванов по повод на отнемане на възможността подземните работници да упражнят правото си на пенсия при първа категория труд.

По проблема е проведена и среща с миньорите от Бобов дол в гр. Бобов дол. След срещата омбудсманът изпраща писмо до председателя на НС и до ръководствата на всички парламентарни групи с молба за среща, на която заедно със съкратените миньори от последния подземен рудник за добив на въглища у нас „Бобов дол“ да потърси съдействие за разрешаване на спорните въпроси, свързани с тяхното пенсиониране. През юли депутатите приемат предложението на омбудсмана и връщат ранното пенсиониране за миньорите в КСО.

През месец март 44 магазина в 13 града в страната по инициатива на омбудсмана, отварят врати за инициативата „Купи и сподели“, част от Националната кампания на омбудсмана: „Великден за всеки – дари празник на баба и дядо“. Кампанията: „Великден за всеки“ събра над 400 000 лв. Омбудсманът дарява 400 пакета с хранителни продукти на социално слаби и възрастни хора. Те са раздадени на християни и мюсюлмани на три предварително определени локации – пред православен храм „Св. Три светители“, пред мюсюлманския храм „Шериф Халил паша“, известен още като „Томбул джамия“ и в Пенсионерски клуб 15.

В подкрепа на каузите на възрастните хора омбудсманът участва в кръглата маса: „Дискриминационни практики спрямо възрастните хора в България“, която се проведе в Юнашкия салон във Варна през септември 2018 г.

На 1 октомври 2018 г. – омбудсманът уважава и честването на Международния ден на възрастните хора.

През октомври при участието си в заседанието на парламентарната комисия по взаимодействието с неправителствените организации и жалбите на гражданите омбудсманът заяви своята подкрепа към петицията на организациите на възрастните хора за отпадане на параграф 6 от КСО

#### **Примери:**

*Студент, учащ във висше учебно заведение извън Република България, се обръща към омбудсмана с искане за съдействие относно възникнал проблем с длъжностни лица в Териториално поделение на НОИ – Стара Загора относно забавяне за изплащане на наследствена пенсия.*

*След намесата на омбудсмана и препоръка за решаване на проблема, е извършена нова проверка и е получен отговор, че случая е преразгледан и на гражданина е преведена цялата дължима сума от наследствената пенсия.*

## Основни препоръки:

- да се разгледа възможността за отпадане на тавана на пенсиите с отмяна на §6, ал. 1 от Преходните и Заключителните разпоредби на КСО;
- да се разгледа възможността за преизчисляване на размера на всички пенсии, поне на средно европейско ниво;
- да се разгледа възможността за приемане на Закон за възрастните хора.
- да се разгледа възможността за промяна в ксо относно критериите за лицата, имащи право на парично обезщетение за безработица, в частта „ако не са придобили право на „пенсия за старост в друга държава“. в много от случаите на граждани с положен осигурителен стаж в друга държава им се отпуска пенсия от чуждата държава, която понякога е в размер на 4-9 лв. независимо от това, българското законодателство ги лишава от възможност да получават обезщетение за безработица, въпреки, че са задължени и продължават да се осигуряват за този риск.
- да бъдат предприети спешни действия за защита интересите на българските граждани, придобили пенсионни и осигурителни права в държави-членки на ЕС, и в частност придобилите пенсионни и осигурителни права лица в Република Гърция.
- да се осъществява своевременно контрол на работодатели, които не са изпълнили задължението си да декларират и внасят социални и здравноосигурителни вноски;
- да се потърсят механизми за ускоряване на процедурата при изплащане на парично обезщетение за безработица на хора, работили в чужбина.

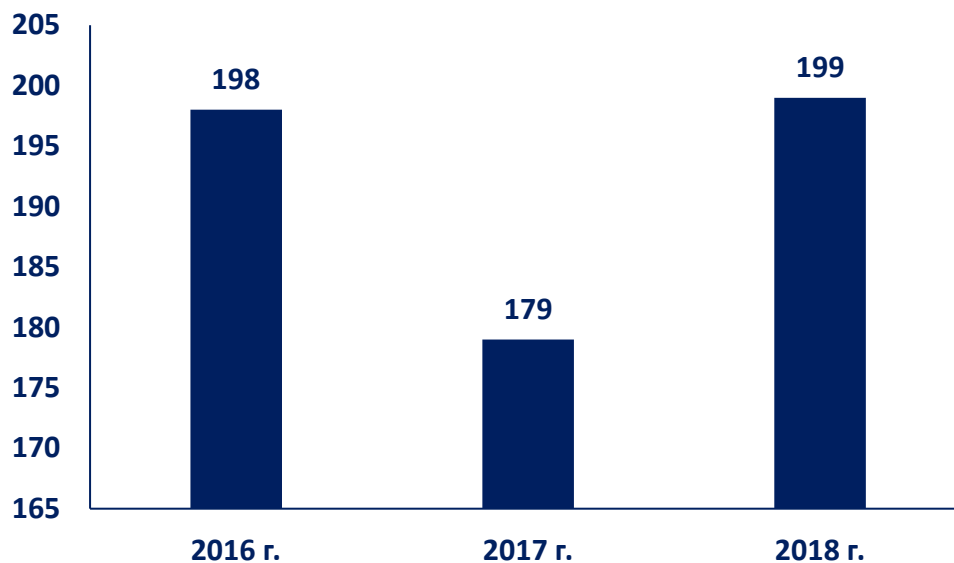
### • Право на социална подкрепа

Постъпилите жалби през 2018 г., свързани със социалните услуги и социалното подпомагане, са 199. Общо 61 граждани търсят съдействие за отпускане на еднократна социална помощ за задоволяване на инцидентно възникнали здравни, образователни, комунално-битови и други жизненоважни потребности; 51 са жалбите във връзка с отпускане на целева помощ за отопление. Основно оплакванията са срещу получаваните откази поради надвишаване на диференцирания минимален доход, извършено дарение, притежаване на имот, липса на регистрация като безработни в дирекциите „Бюро по труда“. Граждани изтъкват, че са собственици на пазарно неатрактивни имоти, нямат възможност да реализират продажба и доходи от тях, но дори тогава получават откази за отпускане на помощи. Настояват за отмяна на разпоредените откази.

В областта на социалните помощи гражданите търсят съдействие и относно условията за отпускане на социални помощи.



**Графика 18:** Постъпили жалби за социална подкрепа през периода 2016-2018 г., брой



След намесата и на омбудсмана, се изменя Закона за семейните помощи за деца, като се въвежда нов вид месечна помощ за децата с един починал родител. В резултат на промяната 5 600 деца могат да се възползват от новата социална помощ.

Продължава да се изразява недоволство във връзка с условията за отпускане на месечни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, свързани с: въведения подоходен критерий; размера на помощта; размера на помощта за деца близнаци; определяне на конкретна дата за изплащане на месечните помощи.

Отново в сферата на социалните услуги гражданите търсят съдействие за настаняването им в домове за възрастни хора, разкриване на нови такива и подобряване на условията в съществуващите.

От жалбите става ясно, че системата за социално подпомагане се нуждае от редица структурни и законодателни промени, свързани с въвеждане и прилагане на гъвкав и индивидуален подход, който да отговаря на нуждите на гражданите.

**Пример:**

*Гражданка потърси съдействие по повод получен отказ за отпускане на целева помощ за отопление. Мотив за постановения отказ е прехвърлен имот през последните 5 години. Твърди, че е в трудно социално и материално положение. Желанието ѝ е да бъде преразгледан случая ѝ и да получава подobaваща подкрепа. Омбудсманът се обръща към директора на съответната дирекция „Социално подпомагане“, издал отказва, да бъдат потърсени възможности за оказването на социална подкрепа.*

*От страна на социалните работници е извършена проверка, гражданката е консултирана относно реда и условията за подпомагане. В резултат на което ѝ е отпусната еднократна социална помощ по чл. 16 от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане.*

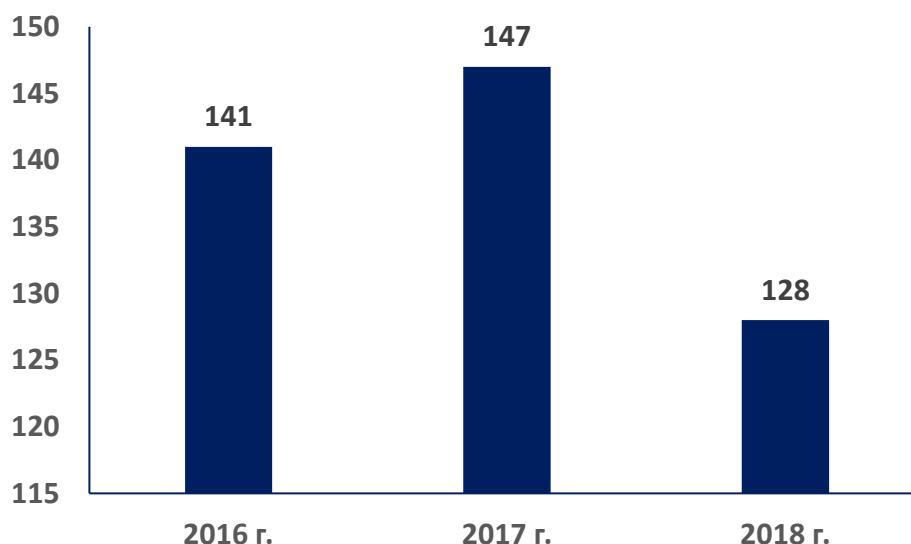
## Основни препоръки:

- да се промени нормативната уредба, засягаща отпускането на социални помощи, като отпадне изискването за регистрация в дирекция „Бюро по труда“ при получаването на целева помощ за отопление;
- да се повиши квалификацията и заплащането на служителите в социалните услуги за възрастни хора;
- да се определи конкретна дата за изплащане на месечни семейни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст в рамките на месеца, за който се отпускат;
- да отпадне доходният критерий за отпускане на месечни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст и/или да се потърси друг механизъм за оказване на подкрепа на всички деца;
- да се въведат гъвкави условия, отговарящи на реалните обществени отношения, които да позволят оказване на социална подкрепа на действително нуждаещи се граждани или семейства.

### • Право на помощ за жилище

Както и в предходните години, така и през 2018 г. гражданите търсят съдействие от омбудсмана по проблеми, свързани с картотекиране, настаняване, преместване или закупуване на общинско жилище. Други желаят подкрепа срещу принудително изземване на ползвано общинско жилище под наем. Подадените жалби за защита на правото на помощ за жилище са 128.

**Графика 19:** Постъпили жалби за помощ за жилище през периода 2016-2018 г., брой



По повод жалбите на гражданите са отправяни препоръки към кметовете на съответните общини и райони за приемане на заявленията на гражданите за

картотекиране като нуждаещи се, настаняване в общинско жилище, разглеждане на възможностите за пренастаняване в друго общинско жилище, продължаване на договори за наем или за закупуване на общинско жилище.

От извършените проверки става ясно, че общините не разполагат с достатъчно жилища за задоволяване на потребностите на граждани, нито със средства за ремонт и поддържане на притежавания от тях жилищен фонд. Освен това жилища от Фонд „Резервен“, предлагани на граждани за настаняване, невинаги са годни за живеене, въпреки изрично определената тяхна функция – за задоволяване на остри социални нужди, и задължението на общините като собственици да ги управляват с грижа на добър стопанин в полза на обществото.

Част от изискванията на общинските наредби за определяне на реда и условията за настаняване в общинско жилище принуждават гражданите ежегодно да влагат времеви и паричен ресурс за доказване отсъствието на промяна във вече декларирани обстоятелства. При невъзможност от снабдяване навреме с необходимите документи, хората необосновано търпят неблагоприятни последици. Също така, някои общински наредби съдържат условия, които представляват прекомерна административна тежест за гражданите при кандидатстване за настаняване в общинско жилище и поддържане на картотека.

#### **Пример:**

*През 2016 г. гражданка потърси съдействие да бъде настанена заедно с двете си деца в общинско жилище. Споделя, че е подала документи през 2013 г. за настаняване пред кмета на район „Илинден“ – Столична община, но до момента жилищния ѝ проблем не е разрешен. По повод жалбата на гражданката са отправяни препоръки към кмета, провеждани срещи на място, както и водене на активна кореспонденция с нея и администрацията на района. На 04.10.2018 г. искането на гражданката е удовлетворено и тя е настанена в общинско жилище.*

#### **Основни препоръки:**

- да бъдат намерени подходящи механизми, чрез които общините да бъдат подпомогнати за увеличаване разполагаемия жилищен фонд;
- да бъдат потърсени възможности за предоставяне на целеви средства на общините за извършване на ремонти и привеждане на общинските жилища в състояние, годни за живеене;
- органите на местна власт да извършат преразглеждане на общинските наредби относно картотекиране и настаняване на нуждаещи се граждани в жилища – общинска собственост, така че да се намали административната тежест за гражданите при изискването от тях за представяне на документи и информация, до които съответните администрации имат служебен достъп.

## 6. Право на образование

---

За изграждането на по-справедливо общество значима роля има образованието. То трябва да предлага равни възможности на всеки човек, независимо от неговия произход и социално положение, да изгради умения за успешна реализация в живота, да води до преодоляване на неравенствата.

Омбудсманът на Република България намира, че просперитетът на нацията зависи от наличието на ефективна и добра образователна система. За тази цел са необходими повече инвестиции, което няма как да стане без ясна държавна политика. За да се случат реформите са необходими както политическа воля и консенсус за осъществяването им, така и обединени усилия на образователните институции и неправителствените организации. Постигането на висококачествено образование не може да се случи и без широкото участие на граждани и ангажираността на родители с проблемите в него.

Продължаващите реформи в системата на образованието в страната невинаги водят до положителни резултати и не са малко предизвикателствата, пред които е поставена образователната среда в България.

Постъпващите в институцията жалби и сигнали разкриват редица проблемни области в системата на образованието, свързани с: недостатъчно места в детските ясли и градини в големите градове; високи месечни такси за посещение на детско заведение; събиране на допълнителни такси и средства от родители; необходимостта от модернизирани детските заведения за предучилищно образование, училищата и университетите; намаляване на административната тежест на учителите; повишаване на качеството на обучение, на квалификацията и доброто заплащане на педагогическите специалисти, на докторантите и университетските преподаватели; развиване на научната дейност и научните изследвания.

Гражданите сигнализират и относно: участието в ученето на възрастни, които са на пазара на труда; достъпа до курсове за повишаване на квалификацията на дългогодишни учители; ролята на училището за възпитанието на подрастващите; здравословното хранене на учениците; спортните занимания в детските градини; липсата на добра материална база за провеждане на нормални учебни занятия по физическо възпитание и спорт в училище; проблеми със статута на центровете за кариерно ориентиране, както и на специалистите, работещи в тях.

Един от основните проблеми е напускането на децата от училище. Решенията трябва да се търсят в разширяването на достъпа до образование и подобряване интегрирането на децата от малцинствата като стъпки за намаляване дела на преждевременно напусналите училище и повишаване на грамотността.

В този смисъл, омбудсманът смята, че е необходимо властите да преосмислят политиката си по отношение на таксите за предучилищно образование. Според направени изследвания на територията на страната най-голямата полза от инвестирането на публични средства е инвестицията в предучилищната подготовка на децата.

На 1 юни общественият защитник стартира иницирираната от него национална кампания „Без такса в детските градини“ в присъствието на ученици от столицата,

неправителствени организации, институции, родители и експерти. Целта на инициативата е чрез диалог властите да бъдат убедени, че трябва да положат усилия максимален брой деца да бъдат обхванати в предучилищните форми на обучение и за отпадане на таксите в тях. За омбудсмана отпадането на всички видове такси за предучилищно образование ще доведе до приобщаване на децата, живеещи в бедност и на децата от рискови групи.

В подкрепа на българските деца, живеещи извън пределите на страната, омбудсманът подкрепя Асоциацията на българските училища в чужбина (АБУЧ) в усилията ѝ да придвижи Петицията на АБУЧ в Европейския парламент (ЕП) за въвеждане на българска матура в страните-членки на ЕС. Петицията намери изключителна подкрепа в ЕС.

Учители, работещи в Българските неделни училища в чужбина, членове на АБУЧ, сигнализират омбудсмана относно непризнаването на стажа им като учителски, което ги ощетява при бъдещото им пенсиониране в България. Омбудсманът организира поредица от работни срещи с ръководители и представители на институции в търсене на възможности за разрешаването на проблема. Поради липсата на споразумения за социална сигурност с някои държави и поради директиви на Европейската комисия (ЕК), въпросът за признаване на учителски стаж не намира своето решение. Срещите и диалогът между институциите се оказват много полезни за учителите ни зад граница, защото имат възможност пред ръководствата на министерства да поставят и други значими въпроси, свързани с/със: матурите; документи за признаването на владеене на български език от ученици, завършващи средно образование в чужбина, но желаещи да учат в български висши учебни заведения; стимулиране на ученици от български общности в чужбина (бесарабските българи, българските общности в балканските страни) да учат в наши университети.

Със съдействието на омбудсмана решение намират проблемите, свързани със статута и пребиваването на учители в българските общности в Република Украйна и Република Молдова, а именно: след спечелен конкурс за преподавател в друга страна с определен мандат Министерството на образованието и науката (МОН) командирова преподавателите, но за този период не им се води трудов стаж, а в същото време, въпреки че са в „командировка“, губят постоянното си работно място в България. След препоръка на омбудсмана към министъра на образованието и науката са предприети стъпки за промяна в нормативната уредба и проблемът намира решение.

В институцията на омбудсмана постъпват жалби от родители на деца и ученици с искане за приемане на зимното часово време за страната ни. Повод за обществената активност по темата е решение на ЕК през 2019 г. да премахне Директива 2000/84/ЕО на ЕП и на Съвета на ЕС за лятното часово време и за смяната на часовото време, която понастоящем се извършва два пъти годишно, като се дава право на всяка държава сама да реши лятно или зимно часово време да приеме.

Омбудсманът се обръща към министър-председателя на Република България, председателя на 44-то НС и към министъра на енергетиката с препоръка за задълбочено проучване и широко обсъждане на проблема в обществото, имайки предвид въздействието му върху здравето на населението. Изразява необходимостта от отчитане и мнението на психолози, лекари и други специалисти по темата, както и позицията на МОН, което също се обяви за приемане на зимното часово време с оглед по-благоприятното му въздействие върху децата, учениците и учебния процес. Омбудсманът подчертава, че от изключителна важност е защитата на правата на

децата и младите хора, на техния най-добър интерес и при избора на часово време трябва да се вземе предвид това, което може да бъде по-удачно за децата, посещаващи детски ясли и градини, както и за учениците. Според омбудсмана зимното часово време дава възможност на децата да се чувстват по-комфортно, по-концентрирани и удовлетворени по време на учебния процес. Предлага да се отмени Постановление №94 на Министерския съвет за смяната на времето, обнародвано в „Държавен вестник“, брой 24 от 21 март 1997 г.

- **Общ преглед на жалбите и сигналите**

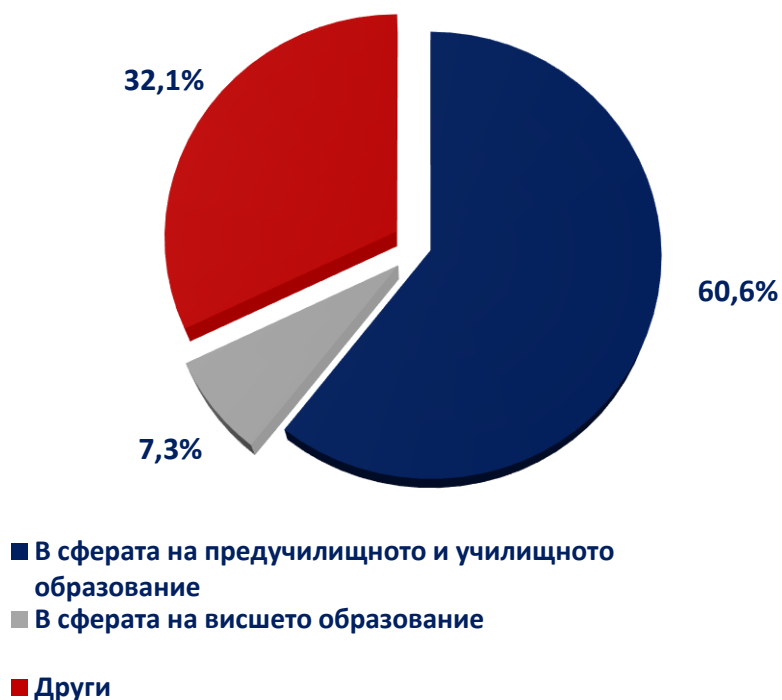
Броят на жалбите през последните три години ясно се проследява от следната графика:

**Графика 20:** Регистрирани жалби и сигнали и приключени проверки, в областта на образованието за периода 2016-2018 г., брой



През изминалата 2018 г. в областта на образованието постъпват общо 439 жалби и сигнали, което е с 46% повече от 2017 г.

**Графика 21:** Постъпили жалби и сигнали в областта на образованието през 2018 г., %



От тях – 266 жалби в сферата на предучилищното и училищното образование, 32 – в сферата на висшето образование и 141 по други проблеми. Жалбите, определени в категорията „други“ засягат проблеми, свързани с управлението на детските и учебни заведения, материалната база в тях, упражняване на учителската професия, заемане на академични длъжности.

В защита на правата на гражданите омбудсманът отправя 114 препоръки, като 91 от тях са взети предвид, а 23 са частично изпълнени.

Приключените проверки по жалби и сигнали през 2018 г. в областта на образованието са общо 439.

#### • Омбудсманът в подкрепа на младите хора

И през 2018 г. продължават срещите на омбудсмана с ученици, студенти и млади хора за популяризиране правата на човека и правомощията и дейността на институцията на омбудсмана. Това е постоянна практика, породена от убеждението, че за да бъдат активни граждани, младите хора трябва да притежават познания, умения, човешки и демократични ценности, които да им позволяват успешно да защитават лична или обществена кауза, да се ориентират в многообразието на обществения живот, активно да участват в него и да допринасят за благополучието на обществото.

През годината омбудсманът посещава училища и се среща с ученици в гр. София и страната. На 1 юни гости на омбудсмана са ученици от столичната Национална професионална гимназия по прецизна техника и оптика „М. В. Ломоносов“, които информират, че работят по проекти със социална насоченост и

представят два свои няколкоминутни филма. През септември общественият защитник участва в тържественото откриване на новата учебна година в най-старото училище в гр. Силистра – Основно училище „Отец Паисий“, в което учи 11-годишната Ния Атанасова, посланик на омбудсмана сред децата. Присъства и на началото на учебната година в Професионална гимназия по производствени технологии „Евлогий Георгиев“, гр. Силистра.

През август в гр. Варна омбудсманът представя дейността на институцията пред младите хора от Младежкия съвет към Фондация „Лумос“, по чиято покана посещава Социалната чайна в града.

През март група студенти по право и публична администрация от университета в Гронинген, Холандия посещават институцията на омбудсмана, където се запознават с функционирането на институцията, дейността и кампаниите, които инициира и провежда националният омбудсман на Република България.

Пред студенти от Университета за национално и световно стопанство омбудсманът изнася лекции на тема: „Ролята на омбудсмана за защита на икономическите права на гражданите в условията на пазарна икономика“ и на тема: „Противодействие на корупцията и защита на правата на човека“, която е част от лекциите на Академия „Антикорупция“.

През годината омбудсманът се среща с български студенти в Кеймбридж по тяхна покана и гостува на гимназистите от училище „Иван Станчов“ към Посолството на Република България в Лондон. Провежда среща и с ученици от българското училище „Д-р Стамен Григоров“ към Постоянното представителство на България в Женева.

В срещите си с учениците и младите хора зад граница се запознава с успехите и проблемите, които те имат в процеса на обучение и популяризира дейността и каузите на институцията, както и трудностите, с които омбудсманът се сблъсква в ежедневната си работа.

### • **Предучилищно образование**

Като цяло жалбите, които се отнасят до предучилищното образование засягат осигуряването и достъпа до него, правото на децата на качествена грижа и подходяща образователна среда. Основната част от жалбите е насочена към: липсата на достатъчно места в детските заведения на територията на Столичната община (СО) и някои от определените критерии за прием; приетото райониране в някои райони относно системата за прием в детски ясли и градини в гр. София, където има цели райони без детски заведения и родителите са принудени да водят децата си в отдалечени от местоживеенето им райони; броя на децата в една група и брой на персонала, който се грижи за тях; увеличените месечни такси за посещение на детско заведение в много градове в страната; събирането на допълнителни такси и средства за консумативи, необходими в детското заведение; закриването на детски градини в или села с намаляващо население или с население от уязвими групи.

И през тази година продължават оплакванията, свързани с недостига на места в детските ясли и градини, особено в София. Препоръките, които омбудсманът отправя към кмета на СО, са свързани с необходимостта от спешни мерки за строителство на детски ясли и градини и разкриване на нови места в детските



заведения, в които те са недостатъчни, за да се отговори на нуждите на работещите родители.

Постъпват жалби и сигнали за закриване на детски градини в отдалечени райони или села с намаляващо население и с население от уязвими социални групи. В препоръките си до институциите омбудсманът подчертава, че обхващането на децата в предучилищното образование е от изключително значение за развитието, социалната адаптация и реализация на децата и държавата трябва да гарантира на всички деца равен шанс и възможности да се развиват по най-добрия начин. Това с особена сила важи за децата, чийто майчин език не е българският. За тях е важно посещаването на детска градина, за да изучават езика, който е официален за страната, и на който трябва да овладяват знания, постъпвайки в училище, за да се превърнат в успешни граждани. В този смисъл, омбудсманът отправя редица препоръки към кметове на общини и към общинските съвети за преразглеждане на решенията за закриване на целодневни детски групи и търсене на всички възможности те да бъдат запазени.

Във връзка с повишаване на ефективността на предучилищното образование, омбудсманът настоява и за въвеждане на целодневна организация на предучилищните форми във всички училища.

#### **Констатации:**

- Продължава процесът на закриване на детски градини из страната;
- Проблемът с недостатъчния брой места в детските ясли и градини в столицата все още търси своите решения;
- Липсват детски ясли и градини в новостроящите се квартали на гр. София;
- Общинските съвети продължават да приемат решения за увеличаване на месечните такси за посещения на детско заведение и посещение на предучилищните групи към целодневни детски заведения;
- Продължава събирането от родителите на допълнителни такси и средства за консумативи, необходими в детските заведения;
- Активното взаимодействие с родителите в процеса на адаптация на децата в детските заведения не е на ниво;
- Осигуряването на възможност за валидиране и сертифициране на знания, получени извън системата на МОН, би спомогнало за включването в училищната система на деца, които са получили цялостно или част от своето предучилищно образование в алтернативна форма за отглеждане и обучение;
- Необходимо е да се подобри обхватът на предучилищното образование и ранното включване в образователната система на деца от ромския етнос и от рисковите групи.

#### **Основни препоръки:**

- да се предприемат действия от страна на властите за осигуряване на безплатна образователна услуга за децата и за премахване на таксите за детските градини, което би могло да се превърне в държавна политика в подкрепа на младите родители и семейства;
- преустановяване на практиката от родителите да се изисква допълнително заплащане под различна форма;

- въвеждане на задължително предучилищно обучение за 4-годишните деца в страната и паралелно с това осигуряване и на алтернативни форми за отглеждането и обучението им;
- да се усили сътрудничеството между институциите за подобряване на политиките и практиките за грижата и образованието на децата от най-ранна възраст;
- увеличаване на инвестициите за модернизирани детските заведения и строителство на нови с цел постигане на високо качество и достъпност;
- СО да търси възможности за определяне на терени за строеж на детски заведения, за да се осигурят места в детските ясли и градини за всички желаещи, особено в новоизграждащи жилищни квартали;
- да се работи за постигане на високо качество на услугата, предоставена от детските заведения;
- необходимо е да се работи за изграждане на доверие между родители и работещи в детските заведения чрез активен диалог и съвместна работа между тях.

### • Система на средното образование

И през 2018 г. разнообразието на поставяните от гражданите проблеми в сферата на средното образование е голямо, а тенденцията жалбите да са най-много на брой се запази. Оплакванията засягат: обучението на децата; брой на учениците в паралелка; преместване в друго училище; промени при провеждане на националното външно оценяване след седми клас; начин на управление на учебно заведение; поведение на директори на училища; взаимоотношения в учителски колективи; административна тежест на учителите; издаване на документи в сферата на образованието; упражняване на учителската професия; закриване на училища във връзка с оптимизацията на училищната мрежа в страната.

Системата за прием в първи клас в общински училища в столицата отново предизвиква обществена реакция. Родители изразяват несъгласието си с предложението за прием на ученици в първи клас в общинските училища на територията на СО, в която липсва заложено предимство за деца от многодетни семейства.

След сигнали от граждани, омбудсманът отправя препоръка към кмета на СО за въвеждане на критерий „дете от многодетно семейство“ с достатъчен брой заложени точки, така че тези деца да имат шанс за прием в посоченото училище и начисляването на точки за допълнителни критерии да бъде едновременно с класиране по водещ критерий, а не след него. Отбелязва също, че е необходимо да бъде предвидено и участие на родители в работната група за разработването на Проекта на Системата за прием на ученици в първи клас в общинските училища на територията на СО, за да може решението по този въпрос да бъде взето след обсъждане с гражданите.

СО се съобразява с препоръката на омбудсмана и в Системата за прием на ученици в първи клас в общинските училища на територията на Столична община е включен критерий в точка 8.10: „Дете, което живее в семейство/домакинство с три и повече деца – 5 т.“

На вниманието на омбудсмана е поставен сериозен проблем от членовете на Обществения съвет на Технологичното училище „Електронни системи“ (ТУЕС) към Технически университет (ТУ), гр. София, свързан със статута на учебното заведение,

произтичащ от пропуск в Закона за предучилищно и училищно образование (ЗПУО). Училището е уникална по рода си институция, която подготвя кадри от нов тип по авангардни технологии и стратегически направления.

Във връзка с проблема, омбудсманът провежда редица срещи с участието на заинтересованите страни и представители на образователни и законодателни институции с цел статутът на ТУЕС да бъде определен законово и учебното заведение да бъде добавено в ЗПУО като училище със специален статут. Препоръчва на министъра на образованието и науката ТУЕС да бъде запазено като училище със специален статут и уникален образователен модел на обучение в структурата на ТУ – София.

В резултат, МОН се отказва от намерението си за промени в начина на управление на учебното заведение и създава работна група с участието на експерти от МОН и представители на Обществения съвет на ТУЕС за изработването на предложения за законови промени с оглед регулиране на модела на ТУЕС - интегрирана професионална гимназия във висше училище.

Анализът на проблемите и исканията, поставени в жалбите от гражданите, показва, че те са многообразни и очакват своето разрешаване.

По отношение на учениците като участници в образователния процес проблемите се отнасят до: съдържанието на учебните програми и достъпността на учебния материал; натовареността на учениците в училище; тежестта на ученическите раници; физическото възпитание и спорта в училище; организирането на целодневното обучение на учениците; преминаването към едносменен режим на обучение; осигуряването на стипендии за успех на ученици.

По отношение на управлението и осигуряването на образователния процес са свързани с: управлението на училища, административната тежест на педагозите и тяхната натовареност; осигуряването на транспорт на ученици до средищни и обединени училища; липсата на физкултурни салони в училища; неизпълнението на Колективния трудов договор в системата на образованието и липсата на приетото повишение на индивидуалните работни заплати на учителите в някои училища.

През годината се увеличава броят на жалбите и сигналите, свързани с непрофесионално и неприемливо поведение, както и с неспазване на финансовата дисциплина от страна на някои директори на училища в страната. Гражданите все по-често поставят въпроса за мандатност на директорите на детски градини и училища.

Във връзка с финансовото осигуряване на системата на образованието и определянето на бюджетите на училищата в зависимост от броя на учениците в тях, омбудсманът препоръчва на министъра на образованието и науката прилагането на делегираните бюджети да става така, че образователно – възпитателния процес да не е зависим от броя на учениците в учебното заведение, а да се помисли за гарантиране на финансова отговорност на държавата и общините към всяко училище, всяка детска градина и всяко обслужващо звено. В отговор, МОН стартира промяна в системата на делегираните бюджети, като финансирането да не зависи само от броя на децата и учениците, с което се цели повишаване качеството на обучение и повишаване на ефективността на публичните разходи за образование.

В част от жалбите гражданите изразяват недоволството си от тежестта на ученическите раници, които децата носят всекидневно. С грижа за спазването на здравословните норми за правилно физическо развитие на децата, омбудсманът

отново отправя препоръки към министъра на образованието и науката, към началници на регионални управления на образованието и към директори на училища, като отбелязва, че е необходимо да се предприемат бързи мерки с цел намаляване на тежестта на ученическите раници и да се проведе информационна кампания сред ръководствата на училищата и сред родителите за запознаване с взетите мерки.

Родители на бъдещи седмокласници изказват пред омбудсмана тревогата си от заявени намерения на МОН относно промяна в учебните програми на изпитите за Националното външно оценяване (НВО) след VII клас през 2019 г., които ще включват съдържанието от V и VI клас, както и намерение за промяна в балообразуването, което се отнася до кандидатстването след VII клас. Родителите на седмокласници и шестокласници протестирали, тъй като техните деца са заварено положение и се оказват неподготвени за новите промени.

Омбудсманът изразява становище, че въвеждането на подготвените промени трябва да става в началото на съответния образователен етап и „отсрочката“ трябва да важи и за бъдещите шестокласници, а нововъведенията да влязат в сила за децата, които през новата учебна година ще бъдат в V клас, за да имат време да се подготвят. Омбудсманът подчертава, че освен за обхвата на учениците в училище е важно да се работи и за постигане на по-високо качество на образователния процес, за увеличаване постиженията на учениците, а това няма да се получи като непрекъснато и в движение се правят промени, които водят до недоволство сред учители, ученици и родители.

С тези аргументи общественият защитник се обръща към министъра на образованието и науката и от МОН обявяват, че ще се съобразят с обществените нагласи и в НВО по български език и литература през учебната 2018/2019 г. ще бъде включено учебно съдържание от компонент „литература“ само за VII клас.

Друг сериозен проблем, за който омбудсманът е сезиран, е изискването за представяне на служебна бележка за допускане до зрелостен изпит. Гражданка се обръща към омбудсмана относно отнетото ѝ право да се яви на втори зрелостен изпит, поради забравена служебна бележка за допускане до изпита. Омбудсманът отправя препоръка към министъра на образованието и науката за премахване на служебните бележки за допускане до държавен зрелостен изпит, като всички данни за допуснатите до изпити зрелостници да бъдат обработвани в електронен вид и предоставяни на съответните училищни директори и компетентни лица. Изразява мнение, че така ще се намали административната тежест на зрелостниците.

В изпълнение на препоръката, МОН взема решение за предприемане на действия по промяна на нормативната уредба, с която да се осигурява възможност да бъде удостоверено по административен ред дали конкретният зрелостник е допуснат до съответния изпит при случаите на изгубена, забравена или непредставена по други причини в деня на изпита служебна бележка, удостоверяваща обстоятелствата за допускане до изпит.

Във връзка с обхвата и задържането на деца в училище, омбудсманът обръща внимание на проблем, свързан с владенето на български език от деца, за които той не е майчин. В тази връзка изразява тревогата си от факта, че само 14% от ромските семейства използват български език в своите домакинства. Ето защо неговото изучаване е изключително важно, за да могат децата адекватно да се включат в образователната система. В съответствие с това, общественият защитник предлага да

се дискутира идеята за въвеждане на единна стандартизирана входяща диагностика, констатираща нивото на владеене на български език от страна на първокласниците при постъпването им в училище.

#### **Констатации:**

- Необходимо е да се положат усилия за стимулиране на възпитателната функция на училището.
- Взаимодействието между ученици, учители и родители не е достатъчно развито. Необходимо е родителите да бъдат приобщени към училището, както и училището трябва да работи повече с общността.
- Предлагането на повече безплатни за учениците извънкласни дейности и спортни занимания в училището допринасят за умственото и физическо развитие на децата и за създаването на творческа и позитивна атмосфера в училищата.
- Продължава нередовното посещение на училище от деца от малцинствените групи, както и липсва стремеж за овладяване на български език, въпреки полаганите от МОН усилия.
- Интегрирането на ромите в системата на образованието и сегрегацията на ромските училища са голямо предизвикателство за системата на образованието.
- Практиката за сключване на срочни трудови договори с педагогически специалисти от страна на директори на образователни институции продължава.
- Занижен е контролът от страна на МОН относно съхранението на документацията на закрити учебни заведения.
- Контролът върху дейността на директорите е занижен.
- При извършване на контролната си дейност Регионалните управления на образованието в страната не винаги се ръководят от разпоредбите на Кодекса на труда да пазят в тайна източниците, от които получават сигнали за нарушения.

#### **Основни препоръки:**

- модернизация на материалната база и финансово обезпечаване на въвеждането на иновативни практики в училищата в страната;
- стимулиране на развитието на извънкласните дейности в училищата и обхващане на повече ученици в тях, за да се стимулират процесите по изграждане на устойчиви граждански, патриотични и личностни ценности;
- насърчаване на професионалното ориентиране като основна задача на образованието за индивидуалното и социалното развитие на младите хора;
- осигуряване на по-широко участие и приобщаване на родителите и местните общности към училищния живот и приемането им като партньори в образователния процес за постигане на по-високо качество на образование;
- осигуряване на система за ефективна квалификация на педагогическите кадри и увеличаване на възнагражденията им с цел преодоляване на предстоящата криза за педагогически кадри във връзка със застаряването на учителите;
- необходима е промяна на модела за ученическите стипендии, за да бъдат предоставяни и на деца от I до VII клас в случаите, в които са в риск от отпадане от образователната система;
- повишаване размера на стипендиите за подпомагане на таланта и творческите способности в областта на образованието и обучението, както и стипендии за доказано надарени в областта на образованието ученици; Постигането

на по-високи учебни резултати е свързано със стимулирането на високите постижения сред талантливите студенти;

– предприемане на мерки за обхващане в образователния процес на възрастни и особено за хората, които са на пазара на труда, но не са получили качествено образование. Осигуряване на участието им в ученето и подобряването му чрез включване в неформално, самостоятелно учене и в курсове за ограмотяване на възрастни.

### • **Висше образование**

Поставените от гражданите проблеми в тази област засягат: финансирането на отделни професионалните направления; качеството на предлаганото от висшите училища обучение; ниското заплащане на докторантите, което демотивира много млади хора да се занимават с научна дейност; заемането на академични длъжности; високи семестриални такси; размера на стипендиите за студенти.

Има сигнали, свързани с определени разпоредби, разписани в правилниците на висшите училища, с настаняването в студентски общежития, както и лошите битови условия в някои от тях.

Продължават да постъпват жалби срещу административното обслужване и размера на таксите за административни услуги във висши училища и административното обслужване в отделни университети. Има и оплаквания, свързани с удостоверяване на придобитото образование в чуждестранно висше учебно заведение и със забавени процедури по придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности.

Поставят се и въпроси, свързани с академичната автономия на висшите училища. За съжаление, все повече се утвърждава усещането, че в определени случаи, университетите злоупотребяват с предоставената им автономия. В някои от тях не се постига напредък по отношение на доброто административно обслужване, което е видно от липсата на отговори на гражданите по поставени от тях въпроси. В много висши училища продължава лошата практика да се определят цени за административни услуги, надвишаващи многократно разходите по предоставянето им, а също и за заплащане на услуги, които впоследствие не се предоставят. Омбудсманът намира този начин за увеличаване на приходите им за недопустим и в ущърб на гражданите. Омбудсманът зачита автономията на висшите учебни заведения и смята, че те трябва да поемат институционална отговорност за избрания модел на управление, както и за резултатите от него. Автономността означава преди всичко отговорност и прозрачност в управлението в съответствие със законите в страната и установените вътрешни правила, като се гарантира качествено образование, добро административно обслужване, равен достъп и равни шансове за успех на всички студенти.

Като добро взаимодействие между омбудсмана и висше училище е сътрудничеството по предложение, направено от родител на трима студенти, обучаващи се едновременно в Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“ относно размера на таксите. След препоръка на омбудсмана за търсене на възможности за намаляване на семестриални такси за студенти от многодетни семейства, Академичният съвет на университета гласува решение за право на намалена семестриална такса, равняваща се на 50 % от семестриалната такса за всяка

специалност за втория и всеки следващ член на едно семейство (брата, сестри, родители, деца и съпрузи), ако се обучават в Пловдивския университет по държавна поръчка. Решението влиза в сила от учебната 2018/2019 г.

През годината омбудсманът е сезиран за ниското ниво на стипендиите за редовни докторанти в страната, което не е актуализирано от 2008 г. След отправена препоръка към министъра на образованието и науката за актуализиране нивата на заплащане при редовните докторанти размерът на стипендиите е увеличен.

**Констатации:**

- Недостатъчно качествен образователен и научен резултат;
- Съществуват дисбаланси по сектори и проблеми с приложимостта на висшето образование на пазара на труда;
- Намалява процентът на заетост на завършилите висше образование;
- Необходими са мерки за по-строг контрол относно процедурите за провеждането на конкурси за заемането на академични длъжности;
- В някои висши учебни заведения продължава практиката за определяне на цени за административни услуги, които надвишават многократно разходите по предоставянето;
- Не са рядкост случаите на лошо административно обслужване във висшите училища.

**Основни препоръки:**

- осигуряване правото на гражданите на достъп до качествено образование чрез повишаване ключовата роля на образователните институции в създаването и подхранването на положителната нагласа към ученето;
- насърчаване възпитателната роля на училището като противодействие на разпространяващата се криза на хуманността. Инициране на широка обществена дискусия и постигане на консенсус относно формулиране на ценностите, които училището да възпитава у децата;
- постигане на високо качество и достъпност на детските заведения;
- въвеждане на задължително предучилищно обучение за 4-годишните деца в страната и осигуряване на алтернативни форми за отглеждане и обучение;
- финансиране на грижите в ранна детска възраст от властите и премахване на всички видове такси в детските градини;
- да се осигури безплатна образователна услуга на децата от предучилищните групи и да се обмислят възможностите за по-голяма държавна подкрепа;
- да се увеличат инвестициите в мерки за социална подкрепа на родителите - при некласиране в държавно или общинско детско заведение те да получават субсидия, определена от държавата;
- прозрачността и общественото обсъждане да са водещи при вземане на решения от общините за оптимизация на мрежата от детски заведения и на училищната мрежа. В основата на всички действия трябва да стои най-добрият интерес на децата;
- подкрепа на демократичните ученически представителни структури в училище;
- непрекъснато усъвършенстване на механизма за съвместна работа на

институциите по обхващане и задържане в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст;

- преодоляване на неграмотността и интегриране на ромите в системата на образованието, преодоляване на сегрегацията на ромските деца. Необходимо е да се работи за промяна в нагласите на общността към образованието на децата им и осъзнаване на необходимостта за овладяване на български език като предпоставка за социалното им включване и реализацията на пазара на труда;

- създаване на програми за преквалификация на специалисти в различни сфери и придобиване на педагогическа правоспособност и включването им в педагогическата професия. Само през 2019 г. се очаква над 8 хиляди педагози да напуснат системата;

- обхващане на възрастни в процеса на образование чрез включването им в курсове за ограмотяване;

- подобряване качеството на висшето образование чрез финансиране на основата на резултати;

- преодоляване на дисбалансите на висшето образование по сектори и осигуряване приложимостта му на пазара на труда;

- висшите училища да преосмислят своята политика относно повишаване качеството на предлаганото от тях обучение;

- стимулиране на таланти студенти да се занимават с научна дейност и научни изследвания. Ниското заплащане на редовните докторанти е причина таланти млади хора да не се включват в занимания с научна дейност или да търсят такава реализация в други държави. Необходимо е стипендиите на докторантите в университетите да бъдат актуализирани.



## 7. Право на здравеопазване

---

Протестите на персонала на лечебни заведения, пациентски организации и организации на хора с увреждания, както и ръстът на жалбите и сигналите през 2018 г. недвусмислено показват, че опитите за реформи в сектора „Здравеопазване“ в преобладаващата си част са неуспешни и не се подкрепят нито от гражданите и пациентските организации, нито и от работещите в системата медицински специалисти. Налице са сериозни предпоставки за нарушаване на граждански права, залегнали в Конституцията на страната и в международните договори.

2018-а е поредна година, която е белязана от сериозни финансови затруднения за много държавни и общински лечебни заведения. Проблемите с финансирането на тези болници освен на правата на работещите в тях неизбежно се отразява и на обема и качеството на оказваната медицинска помощ.

Одобряването от правителството на допълнителни плащания и средства по бюджета на Министерството на здравеопазването – за предоставяне на безлихвена възмездна финансова помощ на две от болниците, както и за предоставяне на допълнителен трансфер на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и за осигуряване на капиталови трансфери за държавни болници, са положителни стъпки, които обаче не осигуряват решение на проблемите в дългосрочен план.

Приетите през годината промени в нормативната уредба, имаща отношение към медицинската експертиза на гражданите, предизвикват остро недоволство сред хората с увреждания, чиито процент трайно намалена работоспособност (вид и степен на увреждане) е драстично намален и те загубиха упражнявани до момента права.

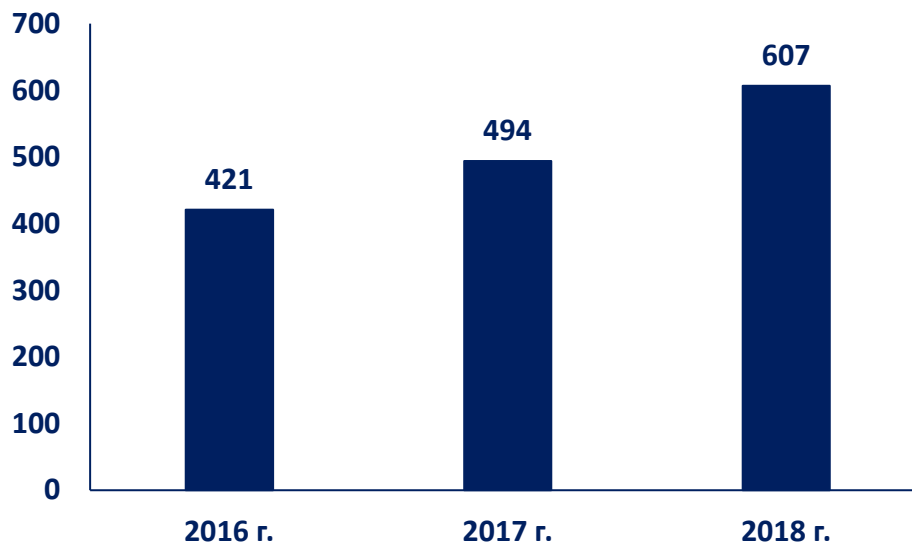
Чрез Преходните и Заключителни разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., без обществени консултации и оценка на въздействието, са приети промени в основни за здравеопазването закони. Същевременно в бюджета се предвижда увеличение на разходите за здравноосигурителни плащания, но продължава порочната практика да се лимитира всяка една дейност на лекарите, което както нееднократно е посочвано от омбудсмана и от повечето експерти, се отразява крайно негативно на пациентите и техните права.

Във връзка с проекта на Закон за бюджета на НЗОК за 2019 г. омбудсманът внася в НС становище, в което предлага на народните представители да обсъдят предложението законопроект в частта му относно бюджета на НЗОК за 2019 г. и да разгледат всички останали предложения за промени в други закони отделно, съобразно предвидения в Конституцията и законите ред за това, след извършване на предварителните оценки и обществено обсъждане, което не е направено.

Категоричната позиция на омбудсмана, неизменно поддържана през годините, е, че въведените ограничения създават реални предпоставки за нарушаване на правата на гражданите като пациенти, както и правата на работещите в лечебните заведения, и следва да отпаднат.

Постъпилите през 2018 г. в институцията жалби и сигнали, имащи отношение към права в здравеопазването, в т.ч. права на персонала на лечебните заведения, са 607, което е с 23% повече от предходната 2017 г. – 494, и с 44% повече от тези през 2016 г. – 421.

**Графика 22:** Постъпили жалби и сигнали в областта на нарушените права на гражданите в здравеопазването през периода 2016-2018 г., брой



Най-голям е броят на жалбите по повод на медицинската експертиза на гражданите – 120 бр., качество на медицинската помощ – 90 бр., нарушен достъп до медицинска помощ – 69 бр., достъп до лекарствени продукти и медицински изделия – 47, здравноосигурителни права – 64, останалите са по различни други проблеми, в т.ч. трудови права на работещите в лечебните заведения, търсене на съдействие от граждани за заплащане на лечение; нарушаване на хигиенни норми и изисквания; предложения на гражданите за промени в здравеопазването и др. Извън правомощията на омбудсмана, предвид предвидените в Правилника за организацията и дейността на омбудсмана ограничения, са 12 жалби.

**Графика 23:** Постъпили жалби и сигнали в областта на здравеопазването през 2018 г., брой



Както и в предходни години, част от жалбите и сигналите съдържат повече от едно оплакване, а много от тях имат отношение към правата на голяма група хора.

Някои жалби са придружени с подписки, като освен от граждани постъпват жалби и сигнали от пациентски, професионални и съсловни организации, както и от персонала на лечебни и здравни заведения.

Във връзка с жалбите са извършвани проверки, като по повод 388 жалби са отправени препоръки към отговорните за решаване на проблемите органи и институции, от които повече от половината са изпълнени. В съответствие с изискванията на нормативната уредба при констатиране на пропуски и нарушения от страна на контролните органи спрямо нарушителите са предприемани предвидените в закона административни мерки и предписания за отстраняването им.

Гражданите са консултирани и съветвани за възможностите и подхода за намиране на решение на поставените от тях проблеми, оказвано е съдействие и посредничество за решаването им. Срещи на гражданите с омбудсмана и негови експерти са проведени и при изнесени приемни в много градове на страната и при посещенията в лечебните заведения.

През годината омбудсманът присъства на организирани кръгли маси и събития. В това отношение може да бъдат посочена кръглата маса, посветена на промените в здравния модел за осигуряване на по-добро и устойчиво здравеопазване, на която е обърнато внимание, че практиката през последните години е показала, че повече пари в системата на здравеопазване не означават по-добро здравеопазване и отбеляза необходимостта от сериозни реформи, които да върнат доверието на гражданите в нея и да осигурят достъпна и качествена медицинска помощ.

Проведени са и дебати на тема „Прозрачност и здравеопазване“, по време на които омбудсманът изрази мнение, че трябва да отпаднат лимитите за болниците, като съответно се засили контролът. Отчетена е необходимостта от премислена и ясна държавна политика за общинските болници, голяма част от които са застрашени от фалит.

#### **• Права на работещите в системата на здравеопазване**

На вниманието на институцията са поставени финансовите проблеми на общински и държавните болници, довели до затруднения при изплащането на трудовите възнаграждения на персонала, както и до снижаване на обема и качеството на предлаганата медицинска помощ. Оплакванията са от неизплащане и/или изплащане в намален размер на трудовите възнаграждения, липсата на яснота за бъдещето на лечебните заведения, а също от въведени от ръководството на болниците непопулярни мерки. Настоява се държавата да поеме своята отговорност за преодоляване на проблемите и гарантиране навременното изплащане на трудовите възнаграждения, да се гарантират финансова стабилност и ясна визия за бъдещето на лечебните заведения.

Необходимо е да се има предвид, че в преобладаващата си част тези болници с държавна и общинска собственост изпълняват и социални функции, като приемат и здравно неосигурени пациенти, както и тежки случаи, лечението на които разходва голям финансов ресурс.

Анализът показва, че различни причини, между които лошо управление, неизгодни договори и натрупани задължения с годините, вследствие и на неупражнен контрол от принципала, недофинансирането на клиничните пътеки,

лошите битови условия и неремонтираната с години материална база, остаряла апаратура и инструментариум, водещи до отлив на пациенти към други болници, незаплатена надлимитна дейност, са довели тези болници – търговски дружества, до фактическа несъстоятелност.

Във връзка със създалото се напрежение и желание да посредничи за намиране на ефективно решение на проблемите, омбудсманът посети изпаднали в тежко състояние болници. Проведени са разговори с техния персонал и ръководство, а също с министъра на здравеопазването, пред когото е подчертана необходимостта държавата да поеме отговорността си за лошото финансово състояние към момента на немалка част от болниците и да бъде намерен подходящ механизъм за тяхното финансово подпомагане.

По инициатива на омбудсмана през 2018 г. е организирана и проведена обществена дискусия с участието на широк кръг представители на органи на законодателната и изпълнителната власт, професионални, съсловни, пациентски и неправителствени организации, ръководители на лечебни заведения и граждани. След срещата омбудсманът публично изразява своята позиция по проблемите, обявява се за здравеопазване без лимити и настоява НС да започне възможно най-скоро обсъждане на цялостна реформа на системата на здравеопазване в страната. Препоръки са отправени към:

- Министерския съвет – да преработи проекта на Националната здравна карта, както и да се обсъди оказването на финансова подкрепа на болниците, изпаднали в тежко финансово състояние;
- управителя на НЗОК – да предприеме действия за справедливо разпределение на увеличените средства в договорите на лечебните заведения;
- надзорния съвет на НЗОК, съгласувано с министъра на финансите и министъра на здравеопазването – да предприеме необходимите действия за незабавното изплащане на така наречената надлимитна дейност на болниците за последните три години.

Голяма част от лечебните заведения не разполагат с необходимия финансов ресурс с цел увеличената минимална работна заплата за страната и заложените в Колективния трудов договор в отрасъл „Здравеопазване“ по-високи прагове на работните заплати. Същевременно ниските възнаграждения в голяма част от лечебните заведения и условията на труд са основна причина лекари и специалистите по здравни грижи да търсят реализация извън страната. Ако се запази тази тенденция и не бъдат предприети спешни мерки за преодоляване на проблемите, това ще доведе до невъзможност за много лечебни и здравни заведения да осигурят качествена здравна грижа за пациентите.

Във връзка с жалби от служители на държавни структури в здравеопазването – регионални здравни инспекции, Национален център по радиобиология и радиационна защита (НЦРРЗ), дом за медико-социални грижи за деца, по повод ниския размер на получаваните от тях трудови възнаграждения, са отправени препоръки към министъра на здравеопазването да бъдат обсъдени възможностите за решаване на проблема, като е отбелязана необходимостта служителите да получават достойно възнаграждение за труда си.

За съдействие от омбудсмана за осигуряване на равнопоставеност на представляваните от тях професии в здравеопазването се обръщат от Сдружението на

медицинските фелдшери в България, Алианса на българските акушерки, Асоциацията на физиотерапевтите в България, Национално сдружение на бакалавър-фармацевтите в България, Съюза на зъботехниците в България. След приети през годината законови промени със статут на съсловни организации са Българската асоциация на зъботехниците и Българската асоциация на помощник-фармацевтите.

Според омбудсмана са необходими законови промени, с които да бъде осигурена равнопоставеност и гарантирани правата на всяка от професиите. Пред министъра на здравеопазването е посочена необходимостта при вземане на важни решения и обсъждане на нормативни промени да участват представители на всички заинтересовани страни.

- **Право на достъп до медицинска помощ, промоция и профилактика**

Практиката през последните няколко години за лимитиране на заплащането от НЗОК на дейностите в извънболничната и болничната медицинска помощ, както и незаплащане на извършената надлимитна дейност, създава реални предпоставки за нарушаване правото на пациентите на достъп до медицинска помощ и на избор на лечебно заведение.

И през тази година гражданите споделят оплакванията си по повод отказа на избраните от тях общопрактикуващи лекари и медицински специалисти, произтичащ от въведените лимити за издаване на медицински направления. Ръководители на болници, в т.ч. оказващи онкологична помощ, поставят на вниманието на омбудсмана проблема с лимитирането на тяхната дейност и незаплащане на вече извършена дейност, вкл. при спешни пациенти. Показателно е, че болници осъждат НЗОК да заплати извършената от тях надлимитна дейност.

Нерядко гражданите са принудени да доплащат – за провеждане на изследвания и консултации, които не се заплащат от НЗОК, а също за такива, за които НЗОК заплаща, но поради въведените лимити лекуващите лекари отказват да издадат необходимото направление. След намесат на омбудсмана на гражданите е оказвано съдействие от НЗОК/РЗОК, но се налага мнението, че е необходимо намиране на решение, с което да бъдат гарантирани правата на всички граждани.

Граждани от малки, отдалечени и с лоша инфраструктура населени места, обръщат внимание върху нарушения си достъп до медицинска помощ. Отбелязват, че болниците там са закрити, общопрактикуващите лекари не посещават или посещават рядко селата, липсват дежурни кабинети по смисъла на допълнителните разпоредби на Наредба №3 от 20 март 2018 г. за определяне на пакета от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК, достъпът до медико-диагностични изследвания е затруднен, липсват денонощна дентална помощ и денонощна аптека. Анализът показва, че по посочените по-горе причини в много населени места в страната не е гарантирано правото на гражданите на достъп до медицинска помощ при спазване принципите на своевременност, достатъчност и качество и се поставя въпросът за необходимостта от цялостна стратегия за преодоляване на този проблем.

Оплаквания постъпват и от граждани по повод отношението на диспечерите на Единния европейски номер за спешни повиквания 112 и/или на централите за спешна медицинска помощ, с които е осъществявана конферентна връзка. В тези случаи са отправяни препоръки към компетентните органи за извършване на проверки, като при констатиране на пропуски и нарушения последните са предприемали съответните административни мерки.

Нерешени остават проблемите при осъществяване на белодробна трансплантация и изобщо на трансплантации на български граждани в чужбина, липсата на договор с „Евротрансплант“ и произтичащата от това реална заплаха за живота и здравето на нуждаещите се от трансплантация български пациенти. Омбудсманът отправя към министъра на здравеопазването настойчива препоръка в кратък срок да бъдат предприети мерки за решаване на проблема, за възстановяване на договора с „Евротрансплант“ и за осигуряване на възможност за провеждане на трансплантация в Европа на нуждаещите се български граждани. За съжаление този сериозен проблем все още не е окончателно решен и в съчетание с проблемите с донорството в страната поставя под реална заплаха живота и здравето на българските пациенти, а решаването му не търпи отлагане.

Въпреки ежегодно отправяните от омбудсмана препоръки за намиране на решение на проблема гражданите на практика остават лишени от достъп до медицинска помощ, заплащана с обществени средства, след приключване на активното им болнично лечение. Клиничните пътеки за продължително лечение и ранна рехабилитация са с ограничен болничен престой, а клиничната пътека за физикална терапия, рехабилитация и специализирани грижи при персистиращо (хронично) вегетативно състояние и клиничните пътеки за физикална терапия и рехабилитация са с минимален болничен престой от 7 дни, но ограничението произтича от недостатъчното заплащане. Гражданите са принудени да настаняват близките си в хосписи, престоя в които заплащат сами. Необходимо е да се уточни, че става въпрос не за хора с хронични заболявания, чието общо състояние е стабилно, а за пациенти в тежко състояние, неподвижни и изискващи всекидневно медицинско лечение и наблюдение. Становището на омбудсмана е, че проблемът с незаплащането с обществени средства на лечението, медицинското наблюдение и палиативните грижи на тези пациенти нарушаване както на техните права, така и на правата на техните близки и са необходими спешни мерки за неговото решаване.

Прави впечатление, че в сравнение с предходни години намалява броят на жалбите по проблеми, имащи отношение към провеждането на имунизациите, които този път са свързани с: провеждане на имунизация въпреки налични противопоказания; непровеждане на задължителни имунизации от общопрактикуващ лекар; протестно писмо относно „въвеждане на задължителна имунизация за варицела в българския имунизационен календар“ и др.

Граждани настояват за разширяване на обхвата на пренаталните изследвания с оглед предотвратяване на малформации и увреждания на плода. Родители изразяват несъгласие с изискването от общопрактикуващите лекари да заплащат за издаване на медицински бележки на техните деца при отсъствие поради заболяване от детско/учебно заведение.

За поредна година на вниманието на омбудсмана е поставен проблемът с осигуряване на кръв и кръвни продукти, които, за да осигурят за лечението на техните близки гражданите се налага да заплащат на непознати донори. Обръща се внимание върху задължението на държавата да ги осигури.

#### **Примери:**

*Към омбудсмана се обръщат пациенти на пациенти на Специализираната болница за долекуване, продължително лечение и рехабилитация на пневмо-фтизиатрични заболявания, във връзка с достъпа им до лечение и рехабилитация.*

*Извършеният анализ на нормативната уредба показва, че недоволството на пациентите е предизвикано от въведеното Методиката за субсидиране на лечебните заведения през 2018 г. изискване, според което насочването за продължаващо лечение и рехабилитация се осъществява при наличие на експертно решение на ТЕЛК за загубена работоспособност над 50%, включващо диагноза неспецифично белодробно заболяване, за пациенти с неспецифични белодробни заболявания.*

*След отправена препоръка до министъра на здравеопазването, е получена информация за промени в Методиката, според които при наличие на свободен леглови фонд, държавните специализирани болници за продължително лечение/рехабилитация ще могат да приемат пациенти и без наличието на посоченото по-горе изискване*

\*\*\*

*Гражданка потърси съдействие за провеждане на Ядрено-магнитно резонансно изследване (ЯМР). Отбелязва, че специалистът-невролог е поискал от районната здравноосигурителна каса допълнителни средства за назначаване на ЯМР. Уточнява, че е разбрала, че молбите са поименни, но се връщат като по-малък брой такива.*

*След отправен от омбудсмана препоръка и извършена проверка от районната здравноосигурителна каса, на гражданката е издадено Направление за медико-диагностична дейност за извършване на ЯМР.*

### **• Достъп до лекарствени продукти и медицински изделия**

В институцията продължават да постъпват жалби от граждани по повод неосигуряване на тяхното лечение. Преобладаващата част от оплакванията са от незаплащането или заплащането в недостатъчна степен от НЗОК на медицински изделия (например: вътречни лещи, импланти и остеосинтезни средства и др.), използвани при оперативното лечение на пациентите, вследствие на което на здравноосигурени граждани се налага да заплащат непосилни за тях суми, за да получат лечение с необходимото качество. В отговор на отправените от омбудсмана препоръки като причина неизменно се посочва ограниченият бюджет на НЗОК и за съжаление не се отбелязват конкретни мерки за решаване на проблема.

Граждани се оплакват от незаплащането от НЗОК на тестленти за контрол на кръвната захар при неинсулинозависим захарен диабет, пишат, че НЗОК заплаща медицински изделия, прилагани само с по-старите модели инсулинови помпи. Поради зададените критерии за поредна година хронични заболявания/състояния останаха извън Списъка на заболяванията, за чието домашно лечение НЗОК заплаща напълно или частично лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели.

На вниманието на омбудсмана е поставен проблемът с неосигуреното лечение на пациенти със спинална мускулна атрофия (СМА). Пациентска организация обръща внимание, че България е единствената страна на Балканите и от малкото изключения в Европейския съюз, която не осигурява съвременно лечение на пациенти с това тежко и животозастрашаващо заболяване. С разбирането, че са необходими спешни мерки за решаване на проблема, е отправена препоръка към министъра на здравеопазването да бъдат обсъдени всички нормативно определени възможности и в кратък срок да бъдат предприети действия за осигуряване заплащането на лечението на пациентите със СМА с обществени средства, с което да се гарантира правото им на индивидуално лечение и достъп до иновации. В отговор е получена информация, че със заповед на министъра на здравеопазването е допълнен списъкът

на редките заболявания, като са добавени спинална мускулна атрофия и сродни синдроми и заповедта е изпратена до управителя на НЗОК.

Част от оплакванията на гражданите са, че се налага да доплащат за изписаните им от лекуващите лекари лекарствени продукти, различни от референта в групата, както и от липсата или недостига на лекарствени продукти в аптечната мрежа. Налице са случаи, при които аптеките не изпълняват задължението си, при липса или недостатъчно количество на лекарствения продукт в аптеката да го достави не по-късно от 24 часа.

Проблем остава и осигуряването на лечението на гражданите с неразрешени за употреба в страната лекарствени продукти, като въпреки наличието на нормативно регламентирана с наредба възможност за предписването и получаването им процедурата затруднява болниците, остава нерешен и проблемът с тяхното заплащане.

Обезпокоителни са случаите, при които притежателите на разрешенията за употреба искат изключването на лекарствения продукт от Позитивния лекарствен списък и включването му в регистъра на пределни цени, както и спиране на производството или разпространението в страната на лекарствени продукти. Граждани изразяват недоволство, че в повечето случаи в аптечната мрежа остават достъпни само по-скъпите аналози и отправят искане държавата да ги осигури.

Като проблем при осигуряване на тяхното лечение граждани отбелязват въведените от НЗОК изисквания при лечение на пациенти с определени заболявания в извънболничната помощ. За съжаление в някои от изискванията са въведени ограничения, за които гражданите смятат, че нарушават техни права като здравноосигурени лица. Създадени са и сериозни затруднения за пациентите като разход на време и средства във връзка с необходимостта да посетят лечебните заведения, в които има създадени съответни специализирани комисии. Най-много оплаквания от пациенти и пациентски организации постъпват във връзка с изискванията на НЗОК при лечение на уверен до тежък активен серопозитивен артрит и тежък активен анкилозираш спондилит с биологични антиревматични лекарствени продукти на болни над 18-годишна възраст в извънболничната помощ. В отговор на отправени препоръки от НЗОК информират, че при актуализация на изискванията е отпаднал Постоянният експертен съвет, както и че ограничението да се назначава медикаментът или терапевтичния курс с най-голяма разходна ефективност се прилага само при започване на лечение и не се отнася за пациенти, които вече са на лечение.

На вниманието на омбудсмана са поставени проблемите при осигуряване на лечението и заплащането от НЗОК на стойността на лекарствените продукти за лечение на болести на ретината, във връзка с което са отправени препоръки към министъра на здравеопазването и управителя на НЗОК да бъдат обсъдени и предприети мерки, с които да се гарантират правата на пациентите на достъп до лечение.

Особено обезпокоителни са постъпилите оплаквания от граждани за забавяне при одобряване на лечението от Комисията по извършване на експертиза в НЗОК, водещо до периодично прекъсване на лечението, което се отразява негативно върху неговия ефект. Налага се изводът, че е необходимо обсъждане и предприемане на мерки за оптимизиране на работата на комисията и недопускане на забавяния независимо от броя на подадените документи.



И тази година граждани определят като дискриминационно възрастово ограничение при заплащане за дейностите по възстановяване функцията на дъвкателния апарат при цялостна обеззъбена горна и/или долна челюст за здравноосигурени лица и настояват то да отпадне. Омбудсманът смята, че при финансирането на посочената дейност не следва да има възрастово ограничение, което поставя в неравностойно положение останалите граждани.

Отново е необходимо да се обърне внимание, че незаплащането от НЗОК на лекарствените продукти за лечение на острите заболявания при деца създава предпоставки за нарушаване на техните права и финансово натоварва родителите им, а в някои случаи става причина за неефективно лечение или за непровеждане на лечение.

Категоричното становище на омбудсмана е, че практиката здравноосигурените лица в Република България да доплащат за своето лечение нарушава техни конституционни права и не може да бъде оправдано с недостига на средства.

Граждани настояват за регламентиране на заплащането с обществени средства на употребата на антикоагулантно лечение при бременни с тромбофилия – проблем, на който въпреки отправените препоръки все още не е намерено решение.

Зависими към опиоиди, провеждащи заместително лечение в частни метадонови програми граждани, се оплакват, че се налага да заплащат висока сума за лечението си. В отговор на отправена препоръка се получи информация от ръководството на МЗ за наличието на свободни места на територията на страната както в безплатни държавни, така и в частни програми, което според МЗ осигурява „достатъчно възможности за избор на пациентите, желаещи лечение“.

#### **Примери:**

*Гражданка се обръща към омбудсмана за съдействие във връзка с по-високата цена на закупен от нея лекарствен продукт.*

*След отправена препоръка към председателя на Националния съвет по цени и реимбурсиране на лекарствени продукти, е получена информация, че след извършена проверка от инспектори на НСЦРЛП е констатирано, че в посочената от гражданката аптека се продават лекарствени продукти на цени по-високи от утвърдените от НСЦРЛП, за което е връчен Акт за установяване на административно нарушение.*

\*\*\*

*Гражданка отправя молба за помощ използваният при нейното лечение лекарствен продукт да бъде включен в Позитивния лекарствен списък в най-кратък срок, отбелязвайки, че пациентите нямат време да чакат и лекарството им трябва, за да живеят.*

*В отговор на отправена от омбудсмана препоръка към министъра на здравеопазването, е получена информация, че са извършени нормативно установените процедури и лекарственият продукт е включен в Приложение 2 на Позитивния лекарствен списък.*

#### **• Право на медицинска експертиза**

През 2018 г. медицинската експертиза на трайно намалената работоспособност/вид и степен на увреждане, остава една от най-обсъжданите теми

и повод за недоволство на гражданите, изразено и в получените през годината жалби и сигнали.

Направеният анализ и извършените проверки показват, че въпреки приетите промени в Закона за здравето и подзаконовата нормативна уредба, имащи за цел преодоляване на проблемите при окомплектоването на съставите на ТЕЛК, за някои области на страната забавянето на експертизата остана значително предимно в случаите, при които освидетелстването се извършва с участието на специалисти по очни болести, пневмология и фтизиатрия, а също психиатрия и педиатрия. Като основни причини се посочват голямата натовареност на ТЕЛК, кадровата невъзможност за разкриване на друга ТЕЛК, както и липсата на необходимите за работата на комисиите специалисти. Честа практика, която затруднява гражданите, е да се налага да се явяват няколко пъти, веднъж пред съответните специалисти, а впоследствие пред комисията за издаване на експертното решение. Забавяне продължава да има както при първично освидетелстване и предсрочно преосвидетелстване за влошено състояние, така и при преосвидетелстване на лица, получаващи пенсия за инвалидност, въпреки по-ранното подаване на списъците от териториалните поделения на НОИ. При рязко влошаване на състоянието на гражданите, например тежък остър инсулт, претърпяна травма, тежка операция и др., необходимостта да ползват права, произтичащи от експертното решение, има спешен характер, а на практика нерядко се налага да чакат по няколко месеца. Граждани с право недоволстват и пишат, че те и техните близки могат и да не дочакат освидетелстването. При случаите на редовно преосвидетелстване забавянето лишава гражданите за определен период от пенсията им и от други произтичащи от решението права, а при забавяне над три месеца се прекъсват и здравноосигурителните им права и те на практика остават без лечение. В отговор на отправени от омбудсмана препоръки на гражданите своевременно са определяни дати за явяване, но този проблем се нуждае от окончателно решаване, гарантиращо правата на всички граждани.

Приетите промени в Наредбата за медицинската експертиза, имащи отношение към отправните точки за оценка на трайно намалената работоспособност и на вида и степента на увреждане в проценти и най-вече методиката за прилагането им предизвикват взрив от недоволство сред гражданите, чийто процент трайно намалена работоспособност (вид и степен на увреждане) е драстично намален и те губят ползвани до момента права.

Анализът на предоставените от МЗ и неправителствени организации данни показва, че за по-малко от пет месеца 19% от хората с увреждания преминават в по-ниска категория, загубвайки ползвани до момента права и придобивки, компенсиращи увреждането им. Над 2 000 души са с определен процент под 50 на сто и на практика изпадат от системата и са лишени от подкрепата, която са получавали до момента. Част от тези граждани не могат да си намерят работа, като причина, за което посочват заболяването си, и остават без никакъв доход за издръжка и лечение, както и без здравноосигурителни права.

Същевременно някои от гражданите, които са имали над 71 на сто трайно намалена работоспособност и след преосвидетелстване им е определен процент между 50 и 70, губят правото си на пенсия за инвалидност поради общо заболяване, поради липса на изискуемия по закон действителен осигурителен стаж, като същевременно остават и без здравни осигуровки. Особено фрапиращи са случаите

при граждани с психични заболявания, епилепсия и др., които поради естеството на заболяването си никога не са работили и няма как да имат придобит такъв стаж, но разпоредбата на КСО предвижда изключение само за слепите по рождение и на ослепелите преди постъпването им на работа. Омбудсманът смята, че е необходимо преразглеждане на изискванията за стаж, предвидени в чл. 74, ал. 1 от КСО или регламентиране получаването на месечна социална помощ от тези граждани. Близките им споделят притеснението, че след тяхната смърт лицата с увреждания ще останат на практика без никакви доходи.

Прави впечатление и липсата на данни ТЕЛК и НЕЛК да се произнасят по необходимостта от чужда помощ и при лица със степен на трайно намалена работоспособност (степен на увреждане) 80%, каквато възможност е предвидена в НМЕ.

Организациите на хора с увреждания обръщат внимание върху ниския процент, предвиден в отправните точки за някои от уврежданията, който, предвид новата методика, оставя граждани, в т.ч. деца, без социална подкрепа – например: захарен диабет на перорално лечение с едно и с две усложнения на прицелен орган, деца с лека умствена изостаналост, лека степен на разстройства на поведението и емоциите при децата и др.

Необходимо е да се отбележи, че промените са приети въпреки несъгласието на организациите на хора с увреждания. Омбудсманът не е допуснат до заседание на Националния съвет по тристранно сътрудничество при обсъждане на проекта, а внесено в Министерския съвет негово становище и отправената препоръка да бъде преразгледана заложената в проекта „Методика за прилагане на отправните точки за оценка на трайно намалена работоспособност (вида и степента на увреждане) в проценти“, не са взети предвид.

Традиционно граждани изразяват недоволство от отношението към тях и техните близки от лекарите от ТЕЛК, съобщават за вписване на данни в експертното решение за преглед, какъвто в действителност не е извършен, съмнения за корупционни практики, несъгласие с необходимостта от често преосвидетелстване, когато само едно от уврежданията е дефинитивно, невъзможност за провеждане на исканите от ТЕЛК изследвания от консултации от граждани, които са с нарушена подвижност или транспортирането им е затруднено и др.

Продължават жалбите и сигналите по повод забавяне на експертизата от НЕЛК. Въпреки отправните от омбудсмана в годишните доклади за дейността на институцията препоръки проблемът все още не е окончателно решен. При проверките се констатира съкращаване на времето за произнасяне на НЕЛК, чиито решения след промените се вземат по документи, но за най-натоварените специализирани състави забавянето остава значително. Необходимо е да се обърне особено внимание на налагащата се практика в преобладаващата част от случаите НЕЛК да отменя и връща експертното решение на ТЕЛК за ново освидетелстване, което води (поради отмяната) до спиране на пенсията на гражданите.

Анализът недвусмислено показва необходимостта от формиране на нови специализирани състави по най-натоварените медицински специалности, както и обсъждане и предприемане на мерки за привличане на необходимите за това специалисти.

Продължават оплакванията на граждани и от честите обжалвания на техните експертни решения от страна на медицинските комисии към ТП на НОИ, които, предвид забавеното произнасяне от НЕЛК или произнасяне, с което експертно решение се отменя и връща на ТЕЛК за ново освидетелстване, лишава гражданите за продължително време от ползването на права и придобивки. Същевременно продължава практиката в някои области НОИ да налага на лекарите от ТЕЛК ревизионни актове за начет при отмяна на техни експертни решения от НЕЛК независимо от причините за отмяна, което косвено се отразява върху обективността на комисиите и съответно правата на гражданите.

Макар и по-малко в институцията постъпват жалби от граждани и по повод временната им неработоспособност. Освен забавяне на експертизата налице са оплаквания от предвидените в нормативната уредба ограничения в общата продължителност на временната неработоспособност. След изчерпване на възможностите за издаване на болнични листове гражданите или остават без никакъв доход, или ако заболяването предвижда, им се определя процент трайно намалена работоспособност, въз основа на който им се отпуска пенсия за инвалидност, която обаче е крайно недостатъчна с цел повишените им в този момент нужди от средства издръжка и лечение.

Гражданите изразяват недоволство и от съществуващите ограничения в заплащането на обезщетение за гледане на болен член от семейството – над 18-годишна възраст – на всеки осигурен до 10 календарни дни през една календарна година, а на болно дете до 18-годишна възраст – до 60 календарни дни през една календарна година общо за всички осигурени членове на семейството. На практика след изчерпването им на родителите се налага да ползват неплатен отпуск за гледане на болните си деца именно в периода, в който имат най-голяма потребност от средства за лечението им. Категоричното становище на омбудсмана е, че този срок следва да бъде увеличен, тъй като с него се нарушават и правата на децата, чието домашно лечение не е подсигурано.

Несъгласие има и с нормативно регламентираното с наредба изискване, според което лице, получило заключение за физическата си годност за придобиване на правоспособност за управление на МПС от транспортните областни лекарски експертни комисии (ТОЛЕК) или Транспортната централна лекарска експертна комисия (ТЦЛЕК), при необходимост от последваща оценка на физическата годност се преосвидетелства отново от ТОЛЕК, съответно ТЦЛЕК. Считат го за дискриминационно, унизително за тях, а същевременно водещо до допълнителен разход на средства.

**Примери:**

*Гражданин потърси съдействие, във връзка с преосвидетелстване на дете от ТЕЛК. Подробно описва неговите заболявания и проведено до момента лечение. Пише, че поради продължаване на лечението в чужбина, детето не може да се яви пред ТЕЛК за преосвидетелстване. Отбелязва, че разходите за лечение се поемат от ЦФЛД, но пенсията на детето е единствен източник на средства за посрещане на разходите му в чужбина за храна и консумативи.*

*След отправена от омбудсмана препоръка до РЗИ, за извършване в кратък срок на проверка по случая, като бъде оказано съдействие преосвидетелстването на детето от ТЕЛК да бъде проведено по документи, предвид лечението му в чужбина над два месеца, преосвидетелстването е проведено и експертното решение получено от родителите.*

\*\*\*

Гражданин се обръща към омбудсмана, във връзка със забавяне на освидетелстването му от ТЕЛК. Посочва здравословното си състояние и необходимостта да ползва права, произтичащи от решение на ТЕЛК. Обръща внимание, че е подал документи за освидетелстване от ТЕЛК през януари 2015 г., но няма никакъв отговор и информация, кога ще бъде проведена експертизата.

Във връзка с жалбата е отправена препоръка към директора на РЗИ за извършване на проверка по случая, при която да бъдат изяснени причините за забавянето, като бъдат обсъдени възможностите и оказано съдействие на гражданина освидетелстването му от ТЕЛК да бъде проведено своевременно. Препоръчано е също да бъдат предприети спешни мерки за ускоряване на експертизата на гражданите от ТЕЛК на територията на областта.

В отговор омбудсманът е информиран за резултатите от извършената проверка и предприетите мерки, като на гражданина е определена дата за освидетелстване.

### • **Здравно осигуряване**

Граждани се обръщат за съдействие към омбудсмана, като отбелязват невъзможността да внесат дължимите суми за здравно осигуряване, за да бъдат възстановени здравноосигурителните им права. В почти всички случаи става въпрос за лица без доходи, неосигурявани по друг повод, чието здравословно състояние рязко се е влошило. Предлаганата извън обхвата на здравното осигуряване медицинска помощ, както и болничното лечение по реда на Постановление №17 от 31 януари 2007 г. за определяне на условията и реда за разходване на целевите средства за диагностика и лечение в лечебни заведения за болнична помощ на лица, които нямат доход и/или лично имущество, което да им осигурява лично участие в здравноосигурителния процес, на практика не обхващат всички случаи. Много болници се притесняват да приемат тези граждани предвид несигурността дали АСП ще заплати лечението им, вследствие на което част от гражданите остават без медицинската помощ, от която се нуждаят. Омбудсманът също смята, че заложените в Закона за здравното осигуряване изискване гражданите да заплатят всички дължими здравноосигурителни вноски през последните шестдесет месеца е непосилно за голяма част от тях и е уместно обсъждането на неговото намаляване.

Сериозен е проблемът при здравно неосигурени граждани, чието състояние рязко се е влошило, явили са се пред ТЕЛК и съответно им е определен процент трайно намалена работоспособност и им е отпусната пенсия за инвалидност, но поради дължими вноски за минали периоди здравноосигурителните им права остават прекъснати. Същото се отнася и за граждани, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, но със задължения за минали периоди и прекъснати здравноосигурителни права. В тези случаи изглежда разумно обсъждане на възможността тези граждани да имат възможност за незабавно възстановяване на здравноосигурителните си права и разсрочено погасяване на задълженията си.

В жалбите и сигналите до омбудсмана граждани посочват, че поради неплатени от работодателя им вноски за здравно осигуряване здравноосигурителните им права са прекъснати. Въпреки разпоредбата на чл. 109, ал. 4 от ЗЗО, според която, когато задължението за внасяне на осигурителните вноски е на работодателя или на друго лице, невнасянето на осигурителни вноски не лишава осигуреното лице от здравноосигурителни права, правата на гражданите са

прекъсвани, а след техни жалби и с посредничеството на омбудсмана са възстановени.

Граждани поставят на вниманието на омбудсмана проблем със здравноосигурителните им права, произтичащ от забавяне на медицинската им експертиза от ТЕЛК и НЕЛК. Когато при преосвидетелстване забавянето е повече от три месеца или при обжалване от страна на гражданина поради неполучаване на пенсия за инвалидност здравноосигурителните им права се прекъсват до приключване на експертизата. Особено притеснителни са случаите на обжалване пред НЕЛК, когато за част от специализираните състав се наблюдава значително забавяне. Анализът показва, че е разумно обсъждане на нормативна промяна, с която да се даде възможност до приключване на експертизата здравноосигурителните права на гражданите да не се прекъсват, а при евентуално неблагоприятно за тях окончателно решение на органите на медицинската експертиза да се прекъсват и сумите да останат дължими.

Нерешен остава въпросът с възстановяване на здравноосигурителните права на граждани, осигурявани в друга държава от ЕС, които след окончателното си завръщане в страната подават в РЗОК/НЗОК заявление за изискване по служебен път на формуляр E104/S41 от страната членка, в която са пребивавали и са осигурявани. За съжаление немалка част от отговорите от чужбина пристигат в неоправдано дълги срокове – 1-3 години, което категорично е в противоречие с изискването за отговор в разумен срок, а през това време гражданите не могат да упражняват здравноосигурителните си права у нас. След отправени от омбудсмана препоръки НЗОК изпраща напомнителни писма до съответния осигурител или насочва гражданите да търсят съдействие чрез мрежата СОЛВИТ, но се налага необходимостта от намесата на държавата за намиране на решение на този проблем, както и за обсъждане и регламентиране на възможност до приключване на процедурата гражданите да могат да упражняват здравноосигурителни права у нас.

За съжаление продължава практиката НЗОК да забавя решенията, а също възстановяването на сумите за проведено лечение на български граждани в чужбина както към гражданите, така и към лечебните заведения. Освен финансови затруднения за гражданите по този начин се създава и недоверие на лечебни заведения в държави от ЕС, съответно нежелание да лекуват български граждани, с което се нарушават права на здравноосигурените лица при престоя и лечението им в чужбина.

**Примери:**

*Завърнал се от държава от ЕС в България гражданин се обръща за съдействие във връзка със здравноосигурителните му права. Посочва, че разполага с преносим документ „U1“, но според казаното му от служител на НАП, докато не излезе решение на НОИ за обезщетение за безработица, няма право да използва здравни услуги.*

*След отправена от омбудсмана препоръка към НАП и извършена проверка е получена информация, че представеният то гражданина документ е обработен и правата му у нас са непрекъснати.*

\*\*\*

*Гражданин се обръща към омбудсмана за съдействие за възстановяване на здравноосигурителните му права. Отбелязва необходимостта от медицинска помощ, в т.ч. извършване на операция и пише, че направена от него справка в информационната*

система на НАП показва, че е с прекъснати здравноосигурителни права и период без данни за здравно осигуряване.

След отправена от омбудсмана препоръка и извършена проверка, след която здравноосигурителните му права са възстановени, а недължимо внесените от него суми са отразени в данъчно-осигурителната му сметка като надвнесени.

- **Право на спазване на стандартите за качество на медицинската помощ**

Гарантиране на спазването на стандартите за качество остава основен проблем и през изминалата 2018 г., което се потвърждава и от увеличени брой жалби в тази посока. Финансовите затруднения на голяма част от държавните и общинските болници, натрупаните дългове и наложените запори, остарялата материална база, апаратура и инструментариум, въведените от НЗОК лимити при заплащане на дейността и недостатъчното финансиране по клинични пътеки, както и недостигът на специалисти са сред основните причини за влошаване качеството на предоставяните на гражданите медицински услуги. Стремешт към положителен финансов резултат на болниците – търговски дружества, нерядко е за сметка на пациентите, които се изписват веднага след достигане на минималния болничен престой по съответната клинична пътека. Също така лечението се провежда само по алгоритъма на пътеката с цел изпълнение на критериите за нейното заплащане, а придружаващи заболявания нерядко остават недиагностицирани и/или нелекувани.

Приходите на повечето болници са почти изцяло от дейности, заплащани от НЗОК и за някои райони, предвид демографската им характеристика, са крайно недостатъчни за осигуряване на необходимите обем и качество на медицинската помощ. Именно финансовите проблеми на болниците се очертават като основна причина за снижаване качеството на оказваната от тях медицинска помощ предвид липсата на средства за закупуване на нова апаратура и консумативи, ремонт на помещенията, а също заплащане на труда на изискуемия се по стандарт медицински персонал.

За съжаление постъпват жалби и сигнали от пациенти, които се оплакват от качеството на медицинското им обслужване и в университетски и областни болници. Налице са и проблеми и неточности при водене на медицинската документация, която максимално е съобразена с това дейността да бъде заплатена от НЗОК и често пъти не отразява реалното състояние на пациентите. Пациенти съобщават, че по време на болничния им престой не са провеждани редовно визитации и не са информирани от лекуващите лекари за тяхното заболяване. Постъпват оплаквания и от лошите битови условия, хигиената, температурата в стаите и коридорите, качеството на болничната храна.

Пациенти на хемодиализа от няколко болници в страната се обръщат за съдействие към омбудсмана по повод качеството на оказаната им медицинска помощ. Във връзка с жалби от пациенти, провеждащи хемодиализа в областна болница, омбудсманът посети неколkokратно лечебното заведение и се срещна с тях, както и с близките на починал пациент. Отправени са препоръки към министъра на здравеопазването да разпорежи извършване на обстойна проверка по изложените от пациентите факти и обстоятелства, като при констатиране на пропуски и нарушения бъдат предприети мерки за тяхното своевременно отстраняване. Националният омбудсман отбеляза необходимостта правата на пациентите, провеждащи

хемодиализа, да бъдат гарантирани, при спазване на стандартите за качество на медицинската помощ. В отговор е получена информация за резултати от проверките и предприетите действия, като се посочва, че МЗ предвижда през 2018 г. капиталови средства за закупуване на апаратура за хемодиализа, водоочистващи системи и хемодиализни легла/кресла, общо за 29 държавни лечебни заведения – търговски дружества, като в т.ч. за 7 лечебни заведения са предвидени и средства за основен ремонт на отделенията по хемодиализа.

Традиционно висок остава броят на жалбите и сигналите от близки на починали пациенти, които считат, че за смъртта им имат вина лекуващите ги лекари. В тези случаи омбудсманът се обръща към съответния компетентен контролен орган, като след приключване на проверките и при констатиране на нарушения са предприемани предвидените в нормативната уредба мерки. Прави впечатление, че често пъти отношението на медицинския персонал към пациентите и техните близки, липсата на комуникация и съпричастност, е сред основните причини за формиране на негативно мнение за качеството на оказаната медицинска помощ.

Обезпокоителен е фактът, че гражданите продължават да съобщават, че са принуждавани да доплащат за своето лечение, както и да избират лекар и/или екип. Становището на омбудсмана е, че подобни случаи нарушават техни права и са недопустими, като се налага необходимостта от засилване на контрола.

За поредна година прави впечатление липсата на правила за добра медицинска практика по специалности, както и решенията на ВАС, с които се потвърждава отмяната на медицински стандарти.

**Примери:**

*По време на посещение на омбудсмана в многопрофилна болница за активно лечение, към него за съдействие се обръща работник в отделението по Акушерство и гинекология лекар.*

*След като посети на място болничната структура, омбудсманът се обръща към министъра на здравеопазването с препоръка да бъдат осигурени необходимите финансови средства и ремонтът да бъде проведен във възможно най-кратък срок. Отбелязва, че състоянието на отделението създава предпоставки за нарушаване на правата на персонала и пациентите, и същевременно правят болничната структура непривлекателна за родилките от областта, които се насочват за раждане към други болници.*

*Министърът на здравеопазването информира за предвидени в бюджета за капиталови разходи на МЗ средства за болницата, включително за основен ремонт на отделението.*

\*\*\*

*Към омбудсмана за съдействие се обръща гражданка, във връзка с медицинското обслужване на нейната майка. Подробно описва случилото се, посетените лечебни заведения и действията на лекарите, в т.ч. от екипите за спешна помощ. Обръща внимание върху неизвършването на обстоен преглед, неназначаването на изследвания и отказ да бъде хоспитализирана в първите две посетени болници.*

*След отправена от омбудсмана препоръка към изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Медицински одит“ (ИАМО) е получена информация, че при извършените проверки са констатирани нарушения на разпоредбите на Закона за здравето и на Наредба №3 от 6 октомври 2017 г. за утвърждаване на медицински*



стандарт „Спешна медицина“, за което се отбелязва, че ще бъдат предприети действия, в съответствие с правомощията на ИАМО.

### Основни препоръки:

- обсъждане на цялостна реформа на системата на здравеопазване в страната, в условията на конструктивен диалог с всички участници в системата и при зачитане на техните права;
- премахване на лимитите при заплащането от НЗОК на дейностите в болничната и извънболничната помощ, заплащане на вече извършената надлимитна дейност;
- обсъждане на мерки за финансово подпомагане на държавните и общински болници, и гарантиране на достойно заплащане на труда на медицинските професии;
- незабавни промени в подзаконната нормативна уредба, имаща отношение към медицинската експертиза на гражданите, с които да бъдат гарантирани правата на всички хора с увреждания, така че да не бъде допускано граждани с реални заболявания и увреждания да губят вече придобити права. На вече освидетелстваните граждани да бъде дадена възможност за ново явяване пред ТЕЛК;
- спешно предприемане на мерки за ускоряване на експертизата на гражданите от специализираните състави на НЕЛК, както и на освидетелстването от ТЕЛК;
- обсъждане и предприемане на мерки, съвместно от ТП на НОИ и РЗИ, за недопускане на прекъсване на получаването на пенсията за инвалидност при служебно преосвидетелстване на получаващите пенсия за инвалидност граждани;
- при обсъждане на нормативни промени да бъдат канени за участие и да бъде зачитано мнението и гарантирани права на всички заинтересовани страни;
- обсъждане на стратегия и мерки за осигуряване на достъпа на гражданите до медицинска помощ и лечение в малки и отдалечени населени места;
- спешно обсъждане на комплексни мерки за осигуряване на достъпна възможност за провеждане на трансплантацията на нуждаещите се български пациенти.
- разширяване на обхвата и нивото на заплащане с обществени средства на лекарствени продукти и медицински изделия, използвани при лечението на гражданите;
- осигуряване на средства и навременно заплащане от НЗОК на разходите за проведено лечение на български граждани в чужбина;
- нормативно регламентиране на възможност за разсрочено плащане на дължимите вноски за здравно осигуряване;
- облекчаване на процедурата по одобряване на лечението на граждани със скъпоструващи лекарствени продукти, заплащани от НЗОК, като бъдат премахнати съществуващите предпоставки за нарушени права на здравноосигурените лица, като икономически съображения при утвърждаване на лечението, забавяне и прекъсване на лечението, пътуване до отдалечени комисиии, ненужни хоспитализации и др.;
- разширяване на обхвата на осигуряваните здравно от държавата категории лица;
- заплащане с обществени средства на палиативните грижи, както и

провеждане на продължително лечение с достатъчни обем и продължителност;

- преразглеждане на предвидените в Кодекса за социално осигуряване ограничения при изплащане на обезщетение за гледане на болен член от семейството;
- предвид забавеното получаване от някои държави на изискан по служебен път формуляр E104/S41, необходим за сумиране на осигурителни периоди и възстановяване на здравноосигурителни права на завърнали се за постоянно в страната граждани, да бъде обсъдена и регламентирана на възможност за периода на забавянето медицинско обслужване на гражданите да бъде гарантирано;
- засилване на контрола върху качеството на медицинската помощ;
- обсъждане на промени в лекарствена политика, с които да се предотврати липсата и недостига на лекарствени продукти, използвани при лечението на гражданите, на българския фармацевтичен пазар;
- разширяване на обхвата на профилактичните прегледи и изследвания.

Част от препоръките повтарят по съдържание тези от предходни години, което показва, че голяма част от вече поставени на вниманието на отговорните за решаването им органи и институции проблеми, създаващи предпоставки за нарушени граждански права, все още остават нерешени.

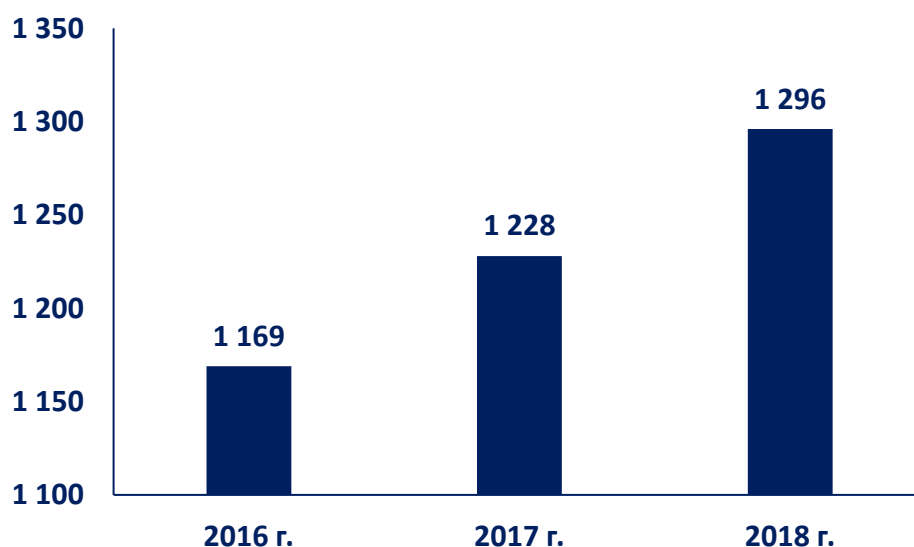
Омбудсманът отново припомня, че промените в системата на здравеопазване – една от най-чувствителните за българските граждани теми, трябва да бъдат провеждани при наличие на широко обществено съгласие и консенсус между всички заинтересовани страни и зачитане на правата на гражданите в здравеопазването, регламентирани в Конституцията на страната и международните договори.

## 8. Право на собственост и икономическа свобода

---

Освен с увеличения брой индивидуални жалби и сигнали за засегнато право на собственост, 2018 г. е характерна с множество подписки от стотици граждани и техни сдружения, които търсят съдействие от омбудсмана. Постъпилите общо 1 296 броя жалби представляват 10,5 на сто от всички оплаквания за годината. От тях 17 са искания за промени в нормативната среда, а 3 са за противоконституционност на законови разпоредби, свързани с правото на собственост.

**Графика 24:** Постъпили жалби и сигнали в областта на правото на собственост за периода 2016-2018 г., брой



През 2018 г. са разгледани 1 317 жалби по проблемите на собствеността. В защита на правата на гражданите и техните сдружения омбудсманът отправя 581 препоръки към административните органи, а в 67 от случаите осъществява посредничество. Не е установено нарушение по 284 оплаквания. 385 от жалбите са извън правомощията на омбудсмана, но в преобладаващия брой случаи на гражданите са дадени съвети и разяснения за защита на правата им.

Анализът на констатираните нарушения отново очертава редица системни проблеми на административното регулиране в конкретните области. Жалбите са основно за нарушения от страна на местните органи на самоуправление – 639, но нарастват и оплакванията срещу държавните органи и техните администрации – 502.

**Таблица 8:** Приключени проверки по жалби и сигнали, свързани с правото на собственост през 2018 г., брой и %

Проверки	Брой	%
Устройство на територията	677	55,6
Други проблеми на собствеността	350	28,7
Реституционни проблеми	150	12,3
Проблеми на етажната собственост	41	3,4
<b>Общо:</b>	<b>1 218</b>	<b>100</b>

Гражданите поставят пред омбудсмана следните групи оплаквания:

- проблеми свързани с устройство на територията – устройствени планове и техните изменения; неизградена инфраструктура, незаконни строежи; проблеми на кадастъра и имотния регистър, отчуждително-обезщетителни процедури;
- други проблеми на собствеността – проблеми на етажната собственост; сервитути, спорове за граници, гражданскоправни спорове; проблеми на нотариалното производство, и други;
- реституционни проблеми и проблеми на поземлените отношения.

## 1. Устройство на територията

### • Проблеми, които засягат правото на собственост в процедурите за изготвяне и прилагане на общи и подробни устройствени планове

С жалби и протести срещу процедури за изработване, изменение и прилагане на общи устройствени планове (ОУП) и подробни устройствени планове (ПУП) гражданите се оплакват основно от: недостатъчна информираност за действителния предмет на проектите от страна на общинските администрации; бездействие при сезиране за служебно възлагане на ПУП, особено в случаите за имоти без достъп; нарушения на процедурните правила за съобщаване, съгласуване, обществено обсъждане, изготвяне на становища за извършване на екологична оценка на ПУП; уплътняване застрояването в жилищни комплекси, включително в озеленени площи.

#### • Стандартът на общите устройствени планове

Нормативно-приложният процес за налагане на общите устройствени планове е съпътстван от две противоположни негативни тенденции. Поставената времева рамка за системното изработване на ОУП отново се отлага с две години, т.е. вместо от 01.01.2019 г. – до 01.01.2021 г., по причините, изтъкнати в доклада за второ четене на Закона за изменение и допълнение на ЗУТ №№854-01-86 (ДВ, бр. 1 от 2019 г.). Отлага се съответно и действието на измененията в чл. 59, ал. 1, чл. 103, ал. 5 и чл. 109, ал. 2-4 от закона, с които се въвеждат изисквания за наличие на общи устройствени планове като предпоставка за извършване на промяна на предназначението на извън урбанизирани територии, както и други ограничения, свързани със създаването на подробни устройствени планове за определени територии на населените места и техните землища.

Наред с това вече одобрените или в процес на изработване общи устройствени планове се превръщат в инструмент, доближаващ ги до пряко приложение на направените с тях предвиждания, каквото значение по закон те не могат да имат и във връзка с което са изключени от актовете, подлежащи на съдебен контрол за законосъобразност.

**Примери:**

*Сигнал от граждани на град Варна за запазване на статута на защитена зона „Варненско – Белославско езеро“, с която се опазват местообитанията на над 80 вида птици. Членове на рибарска кооперация „Малка чайка 2015“, ползваща имоти в крайбрежието и търсят съдействието на омбудсмана за стриктното спазване на процедурните гаранции и съобразяване на защитния приоритет на отредения със зоната режим на Натура 2000 на южния бряг на Варненското езеро, като настояват там да не се допуска реализирането на строителна зона, която е предвидената с общия устройствен план на община Варна.*

\*\*\*

*Жалби с искане за съдействие срещу предвиждани на предварителния проект за ОУП на Община Шабла, с които се засягат съсобствени земеделски имоти в землището от сервитут на сондажно съоръжение на „Проучване и добив на нефт и газ“ АД, София, както и предвижданията за собствения на жалбоподателя земеделски имот (нива) в землището на град Шабла, за Вилно селище и сервитут на сондаж за добив на нефт.*

**• Проблеми при разработване и прилагане на подробни устройствени планове**

През 2018 г. постъпват множество оплаквания на граждани и инициативни комитети срещу подробни устройствени планове, които предвиждат ново строителство в незастроените части от кварталите на съществуващи жилищни комплекси, включително в озеленени площи. Продължават оплакванията срещу устройствени и инвестиционни проекти за строителство на „небостъргачи“ на територията СО, включително в съществуващи озеленени площи, в условията на чл. 27, ал. 3 от ЗУТ, който допуска неограничаване на плътност и интензивност на застрояването. Гражданите се оплакват още и за липса на достатъчна информираност.

**Примери:**

*Към омбудсмана отново се обръщат граждани от Инициативен комитет „Лозенец“ във връзка с изграждане на 34 – етажна сграда на ул. „Златен рог“ №10, район Лозенец, София, в нарушение на действащия ОУП и без валидно разрешение за строеж. Настояват да бъде преразгледана практиката за издаване на методически указания по чл. 3 от Закона за устройство на територията, които в случая са издадени от заместник министър на регионалното развитие и благоустройството. Според гражданите с тях е продължен срокът на разрешението за строеж в нарушение и е придадено ретроактивно действие на разпоредбата на § 58 от ПЗР на ЗИД на ЗУТ (обн., бр.13 на Държавен вестник от 07.02.2017 г.).*

Омбудсманът изразява позиция, че тълкуването обуславя издаване от методически подчинените органи, какъвто е и главният архитект, на строителни книжа, основани на неправилно интерпретиране на статута на строежа. По този начин в нарушение на нормативната йерархия с тълкувателни писма се създават привилегирани режими в отклонение от основните принципи и цели на устройството на територията, установени със закона в обществен интерес, с което се застрашава конституционният постулат за правова държава. В становище по повод на изменението

на Закона за устройство и застрояване на СО (№754-01-67 от 4.10.2017 г.) омбудсманът посочва изрично, че възприемането на модел за издаването на указания по отделни случаи е възможно да създаде нормативна практика в противоречие с разпоредби с по-висок ранг, като се създават правни очаквания за инвестиции, които не са обществено оправдани. Позицията е включена и в Доклада за дейността на омбудсмана за 2017 г. пред НС.

\*\*\*

В ж.к. „2-ри микрорайон“ на гр. Варна е изготвен план за регулация и застрояване за отделен урегулиран поземлен имот в зона за комплексно застрояване, при законово изискване за обхват най-малко територията на един квартал. Не е проведена процедура за обществено обсъждане. След отправена препоръка от омбудсмана, ЕСУТ – Варна взема решение за спиране на устройствената процедура.

\*\*\*

В 35 жалби на граждани от район „Студентски“ – Столична община срещу предвиденото с ПУП уплътняване на застрояването и въвеждане на нови комуникационни решения, в ущърб на обществения интерес при реструктуриране на жилищен комплекс за м. „Младост 1 – Мусагеница“. Планът е съобщен в ДВ с неточности за териториалния обхват. По повод изтъкнатите от омбудсмана пропуски и пороци на проекта и процедурата, Столичният общински съвет възлага обстойна проверка по случая.

\*\*\*

В благодарствено писмо граждани споделят, че след намесата на омбудсмана получават подкрепа от кмета на столичния район „Младост“ в протестите им срещу ПУП за изграждане на 12-етажен хотел и нова улица в озеленен терен.

Етажни собственици в жилищни блокове в район „Младост“ – СО настояват да не се строи в единствения озеленен имот в кварталното пространство, с организирана детска площадка, който е трансформиран в частна собственост. В ход е процедура за устройствен проект за присъединяване на общински терен за трафопост към същия имот. Предвид препоръката на омбудсмана и широкото обществено противопоставяне, от районния главен архитект се издава отказ за одобряване на ПУП.

\*\*\*

По повод на жалби от жителите на ул. „Боримечката“ в гр. Баня за липса на транспортен достъп до имотите им и след препоръката на омбудсмана, компетентните органи на Столична община допускат служебно и възлагат изработване на ПУП за продължение на ул. „Слънчев бряг“, с което е осигурен достъп.

### **Констатации:**

При разработването на нови планове за реструктуриране на жилищни комплекси не се цели съхраняване на средата на обитаване във вида, в който е първоначално предвидена със запазване на устройствените показатели, съгласно чл. 22, ал. 5 и 6 от ЗУТ, а се търси достигане на максимална интензивност на застрояването. Тези територии са оразмерени и изпълнени оптимално по отношение на застроена, свободна среда и зелени площи и се нуждаят от поддържане и благоустрояване. Независимо от множеството възражения срещу уплътняване на застрояването в градските комплекси и споровете между живеещите в жилищните блокове граждани и собствениците на реституирани имоти в незастроените части, от общините все още не се прилагат способите на чл. 22, ал. 8 от ЗУТ за обезщетяване с равностойни имоти и урегулиране на свободните площи за озеленяване.

От постъпилите оплаквания се констатира, че провеждането на устройствените процедури по разгласяване и съобщаване на ПУП се съпътства с непълна и неточна информация за териториалния обхват на проектите, като по този начин гражданите се изолират от действителния предмет на разработките и реално участие при вземане на решения в областта на пространственото развитие.

### **Основни препоръки:**

– С разработването на нови планове за реструктуриране на жилищни квартали да не се допуска несъразмерно ограничаване на съществуващите условия на комфорт за сметка на градоустройствени решения, чиято целесъобразност не е подчинена на строителните правила и норми с императивен характер, гарантиращи основни права на гражданите. Сред водещите приоритети при този вид устройствени планове е развитието и запазването на зелената система, в т.ч. за широко и ограничено обществено ползване, и съблюдаване на принципите за достъпност, публичност и прозрачност на всички етапи от административното производство.

Омбудсманът продължава да настоява поетите в общинските планове за развитие ангажименти за служебно възлагане в предвидените срокове на подробни устройствени планове на населените места и части от тях, с оглед подобряване селищната среда и качеството на живот. Възлагането на ПУП за имоти с липса на достъп да се осъществява по служебен ред от общинските администрации, поради невъзможността за постигане на съгласие между собствениците на засегнатите имоти без достъп и тези, през чиито имоти ще преминава уличната регулация.

### **• Други проблеми, свързани с устройството на територията**

• ***Засегнати права във връзка с неподдържани и неизградени мрежи и съоръженията на техническата инфраструктура и неосигурен или ограничен достъп на имоти до тях. Неприлагане на влезли в сила подробни устройствени планове***

Собственици и обитатели на имоти се оплакват, че нямат лице (изход) на улица и са лишени от транспортен достъп. Такива са множество жалби район „Витоша“ – СО, гр. Горна Оряховица, гр. Девин, гр. Асеновград, с. Ваклино, община Сатовча, гр. Аксаково, и др. Голям брой жалби постъпват за неподдържани зелени площи и детски площадки, нереализирано благоустрояване и озеленяване, недоизградени обекти на обществено обслужване и отдих, изграждане на велоалеи в защитени територии на зелената система, без разработен ПУП, в нарушение на чл. 8, т. 1 от ЗУТ.

#### **Примери:**

*След отправена от омбудсмана препоръка за укрепване на ул. „Ватия“ и ул. „Пловдивско шосе“, с. Нови хан, изграждането на подпорни съоръжения се включва в Капиталовата програма на община Елин Пелин за 2019 г.*

\*\*\*

*Омбудсманът се застъпва по висящи преписки в Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет. През 2018 г. са осигурени средства за укрепване на свлачище по улица в с. Момчиловци, община Смолян, и за изграждане на подпорна стена по улица в с. Баните, община Баните.*

\*\*\*

#### *Лоша администрация*

*Във връзка с необходимостта от отчуждителна процедура по чл. 205 от ЗУТ за имоти – частна собственост, попадащи в трасето на ул. „Свежест“ на територията на район „Овча купел“ – СО, в писмо от 2018 г. районната администрация насочва собственици на имоти, попадащи в улица, да ги даряват на Столична община, в нарушение на чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България и чл. 21, ал. 1 от ЗОС, за задължителност на предварителното равностойно обезщетяване.*

\*\*\*

#### *Засягане на елементите на зелената система*

*С подписка жители на гр. Димитровград сезират институцията на омбудсмана срещу решение на Общинския съвет от 28.06.2018 г. за допускане на изработване на подробен устройствен план за застрояване на територия от лесопарк „Никола Й. Вапцаров“.*

*Омбудсманът се среща на място с жители на града и общинската администрация. Изтъкна, че в Доклада за екологична оценка на общия устройствен план парк „Н.Й.Вапцаров“ е посочен като един от трите парка (заедно с „Марица“ и „Пеньо Пенев“), които са в основата на зелената система на Димитровград, проектирана и целенасочено изградена с десетилетия от 50-те години насам като защита на жилищните зони на индустриалния град. Поради това позоваването за постигане на съответствие с общия устройствен план изглежда едностранчиво и не обосновава допускане на строителство, в какъвто смисъл е мотивирано.*

*Допускането за изработване на подробен устройствен план е спряно с решение на общинския съвет.*

### **Основни препоръки:**

– неразрешените инфраструктурни и благоустройствени проблеми ограничават пълноценното упражняване на правото на собственост, влошават качеството на живот, увреждат състоянието на сградите и влияят неблагоприятно на околната среда.

Отговорностите по изграждане и поддържане на техническа инфраструктура и благоустроена околна среда са предоставени изцяло на общините. При управлението на процесите на формиране и развитие на жилищната среда следва да се отчитат реалните нужди и приоритети на обитателите, с насочване на ресурсите във вярна посока за намиране на устойчиви във времето решения.

#### **• Засягане на обекти на културното наследство от устройствени планове**

Пред омбудсмана са поставени искания за съдействие относно процедури за устройствени планове и разрешаване на строителството за публични и частни проекти, които засягат обекти на културното наследство в урбанизираната територия или извън нея.

#### **Примери:**

*Искане за спиране на строителството в местността Рупите край гр. Петрич, поради нарушаване на защитена територия. Гражданите настояват да бъдат спазени*



изискванията на Закона за културното наследство за извършването от инвеститора на предварително пълно спасително археологическо проучване.

Общественият защитник изразява принципната позиция за максималното съхраняване на природната даденост и историческия ландшафт на местата, имащи емблематична стойност и превърнали се в част от културното наследство и идентичност на местната и национална общност, каквато е и околността на Рупите.

Със Заповед №І-С-87 от 31.05.2018 г. на кмета на Община Петрич е наложена строителна забрана на основание чл. 198, ал. 1, т. 1 и ал. 2, изречение първо от Закона за устройство на територията (ДВ, бр. 53 от 26.06.2018 г.).

\*\*\*

По повод на протестна подписка от Гражданска инициатива „Да спасим Яворовите скали“ и за запазване на емблематична за града крайбрежна зона, срещу инвестиционно предложение относно Подробен устройствен план – план за застрояване за УПИ II, кв. 18А по плана на гр. Поморие, община Поморие, омбудсманът отправя препоръки до министъра на околната среда и водите, министъра на регионалното развитие и благоустройството и кмета на Община Поморие.

Омбудсманът изтъква, че Яворовите скали и гледката, която се разкрива към Бургаския залив, представляват в своето единство обществено достояние като културна ценност, олицетворяваща живата почит към великия български поет Пейо Яворов.

Становището на министъра на културата е с указание за издаването на отказ за одобряване на предложения проект от кмета на Община Поморие.

- **Засегнати права в процедури по създаване на кадастрални карти и кадастрални регистри (КККР) на недвижимите имоти**

Поради доказателственото значение, с което съгласно чл. 2, ал. 5 от Закона за кадастъра и имотния регистър се ползват основните кадастрални данни за целите на публичната администрация, правилното им отразяване представлява съществен обществен и частен интерес за стабилност на териториална основа на основни управленски дейности като устройствено проектиране и разпределяне на административната компетентност.

- **Отстраняване на непълноти и грешки в КККР**

**Пример:**

След писмо на омбудсмана, СГКК – София извършва поправка на имената на собствениците, в съответствие с документите за собственост и на техническа грешка за площ в КККР за район „Триадица“ – СО.

- **Проблеми на качеството на административните услуги и защита на личните данни при обслужване на гражданите с кадастрална информация.**

Наред с качеството на изпълнение и достоверност на кадастралната карта, не по-малко важен за общественото доверие в кадастъра е стандартът на административни услуги за предоставяне на кадастралната информация. Предоставянето на услугите на гражданите и юридическите лица от Службите по геодезия, картография и кадастър, е предмет на подробна нормативна уредба, чрез която параметрите на услугата, на първо място за бързина, са финансово обвързани с

размера на дължимата държавна такса. Тази обвързаност допълнително стимулира позицията на потребителите за стриктното спазване на относимите изисквания.

**Пример:**

*Сигнал относно неспазване на стандартите за качество на административните услуги, предоставяни от Службата по геодезия, картография и кадастър Варна. Изтъква се поредица от нарушения: неспазване на срока на изпълнение – реално за осем, вместо за седем дни, съответно за пет вместо за четири дни за експресна услуга; нереално завишени спрямо разходите за извършването им цени на кадастралните услуги и срок при експресна услуга – 4 дни и 40 лв.; липса на квалификация и заинтересуваност у служителите за правилното определяне на обема на услугата за удостоверителни документи съобразно със заявената цел от издаването им, така че да се избегне допълнително заявяване, което по принуда при липса на време често е в условия на експресна услуга с понасяне на допълнителна тежест от повишената цена; липса на достатъчен капацитет за непрекъснато обслужване на посочените телефонни номера на СГКК; неограничен свободен достъп до системата за номера в чакалнята, което води до струпване на чакащи преди началото на работния ден на службата.*

**Констатации:**

Електронните услуги са недостатъчни и създават риск за защитени лични данни, тъй като при отхвърлянето на опит за подаване на оплакване чрез електронната система при наличие на вече регистрирано заявление със същия ЕГН, се генерира съобщение с указание писмото да се изпрати по електронна поща, която не е защитена.

**Основни препоръки:**

– за оптимизиране на качеството на административните услуги и защита на личните данни при обслужване на гражданите с кадастрална информация, както и предоставя сигнала по компетентност за разглеждане от Комисията за защита на личните данни.

**• Засегнати права от незаконно строителство**

Жалбите на гражданите основно са за бездействие на специализираните общински органи за контрол по строителството по сигнали за незаконно строителство; за формални проверки; срещу изпълнение на влезли в сила заповеди за премахване на незаконни строежи, съставляващи единственото жилище; за строителство въз основа на влезли в сила строителни книжа, издадени в противоречие с действащите подробни устройствени планове.

**Примери:**

*Засегнати от предстоящо издаване на заповед за премахване на жилищна сграда с влошено конструктивно и експлоатационно състояние собственици на апартаменти се оплакват, че ще останат без дом. Констатацията на омбудсмана е, че на този етап от процедурата липсват данни да са извършени необходимите действия, гарантиращи правата на жалбоподателите по чл.1 и чл.8 от ЕКПЧ, но според становището на специализираните общински органи няма нарушаване на тези права от предприетата по случая административна намеса.*

\*\*\*

*Граждани сигнализират за строителство над дърво, което създава сериозна опасност от наводнение. По повод намесата на омбудсмана пред компетентните органи е предоставена информация от Басейнова дирекция „Западнобеломорски район“, че независимо от изразеното становище за недопустимост на строителството, е издадено строително разрешение. Данните от общината са, че предвид констатираните отклонения от строителните книжа, са издадени заповеди за спиране на строежите и за забрана на достъпа до тях, които са обжалвани пред компетентния административен съд.*

### **Констатации:**

През 2018 г. не е установен значим напредък в преодоляване на незаконното строителство като национален проблем.

След оттегляне на законопроекта за изменение и допълнение на ЗУТ №854-01-22 от 05.04.2018 г., предвиждащ процедура за узаконяване на определени незаконни строежи, изградени без строителни книжа след 2001 г., който не получава достатъчна подкрепа от браншовите организации и националното сдружение на общините, обществените отношения, свързани с незаконно строителство, останаха извън обхвата на промените в ЗУТ, в сила от 1.01.2019 г. Регулациите, предвидени с последните законови промени не допринасят съществено за облекчаване на съществуващите административни тежести в проектирането и строителството, които са една от основните причини за противоправно поведение на гражданите при осъществяване на техните инвестиционни намерения.

Независимо, че единственият способ за справяне с незаконните строежи продължава да е тяхното премахване съобразно действащата нормативна уредба и че в нея няма изрично изискване за изследване на пропорционалността на намесата в правата на засегнатите лица, е необходимо да се подчертае, че след решението на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) от 2016 г. по дело „Иванова и Черкезов срещу България“ са налице повече примери за приложение на принципа за пропорционалност в административната практика и в решенията на административните съдилища за случаите на премахване на незаконни строежи. От друга страна притеснителна е констатацията на съда в решението му от 2 октомври 2018 г. по дело „Стоян Любенов Айдаров и други срещу България“, че и след решението по делото „Иванова и Черкезов срещу България“ ВАС се придържа изцяло към позицията си, според която специализираните органи за строителен контрол нямат свобода за преценка при установени незаконни строежи, не са обвързани от общото изискване за пропорционалност по чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс и единственият начин, с който разполагат за постигане на целта на закона, е да разпоредят тяхното премахване. Тази позиция не кореспондира на препоръките на ЕСПЧ и на резолюцията на Комитета на министрите на Съвета на Европа, приета на неговото 1 294 заседание (19-21 септември 2017 г.) за промени на законодателството и на съдебната практика, които да гарантират изследването за пропорционалност в случаите на премахване на незаконни строежи, но предприетите за тяхното изпълнение действия от държавата заслужават положителна оценка. За обсъждане на възможността за предприемане на законодателни мерки през април 2018 г. е сформирана междуведомствена работна група с участие на представители на МРРБ, МТСП, МП, Омбудсмана, Националното сдружение на общините в Република

България и магистрати от ВАС. С изготвен от групата законопроект за изменение и допълнение на ЗУТ е въведено изрично изискване за преценка на пропорционалността на административната намеса в случаите на единствено жилище при премахване на незаконни строежи, издаване на заповеди по чл.80 от Закона за държавната собственост и чл. 65 от Закона за общинската собственост.

Съществена причина системата за контрол в строителството да не е ефективна и да не отговаря на обществените очаквания е, че от специализираните органи по ЗУТ не се упражнява системен превантивен и текущ контрол за недопускане на незаконни строежи, което води до сериозни отрицателни последици както за обществения интерес, така и за потърпевшите граждани. Продължава извършването на проверки основно по жалби и сигнали независимо, че при упражняване на своите правомощия тези органи действат по силата на служебното начало.

### **Основни препоръки:**

- за постигане на трайни и устойчиви решения на натрупаните с годините социални, административни и икономически проблеми, свързани с незаконното строителство, е необходимо да се прецени нормативната уредба чрез изготвяне на конкретни и ясни разпоредби и процедури;
- с цел предотвратяване на незаконното строителство да се провежда системен превантивен и текущ контрол от компетентните органи.

## **2. Поземлени отношения**

### **• Нарушения на правото на собственост поради неприключили реституционни процедури**

Оплакванията на гражданите свидетелстват, че и по трите специални административни производства съгласно Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), служещи за обособяването на поземлените имоти, върху които да се предостави признатото право на собственост, няма напредък или той е минимален:

- остават недовършени процедурите за имотно обезщетяване на територията на Столична община, община Варна, община „Родопи“ – Пловдив, както и в други общини;
- поддържа се състоянието на неустановеност на старите имотни граници в планинските и полупланински райони;
- отлага се за неопределено време изработването на плановете на новообразуваните имоти за отреждане на правата на собствениците и ползвателите в териториите по § 4 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗСПЗЗ.

Констатациите на омбудсмана за недовършена поземлена реституция, които се съдържат в годишни доклади на омбудсмана, и тяхната категоричност будят сериозна тревога, защото означават:

- продължаващо десетилетия нарушаване на правото на собственост за хиляди граждани;

- дългогодишно лишаване от достъп до земеделска земя и ползите от нея;
- отстъпление на държавата от задължението за приключване на поземлената реституция и загуба на доверие в институциите;
- основание за ангажиране на отговорността на държавата от Европейския съд по правата на човека.

- ***За препоръките на ЕСПЧ и изпълнението им***

Поддържането от години в латентно състояние на признатите права на възстановяване и обезщетяване на собственици на земеделски земи не е преодоляно.

Забавянето на поземлената реституция продължава и след като нарушението е идентифицирано от ЕСПЧ и са дадени препоръки за общи мерки за неговото отстраняване<sup>1</sup>. Очевидно и присъжданите обезщетения за сметка на данъкоплатците поради бездействието на държавата не са достатъчен стимул за активизиране на процеса и за справяне с проблема.

Конкретните препоръки към България са за въвеждане във вътрешното право на: 1) срокове за изпълнението на административните и съдебни решения на компетентните вътрешни органи, с които е възстановено правото на собственост върху земеделски земи; и 2) средство за защита, даващо възможност на заинтересованите лица да получат обезщетение в случай на неспазване на същите тези срокове.

Омбудсманът е на мнение, че изпълнението на препоръките изисква комплексен анализ на реституционните производства и административната практиката по прилагането им за установяване на причините за забавянето на реституцията. Такъв подход гарантира успешното довършване на поземлената реституция с предоставянето на реални имоти.

***Конкретните препоръки към България са за въвеждане във вътрешното право на:***

- Срокове за изпълнението на административните и съдебни решения на компетентните вътрешни органи, с които е възстановено правото на собственост върху земеделски земи.
- Средство за защита, даващо възможност на заинтересованите лица да получат обезщетение в случай на неспазване на същите тези срокове.

Изпълнението на препоръките изисква комплексен анализ на реституционните производства и административната практиката по прилагането им за установяване на причините за забавянето на реституцията. Такъв подход гарантира успешното довършване на поземлената реституция с предоставянето на реални имоти.

- ***Констатации за неблагоприятни фактори, забавящи реституцията на земеделски земи***

***Статутът на земите от остатъчния поземлен фонд (земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ)***

---

<sup>1</sup> Вж. Пети годишен доклад на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по дела срещу Република България през 2017 г., приет с Решение на НС от 6.02. 2019 г., обн., ДВ, бр. 12 от 8 февруари 2019 г., стр. 37.

Според оплакванията на собственици общините, прогласени от закона за собственици на земите от остатъчния поземлен фонд, са „неподходящ“ посредник в обезщетителните и възстановителните процедури за предоставяне на земя. Интересът им да запазят земите като част от общинския поземлен фонд и да ползват облагите от тях е противоположен на интереса на собствениците да получат реално имоти.

Усложнява се прекомерно обезщетителната процедура – пътят за достигане до реален имот минава през решение на общинския съвет за предоставяне на поземления ресурс на органа по поземлената собственост.

Допълнителни неблагоприятни ефекти са: 1) отпадането на временното ограничение (до края на 2020 г.) за разпореждане от общините със земите по чл. 19, освен за реституционни цели, 2) непълнота на правната уредба относно прекратяването на договорите за ползване, сключени от общините за земите от остатъчния поземлен фонд при предоставянето им за възстановяване на правата.

### ***Проблемна е структура на фонда***

Освен че исторически предоставените земи на общините никога не се представлявали общинска собственост, обемът на остатъчния поземлен фонд е разширен на основание подзаконовни разпоредби, които, според практиката на Върховния касационен съд, са в противоречие със закона. Към остатъчния поземлен фонд са причислени не само земите, за които собствениците не са подали заявления за възстановяването им (непотърсените земи), каквото е изискването на чл. 19 от ЗСПЗЗ, но и земите, заявени и признати за възстановяване в стари граници, без да са идентифицирани от собствениците им.

Така тромавата двустепенна процедура за предоставяне на земи за обезщетяване се налага като приложима и в случаите на опознаване на старите граници на имотите от собствениците им.

Към фонда се числят и земи, за които не са прилага ЗСПЗЗ – имотите – съществуваща собственост преди земеразделянето, върху които собствениците не са губили владението си. Не са изолирани случаите общините да се разпореждат с чуждата собственост в нарушение на правата на гражданите.

След поставянето на краен срок за приключване на поземлената реституция през 2007 г. не се допуска признаването на нови реституционни права и така остатъчният поземлен фонд е „затворен“ в полза на общините.

### ***Примери:***

*Община Белоградчик отказва исканията на общинската служба по земеделие за предоставяне на земи за възстановяване с мотив, че са отдадени за дългосрочно ползване. След намесата на омбудсмана искането на органа по поземлената собственост ще бъде разгледано отново от общинския съвет.*

\*\*\*

*Община Самоков отказва предоставянето на земи за възстановяване в землището на с. Горни Окол без да изложи мотиви.*

\*\*\*

*Омбудсманът оказва съдействие на Инициативен комитет на собствениците на около 2500 дка лозови насаждения, които представляват съществуваща собственост в*

землището на с. Чирен, община Враца, но са причислени незаконосъобразно към остатъчния поземлен фонд и се отдават за ползване от общината.

### **Констатации:**

Сегашният статут на земите от остатъчния поземлен фонд в комбинация със спрелия на практика реституционен процес, при което времето на забавата за реалното предоставяне на имоти на правоимащите граждани надхвърля четвърт век, създава предпоставки фондът да функционира като схема за преразпределение и „заграбване“<sup>2</sup> на земя.

### **Неблагоприятни фактори за реституция в процедурата за обезщетяване със земя (чрез планове за обезщетяване)**

– Определянето на земите от общинския поземлен фонд за обезщетяване не е гарантирано в достатъчна степен, не е обвързано със срок и няма изрична забрана веднъж предоставените с решение на общинския съвет имоти да не се „заменят“ по инициатива на общината;

– Не е ясно разграничено приложното поле на възможността за индивидуално обезщетяване и на общата обезщетителна процедура.

#### **Пример:**

Община Асеновград се разпорежда с предоставените за обезщетяване земи, поради което влезият в сила план за обезщетяване не може да бъде приложен от 2012 г. насам. Омбудсманът отправя препоръки до органите по поземлената собственост и до областния управител на Пловдивска област за разрешаване на проблема.

### **Неблагоприятни фактори за реституция при възстановяване на имоти в стари граници (чрез идентифицирането на границите)**

– С тежестта за опознаване на старите граници са натоварени собствениците, а това е обективно неизпълнимо изискване предвид изминалото време и липсата на документи.

– Значителни финансови разходи се понасят от собствениците, въпреки че предходните безплатни идентификационни процедури, не са гарантирали в пълнота участието им.

#### **Пример:**

За идентифицирането на седем имота в стари граници в землището на с. Горни Окол, за което има одобрена кадастрална карта, собствениците са платили по около 400 лева на имот. За три от имотите, поискани от органа по поземлената собственост от общината, с цел приключване на реституционната процедура, Общинският съвет – Самоков е отказал предоставяне без да изложи мотиви. Останалите четири имота, според органа по поземлената собственост, не са идентифицирани съобразно признатото право на възстановяване.

---

<sup>2</sup> Омбудсманът анализира феномена „заграбване“ на земя в Доклада за дейността на институцията до НС за 2017 г.

### **Неблагоприятни фактори за реституция в териториите по § 4 (чрез плановете на новообразуваните имоти)**

- неизработването на плановете на новообразуваните имоти с години се дължи на липса на финансиране от държавата;
- при документирането на правата с издаването на актове на кмета на общината, легитимиращи собствениците на новообразуваните имоти в териториите по § 4, незаконосъобразно се събират държавни и местни такси;
- остава неразрешен въпросът с несправедливите обезщетения за собствениците на земи в териториите по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ, поради деноминацията на лева.

#### **Констатации:**

- За големи групи граждани поземлената реституция все още не е приключила и те са носители на номинално признати права, без реален достъп до земя.
- Подкрепа заслужава предложението в проекта на Закон за собствеността, поземлените отношения и опазването на земеделските земи<sup>3</sup> (§ 24 от преходните и заключителните разпоредби) за институционална подкрепа – чрез служебно установяване на границите и служебно настаняване на правоимащите лица, за сметка на държавата.
- Има напредък при установяването на правата в зоните по § 4, но процесът продължава да се развива бавно.
- Стъпка към разрешаването на проблема е създаването на междуведомствена работна група с представители на МЗХГ, МП, областни дирекции „Земеделие“ и Изпълнителна агенция по горите, за извършване на анализ и предлагане на мерки за приключване на реституционни производства, с оглед изпълнение на указанията на Съда за въвеждане във вътрешното право на срокове за приключване на реституционните процедури и средство за компенсация, когато срокът не е спазен. (Заповед №РД09-297/04.04.2018 г. на министъра на земеделието, храните и горите)<sup>4</sup>.
- Формулирането и решаването на проблемите за приключването на поземлената реституция, обаче, продължава да е тема извън фокуса на внимание на политиците и на администрацията, въпреки активната позиция на омбудсмана, неговите конкретни препоръки и общи анализи, в съответствие с практиката и препоръчаните мерки от ЕСПЧ за приключване на поземлената реституция.

Безразличието и пасивността на отговорните държавни органи създават условия за нарастване на присъдените от Европейския съд по правата на човека обезщетения, дължими за сметка на всички данъкоплатци. Понасяната от държавния

<sup>3</sup> Проектът е обявен за обществено обсъждане на 17.12.2018 г. на страницата в интернет на МЗХГ. С Решение на НС от 27.02.2019 г. срокът за внасяне на проекта в НС е удължен от 28.02.2019 г. на 31.12.2019 г.

<sup>4</sup> Пети годишен доклад на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека по дела срещу Република България през 2017 г., стр. 37, приет с Решение на НС от 6.02.2019 г., обн., ДВ, бр. 12 от 8.02.2019 г.



бюджет тежест на санкциите за неспазване на Конвенцията може да се намали с целенасочени мерки за приключване на поземлената реституция в изпълнение на закона и гарантиране на правото на собственост.

### **Основни препоръки:**

- да се съобразят сроковете за приключване на реституцията със срока на забраната за разпореждане със земите от остатъчния поземлен фонд и при необходимост той да се удължи;
- да се осигури директен достъп до ресурса за обезщетяване на органите по поземлената собственост, без посредничеството на общината, в производствата за довършване на поземлената реституция;
- да се въведе забрана веднъж предоставените с решение на общинския съвет имоти за обезщетяване да се „заменят“ по инициатива на общината;
- да се регламентира институционална подкрепа при идентифицирането на имотите в стари граници като се създаде процедура за служебно настаняване на собствениците с признати права, без да се дължат такси;
- да се осигури финансиране за възлагането на плановете на новообразуваните имоти в зоните по § 4;
- да се въведе методика за осъвременяване на обезщетенията на собствениците на земи в територии по § 4, станали несъразмерни вследствие деноминацията на лева;
- да не се изисква заплащане на държавни и местни такси при снабдяване с административните актове, установяващи правото на собственост в територии те по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ.

### ***Общи препоръки за приключването на поземлената реституция***

Остават актуални досегашните препоръки на институцията за приключването на поземлената реформа, обосновани с наложителността да се преустанови нарушаването на принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията на Република България и на чл. 1 от Протокол 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, както следва:

- да се приеме адекватна регулаторна рамка, с което да се потвърди политически и финансово ангажиментът на държавата за приключване на поземлената реституция и се обвърже с политиката за борба с бедността;
- да се предвиди специален правен режим за приключване на поземлената реституция за разрешаване на проблемите на възстановяването и обезщетяването на собствениците на земеделски земи, включително породените от прекомерното забавяне, съгласно постановените общи мерки от ЕСПЧ; има практика да се приемат отделни закон за приключване на поземлената реституция (Румъния) в изпълнение на препоръките на ЕСПЧ;
- да се отстрани несправедливият преразпределителен ефект, свързан със статута на земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ (остатъчния поземлен фонд) и ограничаването със срок на поземлената реституция, който облагодетелства общините в ущърб на собствениците.

- **Неравнопоставеност при ползването на земеделските земи**

- **Констатации за поземления модел в България**

След поземлената реформа от 1991 г. Са създадени предпоставки за развитие на поземлени отношения, които се характеризират с противоположни черти. Едновременно със свръхконцентрацията на собственост и ползване на земеделски земи съществува раздробеност на поземлената собственост в лицето на милиони дребни собственици. Структурата на собствеността поставя в позицията на „слаба страна“ в поземлените отношения дребните собственици и ползватели.

Концентрацията на поземлената собственост, срещу която Европейският парламент призовава ЕК и държавите членки да се борят<sup>5</sup>, е доминиращ показател за България, където 2,4% от стопанствата управляват 91% от земеделските земи, а 80% от стопанствата – едва 7%.

За възникването и утвърждаването на поземлените монополи допринася: раздробяването на земеделската земя – последица от приложените реституционни методи за възстановяване на правата в реални граници и предоставянето им в съсобственост; липсата на ограничения в размера на притежаваните и ползваните земеделски земи; необлагането с данъци на собствеността върху земеделските земи; сравнително ниската цена на земята; подпомагането на площ като най-разпространен инструмент на Общата селскостопанска политика; поддържаната автономност на режима за плащането на субсидиите за площ от изпълнението на задълженията на бенефициентите за плащане на рента по договорите за ползване на площите.

- **Запазване на статуквото**

С влизането в сила на измененията и допълненията на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) и на Закона за арендата в земеделието (ЗАЗ)<sup>6</sup>, които в голямата си част чрез непряка законодателна инициатива са предизвикани от омбудсмана, чрез „затягане“ на договорния режим на ползването, е пресечена схема за заграбване на земя чрез сключване на договори за наем от несобственици (разпространена в община Вълчедръм и други райони на страната). Въведена е: изрична забрана да се сключват договори за ползване на земеделска земя от лица, които не са собственици, съсобственици или носители на права за управление; форма за валидност (писмена, с нотариално заверени подписи) на договорите за наем и съвместно обработване; задължение за нотариусите да проверяват спазени ли са новите условия, включително и тези относно дяловете в съсобствеността, изискващи се при сключване на договори за ползване на съсобствените земеделски имоти.

Резултатът от законодателната активност се изчерпва с тези фрагментарни мерки срещу крайни форми на заграбване на земя. Опитите от 2017 г. насам за създаване на цялостна нова регулаторна рамка на поземлените отношения срещат съпротивата на едрите ползватели и собственици на земеделски земи, които определят предложенията в проекта на Закон за собствеността, поземлените

---

<sup>5</sup> Резолюция на Европейския парламент от 27 април 2017 г. относно актуалното положение във връзка с концентрацията на земеделска земя в ЕС: как да се улесни достъпът на земеделските стопани до земята? и Насоки на ЕК за допустимите практики в поземленото законодателство на държавите членки от 12.10.2017 г.

<sup>6</sup> Обнародвани са в ДВ, бр. 42 и 55 от 2018 г.

отношения и опазването на земеделските земи<sup>7</sup> за въвеждане на задължителен минимален праг на рентното плащане и ограничаване на сроковете на договорите за ползване на земеделски земи (до десет, съответно до 30 години – за отреждане на трайни насаждения) като нарушаване на пазарните принципи.

#### **Констатации:**

– Държавата игнорира състоянието на неравнопоставеност на дребните и средните собственици и ползватели в поземлените отношения, което произтича от трайното закрепване на монополното положение на малко на брой едри собственици и ползватели.

– Констатации за нарушения на правата на дребните и средните собственици и ползватели – запазването на действащата регулаторна рамка предопределя повторението в оплакванията до омбудсмана на типовете нарушения – последица от неравнопоставеността на дребните и средните собственици и ползватели в поземлените отношения.

#### **• Неплащане на рента и практики за „закрепостяване“ на собствениците**

Увеличават се жалбите против ползвателите за неплатена рента по валидни договори и за лоши договорни практики за „закрепостяване“ на собствениците към ползвателя, прилагани на поземления пазар при конкуренцията между ползвателите за запазване на контрола върху земеделските площи и гарантиране на доходите от субсидии.

#### **Пример:**

*В договора за аренда се посочва по-нисък размер на рентното плащане от действително изплащания. В случай, че собственикът след изтичането на срока не поднови отношенията си със същия ползвател, той или не изплаща рента за последната стопанска година, или я изплаща в занижения размер според договора. Допълнителният негативен ефект е в създаването на условия за изкуствено занижаване на годишното средно рентно плащане, дължимо на собствениците на земеделски земи – „бели петна“<sup>8</sup>, което се определя на база сключените договори за ползване на земеделските земи.*

#### **• Нарушаване на правата на съсобствениците на земеделски земи с мажоритарен дял**

След въвеждането на изрично правило в ЗАЗ (ДВ, бр. 13 от 07.02.2017 г.), че аренден договор може да се сключва само от съсобственици, които притежават повече от половината от общата вещ и установяването на практика на Върховния касационен съд<sup>9</sup> със задължителен характер за приложимост на това изискване и спрямо арендните договори, сключени преди 7.02.2017 г., оплакванията на гражданите се насочиха против законовото положение съсобственици с повече от 25

<sup>7</sup> Проектът е създаден в изпълнение на Решение НС от 19.09.2017 г. във връзка с разискванията по питането на народните представители Светла Бъчварова и Георги Гьоков към министъра на земеделието, храните и горите относно политиката на МЗХГ за създаване на ред в поземлените отношения (ДВ, бр. 77 от 2017 г., изм., ДВ, бр. 85 от 2018 г.). След удължаването на срока през 2018 г. за внасяне на законопроекта в МС до 28.02.2019 г., с Решение на НС от 27.02.2019 г., срокът за внасяне на проекта в НС е повторно удължен до 31.12.2019 г.

<sup>8</sup> „Бели петна“ са земите по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ, за които собствениците не са сключили договори и не са декларирали начина на трайно ползване и формата на стопанисване.

<sup>9</sup> Решение №12 от 01.03.2018 г. на ВКС по гр. д. №1251/2017 г., II г.о., ГК, по чл. 290 от ГПК.

на сто дял от общата вещь да могат да сключват договори за наем на земеделска земя (чл. 4а, ал. 2 от ЗСПЗЗ, редакция ДВ, бр. 42 от 2018 г.). Продължава остро негодувание против широко прилагани договорни практики за злоупотреба с правилата за отдаване под аренда на земеделски земи от съсобственици<sup>10</sup> и след въведените ограничения. Формалната причина е създаденото несъответствие между гражданскоправния режим на ползването на съсобствени земеделски земи и административните правила за регистрация на договорите за ползване на земеделски земи от органите по поземлената собственост. При регистрацията договор за ползване на едни и същи земеделски имоти, когато са вписани, законът дава приоритет на вписания първи договор<sup>11</sup>, без да се преценява дали той е сключен от съсобственици с мажоритарно участие в собствеността. Именно регистрацията на договорите за ползване от органа по поземлената собственост е предпоставка за упражняване на правото за участие в споразумение за формиране на масиви за ползване, както и за статута им на „правно основание“ за ползването на земята, което обуславя допустимостта за кандидатстване за подпомагане на площ.

• **Недействащи механизми за защита на правата на дребните собственици**

Предвидените механизми в законодателството за защита и балансиране на правата се оказват неефективни, защото задействането им често е невъзможно без съдебна намеса, а дребните собственици са затруднени по различни причини да прибягнат до съдебния път за събиране на вземанията си за рента и предявяване на други права. Принадлежността им към уязвими социални групи (пенсионери с ниски пенсии и здравословни проблеми) затруднява достъпа до съд, но също се проявява и общият проблем за защита на малките вземания, каквито в голямата си част са неиздължените рентни плащания, поради раздробеността на поземлената собственост.

**Констатации:**

– Жалбите до омбудсмана са автентично свидетелство за широко разпространената практика едрите ползватели да налагат договорните условия, безнаказано да не плащат дължимото по договорите възнаграждение за ползването на земята, като същевременно запазват всички свои права за получаване на субсидиите, изплащани на площ по схемите и мерките на Общата селскостопанска политика именно на основание сключените, но неизпълнени договори със собствениците.

<sup>10</sup> Една от често срещаните формално допустими схеми е арендаторите, или други лица извън кръга на съсобствениците, да сключат договор за дарение на минимална идеална част като заобикалят правото на изкупуване на съсобствениците по чл. 33, ал. 1 от Закона за собствеността. Впоследствие, в качеството си на съсобственици, приобретателите сключват дългосрочни арендни договори със свързани лица за цялата площ на земеделските имоти при крайно неизгодни условия. Останалите съсобственици нямат интерес от припадащата им се част от рентното плащане, в пъти занижено, в сравнение с пазарната рента. Те не са страна по договорната връзка, правните средства за защита срещу неизгодния договор изискват съдебна намеса.

<sup>11</sup> Разпоредбите на чл. 37, ал. 6 и 7 са нови, (ДВ, бр. 42 от 2018 г., в сила от 22.05.2018 г.) и предвиждат когато за един и същ имот са представени за регистриране повече от един договор за наем или за аренда на земеделска земя, в общинската служба по земеделие се регистрира: 1. договорът, вписан в службата по вписвания с най-ранна дата; 2. вписаният договор – при представяне за регистриране на вписан и невписан договор, както и правомощия на министъра на земеделието, храните и горите да утвърди правила за регистрация на договорите за наем и за аренда на земеделска земя в общинските служби по земеделие.

– Дребните собственици се оказват лишени от достъп до ползите от земеделската земя и в крайна сметка са принудени да се разпоредят със собствеността си.

### **Основни препоръки:**

– Спешна необходимост от икономически, правни и организационни мерки за възстановяването на нарушения баланс от монополизирането на поземлените отношения чрез: 1) въвеждането на: адекватно данъчно облагане на едрата поземлена собственост; 2) ограничения за притежаването и ползването на земеделски земи; 3) улеснен достъп до земя на безимотни и малоимотни граждани; 4) въвеждане на минимални размери на арендните/наемните плащания; 5) обвързване на предоставянето на субсидиите за подпомагане на площ с плащането на рента на собствениците на земите по договорите за ползването им; б) въвеждане на извънсъдебен ред за разрешаването на свързани с плащанията за ползването на земеделските земи спорове.

Част от предложенията са и мерки, пречатващи концентрацията, в съответствие с препоръките от „Доброволните насоки за отговорно управление на земеползването, рибарството и горите в контекста на националната хранителна сигурност“ на Организацията по прехрана и земеделие, на Резолюцията на Европейския парламент от 27 април 2017 г. относно актуалното положение във връзка с концентрацията на земеделска земя в ЕС (2016/2141(INI)) и в Тълкувателното съобщение на Комисията относно придобиването на земеделска земя и правото на ЕС (2017/С 350/05) от 18 октомври 2017 г.) за разширяването на регулативните и контролните функции на държавата за ограничаване на монопола на едрите собственици и ползватели на земеделски земи и в защита на „слабата страна“ в поземлените отношения. В България това са милионите дребни собственици на земеделски земи, както и дребните и средните ползватели.

– В контекста на изработването на нов проект на Закон за собствеността, поземлените отношения и опазването на земеделските земи от МЗХГ, в изпълнение на Решенията на НС от 19 септември 2017 г. за необходимостта от усъвършенстване на отношенията в областта на собствеността, ползването, управлението и опазването на земеделските земи, този пакет препоръки допринася за постигането на устойчивото развитие на поземлените отношения като гаранция за справедливост и обществен просперитет.

### **3. Други проблеми на собствеността**

#### **• Застъпничество за икономическите права на земеделски стопани**

Омбудсманът подкрепя исканията на земеделски стопани в различни сектори, чиито права са засегнати от икономически дисбаланси, проблеми на конкурентната среда и неадекватна държавна намеса при покриване на загубите им.

Институцията формулира препоръки за преодоляване на същинските причини за нарушаване на икономическите права на гражданите и конституционното право на свободна стопанска инициатива в дългосрочен план, без да се ограничават до

вземането на временни мерки за потушаване на проявите на гражданско неподчинение.

**Примери:**

*След срещи на място с протестиращи розопроизводители от: Сопот, Карлово и Стрелча през май 2018 г и участие на омбудсмана при изслушването в Комисията по земеделието и храните на министъра на земеделието, храните и горите, се потвърди констатацията, че за разрешаване на проблеми в бранша с 20-годишна давност е необходима държавна регулация, включително засилена защита на розопроизводителите, спрямо прекупвачите и преработвателите, както и мерки за запазване на чистотата и качеството на българското розово масло – един от символите на България.*

*Омбудсманът отправя предложение до председателя на Комисията за защита на конкуренцията по компетентност за извършване на секторен анализ (чл. 27, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията), респективно проверка за установяване на наличие на картел.*

*Не е приключило изпълнението на препоръката за създаване на нова правна рамка за регулиране на отношенията в сектора: обявеният за обществено обсъждане на 04.10.2018 г. от МЗХГ проект на Закон за маслодайната роза не е внесен в НС.*

\*\*\*

*Омбудсманът подкрепя протестиращите производители на череша от района на Кюстендил и Стара Загора и единодушната им позиция, че ако не се вземат мерки за регулиране на сектора и на инвестициите в преработвателни мощности като се предостави защита на дребните и средните черешопроизводители, очерталите се през последните 10 години икономически дисбаланси ще доведат до упадък на черешопроизводството – традиционен поминък за Кюстендилския край и други райони в страната.*

*Омбудсманът препоръчва на министъра на земеделието, храните и горите обсъждане с участието на представители на черешопроизводителите на политики и мерки против изкривяването на пазара, включително: 1) подкрепа на малките и средните производители на череша; 2) инвестиции в преработвателни мощности; 3) корекции в условията за подпомагане от Европейските земеделски фондове като се даде приоритет на инвестиции за преработвателни предприятия в традиционните черешопроизводителни региони; 4) насърчаване на сдружаването на черешопроизводителите и преференции за сдружилите се земеделски стопани.*

\*\*\*

**Омбудсманът съдейства за опазване на почвено плодородие на Добруджа и недопускане на добив на природен газ от находище „Спасово“**

*Инициативен комитет „Против добива на газ в Община Генерал Тошево“ и отделни граждани от засегнатите селища сезираха омбудсмана с възражения срещу Доклада за оценка на въздействието върху околната среда на инвестиционно предложение на потенциален инвеститор за проучване и добив на природен газ. Заедно с представители на министерството на околната среда и водите, омбудсманът участва в среща с обществеността и с ръководството на Община Генерал Тошево. На проведения на 17 декември 2017 г. местен референдум участниците гласуват против определянето на територии за проучване, добив, преработка на нефт, природен газ, твърди горива, минни отпадъци. Със съвместните усилия на гражданите и омбудсмана, разработването на находище „Спасово“ не е одобрено от органите по опазването на околната среда и водите и плодородната добруджанска земя е спасена.*

\*\*\*

## **Омбудсманът в защита на засегнати права на животновъди при налагане на ветеринарномедицински мерки**

Омбудсманът се самосезира по повод на възникналото напрежение във връзка с унищожаването поради случаи на чума на стада от овце и кози в населени места в областите Ямбол и Бургас. На 16 юли посещава с. Шарково, общ. Ямбол, като се убеждава на място, че сериозно са засегнати основни права на стопаните, които изцяло понасят икономическите и социални тежести на ветеринарномедицинската мярка, вкл. на общностно ниво съгласно Директива 92/119/ЕИО на Съвета от 19.12.1992 г.

В препоръка до министъра на земеделието, храните и горите омбудсманът настоява освен за определяне на справедливо обезщетяване, обвързано с индивидуална оценка на последиците за всеки регистриран земеделски стопанин или животновъдно стопанство, да се осигури по-добро взаимодействие между отговорните институции за прилагане на стратегия и предпазни мерки, насочени към запазване на животновъдството като поминък в засегнатите райони и фактор за ограничаване на тенденцията за обезлюдяването им.

\*\*\*

## **Подписка на граждани от община Своге за неотложно обезопасяване на пътя София – Мездра**

В подписка от над сто граждани на община Своге са изложени конкретни искания, касаещи състоянието път II-16 от републиканската пътна мрежа София – Мездра и по-специално на участъка гр. Нови Искър – с. Ребърково, където на 25.08.2018 г. стана тежко пътнотранспортно произшествие. Омбудсманът присъства на организирания на 19 септември протест край гр. Своге, на който гражданите настояват ресорните институции да предприемат спешни действия по установяване на действителното състояние, идентифициране на опасните участъци и неотложни мерки за осигуряване на безопасността на пътя, по който хората от града ежедневно пътуват за работа и училище. Впоследствие са организирани две срещи на гражданите с отговорни представители на Агенция „Пътна инфраструктура“ и Община Своге на 22 октомври и на 12 ноември 2018 г. в сградата на националния омбудсман. Предявени са конкретните искания, сред които отстраняване на крайпътна растителност, отводняване на пътното платно, възстановяване на стоманената предпазна ограда (мантинела), съобразно нормативните изисквания за безопасна експлоатация на пътя. Предвид предстоящия зимен сезон гражданите настояха за приоритетно възстановяване на мантинелата в участъка на катастрофата, която е ключов елемент за неговата безопасност.

### **Констатации:**

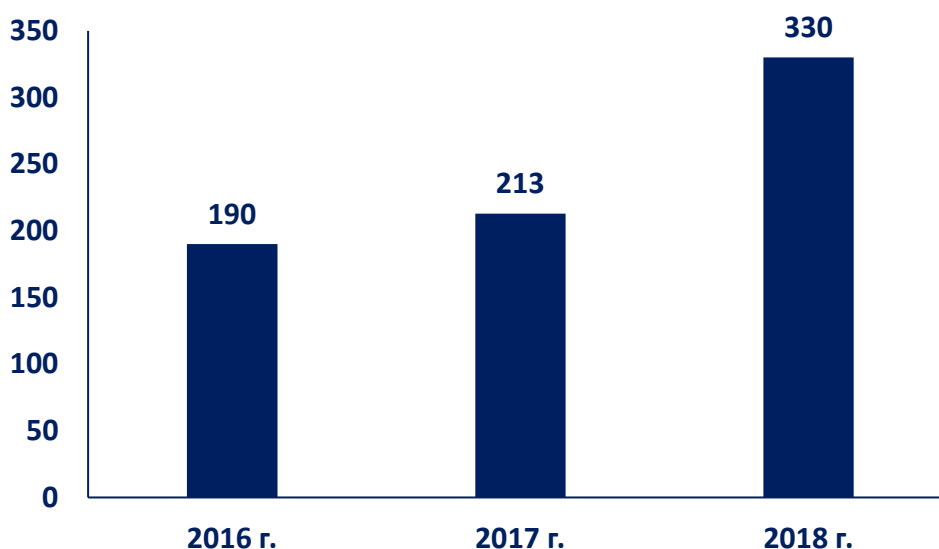
Изразените от страна на представителите на АПИ и на Община Своге позиции се различават относно принадлежността на участъка към урбанизираната територия на град Своге или извън нея. За съответните нееднозначни данни се реферира в изпълнявания проект и в кадастралната карта, която за неурбанизираната територия е одобрена по реда на § 32 от ЗИД ЗКИР (ДВ, бр. 57 от 2016 г.) със заповед №РД18-827 от 23.03.2018 г. на изпълнителния директор на АГКК (ДВ, бр. 35 от 247.04.2018 г.). С оглед обществената значимост на въпроса, правилното отразяване на кадастралната граница е решаващо за прилагането на режима на териториалната компетентност съгласно чл. 30 от Закона за движение по пътищата, засягаща критичния участък, за което са отправени препоръки.

За гарантиране на безопасността АПИ се ангажира в най-кратки срокове да постави мантинелата според всички нормативни изисквания и стандарти, което е изпълнено на 11 декември 2018 г.

## 9. Право на здравословна и благоприятна околна среда

През 2018 г. постъпват 330 жалби и сигнали, свързани с правото на здравословна и благоприятна околна среда, като отправените препоръки са 142.

**Графика 25:** Постъпили жалби и сигнали в областта на правото на здравословна и благоприятна околна среда през периода 2016-2018 г., брой



Гражданите основно се оплакват от:

- оценки на въздействието върху околната среда при разрешаване на инвестиционни предложения;
- екологични рискове за имоти в населените места от nereкултивирани терени на закрити рудници.

- **Намесата на омбудсмана за екологична защита на гражданите при разрешаване на инвестиционни предложения**<sup>12</sup>

Инвестиционните предложения могат да доведат до нанасяне на щети на частни имоти или ограничаване на други индивидуални притежания, представляващо нарушаване на правото на собственост в тесен смисъл. Като надхвърлят необходимостта от защита само на материалната основа на съществуване в контекста на правото на дом, разглежданите през годината жалби и сигнали представляват граждански протест срещу подход, основан на извличането на икономическа полза от природните ресурси на всяка цена за сметка на пренебрегването на въздействието

<sup>12</sup> Според легалната дефиниция на § 1, т. 17 от Допълнителните разпоредби на Закона за опазване на околната среда, „Инвестиционно предложение“ е:

- а) предложение за извършване на строителни работи или изграждане на инсталации или схеми,
- б) друга намеса в естествената околна среда и ландшафта, включително добив на полезни изкопаеми.



върху естествената среда. Големи групи от граждани или на цели общности от населението настояват за стриктното спазване на екологичното законодателство и особено за изпълнението на контролните правомощия на институциите, което смятат за недостатъчно и избирателно прилагано. Това е причината за нарастващата категоричност на обществено недоволство по въпросите на околната среда, което се проявява като съпротива на гражданите за каквато и да е било по-мощна инвестиционна намеса в градска среда и в землищата с относително запазена природа. В отговор на възприеман като очевидно несправедлив едностранен подход в процеса на разрешаване и експлоатиране на съответната инвестиционна дейност е повишена гражданската активност и организираност за търсене на възможното съдействие, включително пред наднационалните институции на Европейския съюз.

Омбудсманът съдейства възраженията на гражданите във всички случаи да бъдат взети предвид, като се основава на разпоредбите на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуска конвенция).

- **Миннодобивни дейности**

- *Разрешаването на търсене и проучване на полезни изкопаеми – поставяне на гражданите в отбранителна позиция*

Съгласно Закона за подземните богатства търсенето и/или проучването на подземни богатства се извършва при спазване на изискванията за опазване на околната среда. Разпоредбата на чл. 56 от ЗПБ предвижда, че министърът на енергетиката отказва издаването на разрешение, когато не са спазени изисквания за опазването на околната среда.

На този етап на процедурата за издаване на разрешение за търсецо-проучвателни дейности един от проблемите е адекватното информироване на населението от засегнатите територии за направеното искане. Друг проблем е режимът за задължително или по преценка издаване на решение за оценка за съвместимост при засягане или близост с територията на защитени зони от националната екологична мрежа съгласно чл. 2, ал. 2, т. 1 и 2 от Наредба за условията и реда за извършване на оценка за съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони. При издаване на решение с характер, че такава оценка не е необходима, гражданите разполагат единствено с възможността да оспорят разрешението по реда на съдебния контрол за законосъобразност. В случая е необходимо да проследят публикацията в „Държавен вестник“ при понасяне на значителна тежест, свързана с поемане на активната процесуална позиция на оспорваща административния акт страна с необходимост от ангажиране на съответната професионална правна помощ и финансови средства.

**Примери:**

*Писмо от Граждански инициативен комитет „За чиста природа“ гр. Кюстендил за стриктното спазване на изискванията за предварително извършване на оценка за съвместимост съгласно Закона за биологичното разнообразие в процеса за издаването на разрешение за търсене и проучване на метални полезни изкопаеми в площта „Злогош“, която обхваща землищата на десетки села от общините Кюстендил, Трекляно, област Кюстендил и община Земен, област Перник, проектът на което е одобрен с протоколно решение по т. 30 от Протокол №48 от заседанието на МС на 5.12.2018 г.*

*Сигнал за стриктното спазване на изискванията за предварително извършване на оценка за съвместимост съгласно Закона за биологичното разнообразие в процеса за издаването на разрешение за търсене и проучване на метални полезни изкопаеми в защитени територии BG0001040 Западна Стара планина и Предбалкан и BG 0002002 Западен Балкан и прилагане на Решение на ВАС №1704 от 17.02.2016 г. защитени зони.*

По тези и други сходни жалби, постъпили по случая, омбудсманът изисква становище от министъра на околната среда и водите и министъра на енергетиката относно стриктното спазване на изискванията на Закона за биологичното разнообразие и съдебната практика, за задължително извършване на предварителна оценка за съвместимост с целите на опазване на защитените зони с цел законосъобразното издаване на разрешение за търсене и проучване на метални полезни изкопаеми съгласно Закона за подземните богатства.

\*\*\*

*Сигнал за проект за издаване на разрешение за търсене и проучване на златоносни руди в площ „Злогош“, трансгранично замърсяване на р. Драговищица от оловно-цинково производство на територията на Република Сърбия и екологични последици от язовир „Пчелина“ и малки ВЕЦ, застрашаващи екологичното равновесие в областта на Трекляно и съседни населени места в община Кюстендил. Омбудсманът се обръща към заместник министър-председателя и министър на външните работи и министъра на околната среда и водите с искане за информация относно етапа на разглеждане на поставените въпроси за опазване на водите на река Драговищица в трансграничен контекст, включително и за неговото развитие в зависимост от резултатите от срещата на министрите на двете страни. Предоставена е информация за постигнатите двустранни споразумения, както и за определяне на състав от българска страна на Смесената комисия за сътрудничество в областта на околната среда.*

Като положително обстоятелство може да се отбележи изразеното от МОСВ становище, че има вероятност за влияние върху състоянието на подземните води, които се използват за питейно-битови цели и попадат в района на разрешената за търсене и проучване площ Злогош. Целесъобразно е процедурата да бъде спряна на най-ранен етап още преди подготовката на проекта за търсене и проучване, който МОСВ има основание да не съгласува на основание чл. 51 от Закона за водите (ДВ, бр. 98 от 27.11.2018 г.).

• **Правна несигурност от латентно състояние на права за добив на подземни богатства**

Съгласно чл. 39, ал. 2, т. 3 във връзка с чл. 29 от ЗПБ е установен режим за предоставяне на концесия за добив по право на титуляр на разрешение за търсене и проучване или за проучване, вследствие от които е доказано търговско откритие. Доколкото този способ е сред най-често прилаганите в практиката, показателна е възможността да възникнат периоди със значителна продължителност от над 10 години между етапите от признаването на търговско откритие до предоставяне на концесия. През този период, който не е нормативно ограничен, предоставянето на концесия е в латентно състояние в зависимост от осъществяването на процедурата за оценка на въздействието върху околната среда. При условията на чл. 2а, ал. 5 от Наредбата за реда и условията за извършване на оценка на въздействието върху околната среда тази процедура може да бъде неколккратно прекратявана и възобновявана поради неизпълнение на изискванията за пълнота.

Междувременно засегнатата общественост остава в неведение относно перспективите за стопанска дейност, осъществяването на които неизбежно би се

повлияло от евентуалните добивни дейности. Състоянието на неопределеност за времевия хоризонт на реализирането на концесия в зависимост от волята на инвеститора за извършването на ОВОС е възможно да доведе до несъразмерна намеса в правото на собственост на гражданите.

- **Необходимост от стратегическо планиране за териториална обвързаност на добива на общоразпространени подземни богатства**

Устойчивото ползване и опазване на земните недра е правен принцип, приложим за режима на експлоатация на всички подземни богатства. Относно строителните материали и скално-облицовъчните материални, подземни богатства съгласно класификацията на чл. 2, ал.1, т. 5 и 6 от ЗПБ, са въведени и специални правила. Съгласно чл. 56, ал. 2 се предвижда ограничаване натовареността на територията на страната с миннодобивна дейност чрез временно преустановяване на издаването на разрешения за проучване за общоразпространените подземни богатства от Министерския съвет. Тези възможности не са ограничени от обективни критерии, което отнема от ефективното съдържание на нормата за регулативна, а не само дискреционна намеса при пренатоварване. По-конкретно за групата въпроси, поставяни в жалбите относно добива на строителни и скално-облицовъчни материали, се очертава отсъствието на държавната политика за райониране при предоставяне на правата, представляващо предпоставка за възникването на конфликт с местни общности, които защитават чистотата на природата на населените места като основен дългосрочен фактор на благоприятна и здравословна околна и жизнена среда.

**Примери:**

*Показателен е примерът със съсредоточаването на концесии в поречието на р. Чая. Допуска се пренатоварване на зоната с предоставяне на нова концесия, като се има предвид, че в същото поречие граничат в непосредствена близост други две концесии, а именно на „Еврострой“ ЕООД с площ от 420 дка и „Персенк Инвест“ ЕООД с площ 195 дка. Гражданите възразяват и срещу Решение №1-І от 23.02.2018 г. на РИОСВ Пловдив за одобряване на Доклад за оценка на въздействието върху околната среда от инвестиционното предложение за добив на баластра в площ „Кацара“ с площ 235,534 дка, в което не се оценяват рисковете за подземните води, източник за питейно водоснабдяване от сондаж с дълбочина 6 м, който неминуемо ще се компрометира с оглед проектната дълбочина за изземване на пластовете от 15.5 метра.*

*Омбудсманът се обръща към министъра на околната среда и водите и министъра на енергетиката за извършването на проверка по случая с цел преценката на посочените фактори на въздействие върху жизнената среда на засегнатите селища и предотвратяване на задълбочаването на конфликта. Съгласно постъпил отговор с писмо изх. №48-00-193 от 20.04.2018 г. от МОСВ Решение №1-І/2018 по оценка на въздействието върху околната среда на РИОС-Пловдив с положително становище се оспорва пред Административен съд – Пловдив.*

*Сигнал от инициативен комитет на жители на с. Ягодово, общ. Родопи, с който в продължение на предходни жалби се възразява срещу разрешаването за добив на баластра в землищата на с. Катунца, общ. Садово, с. Ягодово и с. Крумово, общ. Родопи, във връзка с обнародваното Решение №85 от 9.02.2018 г. на МС за предоставяне на концесия (ДВ, бр. 15 от 2018 г.).*

- **Екологични рискове за имоти в населените места от nereкултивирани терени на закрити рудници**

Инициативен комитет от името на жителите на кв. „Кремиковци“ възразява срещу инвестиционно предложение „Открит добив и първична преработка на неметални подземни богатства – трахиандезити от находище „Локорско“, землище Кремиковци, Столична община, с възложител „Камико“ ООД съгласно решение на Министерския съвет и договор за концесия. Омбудсманът изисква информация и становище, вкл. при отчитане на категоричното противопоставяне на заинтересуваната местна общественост, от министъра на околната среда и водите, министъра на енергетиката, министъра на регионалното развитие и благоустройството и кмета на Столичната община.

Подписка за съдействие относно обезопасяване на котловина на бившия открит рудник в непосредствена близост до жилищната зона на кв. „Кремиковци“, Столична община. В писмото е посочено, че в продължение на години жителите на квартала сигнализират за проблема от постоянното покачване на водата, което довежда до разрушаване на бордовете и свлачищни процеси.

### **Основни препоръки:**

Оценка на административната практика и нормативни промени за:

- прилагане чл. 2, ал. 2, т. 1 и 2 от Наредба за условията и реда за извършване на оценка за съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони при издаване на разрешения за търсене и/или проучване на подземни богатства, с оглед съдебната практика за задължителна оценка при участие на заинтересуваната общественост;
- въвеждане на нормативно определен период за упражняване на концесионни права за добив на подземни богатства след признаване на търговско откритие при условията на чл. 29 от ЗПБ;
- стратегическо планиране за обоснована териториална обвързаност и устойчиво управление на добива на общоразпространени подземни богатства;
- задължение на държавата за рекултивиране на нарушени терени от закрити рудници при бездействие на оператора/собственика.

### **• Други проблеми, свързани с право на здравословна и благоприятна околна среда**

Постъпилите в институцията на омбудсмана жалби и сигнали се отнасят за:

- шум в жизнената среда – от питейни заведения; от увеселителни мероприятия на открито; от външни тела на климатични инсталации на сгради, магазини, хотели и складове;
- проблеми с безстопанствени животни и домашни кучета – липса на ефективен контрол върху поведението на собственици на домашни животни, които не полагат необходимите грижи за тях; причинени щети на селскостопанско имущество, проявено нехуманно отношение и извършено насилие над гръбначни животни;
- проблеми, свързани с опазване на дървесната растителност – неправомерно премахване на вековна растителност, дървета с историческо значение, отделни ценни и редки дървета и храсти; отстраняване на растителност, която е в добро състояние, но създава неудобства във всекидневното на граждани;

- оплаквания срещу дейността на животновъдни обекти в населени места
- санитарно-хигиенни условия, при които се отглеждат животни; замърсявания на околната среда с отпадъци и миризми; липса на пречиствателни съоръжения за големи обекти и разполагане на последните на достатъчно разстояние от населени места;
- срещу поставянето на базови станции на мобилни оператори – негативното влияние на излъчваните от съоръженията електромагнитни полета върху човешкото здраве; осъществяваният от държавата контрол върху изграждането на тези системи;
- наднормено замърсяване на въздуха.

**Пример:**

*В институцията на националния омбудсман постъпват жалби от жители на кв. „Орландовци“ в столицата. В тях описват, че са подложени на непрекъснат шум от провеждани спортни и други мероприятия в общински обект, вписан в регистъра на Столичната община за спортните обекти като спортна площадка за баскетбол и минифутбол, и от разположения в имота търговски обект.*

*След отправена първа препоръка омбудсманът е информиран, че предстои провеждане на конкурсна процедура и че след възникналото напрежение между отделни групи граждани са инициирани срещи със заинтересованите страни. Поискано е представяне на окончателно становище за конкретното предназначение на обекта, с което имотът да бъде отдаден под наем. Осъществявани са три проверки от органите за държавен здравен контрол в обекта съвместно с 2-ро РУ-СДВР. На ползвателя са дадени препоръки за спазване на разпоредбите на действащото законодателство.*

*От омбудсмана е отправена повторна препоръка и е извършвана нова проверка от общинската администрация, при която е установено, че изграденото игрище не отговаря на изискванията за безопасност от този тип. Издадени са писмени предписания от Регионалната здравна инспекция.*

*\* \* \**

*Съдействието на омбудсмана търсят жители на с. Маджерито, общ. Стара Загора. Повод за недоволството им е разположен в селото животновъден обект с около 100 крави. Споделят, че животните се отглеждат в паянтови постройки, няма изградени съоръжения за събиране на отпадъчните животински продукти и се допуска замърсяване на околната среда, като се създават предпоставки за разпространението на гризачи. След намесата на омбудсмана общинската администрация и Регионалната здравна инспекция извършват проверка на място, като констатираха нарушения и издават предписания за тяхното отстраняване.*

*Впоследствие осъществяват контрол за спазването на изискванията и установяват, че обектът и околните терени са почистени, а броят на животните е намален.*

*\* \* \**

*Към омбудсмана се обръщат с подписка жители на гр. Алфатар. Повод за това са отглеждани от техен съсед животни. Гражданите посочват, че в стопанството има над 200 овце, кози, няколко крави и над 20 кучета, които охраняват неговите стада. Посочват, че са сигнализирали компетентните органи, но издадените актове не се изпълняват.*

*Омбудсманът се обръща към изпълнителния директор на Българската агенция по безопасност на храните с препоръка за извършване на проверка по случая.*

*В резултат се установява, че фермата не е регистрирана по реда на Закона за ветеринарномедицинската дейност и не се спазват нормативно установените изисквания. Издадени са предписания.*

### **Констатации:**

При извършваните от омбудсмана проверки като цяло не се наблюдава бездействие от страна на компетентните органи. В някои от случаите е необходимо повторното им сезиране с цел осъществяване на необходимия контрол. Не се отделя необходимото внимание на проблемите с шумовото натоварване в околната среда, което създава висока степен на дискомфорт у гражданите и е потенциална заплаха за здравето им.

Омбудсманът препоръчва отговорните институции на местно и национално ниво да предприемат необходимите мерки за повишаване на координацията си и ефективността на превантивния и текущия контрол за постигане на съответствие с изискванията на националното и европейското законодателство за ограничаване на шумовото и електромагнитното замърсяване с цел опазване здравето и подобряване качеството на живот на гражданите.

### **• Омбудсманът като обществен посредник за изпълнение на мерки за подобряване на атмосферния въздух в столицата**

В края на 2018 г. омбудсманът е сезиран с жалби от граждани на столицата от различни райони – „Красна поляна“, „Надежда“, „Овча купел“, във връзка с наднормено замърсяване на въздуха, особено през зимния сезон. Настояват за поставяне на допълнителни измервателни станции за измерване на подлежащите на контрол замърсители, за да получават данни в реално време за показателите за концентрация на вредните вещества. Гражданите настояват също и за установяване на по-добри процедури за предоставяне на информация за измерените стойности за контролираните замърсители на атмосферния въздух в София и поставяне на административната практика на Изпълнителната агенция по околна среда в съответствие с влезли в сила съдебни решения по реда на Закона за достъп до обществена информация.

По инициатива на омбудсмана в началото на 2019 г. са проведени два поредни дискуссионни форума с участието на граждански организации, отделни граждани и представители на МОСВ, МВР, МЗ, МТСП, МТИТС, МЗХГ, Столичната община, Държавна агенция за метрологичен и технически надзор, Химикотехнологичен и металургичен университет, Национален институт по метеорология и хидрология.

Обществената дискусия е неделима част от процеса на програмирането съгласно чл. 26 от Директива 2008/50/ЕО, както е и форма на граждански контрол за ефективността на програмата. Значението ѝ на коректив нараства, като се има предвид, че поради правната си природа в досегашната съдебната практика програмата по чл. 27 от Закона за чистотата на атмосферния въздух не се приема за обжалваем по съдебен ред акт на публичната власт.

Препоръките на омбудсмана засягат поставяне на допълнителна измервателна станция в района на „Красна поляна“ и „Люлин“, както поставяне на административната практика на Изпълнителната агенция по околна среда за предоставяне на данни за качеството на въздуха в съответствие с влезли в сила съдебни решения, постановени по реда на Закона за достъп до обществена информация.

## 10. Право на добро управление и добра администрация

И през 2018 г. целта на омбудсмана е да гарантира на гражданите, че когато се сблъскват с проблеми в отношенията си с държавни органи, имат в негово лице защитник, който им съдейства с предвидените в Закона за омбудсмана средства, в случай че се засягат или нарушават техни права и свободи.

Воден от идеята, че защитата на правото на гражданите на добра администрация ще е по-ефикасна, ако дейността му е по-видима, освен проверки по конкретни жалби и сигнали, омбудсманът използва възможностите за: оповестяване на информация за тях, изразяване на становище по актуални проблеми на доброто управление и административното обслужване, привличане на вниманието на обществеността към конкретни дейности, разширяване на прекия контакт с гражданите и гражданските организации чрез организиране на изнесени приемни, консултации и обсъждания, съвместни инициативи за повишаване ролята на местните обществени посредници.

В резултат през 2018 г. е увеличен броят на постъпилите и разгледаните жалби, което е сигурен белег за повишаване на доверието на гражданите в институцията на омбудсмана. Това увеличение включва също и нарастване на броя на случаите, които са по-комплексни, засягат повече хора и сигналите за тях са подадени от група граждани.

### • Жалби, свързани с право на добро управление и добра администрация

През 2018 г. в институцията са регистрирани 825 жалби относно административното обслужване на граждани и приключва проверката по 847 жалби. По 73 от жалбите са дадени препоръки и предложения, от които 68 са изпълнени, по 549 оплаквания е изразено становище, по 86 на гражданите е даден съвет, по 118 е намерено решение чрез посредничество. В 21 от случаите жалбите са извън правомощията на омбудсмана.

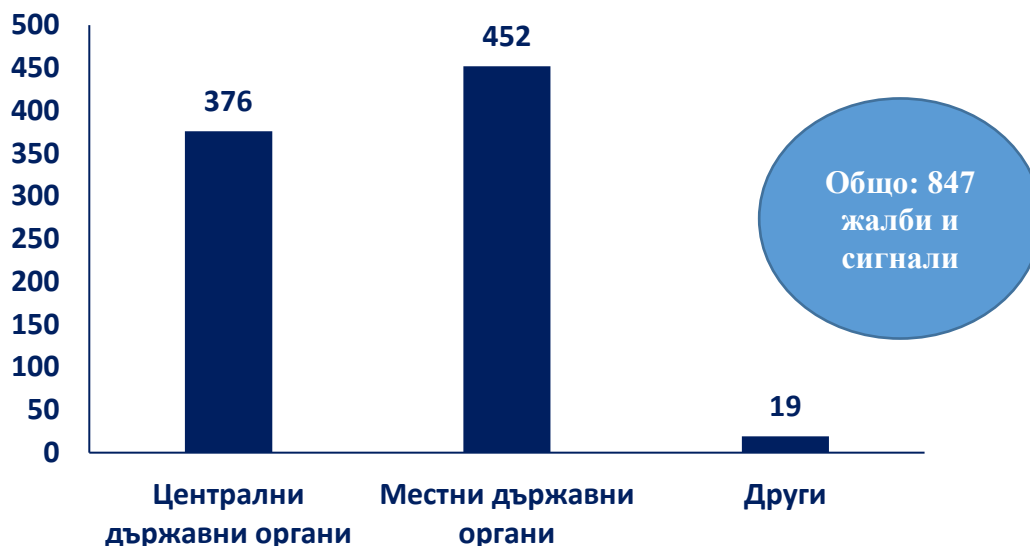
**Графика 26:** Регистрирани жалби и сигнали и приключени проверки, свързани с административното обслужване на гражданите за периода 2014-2018 г., брой



Предвид значителното увеличаване на броя на жалбите и сигналите омбудсманът се стреми към максимална гъвкавост в усилията си да помага на гражданите, които се обръщат към него за съдействие, както и да разглежда с предимство случаите, които имат спешен характер.

Разгледаните през 2018 г. жалби се отнасят до следните държавни органи:

**Графика 27:** Жалби и сигнали според държавните органи, за които се отнасят за 2018 г., брой



От централните държавни органи най-много са жалбите, свързани с: Агенция „Пътна инфраструктура“ (179), Министерството на земеделието и храните (17), Министерството на вътрешните работи (17), Комисията за защита на потребителите (16), Държавен фонд „Земеделие“ (15), Агенцията по геодезия, картография и кадастър (14), Агенцията по вписванията (8), Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ (7) и др.

Относно общинските администрации и през 2018 г. преобладаващата част от жалбите се отнасят за големи общини и техни структури, в т.ч. за: Столична община (75) и районните администрации (66), Община Варна (23), Община Пловдив (14), Община Бургас (9), Община Велико Търново (7), Община Стара Загора (6) и др.

- **Основни проблеми, които гражданите поставят в разгледаните през 2018 г. жалби**

- *Липса на навременни и адекватни действия от компетентните институции по сигнали и жалби на граждани за осигуряване на благоприятна и безопасна среда (411 жалби)*

Прави впечатление чувствителното нарастване на броя на тези жалби през 2018 г. Най-често гражданите търсят съдействие във връзка с необходимост от: ремонт на улици и пътища, укрепване на свлачища, почистване на речни корита, предотвратяване на системно наводняване на имоти, изграждане и поддържане на детски площадки, осигуряване на места за паркиране, изграждане и поддържане на улично осветление, ремонт на спортни обекти, поддържане на гробищни паркове и др. Във връзка с вече започнали ремонтни дейности на пътната инфраструктура все



по-отчетливо граждани настояват за: тяхното по-добро планиране, така че да не продължават твърде дълго време, през което им се причиняват редица неудобства; упражняване на ефикасен контрол на качеството на изпълнение, в т.ч. на всички предвидени по договор ремонтни дейности, на съответствието на влаганите материали с предвидените по проект, както и с утвърдените стандарти и норми; оптимално изразходване на публичните средства при спазване на законовите изисквания.

Доколкото тези проблеми се отнасят за повече хора, често жалбите до омбудсмана са подписани от жители на цели улици, населени места и дори група населени места.

#### **Примери:**

– за предотвратяване на системното наводняване на имотите им от: живеещите на ул. „Косанска“, гр. Мизия; живеещите на ул. „Проф. Васил Захариев“ и ул. „Ихтиманско шосе в гр. Самоков; собственици на имоти на ул. „Х. Димитър“ в гр. Суворово; собственици на имоти на ул. „Трети март“, ул. „Ген. Заимов“ и ул. „Хан Крум“ в гр. Кермен, община Сливен и др.;

– за необходимостта от ремонт на улици и пътища от: живеещите на ул. „339“, ж.к. „Люлин 8“, гр. София; живеещите на ул. "Йорданка Николова" в гр. Средец; 68 граждани от ул. „Таньо войвода“ в гр. Глоджево, община Ветово; 113 жители на с. Чернозем, община Калояново; 130 жители на селата Белила, Проход, Бистрец и Кубадин в община Средец; 80 граждани, живеещи и работещи в района на ул. „Света гора“ и ул. „Раковски“ в гр. Пловдив; повече от 900 човека – представители и служители на фирми, помещаващи се в района на бул. „Марица“ в гр. Пловдив; кметските наместници на селата Съединение и Сърневец, община Братя Даскалови, придружена с подписка на жители на селата Сърневец, Съединение, Пъстрово, Найденово, Горно Ново село, Долно Ново село, Малко Дряново за ремонт на път III-608 с. Пъстроцвет – с. Сърневец – с. Съединение; 380 жители на с. Лилково, община „Родопи“ за ремонт на пътя от гр. Пловдив към селата Лилково и Ситово; 32 жители на с. Росно, община Златарица, област Велико Търново за ремонт на пътя от гр. Златарица към с. Горско село; граждани, ползващи два пътя от републиканската пътна мрежа на територията на област Пазарджик: път II-37: Златица – Панагюрище и път III-801: Вакарел – Панагюрище, за които се твърди, че са в изключително лошо състояние; 132 жители на с. Лесковец, общ. Оряхово, обл. Враца, във връзка с лошото състояние на пътя, свързващ селата Долни Вадин, Горни Вадин, Остров и Лесковец с гр. Оряхово, поради което спрял да пътува единственият автобус; жителите на селата Абланица, Магерово и Цветино, община Велинград за ремонт на пътя гр. Велинград – с. Абланица – с. Цветино, чието състояние поставя жителите на тези населени места в изолация и ги принуждава да вървят с километри пеша и др.

\*\*\*

Граждани търсят съдействие във връзка с некачествено изпълнение на проект на Община Исперих по Оперативна програма „Околна среда“ за изграждане на воден цикъл в гр. Исперих. Посочват, че независимо, че проектът е приключен и разплащането към изпълнителя направено, не е възстановена настилката на част от улиците. В резултат се затруднява достъпът на гражданите до имотите им и се влошава състоянието на въздуха вследствие повишаване на запрашеността му. Инициирали са и подписка до кмета на Исперих, проведена е и среща между тях.

По препоръка на омбудсмана кметът на Община Исперих предостави подробна информация за проекта и неговата реализация, както и за улиците, за които е констатирано, че не са възстановени според изискванията. Тъй като от изпълнителя не са коригирали пропуските, Община Исперих ще потърси правата си пред съда.

- **Нарушаване на законови изисквания и неизпълнение на задължения от страна на държавни органи (224 жалби)**

Най-често съмненията на гражданите, че държавни органи не спазват законови изисквания, са свързани с дейността им при: администрирането на местни данъци и такси; подпомагане на земеделските производители; издаване на актове по гражданско състояние; адресна регистрация на граждани по постоянен и настоящ адрес или заличаване на адресна регистрация; принудително преместване на превозни средства и наложени глоби за неправилно паркиране; връчване на наказателни постановления и др.

**Примери:**

*Граждани, обединени от инициативата „Свобода за Делфин“, са възмутени от бездействието на Министерство на туризма (МТ) и Община Царево по множество техни сигнали за нарушения, извършени през лятото на 2017 г. от наемателя (съгласно договор от май 2017 г., сключен с МТ) на морски плаж „Къмпинг Делфин“, находящ се в землището на град Ахтопол, община Царево.*

*Особена тревога буди фактът, че част от тези нарушения са констатирани и от Регионална инспекция по околната среда и водите – Бургас, Дирекция национален строителен контрол и Окръжна прокуратура – Бургас.*

*Независимо, че още през юли 2017 г. гражданите сигнализират кмета на Община Царево за проблемите, а РИОСВ и ДНСК изпращат преписките до него за предприемане на действия по компетентност, близо година по-късно нито институциите, нито гражданите са получили отговор. Едва след препоръки на омбудсмана кметът на Царево в лаконичен отговор информира, че наемателят премахва изградените в нарушение на изискванията дървена стълба и водопровод.*

*Без последствие за наемателя остава неизпълнението на задълженията му по договора и министърът на туризма не изпълнява поетия ангажимент към гражданите при установяване на нарушения да потърси основание за прекратяване на договора.*

\*\*\*

*Земеделски производител твърди, че заповед на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ), с която е спряна обработката на заявлението му за плащане по договор между страните от 2017 г., е издадена в нарушение на изискванията.*

*При работата по случая е установено, че гражданинът е обжалвал заповедта пред съда. Според съдебното решение ДФЗ съществено е нарушил административно-производствените правила и изисквания на Наредба №15/31.10.2016 г. за условията и реда за прилагане на мерките от Националната програма по пчеларство за периода 2017-2019 г. при издаването на заповедта. В изпълнение на решението изпълнителният директор на ДФЗ издава нова заповед, но тя е идентична с първата. По нова жалба на гражданина срещу втората заповед друг състав на съда прави същите констатации относно допуснатите нарушения и също я отменя.*

*Независимо от тези категорични констатации на съда, ДФЗ не внася корекция в действията си, а продължава да повтаря пропуските. Нещо повече, в отговора си до омбудсмана, изпратен след влизане в сила и на второто решение на съда, изпълнителният директор на ДФЗ твърди, че са спазени всички изисквания при издаването на въпросните заповеди.*

*Омбудсманът отправя препоръка към министъра на земеделието, храните и горите и изпълнителния директор на ДФЗ да предприемат действия по компетентност, с които да гарантират спазването на законовите изисквания.*

- **Качеството на предоставяните административни услуги не отговаря на изискванията (115 жалби)**

Най-честите оплаквания на гражданите относно качеството на административното обслужване са свързани с: необходимост от разширяване на възможностите за заявяване на административни услуги, за получаване на документи и за заплащане на дължимите такси; лоша организация на работата (в отделни звена „Пътна полиция“ на МВР при предоставяне на услуги по регистрация и пререгистрация на превозни средства, Агенция по геодезия, картография и кадастър, Агенция по вписванията); неотговарящи на изискванията условия в помещения за обслужване на гражданите (териториални поделения на Националния осигурителен институт, Гранични контролно-пропускателни пунктове, звена „Пътна полиция“); затруднения при осъществяване на контакт с администрации чрез обявени телефони („Национална система 112“, Агенция по геодезия, картография и кадастър, Агенция по вписванията, Комисия за защита на личните данни); проблеми при ползване на услуги чрез сайтове на администрации (Търговския регистър на Агенция по вписванията); подаване на вече заплатени глоби от органите на МВР към НАП; нарушение на изисквания на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и др.

**Примери:**

*До омбудсмана постъпват множество жалби от живеещи в гр. София, които изразяват недоволството си и смятат, че процедурата за получаване на винетен стикер за локално платено паркиране е усложнена и от тях се изискват редица документи. Омбудсманът постави проблема на вниманието на Столична община и настоя без излишни усложнения желаещите граждани да получават възможност да паркират автомобилите си в близост до своите домове.*

\*\*\*

*Гражданин сигнализира, че в кметството в с. Момина клисура, община Белово, на 30.04.2018 г. към обяд, му е отказано да заплати дължимите местни данъци и такси, тъй като според служителката по това време касата вече е отчетена. Така той е лишен от даденото му със Закона за местните данъци и такси право да заплати определени данъци с намаление при плащане до 30 април включително. Възмутен е и от поведението на кмета на селото, който при оплакването му е определил въпроса като маловажен.*

*В писмо до кмета на Община Белово омбудсманът изразява категоричното си становище, че в закона ясно е регламентирано това право на гражданите и Община Белово следва да създаде подходяща организация на работа, в т.ч. и в кметствата. Омбудсманът настоява на сайта на Община Белово да се помести информация за изискванията и възможностите за заплащане на местни данъци и такси.*

*По препоръка на омбудсмана от Община Белово са поднесени извинения на гражданина и възстановен недължимо заплатения данък.*

- **Нарушаване на определения срок за предоставяне на административни услуги и/или на чл. 41 от Хартата за основните права на Европейския съюз за разглеждане и отговор по поставен проблем в разумен срок (54 жалби)**

Независимо, че през 2018 г. не е висок делът на жалбите, с които граждани сигнализират за забавяне на предоставянето на услуги или на отговор до тях, тревога

буди фактът, че по-голямата част от тези жалби касаят няколко държавни органи, а именно: Агенцията по геодезия, картография и кадастър, Комисията за защита на потребителите и Държавен фонд „Земеделие“.

#### **Примери:**

*До омбудсмана постъпват жалби, в които граждани изразяват основателно недоволство от забавеното предоставяне на административни услуги от Агенцията по геодезия, картография и кадастър (АГКК).*

*Омбудсманът отправя препоръки за предприемане на необходимите действия за гарантиране спазването на сроковете за предоставяне на услуги.*

*В отговор е информиран за трудностите, с които се сблъсква АГКК след влизане в сила на кадастралната карта и кадастралните регистри на 24-те района на София, тъй като дейността по поддръжка на кадастралните планове и по издаване на скици, схеми и др. административни услуги е прехвърлена към Агенцията. При това многократно повишаване на обема на работа, числеността на персонала е останала непроменена, което е довело до забавяне на преписки. С промени в Устройствения правилник на АГКК (ДВ., бр.39 от 11 май 2018 г.) и увеличаване на числеността ѝ се дава възможност да се обезпечи ресурсно изпълнението на функциите ѝ по Закона за кадастър и имотния регистър, Закона за устройството на Черноморското крайбрежие и Закона за геодезията и картографията.*

*От ръководството на АГКК е поет ангажимент да възстановяват на гражданите разликата в таксата за услугите, които не са предоставени в съответния срок.*

\*\*\*

*Земеделски производители търсят съдействие във връзка с неизплатени субсидии за 2017 г. по различни схеми и мерки. Посочват, че нямат информация за причините за това.*

*Проверките по аналогични жалби през последните години показват, че уведомителните писма, с които ДФЗ трябва да информира земеделските производители по кои мерки и схеми и в какъв размер им е отпуснато подпомагане, какви санкции са им наложени и на какво основание, се забавят около две години. За кампания 2017 е установено, че в началото на 2019 г. уведомителните писма все още не са изпратени и ДФЗ не се ангажира с конкретен срок. Аргументират забавянето с факта, че законодателят не е определил срок за изпращането на писмата, както и със сложността на процедурите по отпускане на подпомагане на земеделските производители.*

*Омбудсманът отправя препоръка към министъра на земеделието, храните и горите да се обсъдят възможностите и да се регламентира срок за изпращане на уведомителните писма. Подчертава, че последиците от такова забавяне се понасят от земеделските производители, затруднява се тяхната дейност и те пропускат възможността да планират в краткосрочен и дългосрочен план работата си, да реализират определени мероприятия, и да получат възвращаемост на направени от тях инвестиции.*

#### **• Липса на ефективен механизъм за защита правата на тютюнопроизводители (31)**

През 2018 г. до омбудсмана постъпват жалби от тютюнопроизводители, търсещи подкрепа във връзка с неизпълнение на задълженията от няколко търговски дружества по договори за производство и изкупуване на тютюн. Броят на жалбите не е голям, но проблемът се отнася за повече хора, предвид, че част от жалбите са

подадени от групи граждани или инициативни комитети (единият напр. представлява 650 човека).

През последните години с промените в Закона за тютюна и тютюневите изделия (ЗТТИ) и с влезлия в сила от 8.04.2016 г. Закон за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия (ЗТТСИ) са направени важни стъпки за: публичност на лицата, които са заети в сектора, чрез създаване на регистри на тютюнопроизводителите и на търговците с издадени разрешителни и регламентирани на ясни изисквания към търговците, в т.ч. и определяне на срок за заплащане на изкупения тютюн – не по-късно от 30 дни от датата на приемането на тютюна.

В същото време с премахването на държавното регулиране отпада възможността за намеса от страна на МЗХГ и негови структури за решаване на спорове, възникнали при нарушаване на договори за покупко-продажба на суров тютюн. След закриването на Фонд „Тютюн“ Министерството не разполага и със средства, предназначени за обезщетяване на тютюнопроизводители.

Ежегодно ставаме свидетели на напрежение при изкупуването на тютюн, породено от ниските изкупни цени и забавяне на плащанията и е особено важно да се създадат правила, които да не позволяват да се повтарят едни и същи проблеми.

Омбудсманът смята, че за защита на правата на тютюнопроизводителите от недобросъвестни търговци и гарантиране на равнопоставеност в отношенията са необходими допълнителни мерки, в т.ч. и чрез създаване на по-добри възможности за упражняване на ефективен контрол, включително и налагане на санкции при неспазване на залегнали в ЗТТСИ изисквания, за което отправи препоръки към министъра на земеделието, храните и горите.

#### **• Злоупотреба с правомощия от държавни органи**

Макар и малко на брой, жалбите на граждани, които сочат примери, че административен орган не е безпристрастен и злоупотребява с правомощията си, са сигнал за проблеми в работата на тези органи: първо – доколко са осигурени гаранции за правото на гражданите на добра администрация и освен това – доколко институциите успяват да убедят гражданите, че в действията си се водят единствено от принципите на доброто управление.

#### **Примери:**

*Гражданин твърди, че кметът на Айтос забранява достъпа му до сградата на общинската администрация.*

*При проверката по жалбата омбудсманът е уведомен, че в Община Айтос е създаден Център за услуги, в който гражданите се обслужват на съответните специализирани гишета. Утвърдена е и процедура за среща на граждани с посочени от тях служители в администрацията, което става по предварителна заявка и определяне на час за среща, която се осъществява в Центъра за услуги или в специално отделено за целта място, а при необходимост – и на работното място на служителя.*

*Омбудсманът получава уверение, че администрацията няма към жалбоподателя различно отношение, целящо ограничаване на достъпа му до административни услуги.*

\*\*\*

*Семейство земеделски производители посочва, че от март 2017 г. срещу тях до различни институции, в т.ч. и до МЗХГ и до Държавен фонд „Земеделие“, се подават жалби от името на лице, починало преди 11 г. Независимо, че гражданите са уведомили*

затова двете администрации, те извършват проверки по тези сигнали, а до тяхното приключване ДФЗ преустановява плащанията във връзка с подпомагането им като земеделски производители по различни схеми и мерки. В резултат дейността на жалбоподателите е изключително затруднена и те са поставени в безизходица.

При проверката е потвърдено изложеното от гражданите. След препоръка на омбудсмана за безпристрастност на административния орган и спазване на разпоредбата на чл. 111, ал. 4 от Административнопроцесуалния кодекс, ДФЗ уверява, че проверките са приключени със заключението, че липсват данни за нарушение на изискванията от жалбоподателите и са оторизирани полагащите им се и спрени плащания за 2016 г.

\*\*\*

Гражданин изразява недоволство, че в поликлиниката към болница „Свети Георги“ в гр. Пловдив е поискана личната му карта като залог за използване на инвалидна количка. Твърди, че същото изискване са поставили към него и в Окръжна болница гр. Пловдив. С болка споделя, че по този начин трудноподвижни хора са унижавани и поставя искане тази практика да бъде преустановена.

Омбудсманът се обръща към министъра на здравеопазването за спешно разглеждане на въпроса. В отговор получава уверение, че на Управителя на ДКЦ „Свети Георги“ ЕООД – гр. Пловдив, са дадени указания за намиране на други механизми за опазване на инвалидните колички, които да не са в нарушение на Закона за българските лични документи и на изискванията за защита на личните данни.

#### • **Въздействие върху нормативна уредба**

За омбудсмана е важно, че и през 2018 г. редица държавни органи се съобразяват с негови препоръки за прецизиране на нормативната уредба и изразяват готовност за съвместни действия за решаване на поставените проблеми, в т.ч.:

– МВР приема за целесъобразно да бъдат извършени промени в нормативната уредба, в т.ч. в Наредба №1-45 от 24.03.2000 г. за регистриране, отчет, пускане в движение и спиране от движение на моторните превозни средства и ремаркетата, теглени от тях и реда за предоставяне на данни за регистрираните пътни превозни средства (Наредбата №1-45/2000 г.), които да позволят на собственици на моторни превозни средства, за които това сега е невъзможно, да прекратят регистрацията им, а с това и да бъде преустановено начисляването на данък за тях;

– Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ също приема, че е необходима промяна в Наредба №1-45/2000 г. относно данните, които се отбелязват в удостоверението за първия периодичен преглед, за да не се нарушават права на собственици на превозни средства;

– МЗХГ поема ангажимент, по повод жалби за невъзможността в България да се регистрира за движение извънпътна машина (АТВ), уреждането на обществените отношения относно регистрацията на този вид техника да стане с изменение на Закона за регистрация и контрол на земеделска и горска техника;

– Отложено е въвеждането до отстраняване на пропуските на новата система за определяне на размера на задължителната застраховка „Гражданска отговорност на автомобилистите“, възраженията си по която омбудсманът изрази в нарочно становище;

– С промените в Закона за пътищата и въвеждането от 2019 г. на електронна винетка се решава проблемът за издаване на дубликат на винетен стикер, за което

през предходните години гражданите подаваха множество жалби. Гражданите вече имат възможност да посочват избрана от тях начална дата при заплащането на винетната такса;

- Направени са промени в 12 общински наредби и са приети 8 нови и др.

### **Случаи, в които гласът на омбудсмана не е чул:**

Има случаи, при които изразеното от омбудсмана становище не е взето предвид при вземане на решение по важни въпроси.

Така например по повод публикувания на 30.08.2018 г. на сайта на Министерството на финансите и предложен за обсъждане проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане, с който са направени и предложения за промени в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), омбудсманът ясно изразява становището си във връзка с предлаганата промяна за определяне на данъка върху превозните средства.

Като обстойно излага аргументите си, омбудсманът стига до извода, че предлаганите промени ще доведат до лишаване на гражданите от досега предвидените данъчни облекчения и до увеличаване на данъчната тежест. Макар че те ще засегнат, с малки изключения, всички собственици на превозни средства, ще са най-тежки за гражданите от най-уязвимите групи, а именно собствениците на превозни средства с по-малък обем на двигателя и собствениците на по-стари автомобили.

Омбудсманът обръща внимание на следните съществени пропуски, некореспондиращи с принципите на доброто управление, а именно че:

- предложението се прави без да се позовава на анализ за броя и характеристиките на пътните превозни средства, регистрирани за движение на територията на страната, в т.ч. възраст, мощност на двигателя, екологична категория, както и без анализ на очаквания финансов резултат;

- липсва анализ доколко с тези промени ще се реализират формулираните цели, в т.ч. изваждане от употреба на автомобилите над 20 г. и на тези, които не притежават екологична категория равна или по-висока от Евро 4, и постигане на съответствие с европейските директиви, свързани с чистотата на въздуха и справяне с превишението на пределно допустимите стойности за концентрации на замърсители;

- промени в ЗМДТ се правят чрез промени в друг закон, вместо всички промени в ЗМДТ да се обмислят и обсъдят заедно и да се направи задълбочен анализ на необходимостта от тях, техните измерения, състоянието на данъчната тежест за гражданите и т.н., и едва тогава да се пристъпи към предлагането на такива.

В становището си омбудсманът акцентира, че за него е особено тревожна политиката на държавата по отношение на собствениците на превозни средства през последните години, предвид:

- значително повишение на цената на винетната такса през 2016 г.;
- повишаване на продуктовата такса за моторни превозни средства през юли 2018 г.;
- повишаване на цените на горивата, близо 70% от които са акцизът и данъкът добавена стойност. Във връзка с това омбудсманът в своя позиция поставя шест въпроса, на които държавата дължи отговори на гражданите;

– ежегодно повишаване на цената на задължителната застраховка „Гражданска отговорност“ през последните години, значително през 2018 г. и др.

Омбудсманът смята, че тези действия не кореспондират с поетия от правителството ангажимент за намаляване на административната тежест, а обратно – водят до значително повишаване на разходите за собствениците на превозни средства.

Аргументите на омбудсмана не са взети предвид, а проектът на Закона в тази част е внесен и приет от НС.

В края на 2018 г. граждани изразяват възмущението си от значителното увеличение на данъка, в сила от 1.01.2019 г., на притежаваните от тях превозни средства. Освен това посочват, че е практика на МВР при регистрацията на моторни превозни средства да не се отбелязва екологичната категория. В резултат гражданите са принудени да губят време и средства за актуализиране на данните за превозното средство и коригиране на дължимия за него данък.

- **Въпроси от голям обществен интерес, които очакват решение**

При работата по жалби и сигнали на граждани се очертават и проблеми, които се отнасят за голям брой граждани и за които компетентните институции трябва да намерят решение, като:

- ***Невъзможност от корекция при издадена електронна винетка***

Още при стартирането на новата система в края на 2018 г. гражданите сигнализират за сериозен проблем – невъзможност от корекция в случай, че при заплащането на винетната такса е допусната грешка при изписването на регистрационния номер на превозното средство. В такъв случай гражданинът трябва да заплати нова винетна такса, което омбудсманът счита за недопустимо.

- ***Заличаване на адресната регистрация***

И през 2018 г. голям брой граждани търсят съдействие поради невъзможността за заличаване на адресната регистрация на трети лица на адреса на собствените им жилища. При проверки на омбудсмана по тези случаи се установява, че на някои адреси са регистрирани близо 250 души.

Омбудсманът вече е поставял проблема, който е важен не само поради неудобствата, които причинява на потърпевшите граждани. Важно е също, че в единната система за регистрация на населението са налични данни, които не са точни и актуални.

Омбудсманът отчита, че с промените в Закона за гражданската регистрация вече е регламентирана процедура за заличаване на адресна регистрация. Тя обаче е приложима само при установяване на конкретни нарушения (на чл. 92, чл. 99, ал. 1 и 4 или чл. 99а) и не решава проблема за регистрациите по постоянен адрес, извършени преди 2011 г. при действащите тогава разпоредби на закона, когато не е предвидено при извършване на адресна регистрация от гражданите да се изисква да представят документи, удостоверяващи правото им да се регистрират на избрания от тях адрес.



- **Необходимост от актуализиране на изискванията при адресна регистрация**

Към националния омбудсман и през 2018 г. се обръщат множество граждани, които не могат да се регистрират по постоянен и настоящ адрес, независимо че могат да представят изискващите се по Закона за гражданската регистрация (ЗГР) документи, като въз основа на жалбите им се очертават следните проблеми:

- В част от случаите това са граждани, чиито апартаменти са обозначени едновременно с букви и цифри (44Б). Тъй като според чл. 89, ал. 3 от ЗГР апартаментът се обозначава с число до три цифри, на такива адреси службите по гражданска регистрация отказват да извършват адресна регистрация.

- Множеството са и случаите, при които граждани получават отказ да бъдат регистрирани на адреса на закупени от тях ателиета, като администрациите изтъкват различни аргументи, най-често, че съгласно действащото законодателство ателиетата са обекти с нежилищно предназначение, при проектирането им не са съблюдавани изискванията за жилище, залегнали в ЗУТ и съпътстващата го нормативна уредба, както и, че не се разрешава строежи или части от тях да се ползват не по предназначението им или в нарушение на условията за въвеждане в експлоатация.

Според омбудсмана, не следва да се пренебрегва факта, че при съвременното строителство, особено в големите градове, се увеличава значително броят на ателиетата. Факт е също, че немалка част от собствениците им ги използват и за жилищни нужди, но в същото време не могат да се регистрират там. В резултат тези граждани са принудени да се регистрират на друг адрес, което изкривява картината на адресната регистрация на гражданите, а за последните възникват редица неудобства, в т.ч. се възпрепятства ползването от права, дадени им от други закони – на труд, на социално подпомагане и социално-икономическа защита, на образование и др.

**Констатации и препоръки:**

За омбудсмана са видими усилията на държавата за осъществяване на административна реформа чрез реализирането на редица задачи:

- промени в Административнопроцесуалния кодекс, които задължават административните органи да събират служебно всички доказателства, намиращи се в други държавни органи или лица и организации, в т.ч. и свързани със съдимостта на физическите лица;

- поставяне на конкретни изискванията към институциите във връзка с въвеждането на електронното управление;

- увеличаване на обхвата на електронните административни услуги;

- отпадане на изискването за издаване на редица удостоверения на хартиен носител, в т.ч. и: за наличие или липса на задължения за публични държавни вземания, издавани от Агенция „Митници“; за вписванията, отбелязванията или заличаванията по партида на физическо/юридическо лице в Имотния регистър, издавани от Агенцията по вписванията; за семейно положение, за семейно положение съпруг/съпруга и деца и за сключен граждански брак, издавани от общинска администрация и др.;

- преглед и прецизиране на предоставяните административни услуги и организиране на тяхното заличаване или вписване в Административния регистър;

- изготвяне и внасяне за одобрение на проектите за изменения на закони и подзаконовни нормативни актове, за което на компетентните административни органи е даден срок до 31 март 2019 г.;
- продължаване на проверките на Върховната административна прокуратура на подзаконовни нормативни актове, приети от общински съвети, с цел установяване на спазването на административнопроизводствените правила;
- разрешаване на плащанията с карта към бюджетни организации направо по сметките им в БНБ, а не чрез банки посредници и др.

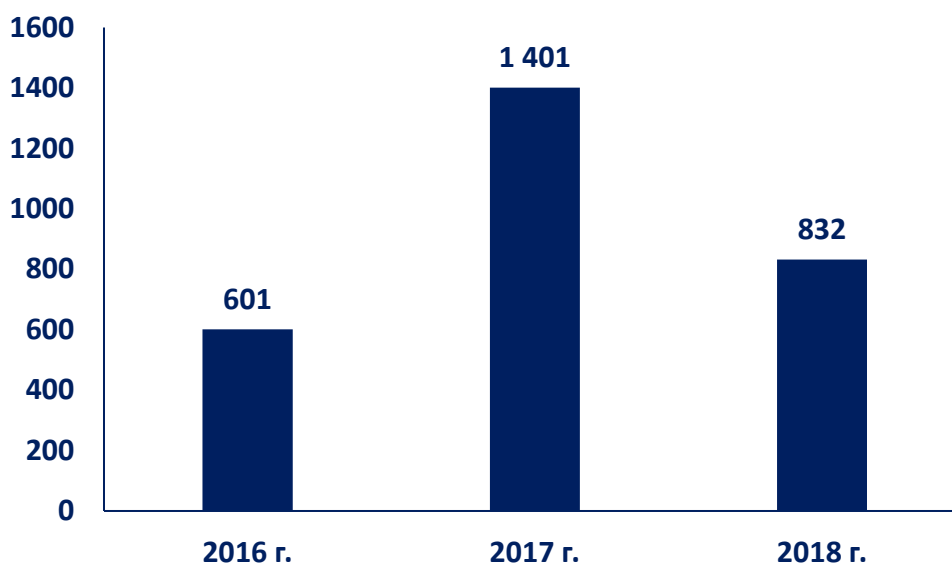
### **Основни препоръки:**

- всички административни органи да създадат ясни и прозрачни процедури и правила, гарантиращи спазването на принципите на доброто управление и да осигурят тяхното прилагане;
- подобряване на организацията на работа, която да осигури вземане на адекватни управленски решения, предприемане на навременни мерки за изпълнение на задълженията и решаване на наболели проблеми, и оптимално използване на обществените ресурси;
- подобряване на взаимодействието между компетентните институции;
- разширяване на възможностите подаване на искания/заявления, жалби и протести, сигнали и предложения да се подават и чрез териториалните звена и подразделения на администрациите, както и чрез общинските администрации;
- осигуряване на въвеждането на система за измерване удовлетвореността на потребителите във всички администрации за получаване на информация и оценката на извършваните административни услуги и подобряване на връзката между администрацията и гражданите;
- спазване на общите стандарти за качество на административното обслужване в държавната администрация;
- процесът на обсъждане и вземане на решения от държавните органи, в т.ч. и при обсъждане на промени в закони и подзаконовни нормативни актове, да не бъде формален, а да осигурява възможности не само за широко гражданско участие и за изразяване на становища от граждани и граждански и други организации, а и за съобразяване с техните аргументи и предложения.

## 11. Право на защита в изпълнителното производство

През 2018 г. тенденцията за увеличаване на броя на жалбите срещу съдебни изпълнители, която започва от 2015 г., е намаляваща, като за цялата година има постъпили 832 жалби, т.е. с 41% по-малко в сравнение с 2017 г. (1 401 жалби), в края на която е изменен по инициатива на омбудсмана Гражданският процесуален кодекс (ГПК).

**Графика 28:** Жалби свързани със защита на гражданите в изпълнителното производство за периода 2016-2018 г., брой



В жалбите си гражданите настояват за помощ и съдействие по конкретни изпълнителни дела, както и за ангажиране на дисциплинарната отговорност на съдебните изпълнители от страна на институцията на омбудсмана за допуснати нарушения.

Част от проблемите, които се излагат в жалбите, са: срещу действия на частни и държавни съдебни изпълнители; за затруднения на гражданите да изплащат задълженията си поради финансови и здравословни причини; искания за опрощаване на задълженията или за коригиране на размера им. Омбудсманът не разполага с такива правомощия, а когато не се касае за публични задължения, компетентност за опрощаване няма и президентът на Република България. В отговорите по подадените жалби общественият защитник не насърчава гражданите да не плащат задълженията си, а приема, че е необходим механизъм за регулиране на случаите, в които по обективни причини дълговете остават неплатени. Все още не е приет закон, който да регулира обществените отношения при свръхзадълженост на физическите лица, но институцията активно работи в тази насока.

В много от случаите гражданите не са наясно и дали задълженията им не са погасени по давност и излагат оплаквания, че от тях се търсят отдавна погасени

дългове и съдебните изпълнители не следва да предприемат действия по принудителното им събиране.

В тази връзка разпоредбите на Закона за задълженията и договорите са категорични, че с изтичане на петгодишна давност се погасяват всички вземания, за които законът не предвижда друг срок, а тригодишна е давността на вземанията за възнаграждение за труд, за които не е предвидена друга давност; вземанията за обезщетения и неустойки от неизпълнен договор; вземанията за наем, за лихви и за други периодични плащания. Важни са и хипотезите за спиране и прекъсване на давностните срокове, както и че, ако вземането е установено със съдебно решение, срокът на новата давност е винаги пет години. Не на последно място, жалбоподателите в повечето случаи не са запознати, че давността не се прилага служебно.

Много често при проверка по постъпили жалби се установява, че е настъпила т.нар. перемпция в изпълнителното производство, при която делото следва да бъде прекратено, тъй като вискателят не е поискал извършването на изпълнителни действия в продължение на две години – чл. 433, ал. 1, т. 8 от ГПК. В доктрината и съдебната практика е трайно установено разбирането, че прекратяването на изпълнителното производство на това основание настъпва по силата на закона, а съдебният изпълнител може само да прогласи в постановление вече настъпилото прекратяване, когато установи осъществяването на съответните правно релевантни факти. Често съдебните изпълнители не прекратяват производството. Важно е да се знае, че след прекратяване на изпълнителното дело на това основание вискателят може да получи изпълнителния лист и да образува ново изпълнително производство, доколкото не е изтекла давността за самото вземане.

След промените в ГПК през 2017 г., с които е въведен „таван“ на таксите, дължими на съдебните изпълнители, не са постъпвали жалби, в които да е установено превишаване на посочените в чл. 73а от ГПК размери.

Граждани сигнализират в жалбите си за неспазване на принципа на съразмерността поради налагане например на прекомерни като брой запори на банкови сметки, възбрани на няколко имота, пристъпване към публична продажба на имот за малък по размер дълг. В тези случаи гражданите получават съвет, че може да намери приложение разпоредбата на чл. 442а от ГПК, приета по инициатива на омбудсмана, съгласно която по възражение на длъжника и при установяване на несъразмерност съдебният изпълнител вдига съответните обезпечителни мерки.

Като проблем в жалбите на гражданите се очертават случаите, в които се налага заповест за спиране на банкова сметка, в която постъпват средства от дарения. След намесата на омбудсмана съдебните изпълнители вдигат заповеста и средствата се освобождават, но липсва законодателно решение в ГПК в тази насока за несеквестрируемост на средства от дарения. Подобна разпоредба съществува в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Правата на гражданите в изпълнителните производства са защитени в по-голяма степен след осъществените законодателни промени от края на 2017 г., но като проблем се очертава облекченият ред, по който банки и други кредитни институции, монополни дружества, мобилни оператори, фирми за събиране на вземания могат да се снабдят с изпълнителен лист и да започнат срещу длъжника изпълнение, без той да има в достатъчна степен възможност да се защити.

## 12. Право на защита от дискриминация и език на омразата

---

Усилията на институцията на омбудсмана и през 2018 г. са насочени към защита на правата на гражданите, които са жертви на дискриминация, както и към разрешаване на случаи на неравно третиране.

През 2018 г. постъпват 24 жалби, свързани с оплакване за дискриминация. Анализът на жалбите показва, че принципът за забрана на дискриминация често не се спазва от отговорните институции. Основно засегнати са най-уязвимите групи в обществото – хората с увреждания, възрастните хора в пенсионна възраст, хората от малцинствените групи.

Неравното третиране довежда до нарушаване на правата на гражданите, като констатациите са, че мерките за предотвратяването на дискриминацията и неблагоприятните последици от нейното извършване не са достатъчно ефективни. Особено отчетливо това се проявява в случаите на множествена и междусекторна дискриминация, при липсата на достъпност на средата и дискриминация на работното място.

Съществен недостатък на действащото законодателство е, че отказът от осигуряване на подходящи условия и предоставяне на разумни улеснения не е изрично признат за акт на забранена дискриминация във всички области.

Основен проблем остават и затрудненията на поставените под запрещение да използват всички предвидени правни средства за защита в случаи на дискриминация.

Посочените констатации са застъпени и от Комитета на ООН за правата на хората с увреждания в приетите от него Заключителни наблюдения относно първоначалния доклад на България за прилагането на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания от 21 септември 2018 г.

- **Действия на омбудсмана по защита от дискриминация**

Омбудсманът в рамките на своите правомощия използва предвидените в Закона за омбудсмана механизми за защита на правото на всеки гражданин на равно третиране. Чрез препоръки, предложения или посредничество институцията търси възможности за разрешаване на проблемите с недостъпността на средата, дискриминацията, която срещат хората с увреждания при търсенето на работа и в работната среда, както и за осигуряване на защита на гражданите в другите случаи на неравно третиране.

- **Достъпна среда**

Гражданите с намалена подвижност продължават да се сблъскват с физически бариери, които сериозно ограничават възможностите им да упражняват правата си. Това е особено видно в малките общини и селските райони, където възможностите на общинските бюджети за извършване на необходимите ремонтни дейности са силно ограничени. Проблемите обхващат и обществения транспорт, и публичните услуги, които все още не са напълно достъпни за хората с увреждания; системите за информиране и комуникация, в т.ч. услугите в областта на информационните и

комуникационните технологии, които все още не са адаптирани за хората със сензорни и хората с интелектуални увреждания.

Омбудсманът нееднократно напомня на ръководителите на отговорните институции за изпълнение на изискванията на чл. 9, чл. 19 и чл. 25 от ратифицираната от Република България Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания, Закона за защита от дискриминация и Наредба №4 от 1.07.2009 г. за проектиране, изпълнение и поддържане на строежите в съответствие с изискванията за достъпна среда за населението, включително за хората с увреждания.

Омбудсманът участва и в проведените от МРРБ обществени консултации на „Оценката за въздействието на действащите политики и законови разпоредби и на упражнявания мониторинг по отношение на осигуряване на достъпна архитектурна среда в съществуващите сгради и съоръжения, както и разглеждане на възможни сценарии за допълването им и/или за въвеждането на нови подходящи политики и органи за мониторинг“.

Категоричната позиция, изразявана от омбудсмана, е, че в оценката следва да бъдат включени конкретни мерки, които ще бъдат предприети за разрешаване на проблемите с достъпността на средата. Това е особено необходимо с оглед Заключителните наблюдения и препоръки на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания към България.

С удовлетворение се отбелязва, че след категоричното настояване на омбудсмана в Закона за хората с увреждания, приет от НС и в сила от 1 януари 2019 г., е предвидено разработването на национална програма за достъпна жилищна среда и лична мобилност. Чрез програмата ще бъдат подкрепени хората с увреждания за осигуряване на необходимата им достъпност в сградите, в които живеят.

#### **Примери:**

*Гражданка се оплаква от условията в Дома за военноинвалиди „Елена и Никола Иванови“ в гр. Баня. Изразява недоволство, че в специализираната институция не е обособена тоалетна за хора с увреждания, както и не е изградена и подвижна рампа между първия и втория етаж.*

*С цел гарантиране на правата на настанените в социалната услуга са изпратени препоръки до изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане и кмета на Столичната община, като са използвани всички допустими възможности за максимално бързо разрешаване на проблемите.*

*В отговор на препоръките от Агенцията за социално подпомагане са издадени задължителни предписания на директора на Дома за пълнолетни лица с физически увреждания в Баня да бъде изградена подвижна рампа между първия и втория етаж в сградата, както и да бъдат обособени тоалетни за хората с увреждания.*

*От Столичната община е поет ангажимент да бъдат предприети действия за осигуряване на необходимата достъпност в социалната услуга.*

\* \* \*

*Граждани се оплакват от затруднения достъп в МБАЛ „Асеновград“ ЕООД. Отбелязват, че асансьорът в болницата е с чип, което затруднява хората с намалена подвижност да достигат до кабинетите, разположени на горните етажи на лечебното заведение.*

*Проверките по случая показват, че охраната пред входа на МБАЛ „Асеновград“ ЕООД съдейства на гражданите за използването на асансьора до горните етажи на*

лечебното заведение. При обратното слизване обаче хората с намалена подвижност са принудени да търсят подкрепата на други хора, за да бъде информиран портиерът, че имат нужда да ползват асансьора до първия етаж.

Във връзка с жалбата са изпратени препоръки до управителя на лечебното заведение да бъдат потърсени и използвани всички допустими възможности, за да се осигури подходящ и безпроблемен достъп до кабинетите на горните етажи в лечебното заведение, без обаче да се накърнява достойнството на гражданите.

*До момента действия не са предприети.*

- **Дискриминация спрямо хората с увреждания при търсенето на работа и в работната среда**

През 2018 г. хората с увреждания продължават да са изправени пред безработица и дискриминация в сектора на трудовата заетост. Съществен проблем остава ниското равнище на осведоменост сред работодателите относно задължението да предоставят разумни улеснения на работното място, както и ниският процент хора с увреждания, преминаващи от защитена работна среда към отворения трудов пазар.

Във връзка с нерешените проблеми са предприемани действия и са изпращани препоръки до министъра на труда и социалната политика за вземане на мерки за изпълнение на изискванията на чл. 27 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

След настояване на омбудсмана в приетия от НС Закон за хората с увреждания е предвидена национална програма за заетост на хората с увреждания. Чрез програмата следва да се предоставя подкрепа за осигуряване на достъп, приспособяване или оборудване на работното място за наетия човек с трайно увреждане, както и за квалификация и преквалификация, съответно обучение за професионално и служебно развитие.

С подкрепата на неправителствените организации на и за хората с увреждания от 2019 г. е въведено задължение за работодателите да назначават работници и служители с трайни увреждания съгласно определена квота. Чрез квотата се цели да се гарантира заетостта на хората с трайни увреждания в обичайна работна среда.

**Пример:**

*Гражданин отбелязва, че от години работи в А1. В минал период е трудоустроен и след негово желание получава разрешение да изпълнява трудовите си ангажименти от къщи. Впоследствие от мобилния оператор задължават гражданина да се върне в офиса, което сериозно го затруднява предвид неговото увреждане.*

*Във връзка с жалбата са изпратени препоръки до ръководството на мобилния оператор за трудоустрояване на гражданина при гарантиране на правата му.*

*От мобилния оператор е поет ангажимент за търсене на решение на въпроса.*

- **Здравно и социално осигуряване**

Сериозен проблем, който гражданите поставят на вниманието на омбудсмана, е неравното третиране на родителите, осиновителите, съпрузите или един от родителите на майката или бащата, които полагат грижи за лице с увреждане със

загубена работоспособност от 50 до 90 на сто с потребност от чужда помощ. Действащото до 2018 г. законодателство поставя изброените граждани в по-неблагоприятно положение, отколкото родителите, осиновителите, съпрузите или един от родителите на майката или бащата, които полагат грижи за дете с увреждане със загубена работоспособност над 90 на сто с потребност от чужда помощ. Причина за това е, че за времето, през което те полагат грижи за детето с увреждане, от държавния бюджет не се покриват нито здравните им осигуровки, нито това време се признава за осигурителен стаж за пенсиониране.

Омбудсманът изразява своята позиция, че са необходими изменения, които да позволят на изброените групи граждани да получават необходимата им подкрепа от държавата.

Препоръките и предложенията на омбудсмана са приети, като чрез Закона за хората с увреждания се извършват промени в чл. 40, ал. 3, т. 9 от Закона за здравното осигуряване и в чл. 9, ал. 6 от Кодекса за социално осигуряване. В резултат от 1 януари 2020 г. проблемът следва да бъде решен, като родителите, осиновителите, съпрузите или един от родителите на майката или бащата ще имат право на здравно осигуряване от държавата за времето, през което те полагат грижи за лице с увреждане с 50 и над 50 на сто вид и степен на увреждане или с трайно намалена работоспособност с определена чужда помощ. Периодът, през който се полагат грижи, се зачита за осигурителен стаж и при пенсиониране. Осигурителен стаж се зачита, при условие че за това време лицето, полагало грижите, не е било осигурено и не е получавало лична пенсия.

#### • **Други случаи на дискриминация**

Граждани се оплакват от прилагането на указателно писмо на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане, издадено на 23.01.2018 г. В писмото е уточнено, че правото за ползване на месечна добавка за социална интеграция се погасява със смъртта на правоимащото лице и не може да бъде наследено от неправоимащо лице, поради което не е допустимо изплащането ѝ на наследници.

Проверките показват, че при прилагането на писмото се достига до нарушаване на правата на наследниците на правоимащите лица с увреждания, които са избрали да получават месечните добавки за социална интеграция по пощата и които са имали право на тези плащания. Наследниците на тези граждани са поставени в по-неблагоприятно положение от наследниците на хората с увреждания, които са избрали да получават полагащите им се средства по банков път.

Причина за това е, че в случай че гражданинът избира добавките да му се превеждат по банков път, то средствата ще бъдат преведени по банковата му сметка и впоследствие неговите наследници ще получат безпроблемно посочените средства. При направен избор от хората с увреждания да получават средствата по пощата обаче се оказва, че след смъртта им средствата им няма да бъдат изплатени на наследниците, а ще бъдат върнати в Агенцията за социално подпомагане.

Във връзка с указателното писмо са изпратени препоръки до министъра на труда и социалната политика да бъдат предприети действия, чрез които да бъде гарантирано, че с прилагането на подобни указания няма да се допусне нарушаване на правата и интересите на правоимащи граждани. Препоръките на омбудсмана са за разрешаване на проблема чрез въвеждане на механизъм за изплащане на



полагаемите средства на хората с увреждания в рамките на месеца, за който са отпуснати. Препоръката не е изпълнена.

- **Премахване на незаконни постройки или изземване на имоти, в които живеят ромски семейства и които са техни единствени жилища**

Проблемите с премахването на незаконни постройки или изземването на имоти продължават и през 2018 г., като не се установява значим напредък. Едната от областите, които омбудсманът следи с повишено внимание, е действията на органите, предприети във връзка с извеждането на група хора от незаконните им жилища, от които действия са засегнати предимно лица от ромски произход. Посочените от властта причини, поради които се пристъпва към принудително премахване на жилища, са, че постройките са незаконни, опасни за живота и здравето на живеещите в тях, незаконно завземане на терени, които са общинска собственост или собственост на други субекти.

Институцията на омбудсмана обобщава в конкретни препоръки международните стандарти за защита правата на гражданите при евикция, като при всеки отделен случай запознава местните власти с тях и оценява действията им съобразно тези стандарти. Препоръките на омбудсмана са:

- преди извеждането на гражданите властите трябва да уведомят по подходящ начин засегнатите жители, че се планират действия по премахване на жилищата им, включително и плановете за следващо настаняване, особено с оглед на защита на уязвимите групи;
- да дадат възможност на засегнатите страни да оспорят предложения план, както и да представят алтернативни предложения, ако има такива;
- да предоставят разумен времеви срок, в който да има възможност да се проведе публично обсъждане и/или отхвърляне на предложения план;
- да осигурят възможности за улесняване на достъпа до правна, техническа и друга помощ на засегнатите граждани;
- да осигурят алтернативно настаняване жилища на засегнатите лица.

За омбудсмана е от значение, че това са жилища, които са единствени за хората, живели в тях в продължение на години, сред които има деца и възрастни. Извеждането им може да има разрушителни последици за тях, защото ще изгубят домовете си, ще бъде разбит личният и семейният им живот, което е основно право, защитено както в Конституцията на Република България, така и в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Омбудсманът обръща сериозно внимание на органите, че при разглеждането на този проблем не трябва да се повлияват от враждебното отношение на една група срещу друга и действията им не трябва да имат за цел да удовлетворят исканията само на едната група и да полагат максимални усилия този проблем да не се фокусира върху етническата принадлежност на засегнатите лица. За омбудсмана са обезпокоителни мненията, които се изказват в публичното пространство, че принудителното извеждане на ромите от жилищата се предприема, за да се спазва нормата на закона, забраняваща незаконното строителство. Тези действия се оправдават с разбирането, че законът се прилага еднакво към гражданите. Затова омбудсманът нееднократно подчертава, че дори в някои случаи решенията за принудително извеждане на семейства от единствените им жилища да са оправдани,

то това трябва да става в пълно съответствие с изведените стандарти за защита на правата на човека и осигуряване на алтернативно жилищно настаняване на засегнатите граждани.

През 2018 г. е сформирана работна група към МРРБ, която има за задача да разработи промени в законодателството, с които изведените от омбудсмана стандарти да намерят нормативен израз. Омбудсманът също участва в работната група и настоява принципът на пропорционалност да бъде изрично въведен в законовата уредба.

#### • **Език на омразата**

Омбудсманът от години полага усилия да убеди ръководителите на отговорните институции да бъдат взети адекватни мерки за разрешаване на проблема с липсата на достатъчно разпознаваемост и противодействие на използването на езика на омразата. Дори и да няма конкретни жалби за език на омразата, през годината обществото ни е свидетел на използване на език на омразата, поради което омбудсманът изразява своята принципна позиция, че езикът на омразата, както и прояви, в които активно се пропагандира езика на омраза, са недопустими и неприемливи в нашето общество, възприело демократичните принципи и ценности.

Езикът на омразата няма легална дефиниция във вътрешното ни законодателство. Това обаче по никакъв начин не освобождава от ангажимента, който имат органите на държавната власт и гражданските организации да се борят, всеки в своята сфера и чрез своите правомощия, за предотвратяване на езика на омразата. Защото липсата на дефиниция в националното ни законодателство не трябва да служи като оправдание за оневиняването на езика на омразата и да е оправдание за бездействието на институциите.

#### **Основни препоръки:**

- всички административни органи да създадат ясни и прозрачни процедури и правила, гарантиращи спазването на принципите на доброто управление и да осигурят тяхното прилагане;
- да бъдат приети изменения в законодателството си и изрично да бъде забранен отказът за осигуряване на подходящи условия и предоставяне на разумни улеснения като акт на основана на увреждане дискриминация във всички сфери на живота;
- да бъдат отменени разпоредбите в законодателството, които дискриминират хората с увреждания;
- да бъде подобрена изпълнителната сила на решенията относно основана на увреждане дискриминация, в т.ч. решенията относно множествена и междусекторна дискриминация, на която може да са подложени лица с увреждания;
- да бъде осигурена възможност на хората с увреждания, включително лицата под запрещение, да имат достъп до съществуващите правни средства за защита в случаите на основана на увреждане дискриминация;
- да бъде поета необходимата отговорност от компетентните институции и да бъдат взети навременни и адекватни мерки за изпълнение на препоръките на омбудсмана и на актовете на Комисията за защита от дискриминация за изменения в

нормативната уредба, с което да бъдат преустановени нарушенията и да бъде гарантирано равното третиране;

- да бъдат предприети ефективни мерки за интегриране на свързаната с уврежданията перспектива във всички политики и закони за равнопоставеност на половете;

- да бъдат предприети действия за регламентиране на правото на хората с увреждания на подходящи условия и разумни улеснения на работното място, както и да бъдат взети мерки за предотвратяване на дискриминацията спрямо хората с увреждания в работна среда;

- да бъдат взети мерки, чрез които да се гарантира, че няма да се допуска неравно третиране чрез прилагането на указателни писма, издадени от ръководителите на отговорните институции;

- да бъде прецизирана нормативната уредба чрез изготвяне на конкретни и ясни разпоредби за постигане на трайни и устойчиви решения на натрупаните с годините социални, административни и икономически проблеми, свързани с незаконното строителство;

- да бъдат предприети действия за разрешаване на проблема с липсата на достатъчно разпознаваемост и противодействие на използването на езика на омразата.



## 13. Национален превантивен механизъм

---

### • Места за задържане

Националният превантивен механизъм (НПМ) отчита напредък в подобряване на битовите условия на лишените от свобода в местата за задържане, разположени в Южна България. Отново съществена роля изигра прилагането на Норвежкия финансов механизъм и следва да се отбележи добрият професионализъм на служителите на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН) при изпълнение на тези задачи. Във всички затвори в Южна България се извършиха ремонтни дейности. В гр. Сливен и гр. Стара Загора се изграждат нови арести и преместването им от старата база ще се осъществи през 2019 г. Видът и обемът на строителните дейности довеждат до временна пренаселеност, която не може да бъде избегната въпреки съществуващия правен механизъм поради липса на свободен капацитет в местата от закрит тип.

Едновременно с това се отбелязва минимален напредък по проблемите, отразени в Годишния доклад на омбудсмана като НПМ от 2017 г.

В случаите, когато препоръките на НПМ са приети, обикновено за това се получава информация от средствата за масово осведомяване. Не са известни аргументите по евентуалното неприемане на останалите констатации или принципното им приемане и евентуални текущите действия. Това обстоятелство насочи дейността на НПМ по проверки с тематична насоченост и с констатации, валидни за цялата система. Целта на проверките е развитие на аргументите по поставените проблеми през 2017 г., предизвикване на по-широка обществена дискусия и евентуално подобряване на законодателството.

Основни теми са употребата на помощни средства и оръжие и административни законодателни и съдебни мерки по спазване на конституционните права на лишените от свобода.

### • *Употреба на оръжие и помощни средства*

На 6 август 2018 г. омбудсманът на Република България прави публично изявление, в което поиска от министъра на правосъдието да предприеме незабавни, ефективни административни мерки по преустановяване на изтезанията или на жестоко, нечовешко и унижително отнасяне или наказание в лечебни заведения, при конвой и извеждане на лица от спални помещения за престой на открито и при посещения във вътрешни и външни лечебни заведения. Това е основен акцент от препоръките в доклада на НПМ след проверки в арестите на бул. „Г. М. Димитров“ и ул. „М-р Г. Векилски“, както и в Софийския затвор.

В доклада е посочено, че е констатирано системно нарушаване на Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко и унижително отнасяне или наказание, която в чл. 2 постановява, че „никакви изключителни обстоятелства от какъвто и да е характер, било то състояние на война или заплаха от война, вътрешна политическа нестабилност или каквото и да е друго извънредно положение, не могат да служат като оправдание за изтезание“.

НПМ е категоричен, че инструкциите, издавани от началниците в местата за лишаване от свобода, с които се регламентира употребата на сила и помощни средства (белезници, пранги и т.н.) при „вътрешен“ и „външен“ конвой, са в противоречие с чл. 114 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС). В ал. 1 се указва, че употребата им се допуска само в изчерпателно изброени крайни случаи, като например освобождаване на заложенци или за прекратяване на буйство или друг вид агресивно поведение.

В доклада до министъра на правосъдието и до началника на затвора в гр. София изрично се посочва, че въпреки че в две поредни години (2016 и 2017 г.) НПМ настоява в своите препоръки да се прекрати всяка необоснована употреба на помощни средства, която се разглежда като подлагане на изтезания, на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне, няма предприети действия.

Всекидневно в двата ареста само при извеждане на разходка се поставят белезници на над 300 души. В едногодишния период от предходната препоръка на НПМ случаите на подобно унижително отнасяне надвишават 100 000.

• ***Нерешен проблем с пренаселеност, неработещ механизъм по чл. 46, ал. 2 от ЗИНЗС и липса на нормативно определени стандарти за дневна светлина***

При посещението в затворите са констатирани следните проблеми:

В корпуса на затвора в гр. Пазарджик независимо от деклариран капацитет в размер на 335 места към 26.09.2018 г. са настанени 258 лица. Поради извършвания ремонт на места се установява 2.2 кв. м разполагаема жилищна площ на едно лице, тоест наполовина от изискуемата от закона.

В корпуса на затвора в гр. Пловдив при капацитет 358 места към 26.09.2018 г. са настанени 414 лица.

В затвора в гр. Стара Загора при капацитет на корпуса 406 места към 26.09.2018 г. са настанени 386 лица. Общежитието от закрит тип към него (ЗООТ) „Черна гора“ при капацитет 120 места са настанени 52 лица, но се извършват ремонтни дейности, при които вероятно ще се усвои свободният капацитет на корпуса.

В затвора в гр. Бобов дол при капацитет на корпуса в размер на 549 места към 26.09.2018 г. са настанени 311 лица. Поради осъществявани ремонтни дейности се установяват настанени 21 лица в помещение за 12 лица, тоест отново разполагащи с близо половината от изискуемата от закона жилищна площ.

В корпуса на затвора в гр. Бургас при капацитет 300 места към 26.09.2018 г. са настанени 211. В общежитието от закрит тип в Дебелт при капацитет 294 места към същата дата са настанени 260 лица.

В гр. София при капацитет на корпуса на затвора 670 места към 26.09.2018 г. са настанени 731 лица. В общежитието от закрит тип към тази дата при капацитет 403 места са настанени 341 лица.

Видимо е, че в местата за лишаване от свобода от закрит тип липсва свободен капацитет поради извършвани ремонтни дейности и правните възможности по чл. 62, ал. 1, т. 5 от ЗИНЗС са неприложими на този етап.

След сигнал до омбудсмана от бившата кметица на столичния район „Младост“ Десислава Иванчева и заместник-кметицата Биляна Петрова са извършени

четири поредни проверка в столичния специализиран арест от екип на Националния превантивен механизъм.

Четвъртата проверка установява, че жалбата на задържаните лица за лоши санитарно-битови условия, качеството на извършения ремонт в спалното помещение, както и липсата на достатъчно естествена светлина и свеж въздух е основателна. Екипът на НПМ на място установи влажни стени и мокри петна вследствие на течове от канализационната система на горния етаж, олющена и падаща мазилка, липсата на достатъчно количество дневна светлина и свеж въздух.

В писмо до министъра на правосъдието омбудсманът отбелязва, че достъпът до светлина е допълнително ограничен с поставените на прозорците непрозрачни армирани стъкла и препоръчва да бъде извършен повторен ремонт на спалното помещение и преградата, отделяща тоалетната, да бъде изградена изцяло.

С оглед на изискуемия минимум от 4 кв. м омбудсманът препоръчва капацитетът на стаята да бъде намален на 3 лица и едно от леглата да бъде премахнато. Също така да бъде предоставена възможност за достъп до свеж въздух и естествена светлина в спалните помещения.

На базата на извършените констатации омбудсманът отправя повторна препоръка до министъра на правосъдието на основание чл. 46 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража за закриване или преместване на затвора в гр. София.

В отговор на 4.12.2018 г. е планирана среща между главния прокурор, министъра на правосъдието, министъра на вътрешните работи, председателя на Върховния касационен съд и омбудсмана за условията в арестите. За съжаление срещата е отложена и впоследствие не е насрочена дата за нова среща.

Препоръката на омбудсмана по чл. 46 от ЗИНЗС следва да се внесе в едномесечен срок в Министерския съвет от министъра на правосъдието. В тримесечен срок Министерският съвет обявява взетите мерки за решаването на проблемите. Използваният термин в доклада от 2017 г. за системно неизпълнение на чл. 46 от ЗИНЗС е твърде мек. Този текст изобщо не е работил от датата на неговото приемане до днес независимо от десетките направени препоръки по него.

**• *Нарушаване на правото на защита на лишените от свобода от страна на оперативни работници на Министерство на вътрешните работи в затворите***

В доклада от проверката в затвора в градовете Пазарджик и Пловдив НПМ отбелязва конкретни нарушения.

Според Заповед №Д-390 от 1.09.2017 г. на началника на затвора в гр. Пазарджик лишен от свобода е наказан поради отказ да отиде при оперативен работник в затвора. Не съществува правно основание за работа на оперативни работници в местата за лишаване от свобода. Техните разпореждания са несъотносими към администрацията на затвора, а още по-малко търсенето на дисциплинарна отговорност към лишен от свобода. Редът за призоваване е указан в чл. 69, ал. 2 и ал. 3 от Закона за Министерството на вътрешните работи, а по преписката няма данни за неговото спазване. Отказът на лишения от свобода да се яви пред оперативен работник от МВР е правилен и законосъобразен.

Установява се неправилно действие на полицейски служители в затвора в гр. София, довело до неправилно преместване на лишен от свобода от затвора в гр. София в затвора в гр. Пазарджик.

Процедурата по преместването започва с писмо на Главна дирекция „Национална полиция“ с техен рег. №328600-32442 от 2.05.2018 г., заведено в ГДИН с вх. №6141 от 4.05.2018 г. Твърди се, че се осъществява търговия с цигари чрез други лишени от свобода. Установено е, че на 27.04.2018 г. са иззети сакове с множество кутии цигари, които е трябвало да се изнесат извън затвора. Впоследствие е уточнено, че цигарите са над 500 кутии. Осъществявано е и безплатно разпространение на наркотици сред наркозависими лишени от свобода с цел организиране на протести, за които впоследствие да бъдат уведомени журналистите. Оценката е, че „многократно е оказвал негативно влияние върху другите лишени от свобода, с което се създават условия, застрашаващи сигурността и вътрешния ред в затвора в София“. Лишеният от свобода няма установени дисциплинарни нарушения, съответно наказания от администрацията на затвора в гр. София. В случая, вместо да се проверят оперативни данни за търговия с наркотици и да се установят евентуални нарушители, заподозреният е преместен и вероятно оперативната разработка е прекратена. Това дава на НПМ основание да оцени тази оперативна работа не само като лоша, но и като порочна, тъй като данните са явно неоснователни, а преместването е отменено от съда.

Констатацията за неефективна работа е породена и от съществуващите данни относно бягство от затвора в гр. София, свързано с употреба на внесено огнестрелно оръжие в затвора в гр. София, въпреки че социалният работник е давал информация, че това се е случило. За жалост констатацията за неефективна работа се споделя и от някои от ръководителите на местни полицейски управления, които предлагат тези оперативни работници да бъдат на тяхно подчинение.

При посещенията си в затвора и в областните дирекции на МВР в градовете Ловеч и Плевен през 2017 г. НПМ отбелязва: „Основания за реалност на опасенията се намират в оперативна работа, осъществявана от полицейски служители в местата за лишаване от свобода, които имат безпрепятствен достъп, включително кабинети, и възможност за провеждане на беседи с лишените от свобода. Издадена е инструкция по чл. 79, ал. 2 от Правилника за прилагане на Министерството на вътрешните работи (изм. ДВ, бр. 5 от 19 януари 2010 г.), по силата на която „редът за взаимодействие между ГДКП и Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ при МП за оперативното обслужване на местата за лишаване от свобода се определя с инструкция, издадена от министъра на вътрешните работи и министъра на правосъдието, съгласувано с главния прокурор на Република България“ (вх. №11399/13.07.2010 г. на ГДИН).

По силата на тази инструкция оперативните работници имат достъп до затвора през работно време, а със съгласието на ръководителя на съответното място за лишаване от свобода „и в друго време на денонощието“. За целта им се издават специални пропуски от ГДИН по ред, определен от министъра на правосъдието.

НПМ установява, че тази дейност не е извършвана под контрола на администрацията в местата за лишаване от свобода.

По този въпрос има и неизпълнена препоръка на Комитета за предотвратяване на изтезанията (КПИ).

Независимо от добрите намерения за осъществяване на защита на обществения интерес, свързан с предотвратяване, пресичане и разкриване на престъпления, недопускане на терористични актове и др., няма правни гаранции в защита правата на лишените от свобода, включително и правото им на ползване на правна помощ, ако те преценят това за необходимо. Вследствие на тази нерегламентирана от закона дейност се достига до претърсване и обиск в спалните помещения за неразрешени вещи, осъществявани от полицейски органи под контрола на прокуратурата в нарушение на чл. 146 от Закона за съдебната власт. Така например със заповед на главния прокурор от 2.06.2015 г., на окръжните прокурори в градовете Варна, Бургас, Плевен и Кюстендил е възложено организирането на проверки в затворите и затворническите общежития на територията на съответните области. Проверките са в изпълнение на едно от основните правомощия на прокуратурата – надзор за законност при изпълнение на наказанието лишаване от свобода, и са осъществени съвместно с полицейски служители. НПМ допуска правна възможност за такова претърсване и изземване от страна на прокуратурата със съдействието на полицейски органи единствено и само по реда на Наказателно-процесуалния кодекс. Законът за изпълнение на наказанията и задържането под стража допуска две хипотези, в които полицейски служители могат да осъществяват проверки или да употребят сила и помощни средства в местата за лишаване от свобода. Това са чл. 119, ал. 3 и чл. 278 от ЗИНЗС. В останалите случаи полицейските служители могат да осъществяват своите проверки, без да имат свободен достъп до местата за лишаване от свобода, а по реда, по който се допускат адвокатите.“

Ето защо НПМ изразява мнение, по същество напомнящо препоръката на КПИ, че оперативните работници следва да осъществяват своята дейност под контрола на администрацията в местата за лишаване от свобода, като издадените им специални пропуски бъдат прекратени.

Конкретната препоръка към министъра на вътрешните работи тогава е да се инкорпорира Директива 2012/13/ЕС относно правото на информация в наказателното производство, като по същество лишените от свобода да се разглеждат като задържани лица.

В последващ доклад от проверката на затвора в гр. Варна през същата година НПМ отново напомня, че „оперативни работници на МВР се намират в затворите с отпаднало правно основание и сключеното споразумение с ГДИН за тази цел вече не намира приложение“. НПМ е препоръчал на министъра на вътрешните работи да освободи кабинетите на служителите на МВР в затворите, а главният директор на ГДИН да им осигури достъп и възможност да осъществят дейността си под контрола на администрацията в местата за лишаване от свобода при изявено желание от тяхна страна, като всяко тяхно посещение се регистрира на входа на затвора, както за всички останали лица.

НПМ има много сигнали, при които се предоставят данни за употреба на сила при задържането в полицейски управления, в които задържаните лица не желаят извършване на проверка поради заплахата от страна на служители на МВР за последващи репресии. НПМ не установява основателност на тези жалби, но дадените правомощия на тези оперативни работници в местата за лишаване от свобода да дават мнение при предсрочно условно освобождаване; прекъсване на изпълнение на наказанието; устройване на работа на лишени от свобода по Инstrukция №13 – 1351 от 18.06.2010 г. на МВР вх. №11399 от 13.07.2010 г. на ГДИН дават основание такива



данни да бъдат кредитирани в бъдеще и основно проверявани. НПМ многократно е напомнял, че тази инструкция, издадена на основание чл. 79, ал. 2 от Правилника за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи, е с отпаднало правно основание и не може да се прилага.

Тези оперативни работници осъществяват проучване по силата на чл. 180, ал. 3 от ППЗИНЗС в процес на сключване на договори от страна на ДПФЗД за полагане на труд от лишени от свобода. По същество тази проверка се изразява само относно това дали в ръководни органи на тези фирми присъстват така наречените криминално проявени лица, или по-точно дали е налице полицейска регистрация по чл. 68 от Закона за Министерството на вътрешните работи. Издадена е Наредба за реда за извършване и снемане на полицейска регистрация (в сила от 17.11.2014 г., приета с ПМС №336 от 24.10.2014 г., обн. ДВ, бр. 90 от 31 октомври 2014 г., изм. ДВ, бр. 57 от 28 юли 2015 г.).

С писмо Главна дирекция „Национална полиция“ уведомява началника на затвора в гр. Пазарджик (вх. №2648 от 14.06.2018 г.), че относно две лица има такива данни. Относно едно от лицата информацията е за превишаване на права по чл. 282 от Наказателния кодекс (НК) през 1999 г. За второто лице е за невярна счетоводна отчетност – престъпление по чл. 256 от НК, като проверката е прекратена с постановление на районната прокуратура. За второто лице прокуратурата е отчела липса на данни за извършено престъпление от общ характер. За първото лице съставите на чл. 282 от НК, в редакция от ДВ, бр. 75 от 12 септември 2006 г., тоест към датата на извършване на деянието, предвиждат наказания лишаване от свобода от 5 години; 8 и 10 години. Дори и да е извършено, то съгласно чл. 80 от НК, ако лицето не е осъждано, е налице погасителна давност, а ако е осъдено, може да се предположи, че ако е поискало реабилитация, то вероятно такава е постановена. Дори и лицето да е осъждано и да не е поискало реабилитация, то ще има свидетелство за съдимост за деяние, извършено преди 19 години. Много вероятно е, че ако тези две лица са поискали заличаване на полицейската регистрация, то тя щеше да е заличена. Още по-вероятно е те дори да не знаят, че са обект на такава регистрация, и това би попречило на търговската дейност на дружеството им.

Искането касае полагане на труд от две до пет лица, лишени от свобода. Процедурата по отдаване на труд предполага, че администрацията на затвора ще определи кои ще бъдат тези лица, а оттук и невъзможност да бъдат криминално свързани с търговското дружество, искащо работна ръка. Извършването на периодични проверки на работния обект предполага реалност на извършваната трудова дейност. Дори собствениците на фирмата да са не само криминално проявени лица, но и осъждани, то това осъждане не би могло да оказва въздействие в процес на договаряне за сключване на търговски договори, включително и с държавно предприятие за полагане на труд от страна на лишени от свобода.

Още през 2012 г. в доклада си за проверката на затвора в София НПМ отбеляза: „Нормативен проблем е текстът на чл. 180 от Правилника за прилагане на ЗИНЗС, в частта му по ал. 2, т. 1 и ал. 3, който гласи, че при договарянето преценяват допълнително предметът на дейност на фирмата работодател, лицето, което я представлява, и дали зад него не се прикрива друг работодател – бивш затворник или криминално проявено лице. Процесът на договаряне се провежда с активното участие на оперативните работници от МВР, обслужващи местата за лишаване от свобода.

Понятията „бивш затворник“ и „криминално проявено лице“ очевидно не кореспондират с текста на чл. 85, ал. 1 от НК. Самото наказание се налага съгласно чл. 36, ал. 1 от НК с цел да се поправи и превъзпита осъденият към спазване законите и добрите нрави, да се въздейства предупредително върху него и да му се отнеме възможността да върши други престъпления, като се въздейства възпитателно и предупредително върху другите членове на обществото, като наказанието не може да има за цел причиняване на физическо страдание или унижаване на човешкото достойнство.

Видно от текста на чл. 180, ал. 2, т. 1, в частта „бивш затворник“, следва логичният извод, че наказанието е наложено с цел „унизяване на човешкото достойнство“, и то в система, която има пряк ангажимент „да поправи и превъзпита осъдения към спазване законите и добрите нрави“. На второ място, терминът „криминално проявено лице“ е в противоречие с чл. 31, ал. 3 от Конституцията на Република България: „Обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда“. Не е взето предвид обстоятелството, че едно криминално проявено лице може и да не бъде обвиняем. Противоречия има и по отношение на презумпцията за невинност по чл. 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Тогава НПМ препоръчва на министъра на правосъдието да прецени необходимостта от отмяна на чл. 180 от ППЗИНЗС.

Текстът е коригиран, но отново има аналогично съдържание. Съгласно чл. 108, ал. 3 от Конституцията министрите ръководят отделни министерства, освен ако НС реши друго. Тоест недопустимо е с акт на министъра на правосъдието да се възлагат функции на служители от МВР. Това може да се осъществи само със закон. Ето защо чл. 180, ал. 3 от ППЗИНЗС е в противоречие с чл. 108, ал. 3 от Конституцията, поради което НПМ препоръчва на министъра на правосъдието при последващи изменения на ППЗИНЗС този текст да бъде отменен.

Поради липса на отговор относно дейността на оперативните работници на МВР в местата за лишаване от свобода НПМ доразвива препоръката си в тази насока, като препоръчва на министъра на вътрешните работи и на министъра на правосъдието щатните бройки на оперативните работници от МВР в затворите да бъдат прехвърлени на МП или ГДИН и създаване на служба „Вътрешна сигурност“ в местата за лишаване от свобода.

**• *Право на минимално трудово възнаграждение и заплащане, съответстващо на извършената работа (чл. 48, ал. 5 от Конституцията на Република България)***

В чл. 48, ал. 5 от Конституцията е уредено правото на всеки работник или служител да получи минимално трудово възнаграждение и заплащане, съответстващо на извършената работа.

За лишените от свобода е указано в чл. 78, ал. 1 и ал. 2 от ЗИНЗС, че за всяка работа извън доброволния неплатен труд и дежурствата по поддържане на реда и хигиената лишените от свобода получават определена част, но не по-малко от 30 на сто от възнаграждението за изработеното. Частта от възнаграждението по ал. 1 се определя със заповед на министъра на правосъдието. Неполагащата се част от трудовото възнаграждение на лишените от свобода постъпва в приход на държавното предприятие по силата на чл. 38, ал. 1, т. 3 от този закон.

Тази законова национализация на част от трудово възнаграждение на пръв поглед като че ли е в ущърб само на лишените от свобода. Ощетени са още: държавният бюджет поради невъзможност да се съберат съдебните разноски, свързани с наказателното дело; фондът за подпомагане и финансова компенсация на пострадалите от престъпления, ако е изплатил финансова компенсация, както и самите пострадали от престъпления поради обстоятелството, че с част от трудовото възнаграждение на извършителя се субсидира дейността на държавното предприятие, ако извършителят няма някаква собственост и се разчита само на приходи от трудова дейност; семейството и особено децата на лишения от свобода, ако им се дължи издръжка за непълнолетни деца.

Ето защо НПМ приема, че може да е налице противоречие на чл. 78, ал. 1 и ал. 2 и чл. 38, ал. 1, т. 3 от ЗИНЗС с чл. 48, ал. 5 от Конституцията.

- **Право на обществено осигуряване (чл. 51 от Конституцията)**

Гражданите имат право на обществено осигуряване и то е валидно и за лишените от свобода, съобразно чл. 6 от Конституцията. Това право не им се отнема по силата на присъда или закон, нито е несъвместимо с изпълнението на присъдата. В тази връзка един от принципите на държавното обществено осигуряване, заложен в чл. 3 от Кодекса за социалното осигуряване, е задължителност и всеобщност. В чл. 4, т. 1 от този Кодекс са посочени работниците и служителите, независимо от характера на работата, от начина на заплащането и от източника на финансиране, като изключението е указано изчерпателно. Няма изрична правна норма относно осигуряването на лишението от свобода за общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт, трудова злополука и професионална болест и безработица, но няма и такава, която да ги изключва.

Съобразно чл. 84, ал. 1, т. 4 от ЗИНЗС здравното осигуряване е от момента на задържането, като здравните вноски на лишените от свобода са за сметка на държавния бюджет и се превеждат чрез МП. Нормативното решение е правилно, но не и в изключенията, когато се полага платен труд от лица, изтърпяващи наказание „лишаване от свобода“.

НПМ намира за необходимо да препоръча на министъра на правосъдието, министъра на труда и социалната политика и министъра на здравеопазването да внесат предложение за изменение в нормативната уредба, с което изрично да се уреди правото на лишените от свобода да бъдат обществено осигурени за сметка на работодателя, както и случаите, в които здравните им вноски не са за сметка на бюджета при полагане на платен труд.

- **Право на образование (чл.53 от Конституцията)**

Всеки има право на образование. В чл. 153 от ЗИНЗС като част от социалната дейност и възпитателната работа в местата за лишаване от свобода изрично са посочени образование, обучение и квалификация на лишените от свобода. В чл. 159 и следващи от този закон темата е доразвита, като са определени училищата в местата за лишаване от свобода.

Специално за непълнолетните като задължително обучение са посочени в чл. 162, ал. 4 от този закон следните форми: 1. дневна; 2. вечерна; 3. задочна; 4. индивидуална; 5. самостоятелна. Очевидно е прието, че тези форми са съвместими с изпълнението на наказанието. Няма това законодателно признание относно

пълнолетните. Това изключение е уредено в чл. 133, ал. 3 от ППЗИНЗС, а именно: „Лишените от свобода се включват в организираните образователни и квалификационни дейности в съответното място за лишаване от свобода, където са настанени. Изключение правят случаите, когато учебното заведение не предлага съответната образователна степен или професионална квалификация.“ Създадена е правна възможност по чл. 139, ал. 2 от ППЗИНЗС курсовете за професионална квалификация в затворите, поправителните домове и затворническите общежития да се организират под ръководството на началника на сектор „Социални дейности и възпитателна работа“ в съответствие с материалната база и възможностите за пълноценно усвояване на професията.

Образователната степен може да се придобива от пълнолетни лица само в местата за лишаване от свобода с изключение на лицата, изтърпяващи наказание в открит тип. Те имат възможност по чл. 72, ал. 3, т. 3 от ЗИНЗС да се обучават в училища по местонахождението на общежитието. В същото време в чл. 51, т. 5 от ППЗИНЗС е посочено, че лишени от свобода на лек режим могат да полагат труд на външни работни обекти без охрана. За тези обекти няма ограничение да бъдат в района на общежитието. Това означава, че могат да придобиват и образователна степен в училища извън системата на местата за лишаване от свобода.

НПМ намира за съвместими форми на обучение задочната и самостоятелната и препоръчва на министъра на правосъдието и на министъра на образованието тяхната реализация чрез съответните нормативни изменения.

На второ място, в чл. 74, ал. 2, т. 3 от Закона за висшето образование е определено, че студент, докторант или специализант се отстранява от висшето училище за определен срок при осъждане на лишаване от свобода за извършено умишлено престъпление от общ характер. Възможна е хипотезата на осъждане на лишаване от свобода при престъпление, извършено по непредпазливост.

Съобразно чл. 42, ал. 10 от този закон формите на обучение за студенти във висшето училище се определят като редовни, задочни, вечерни и дистанционни. Независимо от формата на вината и от типа на мястото за лишаване от свобода (открит или закрит тип) е приложима дистанционната форма на обучение. Докторантура по смисъла на чл. 46, ал. 5 от Закона за висшето образование, която може да се осъществява и чрез самостоятелна подготовка, също е приложима при изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“.

Има опити от 2015 г. в тази насока от Тракийския университет и ръководството на затвора в гр. Стара Загора, която НПМ приветства и поддържа. Има и такива реални действия, в които се прилага директно разпоредбата на Конституцията в местата за лишаване от свобода.

Като отчита, че прилагането на чл. 74, ал. 2, т. 3 от Закона за висшето образование противоречи на чл. 53 от Конституцията, НПМ предлага на министъра на образованието и науката коригирането на тази норма.

Със Заповед №Л-2619/2 от 29.06.2016 г. са издадени Правила за условията и реда за образование, обучение и квалификация на лишените от свобода, обвиняемите, подсъдимите, настанени в местата за лишаване от свобода от главния директор на ГДИН. Посочените правни основания са чл. 13, ал. 2, чл. 159 и чл. 257, ал. 2 от ЗИНЗС. По своята същност Правилата представляват общ административен акт по смисъла на чл. 65 от Административнопроцесуалния кодекс. В т. 21 е определено, че

при три и повече неизвинени отсъствия и/или нарушаване на дисциплината не се зачитат работни дни за седмицата.

В чл. 178 от ЗИНЗС е указано зачитането на работните дни. Принципът е, че зачитането на работните дни може да бъде постановено от съда и за това е определена процедура в чл. 443 и чл. 444 от НПК. Правилно не се отчитат работни дни при отсъствие, но неправилно се заличава зачитането на останалите работни дни от седмицата.

В чл. 34 и чл. 35 от тези Правила са определени права и задължения, като в чл. 36 са предвидени наказания по отменения Правилник за прилагане на Закона за народната просвета. В т. 57 от тези правила изрично се отчита отмяната на Закона за народната просвета, но отменените наказания по правилника си остават. Нещо повече – при положение че Конституцията в чл. 53, ал. 2 провъзгласява задължителност на образованието до 16 години, е предвидено „отстраняване от учебна дейност на ненавършилите 16-годишна възраст“ при определени обстоятелства.

В т. 51 е предвидена възможността за отказ на администрацията в местата за лишаване от свобода „съгласно действащата нормативна уредба в Република България“. Такъв отказ е издаден от некомпетентен орган, който няма право да обсъжда достъп до образование или да постанови необжалваем отказ.

НПМ не отрича потребността да има ред за достъп до образование в местата за лишаване от свобода, но този ред следва да бъде публичен и отразен в нормативен акт. В тази връзка НПМ препоръчва на главния директор на ГДИН да внесе своите предложения пред министъра на правосъдието, а при необходимост и пред министъра на образованието и науката за необходимите нормативни изменения относно реда за достъп до образование, а дотогава да вземе мерки, за да гарантира правото на образование, особено на лица, ненавършили 16-годишна възраст.

- **Тайна на кореспонденцията (чл.34 от Конституцията)**

Свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения са неприкосновени. Изключения от това правило се допускат само с разрешение на съдебната власт, когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления.

В чл. 75, ал. 2 от ППЗИНЗС е указано, че „Получаваната и изпращаната кореспонденция на лишените от свобода се контролира в интерес на сигурността, като се цели предотвратяване извършването на престъпления и внасянето на неразрешени вещи, предмети и вещества. Писменото съдържание на кореспонденцията не подлежи на проверка.“ Декларацията, че не подлежи на проверка, се опровергава от съдържанието на чл. 75, ал. 4 от този правилник, в който е указано, че „при наличие на данни, от които може да се направи основателно предположение, че писмото е със съдържание, което може да осуети разкриване или да доведе до извършване на тежко престъпление, същото се спира с разпореждане на началника на затвора и се уведомява прокурорът, упражняващ надзор за законност по местоизпълнение на наказанието“.

В цялата система на местата за лишаване от свобода като цяло социалните работници правилно възприемат, че е налице тайна на кореспонденцията и не осъществяват контрол върху съдържанието на писмата, но има изключения, които го

възприемат като досадно задължение. В сила са Правилата за документооборота, деловодната и архивната дейност в ГДИН и териториалните му служби от 2010 г. Съобразно чл. 12, т. 1, б. „б“ от тези правила е предвиден дневник за постъпили молби, жалби, сигнали и предложения. Има разумно обяснение, когато писмата се подават чрез администрацията на затвора и самите лишени от свобода изискват номер на деловодството, за да са сигурни, че писмото им ще стигне до адресата. В тези случаи намираме и наши отговори, приложени към служебното досие на лишения от свобода. В практиката на ГДИН е по подадените жалби в този случай да не се отговаря пряко на жалбоподателя, а да се дават указания същият да бъде уведомен срещу подпис. Съобразно чл. 26, ал. 3 от указаните правила копие от отговора се прилага и към досието на лишения от свобода.

НПМ прави препоръка към министъра на правосъдието да се изчисти недоразумението в чл. 75, ал. 4 от ППЗИНС. Поискано е авторско тълкуване от министъра на правосъдието. НПМ няма отговор, но е внесен и приет текстът на чл. 86, ал. 3 от ЗИНЗС (нова – ДВ, бр. 13 от 2017 г., в сила от 7.02.2017 г.). Кореспонденцията на лишените от свобода не подлежи на контрол на писменото съдържание, освен когато това се налага за разкриване и предотвратяване на тежки престъпления.

В този смисъл може да се направи изводът, че в нормативно отношение има напредък. Така например в чл. 132г, ал. 3 от отменения Закон за изпълнение на наказанията е определено, че кореспонденцията на обвиняемите и подсъдимите подлежи на проверка от администрацията. С Решение №4 от 18 април 2006 г. по Конституционно дело №11 от 2005 г. (обн. ДВ, бр. 36 от 2 май 2006 г.) Конституционният съд смята, че за да бъде в съответствие с Конституцията, разкриването на тайната на кореспонденцията трябва напълно да отговаря на изискванията за ограничаване на правото, предвидени в чл. 34, ал. 2 на основния закон на Република България. Изключения на тайната на кореспонденцията се допускат само с акт на съдебен орган.

Относно телефонните разговори нормативната уредба не е по-добра. В чл. 76, ал. 2 от ЗИНЗС е уредено право на телефонна връзка на лишените от свобода с адвокат. Чл. 86, ал. 2 определя, че началникът на затвора или на затворническото общежитие може да забрани за срок до шест месеца свижданията, кореспонденцията или телефонната връзка с лица, които оказват отрицателно влияние върху лишения от свобода, с изключение на тези контакти с възходящи, низходящи, съпруг, братя и сестри, защитници и повереници или с лице, с което се намират във фактическо съжителство, а в чл. 256, ал. 3 от ЗИНЗС е указано, че свижданията, телефонните разговори и кореспонденцията на обвиняемите и подсъдимите с определени лица могат да бъдат забранени с писмено разпореждане на съответния прокурор или на съда, когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления. Тези ограничения на свижданията, телефонните разговори и кореспонденцията не се отнасят до защитника и повереника, низходящите и възходящите по права линия без ограничения, съпруга, съпругата, братята и сестрите.

С две свои заповеди директорът на ГДИН въвежда определен ред за телефонни разговори. Първата е Заповед №Л-4102 от 6.10.2016 г. с правно основание чл. 256 от ЗИНЗС (виж ал. 2) – акт, който касае вътрешния ред в арестите и в неговата т. 59. Той от своя страна делегира правата си на началник-сектор „Арести“. Така например с рег. №2081 от 6.02.2018 г. на началник-сектор „Арести“ в гр. София е определен такъв ред.

Под охрана и контрол от надзорно-охранителния състав по ред, определен от началник-сектор „Арести“, съгласно чл. 13, ал. 3 от ЗИНЗС, главният директор на ГДИН може да делегира със заповед правомощия на своите заместници или на началниците на местата за лишаване от свобода, или на областните служби „Изпълнение на наказанията“. Актът на началник-сектор „Арести“, издаден в изпълнение на тази т. 59 от заповедта на главния директор, е нищожна поради липса на правно основание. Оттук произтича и разрешителен режим за разговори с лица, с които могат да се провеждат разговори. Възложени са несвойствени функции на младши инструктор по охраната да утвърждава такива списъци и е въведен дневник за проведените телефонни разговори.

В т. 59.6 от заповедта на главния директор е указано, че „характерът и съдържанието на телефонните разговори не може да заплашва или нарушава сигурността и реда в ареста“. Има и друго изискване, че телефонният разговор се прекъсва, ако не се спазва редът за провеждането му.

Това многообразие води и до наличие на стара заповед за провеждане на телефонни разговори в мястото за разходка на ареста на ул. „М-р Векилски“ №Л 2049/25.05.2004 г., която явно е отменена. Така например с последната заповед на главния директор от 2016 г. е отменена предходна Заповед №Л 6399/2010 г. за вътрешния ред в арестите. Това е естествен резултат от административния хаос относно този ред в арестите с наличие на многобройни актове от различни органи, които водят до нарушаване правата на задържаните лица. Така например необосновано и независимо че има телефонни апарати в коридорите в арест „Векилски“, телефонните разговори да се водят предимно на мястото за разходка, освен ако началникът на ареста не разпорежи друго. Ограничаването на кръга от лицата до 10 по никакъв начин не се обвързва със свободата на кореспонденцията. Не намира и правно основание прекратяването на телефонни разговори поради нарушаване на реда за провеждането им.

Аналогични норми се съдържат и в заповед №Л-4051/2 от 3.10.2016 г. относно телефонни разговори на лишени от свобода. Така например, в т. 5 от тази заповед е указано, че характерът и съдържанието на телефонните разговори на лишените от свобода не подлежат на контрол от администрацията, но не могат да застрашават или да нарушават сигурността и реда в затвора, поправителния дом или затворническото общежитие. Забранена е употребата на нецензурни или обидни думи, както и отправянето на заплахи и закани. В случай на нарушение разговорът се прекратява и се пише докладна записка.

В този си вид заповедта е неизпълнима и по данни на служители от надзорния състав същите си позволяват да прекратят разговора само ако се вика силно. В повечето от случаите прекратяването на разговора се дължи на липса на надзорен състав и опит за включване в определения график на поста.

В практиката лишените от свобода по наше мнение се ползват от пълна свобода и тайна на телефонната си връзка. Но това не е така спрямо обвиняеми и подсъдимни.

НПМ препоръчва редът и начинът за провеждане на телефонни разговори да бъдат уредени в нормативен акт, а не в общи административни актове.

- **Право на личен живот** (чл. 32 от Конституцията на Република България)

Личният живот на гражданите е неприкосновен. Всеки има право на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния му живот и срещу посегателство върху неговата чест, достойнство и добро име.

Никой не може да бъде следен, фотографиран, филмиран, записван или подлаган на други подобни действия без негово знание или въпреки неговото изрично несъгласие освен в предвидените от закона случаи.

Трудно би се определило съдържането на правното понятие „личен живот“. В своя публикация от 2006 г. „Правото на зачитане на личния и семейния живот“ адвокат Искра Александрова от Български адвокати за правата на човека посочва, че „практиката е наложила използването на термина „право на лична сфера“ като сборно понятие за означаване на правата по чл. 8. Този термин обаче обхваща и други права, а не само тези по чл. 8 (става въпрос за чл. 8 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи).

В резолюция 428/1970 г. на Консултативното събрание (сега Парламентарната асамблея) на Съвета на Европа се сочи съдържанието на понятието „лична сфера“. Правото на лична сфера се състои преди всичко в правото човек да живее собствения си живот при минимална намеса. То се отнася до личния, семейния, домашния живот, физическата и душевната неприкосновеност, честта и доброто име, недопустимост на представяне в невярна светлина, неразкриване на ирелевантни и злепоставящи факти, недопустимост на непозволеното публикуване на лични фотографии, защита срещу разкриването на поверителна информация, предоставена или получена от лицето.

- **Достъп до събрана информация в личното досие на лишения от свобода**

Съобразно чл. 54 от ЗИНЗС за всяко новопостъпило лице се съставя лично досие, като главният директор на ГДИН може да определи само длъжностните лица, които имат достъп до него. Такъв достъп е осигурен и на служителите на омбудсмана, но не и на лишените от свобода или техни адвокати. Отделно следва да се прецени дали първоначалните и последващите оценки на риска следва да бъдат единствена база, или да се въведат допълнителни критерии при промяна на режима, преминаване в общежитие и предсрочно условно освобождаване. НПМ на този етап се солидаризира с оценката на социалните работници, че методиката е остаряла и препоръчва обмяна на опит с пробацията в Англия, включително и по административния ред за предсрочно условно освобождаване, като е желателно групата да е в разширен състав, като се включат и служители от затворите в градовете Сливен, Стара Загора и Плевен. На второ място, наложително е повишаване на квалификацията не само на ИСДВР, но и на пробационните служители, като се предвидят служители със степен на обучаващи.

Чл. 6 от ЗИНЗС предоставя право на лишените от свобода да искат информация за: 1. въпроси, свързани с изпълнението на присъдата; 2. размера на изтърпяната част на наказанието; 3. възможностите за облекчаване, условията на изтърпяване на наказанието, както и предсрочно и условно предсрочно освобождаване.

Съдебната практика е безпротиворечива относно отмяна на мълчалив отказ по чл. 76 от ЗИНЗС и също така постоянна относно отказа да се предостави информация



от досието. Независимо от това този текст не работи поради направено например процесуално искане да се предостави досието в съда, което гарантира пълен достъп на лишения и неговия адвокат до всички материали по това досие.

В тези случаи се предоставят становища на социални работници, които са елемент от сложния фактически състав по издаване на индивидуален административен акт. Те преобладаващо в отказите по окончателния акт съдържат негативни констатации, които стават известни на лишените от свобода и често водят не само до необосновани напрежения, но и до затруднения в социалната дейност.

Всички интервюирани социални работници единодушно изразяват становище, че тези документи следва да бъдат определени като служебна информация и предоставянето им би следвало да бъде отказано нормативно. НПМ отчита, че необходимото съдържание от тези становища се съдържа в издадения индивидуален акт и това не би могло да наруши правата на лишените от свобода, поради което се присъединява към тази позиция, като препоръчва това да бъде отразено в закона.

В същото време е очевидно, че отказ за достъп до личното досие, включително подкрепени от националните ни съдилища, също търпи критика. „В решенията си по казуси, с които е сезиран, Европейският съд по правата на човека е имал случаи да прецени, че съхраняването и предоставянето на информация, касаеща отделна личност, е намеса в личния живот на лицето, също така отказът да бъде предоставен достъп на лице до събрана за него информация е нарушение на правото му на личен живот“ (делото „Леандер срещу Швеция“).

Достатъчно е обстоятелството, че текстът на чл. 54, ал. 2 от ЗИНЗС не работи. Изисква се да се регламентира в бъдеще достъп на лишените от свобода и техните адвокати до досиетата, като за целта се внесе изм. и доп. на Тарифа №1 към Закона за държавните такси.

**• Друг аспект на личен живот е правото на лицето (лицата да създават връзки помежду си).**

В решението по делото „Ниемец срещу Германия“ (жалба №13710/88, решение от 16 декември 1992 г.) Европейският съд по правата на човека приема, че „зачитането на личния живот включва известно право да бъдат създавани отношения с другите“:

„Съдът не намира за възможно или необходимо да се прави опит за изчерпателно дефиниране на понятието „личен живот“. Твърде стеснително би било обаче то да се свежда само до един „вътрешен кръг“, в който индивидът води личния си живот така, както му харесва, и от пределите на понятието изцяло да бъде изключен външният свят, който не попада в рамките на вътрешния кръг. Зачитането на личния живот трябва да включва до известна степен и правото да бъдат създавани и развивани отношения с други хора.“

В решението по това дело съдът също значително разширява обсега на понятието „личен живот“, като приема, че в някои случаи търговските помещения се ползват от защитата по чл. 8 от ЕКПЧ:

„Наред с това няма видима принципна причина, поради която това разбиране на понятието „личен живот“ да изключва дейността от професионален или делови характер – в крайна сметка именно в рамките на професионалния си живот повечето хора имат съществена, ако не и най-голяма

*възможност да изградят отношения с външния свят. Това виждане се подкрепя от обстоятелството, че [...] невинаги е възможно да се различи ясно коя дейност на един човек е част от неговия професионален или делови живот и коя дейност попада извън този живот.“*

Тук попадат няколко въпроса, свързани с изпълнение на наказанието лишаване от свобода, както следва: вид свиждания; тяхното времетраене, начин на провеждане и външен вид (облекло, коса, брада и др.), които ще разделим на две общи части.

- **Свиждане (право на семеен живот)**

В насочеността за личен живот са и Европейските правила за затворите, които указват, че мерките, вземани по отношение на свижданията, трябва да позволяват на затворниците да поддържат и развиват семейните си отношения по възможно най-нормален начин, както и че на затворниците се разрешава да комуникират толкова често, колкото желаят, чрез писма, телефонни разговори или други форми на комуникация със семействата си, други лица или представители на външни организации, както и да имат свиждания с тях.

Многобройни и неизпълнени препоръки в тази насока са и препоръките на КПИ за непреградно свиждане като правило и увеличаване времетраенето на свиждането. Действията на българските власти са изрично да регламентират преградно свиждане (чл. 73, ал. 12 и ал. 17).

НПМ оценява в своите доклади, че така изградените нови места за свиждане са обществено неоправдан разход. Налична е и законова дискриминация по пол между мъже и жени, изтърпяващи наказание в места от закрит тип в чл. 73, ал. 13 от ППЗИНЗС. Тоест жена със специален режим може да направи непреградно свиждане, но мъж на общ режим не би могъл да се ползва от тази възможност.

Изключение са местата за лишаване от свобода, в които има оборудвани помещения за срещи с адвокат, особено в арестите.

Времетраенето за месечно свиждане е определено в чл. 98, ал. 4 от ЗИНЗС, съответно в чл. 73 ППЗИНЗС – „до 40 минути“, без да е определен техният брой. Утвърдена практика е то да е два пъти месечно. Ако се налага допълнително свиждане, е в практиката на администрацията да го разрешава, но има и малко жалби за постановени откази.

Поради възможността на началника на затвора да определя времетраене и брой свиждания, политическото ръководство, а и административното на ГДИН указва, че съобразно възможностите се извършва дейност в положителна насока. Тази възможност е ограничена не от капацитета на местата за свиждане, а от недостатъчен брой надзиратели. Често в арестите се въвеждат и ограничения за определени дни именно поради липса на надзорен състав. Определен проблем е и носенето на хранителни пратки по време на свиждането и необходим ресурс за извършване на проверка. Проблемът е решим, като се обоснове увеличаване на надзорния състав, снабдяване с необходимата техника или силно ограничаване на списъка за разрешени внасяни вещи при задължително премахване на монополните цени в лавките.

Удълженото свиждане (чл. 98, ал. 1, т. 5 от ЗИНЗС) по отношение на начина му на провеждане не се различава от месечното, освен по липса на преградна стена, но то все пак е награда за лишени от свобода с добро поведение.

Диалогът между Министерството на правосъдието и ГДИН, от една страна, и омбудсмана на Република България – от друга, се води от 2013 г., като историята му накратко е следната:

През 2006 г. с изменение на чл. 99 от отменения Правилник за прилагане на Закона за изпълнение на наказанията е предвидена възможност наградата по чл. 74, буква „в“ от отменения ЗИН да бъде със срок от 3 до 24 часа. Свиждането първоначално е със срок до 24 часа с идея да се провежда в среда, максимално близка до семейната. Тази награда е представлявала единствената възможност за физически контакт на л. св. с негови близки. Тоест единствената форма на личен живот по отношение на двата най-тежки режима в затворите. Минималните изисквания са определени в Заповед №Л-5593/10.10.2006 г. на главния директор на ГДИН. Впоследствие с устна заповед на заместник-министър и дадени негови публични изявления оборудването в тези помещения е силно ограничено до една маса и столове. Извършена е последваща проверка от инспектората към Министерството на правосъдието, който е установил, че няма установен ред за обзавеждането на тези помещения, въпреки че такъв има и препоръчва уреждането му. В изпълнение на тази препоръка със Заповед №Л-721/29.02.2016 г. във връзка и с установено различно оборудване от инспектората на тези помещения за удължено свиждане ВПД главен директор на ГДИН, възприемайки нов термин „специално обособени помещения“ в т. 2 от тази заповед въвежда при възможност система за видеонаблюдение и присъствие на надзорен състав в тези помещения. Със заповед №Л-2577/28.06.2016 г. главният директор изменя предходната заповед, като видеонаблюдението е задължително.

В своите публични доклади НПМ е последователен в констатациите си, а и в препоръките, че се нарушава правото на личен живот по чл. 32 от Конституцията на Република България и е препоръчвал на главния директор на ГДИН или на министъра на правосъдието да отмени Заповед №Л-2577/28.06.2016 г. и т. 2 от Заповед №Л-721/29.02.2016 г.

Няма отговор по тези препоръки, но е изменен чл. 73, ал. 18 от ППЗИНС, с което изрично се уреди нормативно помещенията за удължено свиждане да се оборудват със системи за видеонаблюдение и под контрола на служители от надзорно-охранителния състав. Това демонстрира несъгласието на Министерството на правосъдието с така направените препоръки.

Последва поредица от съдебни дела, като практиката на съда е да се съобрази с вътрешната нормативна уредба.

Това води до извода на НПМ, че няма ефективни административни законодателни и съдебни мерки за гарантиране на това право. Служебно ни е известно, че група изтърпяващи наказанието си и техни близки ще отнесат проблема отново до ЕСПЧ.

**• *Външен вид, като право на личен избор или административно изискване***

Проблемите с дефиницията на прилична коса или брада при лишените от свобода намаляха („Тодор Янков срещу България“ за принудително подстригване). Редки са случаите, в които вече има жалби по този проблем, включително и с принудително подстригване поради наложено наказание.

Възникна нов проблем. През 2016 г. отбелязваме акт на началника на затвора в гр. Стара Загора с изискване за приличен външен вид на мястото за разходка, което изисква дълъг панталон. В гр. Пазарджик се установява Заповед №178 от 2.11.2016 г. за подобряване на пропускателния режим, в който има обявени критерии за недопускане на външни лица, като например: без дрехи, с много къси поли, къси панталони, джапанки и др. Такова изискване няма за служителите на затвора, ГДИН или Министерството на правосъдието или ако ги има, то очевидно не се спазват. Аналогично е положението и в затвора в гр. Бургас.

Становището на администрацията в местата за лишаване от свобода е, че лишените от свобода са в държавна институция и за тях следва да се прилагат етичните норми относно прилично облекло.

НПМ не отрича това изискване, но тук се касае за създаване на общовалидно нормативно правило и съразмерност на изискванията в тях. Такава съразмерност е налице в Заповед на главния директор относно извеждане на лишени от свобода при посещение на съдебни заседания и тя се оценява като безспорно правилна. Отричаме правото на всеки началник на затвор да определя своите естетични виждания относно приличност в тайни общи административни актове, които даже не са публични и неизвестни за адресатите. Още по-малко има такова право съответен служител от надзорния състав, за да издаде законосъобразно разпореждане за привеждане в приличност.

- **Медицинско обслужване в местата за лишаване от свобода**

Проверките през 2018 г. показват, че здравната система на пенитенциарната система остава нереструктурирана и качеството на здравната грижа за л. св. не се подобрява.

Приетата Стратегия за реформа на здравното обслужване в затворите в България и очертаване на план за действие 2018-2020, изработена по проект „Подкрепа за изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека и на стандартите и препоръките на Европейския комитет за предотвратяване на наказанията и изтезанията и нечовешкото или унижително отношение или наказание в България (Реформа в затворите)“, не дава реален резултат през одитираната година.

НПМ смята, че е необходима структурна реформа в здравното обслужване на пенитенциарната система с насоченост към външни здравни услуги. Към някои затвори и арести привличат външни специалисти за консултации на място – като затвора и арестите в гр. София, затвора в гр. Пазарджик, затвора в гр. Бобов дол. В част от затворите първичната извънболнична медицинска помощ на л. св. се оказва от ОПЛ, работещ по договор с НЗОК.

Съгласно чл. 128, ал. 2 от ЗИНЗС за всички лишени от свобода се внасят здравноосигурителни вноски от момента на задържането им и придобиват статус на здравноосигурени лица с непрекъснати здравноосигурителни права. Вноските са за сметка на държавния бюджет и се превеждат чрез МП. Л. св. имат право да получават медицински услуги по реда на НДР по вид и обем, заплащан от НЗОК. Едновременно с това МП осигурява здравно обслужване за л. св. в МЦ и специализирани болници, разкрити към затворите и арестите, по реда на чл. 5 на Закона за лечебните заведения. Това обуславя припокриване на медицински дейности и двойно финансиране за здравното обслужване на л. св.

ГДИН всяка година отчита недостиг на специалисти в МЦ и специализираните болници на затворите, което е лош показател за качеството на здравното обслужване. Този факт се дължи основно на недостига на специалисти в здравната система като цяло, и от друга страна, на нежеланието на МП да подобри условията на труд за специалистите в системата.

НПМ смята, че успехът на реформата в здравното обслужване на затворите е неразривно свързан с подобряване битовите условия за живот и социалната ангажираност на затворниците.

Според НПМ действащата нормативната уредба в частта медицинско обслужване в местата за лишаване от свобода и задържане под стража не е актуализирана и не регламентира реалните възможности за здравно обслужване на л. св.

- **Защита на лицата, търсещи закрила**

- **Места за временно настаняване на чужденци към МВР**

При посещенията си в двата Специални дома за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) в кв. „Бусманци“, гр. София и в гр. Любимец екипът на НПМ констатира, че капацитетът на центровете не е пълен. Към момента на проверката в гр. София от 400 места са заети 186, а в гр. Любимец от 300 места са заети 151.

При проведените интервюта настанените чужденци изразиха недоволство относно качеството и количеството на предлаганата храна. В двата СДВНЧ са разкрити лавки, от които лицата имат възможност да закупуват допълнителни продукти.

Местата, пригодени за гледане на телевизия, са в лошо материалнобитово състояние (олющена мазилка, счупени столове) и се нуждаят от ремонт. В двата дома има изградени футболно, баскетболно и волейболно игрища, но излизането се организира по график. НПМ смята, че въпреки усилията на ръководството на домовете да осигури условия за отдых, спорт и културна дейност, трябва да се създаде възможност тези места да се използват за по-голям период от време от настанените чужденци, които към момента реално бездействат през по-голямата част от деня. В тази връзка предстои изграждане на външна детска площадка в СДВНЧ – гр. Любимец.

В двата дома липсва специално пространство, пригодено за нуждите на семействата с деца. Те са отделени в обособени коридори, но продължава настаняването в общи спални помещения според тяхната националност и религиозна принадлежност. Изградени и оборудвани са детски и учебни стаи, но занятия в тях се провеждат само от представители на „Каритас“ – България. На място идват и психолози от Института по психология на МВР с месторабота в СДВНЧ, които изготвят индивидуални карти на случая и следят състоянието на лицата и децата.

Като положителна констатация може да се посочи, че за подобряване на комуникацията с чужденците служители от СДВНЧ преминават езиково обучение по английски език и по арабски език.

Създадена е организацията настанените уязвими групи – жени, деца и семейства да се извеждат от СДВНЧ във възможно най-кратък срок. Съгласно чл. 44, ал. 9 от Закона за чужденците в Република България, по изключение, за придружените малолетни или непълнолетни лица се издава заповед за принудително настаняване в специален дом със срок до три месеца. В специалните домове се обособяват

помещения за настаняване на малолетни и непълнолетни чужденци с подходящи за тяхната възраст и потребности условия. Принудително настаняване не се прилага по отношение на непридружените малолетни и непълнолетни лица. Органът, издал заповедта за налагане на принудителната административна мярка, предава лицето на служител на съответната дирекция „Социално подпомагане“ (ДСП), която предприема мерки за закрила съгласно Закона за закрила на детето.

На практика, при залавяне на група незаконно пребиваващи на територията на страната чужденци, служителите на МВР вписват на място наличието на родствени връзки между лицата и децата в групата. Тази първоначална регистрация се извършва единствено по данни на чуждите граждани и в някои случаи води до основателно съмнение дали има реални родствени връзки между децата и възрастните. След приемането на семействата с деца в СДВНЧ, при провеждането на интервюта с тях, наличието на родствени връзки може да се установи с по-голяма точност.

В случаите, при които след провеждане на интервю се установи липса на родствена връзка между детето и вписания за придружител възрастен, данните на децата се подават до районната ДСП за предприемане на действия по Закона за закрила на детето. По данни на служителите на двата СДВНЧ, практиката на социалните служители е твърде различна.

В СДВНЧ – гр. Любимец за 2018 г. до момента на проверката до районната ДСП са подадени 80 случая на деца, установени по време на интервютата, като непридружени непълнолетни. До 24 часа социален служител идва на място в дома, за да се запознае със случая, след което веднага се предприемат действия по закрила.

В СДВНЧ – кв. „Бусманци“ за 2018 г. (към момента на проверката) са подадени 21 случая на деца, установени по време на интервютата, като непридружени непълнолетни. Единствено за един от тези случаи съевременно се е отзовал служител на районната ДСП, който е извел детето в подходяща социална услуга. В останалите случаи по информация на началника на СДВНЧ, социалните служители реагират след повече от една седмица, когато детето вече е изведено в центровете на Държавна агенция за бежанците.

В СДВНЧ – кв. „Бусманци“ медицинското обслужване се осъществява от лекар – началник на медицинската служба и трима фелдшери, при определен щат за шестима медицински специалисти. Непълният щат затруднява 24-часовото медицинско осигуряване на дома, особено по време на отпуски.

При разговор за медицинското обслужване с началника на дома той изрази мнение, че лекарят на медицинската служба има негативно отношение към чужденците, понякога омаловажава техните оплаквания, забавя лечението и предприема действия едва след като състоянието на пациента се влоши. Поради това, чрез психолога се търсят алтернативни пътища за провеждане на консултации. Началникът на дома е уведомил за проблема заместник-директора на Медицинския институт на МВР, който отговаря за организацията на медицинските служби в СДВНЧ.

НПМ намира за абсурдна създалата се обстановка при медицинското обслужване на чужденците, която следва да се разреши незабавно.

При проверката отново е констатирана липса на преводачи, която е пречка за извършване на пълен и точен медицински преглед. Лекарят на медицинската служба си е изработил табло с основни въпроси на всички използвани езици. При разговор с него, той съобщи като проблем недостига на медицински специалисти.

В СДВНЧ – гр. Любимец медицинското обслужване се осъществява от шестима медицински специалисти (пълен щат) – лекар, четирима фелдшери и медицинска сестра. Гарантирана е 24-часова медицинска помощ. За дейността все още не е осигурен ЕКГ апарат. Не е изпълнена и препоръката на НПМ за консултации с детски лекар веднъж седмично.

За оказване на специализирана медицинска помощ, в рамките на 2 дни чужденците се транспортират до МБАЛ – Хасково, МЦ – Свиленград или МБАЛ – Харманли, с които МВР има сключени договори. За 2018г. са извършени 70 консултации с външни специалисти, от тях 6 на бременни жени за проследяване на бременността и 3 хоспитализации. Стоматологична помощ на чужденците се оказва в гр. Любимец. При хранене се изпълнява само диета за диабетно болни. Няма проблем с лекарства за децата, какъвто е установен при предходната проверка.

**• Помещения от затворен тип към Държавна агенция за бежанците – кв. „Бусманци“, гр. София, с. Пъстрогор и гр. Харманли**

По време на проверката в кв. „Бусманци“, гр. София, има пет настанени лица при капацитет 75 души. Всички лица са настанени в едно помещение, чиято площ по мнение на проверяващия екип не е достатъчна.

Със заповед №РД05-688 от 10.09.2016 г. от председателя на ДАБ е утвърден Правилник за условията за настаняване и вътрешния ред в помещения от затворен тип към териториалните поделения на Държавна агенция за бежанците към Министерския съвет.

НПМ има предложения по този правилник както следва:

– Правилникът следва да определи минимална жилищна площ на задържано лице, изключваща площта на евентуален санитарен възел, която според НПМ не може да бъде по-малка от 4 кв. м, като на тази база е определен и капацитетът на тези центрове. Освен това следва да се гарантира минимална и максимална температура, ниво на дневна и изкуствена светлина, за да са ясни критериите за недопускане на нечовешко, нехуманно отношение или изтезание.

– До изграждане на санитарни възли в помещенията следва да се преосмисли заключването по чл. 15, ал. 3 и да се осигури ползване на санитарни възли чрез постови полицаи, като се възприеме коридорно заключване.

– Обстоятелството, че режимът е от затворен тип, изисква да се определи и право за разходка на открито за не по-малко от 1 час дневно поради обстоятелството, че дневният режим се определя от директора на териториалното поделение по чл. 14 от този правилник.

– В чл. 17 следва да се уреди начинът на свиждане – преградно или безпреградно, съобразно индивидуална оценка на риска, със или без видеонаблюдение. Текстът на чл. 17, ал. 2, свързан с предварително искане, следва да отпадне. Това е право, което следва да се прилага без предварителна заявка. В този смисъл и изискването по чл. 21, т. 8 за присъствието на полицаи при всички случаи на свиждане би се явило нецелесъобразно.

– В чл. 18 следва да отпадне и предварителната заявка за среща с адвокат, като времето за среща не следва да бъде ограничавано само до работни дни или указани часове, а по всяко време, поради възможността за нарушаване правото на защита. Следва да се инкорпорират и текстовете по чл. 34 от Закона за адвокатурата.

– Независимият контрол по чл. 19 също не може да бъде обвързан с работно време от 9.00 до 16.00 часа, нито със съгласие на задържано лице. Такива ограничения са допустими при свиждания с тези лица, както и за представители на медиите. Налага се да се допълни и правото на омбудсмана в качеството му на НПМ по чл. 28а от Закона за омбудсмана поради обстоятелството, че охраната на входа и началникът на Регистрационно-приемателния център изискват предизвестие и съгласие за допускане поради непознаване правомощията на НПМ. В тази връзка е желателно да се укажат и разрешените вещи по чл. 30, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, а именно: фотоапарат, звуко- и видеозаписващи устройства, уреди за измерване на шум, температура и влажност, както и други измервателни уреди, необходими за целите на посещението.

– В чл. 31 изчерпателно са изброени дисциплинарни нарушения, но не са определени дисциплинарни наказания. От текста на чл. 33, ал. 3 и ал. 4 е видно, че реално има дисциплинарни помещения за самостоятелно настаняване, но не е указан срокът, в който лицата ще бъдат настанявани, наказващият орган и възможността за обжалване. Следва да се определи и с какво са оборудвани тези самостоятелни помещения. В Закона за убежището и бежанците (ЗУБ) е предвидена административна отговорност при нанесени имуществени щети, но в Правилника е възможно да се въведат и други наказания като лишаване от пощенска пратка и/или внасяне на разрешени вещи за определен брой свиждания. В тази връзка е необходимо и списъкът с разрешени вещи да бъде изнесен в публичен нормативен акт, а в ЗУБ да бъде предвидена административна отговорност за внасяне на неразрешени вещи от лица, идващи на свиждане.

– Изрично следва да се доразвият хипотези за използване на сила и помощни средства, като тези помощни средства следва да бъдат изчерпателно изброени, както и да се посочат случаите, в които те могат да бъдат ползвани законосъобразно. Всеки един от тези случаи следва да бъде отразен в регистър за употреба на сила, както и да се гарантира медицински преглед, който да установи наличие ли не на нанесени травми.

– В чл. 35 следва да се допълни нова точка „взета процесуална мярка „задържане под стража“ или привеждане в изпълнение на влязла в сила присъда с наказание „лишаване от свобода“, във връзка с чл. 31, ал. 3 от правилника.

В бъдеще може да се наложи да се обсъждат и алтернативи на този тип задържане, включително ако е необходимо, прекратяване на процедурата за предоставяне на статут.

По отношение на Транзитен център – с. Пъстрогор, съществува Решение на Министерския съвет по протокол №24 от 20 юни 2018 г. по доклад за изпълнение на мярка 168 „Преобразуване на транзитен център „Пъстрогор“ от отворен в затворен тип“, по което е решено центърът да продължи дейността си като такъв от открит тип. В него обаче могат да се откриват обособени помещения или части от затворен тип съгласно чл. 47, ал. 4 от ЗУБ. В деня на посещението не са обособени такива помещения. При налични 320 места са настанени 12 лица.

Екипът на НПМ няма препоръки и може да отбележи само отличната работа на екипа в този транзитен център.

В гр. Харманли е посетена само сградата, подготвена за откриване на помещения от затворен тип. По данни на служителите капацитетът е за 248 легла. Центърът е готов за експлоатация, но няма издаден акт за откриването му. В



помещенията няма изградени санитарни възли и капацитетът не отговаря на изискванията за достатъчно жилищна площ.

Сред основните констатации на НПМ при горепосочените помещения са, че не е налице наличие на изискуемия акт на Министерския съвет по чл. 47, ал. 3 от ЗУБ по отношение на сградата в гр. Харманли. Не се установява и такъв акт, с който помещенията на МВР в кв. „Бусманци“ се предоставят за ползване на ДАБ.

В тази връзка НПМ отправя своите препоръки към министъра на вътрешните работи и председателя на ДАБ.

#### • **Защита на лица с психични заболявания**

При извършените през 2018 г. проверки на НПМ отново се повтарят констатациите от предходни години, че държавните психиатрични болници (ДПБ) са нереструктурирани и качеството на предоставяната в тях здравна грижа не се подобрява.

Към момента в страната функционират 12 ДПБ; 12 центъра за психично здраве (ЦПЗ); 5 психиатрични клиники в университетски болници и 17 психиатрични отделения в многопрофилни болници. Легловата база в тях съставляват 10% от всички болнични легла в страната.

Продължителното стационарно лечение се извършва в ДПБ. По данни на Националния център по обществено здраве и анализи за 2016 г. средният престой на пациент в психиатрична болница е 56.7 дни, а в ЦПЗ е 20.7 дни. Ако се сравнят икономическите показатели на ДПБ с тези на ЦПЗ, е видно, че средно за 2016 г. един храноден в ЦПЗ е 3.12 лв., в ДПБ е 2.56 лв. Един лекарствен в ЦПЗ е 2.04 лв., а в ДПБ е 1.76 лв. Налага се изводът, че въпреки по-продължителното лечение, провеждано в държавните психиатрични болници, финансирането на дейността им е по-малко от това в ЦПЗ. Общите разходи за психично здраве годишно са под 3% от бюджета на Министерството на здравеопазването.

#### • **Финансиране и човешки ресурси**

Различният начин на финансиране на ДПБ и ЦПЗ води до разлика в заплащането на медицинските специалисти за полагане на еднакъв труд, както и до различни разходи за издръжка на лечебните заведения.

През 2018 г. е извършена промяна в Методиката за субсидиране на лечебните заведения и за финансиране на ЦПЗ е въведен допълнителен критерий за лечение на болен – ниво на компетентност на ЦПЗ: за леглоден на структура с III ниво на компетентност- 38, 50 лв; с II ниво на компетентност – 35,00 лв.; с I ниво на компетентност- 28,00 лв. Когато лечебното заведение няма присъдено ниво на компетентност то получава заплащане за II ниво на компетентност. Цената на всеки леглоден, когато е проведен при висока степен на зависимост от грижи, но не повече от 7 дни за една хоспитализация, или е проведен за лечение на деца, се завишава с 50 на сто.

По отношение на „историческото“ финансиране на ДПБ от МЗ се забелязва увеличение на фонд „Работна заплата“ при всички болници, с което тази препоръка на НПМ се отчита като изпълнена.

От друга страна, финансовите средства за фонд „Издръжка“ и капиталовите разходи на болниците остават непроменени, а в някои случаи дори са намалени.

Например, в ДПБ – Царев брод, област Шумен бюджетът на фонд „Издържка“ е намален от 2015 г. на 657 349 лв., за 2018 г. също е 657 349 лв. По данни от Анализа за дейността на ДПБ – Царев брод, през цялата 2017 г. за храна са изразходени – 125 939 лв., за медикаменти – 86 954 лв., за постелъчен инвентар и облекло за пациентите – 848 лв. За основен ремонт няма изразходени средства. Храноденът на един пациент излиза по-малко от 2 лева на ден, а средствата, отделени за постелъчен инвентар и облекло са 95 стотинки на пациент за целия му престой. Според НПМ е необходимо да се увеличи бюджетът на държавните психиатрични болници за фонд „Издържка“.

Друг проблем е хроничният недостиг на медицински и немедицински специалисти в лечебните заведения за стационарна психиатрична помощ. В някои болници пациенти работят като санитарни. Това влошава качеството на лечебно-диагностичния процес и психо-социалната рехабилитация на пациентите.

Например, към момента в ДПБ – гр. Нови Искър са незаети 6 щатни бройки за лекари и 9 щатни бройки за медицински сестри, поради което директорът на лечебното заведение изпълнява и функциите на лекуващ лекар.

- **Местоположение и материална база**

В повечето случаи ДПБ са разположени извън населените места, с лоша пътна и комуникационна инфраструктура (ДПБ – Карвуна, община Балчик), което влошава качеството на предоставяната грижа и затруднява достъпа на специалисти. Още повече че в медицински стандарт „Психиатрия“ е предвидено: „клиниката или отделението по психиатрия да разполагат с възможност за ползване на рентген, ЕЕГ и клинична лаборатория, всички с осигурен за болницата достъп в рамките на 24 часа в денонощието, както и с възможност за извършване на медицински консултации с други медицински специалисти – всичко това на територията на населеното място, а също и с ЕКГ и инсталация за подаване на кислород на територията на болницата“.

В единични случаи ДПБ са разположени в градове с възможност за предоставяне на комплексни здравни и социални услуги (ДПБ – гр. Пазарджик).

При повечето ДПБ материалната база е остаряла и амортизирана. Например в почти всички стаи на пациентите в ДПБ – Царев брод, област Шумен, е видно наличието на мухъл, няма подходяща подова настилка, част от стените не са измазани. Санитарните възли и баните във всички отделения не отговарят на хигиенните изисквания и също се нуждаят от цялостен ремонт. Също така болничните стаи са пренаселени. Средно са настанени по петима пациенти, като площта на стаите не предполага такъв брой настанени и се стига до ограничаване на личното пространство на пациентите. По време на проверката екипът на НПМ установява, че голяма част от пациентите нямат лични вещи. В тази връзка НПМ отправя препоръка към МЗ да се извърши цялостен ремонт на болничните стаи и санитарните помещения на ДПБ – Царев брод.

Сходни условия са констатирани при предишни проверки в ДПБ – гр. Раднево. При повторните проверки НПМ установява, че дадената препоръка към МЗ за отпускане на средства за извършване на множество ремонтни дейности в ДПБ – Раднево, не е изпълнена.

Също не са изпълнени препоръките на НПМ за подобряване на материално-техническата база на ДПБ – гр. Нови Искър, и за преместване на ЦПЗ – София-област, в друга сграда.

### • **Здравни грижи. Закрила и сигурност на пациента**

Около 30% от пациентите в ДПБ в страната са настанени на задължително или принудително лечение. Болните са настанени в лечебните заведения за стационарна психиатрична помощ по чл. 153 от Закона за здравето и чл. 89 в от НК. Те се лекуват след информирано съгласие.

В повечето държавни психиатрични болници не може да бъде изпълнен медицински стандарт „Психиатрия“, утвърден с Наредба №24/2004 г. на Министерството на здравеопазването, която регламентира предоставянето на качествена медицинска помощ в лечебните заведения.

При извършените от НПМ проверки е констатирано, че в някои случаи нормативни документи, гарантиращи правата на пациентите, не се изпълняват.

Например: екипът на НПМ провери Книгата за приложени мерки за временно физическо ограничаване в Първо отделение за активно лечение – мъже, в ДПБ – Царев брод, област Шумен. Констатирани са пропуски във връзка с липсата на дата, на която са имобилизирани пациентите. Броят на фиксациите е много голям. Екипът на НПМ се среща с пациент, който по време на интервюто е изписан от болницата. По негови твърдения той е бил в изолятора на Женско остро отделение цял ден, а не шест часа, както е според Наредбата за реда за прилагане на мерки за временно физическо ограничаване при пациенти с установени психични разстройства. НПМ препоръчва да се спазват разпоредбите на наредбата.

В ДПБ – Царев брод, НПМ провежда интервюта с пациенти. По техни данни персоналът на болницата рядко ги извежда на разходка в двора на лечебното заведение. Екипът на НПМ също не видя да има пациенти на разходка и констатира, че за тях не се полагат достатъчно грижи. Служителите не предоставят достатъчно дрехи и средства за поддържане на личната хигиена на болните. Според пациентите част от персонала се държи грубо с тях. НПМ препоръчва да се извеждат редовно пациентите на разходка на открито и да се подобрят предоставяните здравните грижи.

НПМ установява, че когато болният е поставен под запрещение и настойник е негов близък или роднина, който няма възможност да полага грижи за него в общността, се предпочита лечението в ДБП да бъде продължено. В подобни случаи НПМ констатира, че въпреки дадените многобройни препоръки кметовете на общини не изпълняват задълженията си, разписани в Семейния кодекс (СК), а именно:

Съгласно чл. 154 от СК орган по настойничеството и по попечителството е кметът на общината или определено от него длъжностно лице.

Съгласно чл. 170 от СК органът по настойничеството и по попечителството упражнява надзор върху дейността на настойника. Той може да спира неговите действия и да предписва извършването на действия, след като вземе мнението на настойническия съвет. Същото се прилага съответно и за попечителя.

Съгласно чл. 171 от СК всяка година до края на февруари настойникът дава отчет за дейността си пред настойническия съвет и го представя пред органа по настойничеството и по попечителството. Органът по настойничеството и по попечителството се произнася по отчета на настойника и по обясненията на попечителя и ако констатира нередовности, изисква отстраняването им.

Когато настойникът без уважителни причини не се яви или не представи отчета, органът по настойничеството и по попечителството му налага глоба в размер от 50 до 500 лв. Той изисква отчета от заместник-настойника.

Съгласно чл. 173 от СК органът по настойничеството и по попечителството освобождава настойника или попечителя, когато интересите на поставения под запрещение изискват това. В тези случаи се назначава настойнически съвет или попечител и заместник-попечител по общия ред.

НПМ смята, че в случаите, когато настойникът/попечителят поддържа продължителния престой (над една година) на лице с психично заболяване в лечебно заведение за стационарна психиатрична помощ, интересът на поставения под запрещение е нарушен и кметът на общината или определено от него длъжностно лице трябва да предприеме незабавни действия за извеждане на лицето от болницата и предоставяне на социални и здравни услуги в общността.

**• Приемственост на грижата и деинституционализация на психиатричната помощ**

Друг съществен проблем на психиатричната грижа в страната е липсата на приемственост между лечебните заведения както по отношение на грижите и терапията, така и на информацията за даден пациент. Няма практика след изписването от лечебното заведение или психиатричния стационар да се води случаят на пациента, той да бъде насочен за проследяване, поддържаща терапия или друг вид психосоциална помощ с оглед неговото обратно включване в общността. Тези дейности се извършват хаотично, в зависимост от състоянието и желанието на пациента или по инициатива на близките му.

За решаване на този проблем с изменение на Закона за здравето от 2009 г. в чл. 147а е заложено, че МЗ трябва да създаде и поддържа Национален служебен регистър на лица с психични разстройства. Редът и условията на водене и ползване на данни от регистъра трябва да се определят с наредба на министъра на здравеопазването, която до момента все още не е издадена.

Съгласно чл. 148 от Закона за здравето сред основните принципи при лечението на лица с психични разстройства са намаляване на институционалната зависимост от продължително болнично лечение и приоритет на грижите в семейството и социалната среда.

Въпреки това при проверките е установен голям брой трайно настанени (над една година) за лечение лица. Например в ДПБ – гр. Нови Искър, която е с капацитет 130 легла, близо 25 души престояват там повече от една година. В един случай пациент пребивава в болницата 23 години. Според НПМ продължителният престой на хора с психични заболявания в болнични институции по същество е принудителна институционализация и нарушава основни човешки права.

Съгласно чл. 19, ал. 6 от Правилника за устройството и дейността на лечебните заведения за стационарна психиатрична помощ по чл. 5, ал. 1 от Закона за лечебните заведения изписването на пациент от заведението за психиатрична помощ се извършва от началника на отделението по предложение на личния терапевт. При изписване на пациент, чието състояние налага придружител, същият се предава на близките му.

Практиката показва, че в някои случаи близките на пациентите не желаят да полагат грижи за тях и отказват да вземат болния от ДПБ, поради което той не може да бъде изписан и се налага срокът на лечението му да бъде продължен. В тези случаи в ДПБ не се провежда лечение на лице с остро психично заболяване, а на практика се предоставя социална услуга. НПМ смята, че е от изключителна важност да се работи за извеждане на тази група болни от изолацията им и да се предоставят здравни и социални грижи в общността.

Вместо това с прието през 2010 г. изменение в чл. 5, ал. 4 от Закона за лечебните заведения е посочено, че лечебните заведения за стационарна психиатрична помощ могат да предоставят социални услуги по реда на Закона за социалното подпомагане. На практика тази промяна позволява разкриването на дневни центрове и защитени жилища на територията на лечебните заведения.

НПМ смята, че държавната политика за психично здраве трябва да изведе като приоритет необходимостта от успешна деинституционализация на болните с психични заболявания и тяхната социализация. Разкриването на защитени жилища и други социални услуги в държавни психиатрични болници, които са отдалечени от населените места, задълбочава изолацията на болните. Необходимостта от деинституционализация на системата за предоставяне на стационарна психиатрична помощ е залегнала и в Националната здравна стратегия 2020, приета от Министерския съвет през 2013 г.

В Плана за действие за изпълнение на Националната здравна стратегия 2020, приет от МЗ, в Политика 1.5. Опазване и подобряване на психичното здраве, като мярка 1.5.2. е заложено „Осигуряване на стратегическа рамка и финансови механизми за планиране и реализация на политиката за психично здраве“. В тази мярка дейност 1.5.2.2. е „Разработване на концепция и план за действие за деинституционализация на болните с психични заболявания в ДПБ“ със срок на изпълнение 2016 г.

Въпреки това тази и други дейности по изпълнение на мерки от стратегията, предвидени за 2016 г., не са изпълнени.

Националният център по обществено здраве и анализи е изработил Национална програма за психично здраве на гражданите на Република България 2017-2023. Предвидено е финансирането по тази програма да е основно от републиканския бюджет с обща приблизителна стойност от 7 милиона лева. Тя е обсъдена на национална среща на експерти от областта на психичното здраве, администратори на психично-здравни програми и услуги и НПО, но няма данни да е внесена за обсъждане в Министерския съвет.

При извършваните от НПМ проверки може да се направи изводът, че психиатричната помощ в страната все още не е реформирана въпреки наличието на всички необходими нормативни документи.

- **Информационни кампании**

От особено значение е да се прилага разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 8 от Закона за здравето и да се предприемат действия за обществена информираност по проблемите на психичното здраве, включително чрез провеждане на информационни кампании, чрез които да се намали стигмата върху лицата с психични заболявания. Необходимо е обществото и близките на болните да приемат, че те имат нужда от

лечение и специализирани грижи, а изолацията, в която се намират в момента, води до влошаване на състоянието им и е в пряко нарушаване на техните права.

Болният също трябва подробно да бъде запознат с всички възможности за подкрепа и социални услуги в общността – дневни стационари към лечебни заведения за психиатрична помощ, дневни центрове, защитени жилища и др., както и за обстоятелството, че за ползване на социални услуги е необходимо да подаде искане до дирекция „Социално подпомагане“ по настоящ адрес.

- **Социални институции за деца и възрастни**

За поредна година се налага НПМ да отбележи, че дирекциите „Социално подпомагане“ към Агенцията за социално подпомагане (АСП) продължават настаняването на деца и лица в резидентни социални услуги, като ги извеждат от семейна среда. Становището, многократно заявявано от НПМ, е, че настаняването на деца и възрастни от семейна среда в институция трябва да бъде крайна мярка за закрила. Започналият през 2010 г. процес на деинституционализация протича с бавни темпове и все още не са изградени достатъчно социални услуги в общността за деца и за възрастни.

От изключителна важност е държавните институции да подкрепят семейството и близките на застрашените от изоставяне деца и възрастни, като в този процес да вземат участие също и общините, неправителственият сектор, граждански сдружения и др.

Като основен проблем, констатиран при проверките на НПМ в социалните институции за деца и възрастни, е липсата на квалифициран персонал, който да полага адекватни грижи за настанените в тях. Причините за това са в ниското заплащане, недостатъчните обучения, липсата на изисквания за образователен ценз, отдалечеността от общински центрове, което неизбежно води до липса на мотивация и голямо текучество.

Независимо че за 2019 г. са предприети действия за увеличаване на единните разходни стандарти на всички социални услуги, заплатите на социалните работници отново са близки по размер с минималната работна заплата за страната (за 2019 г. минималната работна заплата е 560 лв.). НПМ констатира, че това води до голямо текучество на персонала в институциите, разположени в големите общини.

В тези случаи разликата между заплатата на социалните работници в институциите и средната работна заплата е 100%.

Основният фактор, от който зависи предоставянето на качествена социална услуга, е човешкият ресурс. Полагането на грижи за деца и възрастни, настанени в институции и услуги в общността, е трудна и отговорна задача, с чието изпълнение са натоварени служителите, които всекидневно работят с тях. Именно за това тези служители трябва да бъдат подкрепени от държавата и общините.

- **Социални институции за деца**

През 2018 г. фокусът на проверките на НПМ в институциите за деца е насочен основно към центрове за настаняване от семеен тип за деца и младежи с увреждания (ЦНСТДМУ). Посетени са общо 4 институции – центрове за настаняване от семеен тип за деца с увреждания и 1 дом за медико-социални грижи за деца (ДМСГД). Основната констатация на НПМ е, че в институциите се наблюдават системни проблеми при

полагане на грижи за децата, като най-сериозен от тях е липсата на специализиран персонал като психолози, социални работници, кинезитерапевти и др.

• **Центрове за настаняване от семеен тип за деца и младежи с увреждания – „Христо Ботев“, „Васил Левски“, „Екзарх Йосиф“ и „Патриарх Евтимий“ в гр. София**

Основната констатация на НПМ след проверките в центрoвете за настаняване от семеен тип за деца и младежи с увреждания в гр. София е липсата на персонал.

Центрове за настаняване от семеен тип за деца и младежи с увреждания са социални услуги в общността от резидентен тип, които осигуряват среда, близка до семейната, за деца и младежи на възраст от 3 до 29 години. Сградният фонд на центрoвете е построен през 2015 г., като изцяло отговаря на потребностите на децата. Помещенията са големи, модерно обзаведени. Капацитетът на социалната услуга е за 14 деца. Към дата на проверката той е запълнен. Към дата на проверката в ЦНСТДМУ „Христо Ботев“ са настанени общо 12 деца и младежи, в ЦНСТДМУ „Васил Левски“ – 11 деца, в ЦНСТДМУ „Екзарх Йосиф“ – 11 деца, и в ЦНСТДМУ „Патриарх Евтимий“ – 13 деца и младежи. Дванадесет деца се обучават в помощно училище. Всички ползват социални услуги в общността – Дневен център за деца с увреждания, Дневен център за възрастни с увреждания, Център за социална рехабилитация и интеграция – гр. София. Всяка година потребителите на социалната услуга преминават медицински и стоматологични прегледи. При необходимост се извършват прегледи от психиатър. Екипът на НПМ се запозна с поименните разписания на длъжностите в центрoвете и установи, че в ЦНСТДМУ „Васил Левски“ има незаети пет длъжности за детегледачи, а в ЦНСТДМУ „Патриарх Евтимий“ и „Екзарх Йосиф“ общо незаети шест длъжности за детегледачи. Като основен проблем, констатиран при проверките на НПМ в тези социални институции за деца, е липсата на квалифициран персонал, който да полага адекватни грижи за настанените в тях, както и постоянното текучество на персонал поради ниско заплащане и липса на обучения.

Омбудсманът като НПМ отправя препоръка към министъра на труда и социалната политика да се предприемат мерки за увеличаване на възнагражденията на всички служители в центрoвете за настаняване от семеен тип за деца, както и да се организират редовни обучения и квалификационни курсове на служителите от центрoвете за настаняване от семеен тип за деца. След препоръките на омбудсмана МТСП предприема действия в посока увеличаване на бюджета на ЦНСТДМУ, както и на трудовите възнаграждения на служителите. През 2019 г. е предвидено да бъдат обучени 6 000 работещи в социалните услуги лица. Ще се реализират и дейности за супервизия и кризисна интервенция на социалните работници.

– **Дом за медико-социални грижи за деца „Св. Иван Рилски“ – гр. София**

През 2018 г. екип на НПМ извършва повторна проверка на ДМСГД „Св. Иван Рилски“ – гр. София. Домът е с капацитет 70 деца, като към момента на проверката са настанени 36 деца.

Материалната база на дома е стара, спалните помещения са пренаселени, баните и тоалетните са недостатъчни. Като пример може да се даде пето отделение. То разполага с една спалня за 12 деца и една баня и тоалетна.

Екипът на НПМ е заподнат със седмичното меню от 19.11.2018 г. до 25.11.2018 г. като констатира, че менюто на децата е бедно и еднообразно, не е съобразено с

изискванията на Стандарт 9 към Приложение №3 към чл. 48 от Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца. За пример може да бъде посочено, че за цялата седмица като десерт на децата е предвидено кисело мляко, основното ястие за вечеря през цялата седмица е постно, а за обяд е предвидено два пъти пиле и веднъж кюфтета. За седем дни децата нямат нито веднъж сготвено основно ястие от риба, телешко месо или друго подходящо за възрастта.

Съгласно представеното на екипа на НПМ поименно щатно разписание в ДМСГД „Св. Иван Рилски“ – гр. София, са назначени 70 души персонал, като 19 от тях са пенсионери и има 16 незаети щатни бройки.

От всички настанени деца само осем са вписани в регистрите за осиновявания. Част от децата престояват в дома повече от четири години. Многократно екипът на НПМ е заявявал, че дългият престой на деца в институции пряко нарушава техните права. Това причинява не само психични травми на децата, но и ги лишава от възможността да бъдат в семейна среда. Екипът на НПМ се обръща към отдела „Закрила на детето“ към ДСП – Лозенец, да изготви и предостави справка за всяко дете, настанено в ДМСГД „Св. Иван Рилски“ – гр. София: какви мерки са предприети до момента и какви предстоят да бъдат предприети във връзка с намаляване на престоя на децата в дома.

След извършената проверка омбудсманът като НПМ отправя препоръка към министъра на здравеопазването, а именно – да се предостави на екипа на НПМ визията за деинституционализация на дома, да се осъществи поетапно намаляване на капацитета, да се предвидят средства за вътрешен ремонт, да се предоставя на децата качествена храна, съобразена с възрастта им.

Също така НПМ отправя препоръка към директора на ДСП – Лозенец, да изготви и предостави справка на омбудсмана за всяко дете, настанено в ДМСГД „Св. Иван Рилски“ – гр. София: какви мерки до момента са предприети и какви предстоят да бъдат предприети във връзка с намаляване на престоя на децата в дома. Към този момент омбудсманът като НПМ все още не е получил отговор от Министерството на здравеопазването.

#### • **Социални институции за възрастни**

През 2018 г. НПМ извършва повторни проверки в 5 дома за пълнолетни лица с умствена изостаналост (ДПЛУИ), в 3 дома за пълнолетни лица с психични разстройства (ДПЛПР), както и разкритите в съответните области защитени жилища за пълнолетни лица с умствена изостаналост и с психични разстройства.

При извършените проверки се повтарят констатациите от предходните години, че системата за предоставяне на институционална социална грижа все още е нереструктурирана и качеството на социалната услуга за момента не е повишено. Един от основните проблеми е, че домовете често са разположени извън населените места, с лоша пътна и комуникационна инфраструктура, което затруднява достъпа на специалисти. В единични случаи домовете и новоизградените защитени жилища са разположени в градове с възможност за предоставяне на комплексни социални и здравни услуги. В повечето от проверените институции материалната база е остаряла и амортизирана.

НПМ препоръчва на министъра на труда и социалната политика да се предприемат своевременни действия за увеличаване на разходните стандарти на



всички резидентни социални услуги за възрастни хора с цел повишаване качеството на предоставяната грижа.

В Аналитичен доклад на социалните услуги държавно делегирана дейност за пълнолетни лица към 31 май 2017 г. на АСП по отношение на някои от посетените домове за пълнолетни лица с умствена изостаналост и психични разстройства (ДПЛУИ – гр. Баня, община Карлово; ДПЛУИ – гр. Пловдив; ДПЛПР – с. Петково, община Смолян) е направено предложение да се намали поетапно капацитетът, като първа стъпка в тази посока е преустановяване на настаняването в институцията. Към момента на извършените от НПМ проверки е преустановено настаняването единствено в десетте специализирани институции, които са предвидени за закриване.

Препоръката и при предишните посещения на НПМ е да се предприемат действия по деинституционализация, като се ангажират конкретни действия и срокове за изпълнението им. Становището на Министерството на труда и социалната политика е, че този въпрос ще бъде решен с Националната стратегия за дългосрочна грижа (НСДГ) и Плана за действие за периода 2018-2021 г. за изпълнение на НСДГ след изграждането на социални услуги от нов тип, разположени в общността.

Многократно НПМ заявява, че настаняването на деца и лица в институции пряко нарушава техните права.

Настаняването на лице от семейна среда в институция трябва да се прилага като крайна мярка за закрила. Основната препоръка на НПМ е дирекциите „Социално подпомагане“ към АСП да преустановят настаняването на лица в резидентни социални услуги от стар тип и да се ускори процесът на изграждане на нови социални резидентни услуги и на услуги в общността.

Констатацията на НПМ е, че към момента много малък процент от настанените в резидентни социални институции лица ползват услуги в общността, което е предпоставка за потенциални трудности при преместването им в нови социални услуги и е пречка за успешното им бъдещо включване в обществото. Това обстоятелство е в разрез и с Общите европейски насоки за преход от институционална грижа към грижа в общността.

*При извършените проверки могат да бъдат изведени следните примери:*

– В Дом за пълнолетни лица с умствена изостаналост – с. Самуил, община Самуил, материалната база видимо е в добро общо състояние, спалните и санитарните помещения са съобразени с броя на настанените лица. Въпреки това при проверката се установи тежка миризма на мухъл, който е предпоставка за разпространение на респираторни и други заболявания. НПМ установи, че едно от настанените лица е с белодробна туберкулоза и е настанено за лечение в Държавна психиатрична болница – с. Карвуна, област Добрич. При други близо 40 лица са установени отклонения при извършване на проба на манту и е назначена медикаментозна терапия. По информация на директора на дома в ДПЛУИ няма лица с активна форма на туберкулоза. Въпреки това екипът на НПМ счита, че предвид големия брой лица с установени отклонения при проба на манту и тежката миризма на мухъл в дома е необходимо да бъде извършена цялостна проверка от Регионалната здравна инспекция.

*Официалното становище на кмета на община Самуил е, че „миризма, дължаща се на мухъл и влага в институцията, никога е нямало“.*

*От настанените в дома лица 15 души са дееспособни, 71 души са поставени под запрещение с настойник на 69 от тях – директорът на дома, на 2 – медицинската сестра. В тази връзка НПМ отново подчертава становището си, че е необходимо да се*

предприемат действия за промяна на практиката служител на специализирана институция да бъде настойник и/или попечител на голям брой потребители. Това е предпоставка за наличие на конфликт на интереси, което поставя въпроса до колко едно лице, което паралелно изпълнява служебните си задължения, е в състояние оптимално да управлява имуществото на толкова голям брой поставени под запрещение лица.

Към момента на проверката пълнолетните лица не ползват социални услуги в общността, което засилва изолацията им. След отправена препоръка на НПМ са предприети действия за подаване на заявления за ползване услугите на педагог, социален работник и кинезитерапевт от Центъра за социална рехабилитация и интеграция – с. Владимировци, община Самуил.

– Дом за пълнолетни лица с психични разстройства – с. Черни връх, община Смядово, се намира във високопланински и труднопроходим при зимни условия район. Към момента на проверката пълнолетните лица не ползват социални услуги в общността. Следва отправена от НПМ препоръка за изготвяне на уведомителни писма и документи до настойниците на потребителите с цел ползване на услугите на Дневен център за пълнолетни лица с увреждания в гр. Смядово.

– Дом за пълнолетни лица с умствена изостаналост – с. Медовина, община Попово, и Дом за пълнолетни лица с психични разстройства – с. Ровина, община Смолян, могат да бъдат посочени като положителен пример, като в тях съответно 7 души ползват услугите на логопед и психолог в Центъра за социална рехабилитация и интеграция в гр. Попово и 9 души ползват услугите на Дневен център в гр. Смолян. Подадени са и заявления за преместване в подходящи резидентни социални домове в общността.

– В Дома за пълнолетни лица с умствена изостаналост в гр. Пловдив е необходимо извършването на освежителен ремонт в общите и в спалните помещения, както и подмяна на подови настилки. Домуващите ползват общи санитарни помещения, които са крайно недостатъчни спрямо броя на потребителите, в нарушение на чл. 40е, т. 3 и т. 5 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (ППЗСП). В отговор на препоръките на НПМ кметът на община Пловдив е отпуснал средства за извършване на основен ремонт на покрива и спалните помещения и е заложено дофинансиране с цел изграждане на допълнителни санитарни помещения.

Медицинските грижи за потребителите в ДПЛУИ в гр. Пловдив се осъществяват от 4 медицински сестри при щат за 6 бр., и от 7 санитарни при щат от 9 бр. Наличните медицински сестри не могат да осигурят 24-часови медицински грижи на потребителите и дневният им график се покрива от социалните работници. В дома има потребители със соматични увреждания, на инвалидни колички, което налага и полагането на повече грижи. Недостигът на персонал е осезаем при необходимост от настаняване на потребител в болнично лечебно заведение, тъй като лечебните заведения изискват да се осигурява придружител за времето на лечението.

Капацитетът на ДПЛПР в с. Петково, община Смолян, е 100 души с профил за мъже над 18-годишна възраст. Към момента на проверката са настанени 99 лица. Екипът на НПМ установи, че в дома, включително в отделението за лежачо болни, не е изградена рампа за достъп на трудноподвижни лица, поради което те пребивават основно в спалните помещения. За пореден път в своите доклади НПМ се налага да посочи, че с неосигуряването на достъпна среда се нарушават редица нормативни изисквания. След препоръката на НПМ е монтирана рампа за достъп на трудноподвижни лица.

Домуващите и в този дом не ползват социални услуги в общността поради обстоятелството, че подкрепящи социални услуги в общността не са разкрити.

– При посещението на НПМ в Защитени жилища за пълнолетни лица с умствена изостаналост 3 и 4 – гр. Банско, екипът също установи, че въпреки профила на

социалната услуга и обстоятелството, че защитените жилища са разположени на втори и трети етаж, в сградата не е изграден асансьор за трудноподвижни лица.

– При проверка в ДПЛУИ – селище „Качулка“, с. Бяла, община Сливен, екипът на НПМ получи сигнал от лице, ползващо социалната услуга, за насилие върху нея, извършено от служител. В тази връзка и на основание чл. 19, ал. 1, т. 13 от Закона за омбудсмана данните са предоставени на главния прокурор на Република България да разпореди проверка по случая.

Становището на НПМ е, че отдалечеността на специализираната институция, негодната материална база, големият брой потребители и недостатъчният специализиран персонал възпрепятстват предоставянето на качествени социални услуги. Това неминуемо води до влошаване на психосоциалния климат и до липса на доверие между служителите и ползвателите на социалната услуга.

Екипът на НПМ смята, че компетентните органи следва да предприемат спешни мерки в краткосрочен план за намаляване капацитета на институцията и в тази връзка се обръща към изпълнителния директор на АСП с предложение да се изготви план за спешно извеждане на част от потребителите от дома, като им се предостави качествена и подходяща социална услуга, съобразена с индивидуалните им потребности.



## **ГЛАВА ВТОРА.**

### **Въздействие върху нормативната уредба**

**В глава втора** са представени действията на омбудсмана в защита на правата на гражданите чрез въздействие върху нормативната уредба. Тя включва:

- Искания да Конституционния съд;
- Тълкувателни решения;
- Становища и законодателни предложения.

- **Въздействие върху нормативната уредба**

Графика 29: Жалби и сигнали по вид нарушение за периода 2016-2018 г., брой



- **Искания до Конституционния съд**

През 2018 г. след провеждани обсъждания и консултации с членовете на Консултативния конституционен съвет към институцията омбудсманът **отправя две искания до Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на законови разпоредби, с които се нарушават права и свободи на гражданите.**

**1. Искане за установяване на противоконституционност на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката в частта „което е индивидуален административен акт“**

В искането на омбудсмана се посочва, че разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката в частта „което е индивидуален административен акт“ противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Основния закон, поради което следва да бъде обявена за противоконституционна. По искането е образувано конституционно дело №8/2018 г.

Съгласно оспорваната от омбудсмана норма на Закона за енергетиката решението на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), с което се утвърждават пределни цени на електрическа енергия и природен газ, е индивидуален административен акт и не може да бъде обжалвано от гражданите в съда.

Според чл. 13 от Закона за енергетиката Комисията за енергийно и водно регулиране като държавен орган се произнася с мотивирани решения, които са индивидуални или общи административни актове. Омбудсманът подробно аргументира, че индивидуалните административни актове по чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката, с които се утвърждават пределни цени, засягат пряко и непосредствено права и законни интереси на неопределен брой граждани –

потребители на електрическа енергия, тъй като утвърдените цени се отразяват пряко на цените по договорите с потребителите на енергийни услуги.

В резултат от възприетото законодателно решение на практика гражданите се лишават от право на защита, когато са нарушени или застрашени техни права и законни интереси, както повелява чл. 56 от Конституцията, тъй като законодателят ограничава възможността им в качеството им на потребители да оспорват решенията на КЕВР пред съда с довода, че оспорващият не е адресат на административния акт и затова няма правен интерес от оспорването.

Според мотивите на омбудсмана оспорваната разпоредба влиза в противоречие и с чл. 4, ал. 1 (правовата държава) и чл. 120, ал. 2 (правото да се обжалват административни актове) от Конституцията, тъй като въвежда ограничения на конституционни права. Принципът за правовата държава изисква от законодателя да урегулира обществените отношения чрез ясна безпротиворечива правна уредба, която не затруднява правоприлагането, както и правото на защита на гражданите при нарушаване на техни права и законни интереси. В конкретния случай чл.13, ал. 9 от Закона за енергетиката регламентира възможността за обжалване на актове на Комисията за енергийно и водно регулиране, а разпоредбата на чл. 36, ал. 2 от същия закон обявява решенията на Комисията за утвърждаване на пределни цени за доставка на електрическа енергия и природен газ на гражданите за индивидуални административни актове, които не подлежат на обжалване.

С Определение за допустимост от 17.04.2018 г. Конституционният съд допусна за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за обявяване противоконституционността на разпоредбата на чл. 36а, ал.2 от Закона за енергетиката в частта „което е индивидуален административен акт“.

С решение на Конституционния съд №1 от 3.07.2018 г. искането на омбудсмана е отхвърлено. В мотивите се посочва, че тъй като с решението на КЕВР се създава пределна цена, представляваща ограничение за предложителя да договаря с потребителя по-висока цена, което възниква, преди да бъде направена самата оферта до потребителя, то тогава индивидуалният административен акт-решение на КЕВР не засяга права на неограничен кръг лица и не засяга пряко права и свободи на гражданите по чл. 56 и чл. 120 от Конституцията. Тъй като искането не съдържа други основания в рамките на чл. 150, ал. 3 от Основния закон, съгласно който омбудсманът може да иска установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите, според съда то следва да бъде отхвърлено.

Решението на КС, с което се отхвърля искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката, е подписано с две особени мнения. В тях е посочено, че:

– даването на правна квалификация на акта по чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ в самия закон накърнява правото на съда да се произнася по правния спор, т.е. законодателната власт присвоява управленски правомощия, които Конституцията не ѝ е предоставила, което от своя страна нарушава принципа на разделение на властите;

– оспорената разпоредба пряко противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, като отнема правото на граждани и юридически лица да обжалват решението на КЕВР, с което се въвеждат регулирани цени на електрическа енергия и

природен газ. При властнически регулиран пазар повишаването на пределната цена винаги е в полза на продавача и в тежест на купувача. Ето защо и двамата са процесуално легитимирани да оспорват акта, който я установява. Ограничаването или изключването на процесуалната легитимация на продавача и/или купувача да оспорват акта ограничава независимия контрол върху самия акт. Това е добре за властта, но лошо за подвластния.

Искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на чл. 36а, ал. 2 от ЗЕ е подадено в КС на 19.03.2018 г. С писмо от същата дата омбудсманът се обръща по същия казус до председателя на НС. В писмото си до НС омбудсманът призовава проблемът с необжалваемостта на решенията на КЕВР за утвърждаване на пределни цени на електрическа енергия и природен газ, който прегражда пътя на гражданите за защита на техни права и законни интереси, да бъде поставен на вниманието на народните представители и да бъде задействана евентуална промяна в чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката. Една година по-късно такава законодателна промяна все още не е предложена. Пределната висока цена на електрическата енергия и природния газ остана за сметка на неопределения брой български граждани – потребители на съответната услуга.

**2. Искане за установяване на противоконституционност на чл. 227а, чл. 235а, чл. 242 а от Административнопроцесуалния кодекс** (обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г.), чл. 40, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация, създадена с § 125, т. 3 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г.), чл. 13, ал. 6 и ал. 7 от Закона за социално подпомагане, създадени с § 130 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г.), чл. 10, ал. 6 и чл. 14а, ал. 1 от Закона за семейни помощи за деца, създадени с § 133 от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 77 от 2018 г.).

Оспорените от омбудсмана разпоредби на чл. 227а, чл. 235а и чл. 242а от Административнопроцесуалния кодекс засягат прекомерното увеличение на таксите в касационното производство. Съгласно искането на омбудсмана те противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 56, чл. 60, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 от Конституцията на Република България.

В мотивите на искането се посочва, че съдебният контрол за законност на актове и действия на административните органи в една правова държава се осъществява съгласно Основния закон чрез административното правораздаване (чл. 120 от Конституцията). Правото на защита (чл. 56 от Конституцията) е основно право с всеобщ и универсален характер, с което разполага всеки гражданин за защита на нарушени права и законни интереси. Ефикасното упражняване на това право може да се случи само в рамките на съдебния процес. При упражняване на своите права и свободи личността е подчинена само на установени със закон ограничения, целящи признаване и зачитане на права и свободи на другите. Ето защо омбудсманът намира за неоснователни мотивите на законодателя, че увеличението на таксите в касационното обжалване ще предотврати злоупотребите с право на жалба и сезиране на касационна инстанция, като подчертава, че не може да се прави паралел между възможността за касационно производство и злоупотребата с право.

Съгласно оспорените от омбудсмана разпоредби таксите за граждани в касационното обжалване нарастват 14 пъти, а това увеличение не отговаря на реалното увеличение на доходите им, което е в противоречие с чл. 60, ал. 1 от

Конституцията. Таксите за касационно обжалване от страна на сдружения и фондации нарастват 74 пъти, което е необяснимо голямо увеличение, при положение че минималният брой членове на сдружение е седем. Прекомерното нарастване на таксите е икономически необосновано, а като се има предвид, че е необходимо гражданите да заплатят и разходи за представляващо ги лице, то може да се заключи, че техни основни права на защита и обжалване са сериозно застрашени.

Друг съществен момент в оспорената разпоредба на чл. 227а, ал. 1 от АПК е, че въвежда задължение за плащане на такса при касационно обжалване от държавни и общински органи на местното самоуправление. Държавните и местните органи ще внасят дължимите такси от бюджета си, който се формира от средства на данъкоплатеца, а при загубване на делото от гражданина тези разноси и разноските за адвокат ще останат за негова сметка. Следователно при всички случаи финансовата тежест пада върху гражданите, които търсят правосъдие по отношение на засягащи ги административни актове, действия и бездействия на администрацията.

Оспорени са и разпоредбите на чл. 40, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация, въвеждаща едноинстанционно производство за обжалване на решения по ЗДОИ; на чл. 13, ал. 6 и 7 от Закона за социалното подпомагане, регламентираща едноинстанционно производство по отношение обжалването на заповедите и решенията на директора на регионална дирекция „Социално подпомагане“ по отношение отпускането на социални помощи и на чл. 10, ал. 6 и чл. 14а, ал. 1 от Закона за семейни помощи за деца, която въвежда едноинстанционно производство относно обжалването на заповеди на директора на дирекция „Социално подпомагане“ във връзка с отпускането на семейни помощи за деца. Тези норми премахват постигнатия двуинстанционен съдебен контрол на правото за достъп до информация и върху актове на администрацията, които пряко засягат същностни права на лица с особен социален статут.

Омбудсманът посочва, че е недопустимо защитата на основни конституционни права да е с по-малък интензитет от тази на други права. Недопустимо е също и чрез изключването на съдебно обжалване пред втора инстанция да се изключи приложението на чл. 125, ал. 1 от Конституцията, съгласно който „Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване“. По този начин ВАС се лишава от ролята му на законен надзорник. Друг съществен елемент от мотивите в подкрепа на противоконституционността на оспорваните текстове, създадени с ПЗР на ЗИД на АПК, е, че касационното обжалване разглежда пороците и законосъобразността на първоинстанционното съдебно решение, а не на самия административен акт. Отказът да се предостави достъп до касационна инстанция по дела, засягащи основни конституционни права, означава, че тези права могат да бъдат признати или отказани с недопустими или нищожни съдебни решения.

С определение на Конституционния съд от 9.10.2018 г. искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на разпоредби от АПК е допуснато за разглеждане по същество.

Делото е присъединено към к.д. №12/2018 г., образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредби от ЗИД на АПК (обн. ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.) за съвместно разглеждане и решаване, тъй като предметът на двете искания се припокрива. Към момента на



вносянето на Годишния доклад за дейността на омбудсмана за 2018 г. Конституционният съд не се е произнесъл с решение по оспорените разпоредби.

#### • *Тълкувателни решения*

През 2018 г. Върховните съдилища се произнасят по 2 отправени от институцията на омбудсмана искания за образуване на тълкувателни дела за противоречива съдебна практика.

С Тълкувателно решение от 10 юли 2018 г. Върховният касационен съд се произнася по тълкувателно дело №1/2015 г. по искане на омбудсмана за постановяване на тълкувателно решение по следните въпроси: „1. Допустимо ли е насочване на изпълнението върху движима вещ, предмет на особен залог, срещу трето лице, придобило вещта след вписването на договора за особен залог, и има ли то положението на залогодател по смисъла на чл. 13, ал. 1 ЗОЗ (редакция до ЗИД ЗОЗ, ДВ, бр., 105/2016 г., в сила от 30.12.2016 г.), ако разпореждането с вещта не е вписано по неговата партида?; 2. Оригинерен или деривативен способ на придобиване на собственост върху имота е продажбата на недвижим имот като част от заложено по реда на ЗОЗ (редакция до ЗИД ЗОЗ, ДВ, бр. 105/2016 г., в сила от 30.12.2016 г.), търговско предприятие и съответно дали с извършване на проданта по реда на ЗОЗ се погасяват наложени възбрани и/или вписани ипотечи върху имота?; 3. След извършване на публична продажба на недвижим имот подлежат ли на заличаване възбраните, вписани върху имота преди началото на публичната продажба?“

Съдът постановява, че трето лице, придобило движима вещ, предмет на договор за особен залог, след вписване на договора в Централния регистър на особените залози има положението на залогодател по смисъла на чл. 13, ал. 1 ЗОЗ (редакция до приемане на ЗИД ЗОЗ с ДВ, бр. 105/2016 г., в сила от 30.12.2016 г.), ако е придобило вещта от вписан залогодател или ако към момента на придобиването на вещта е знаело за учредения върху нея особен залог, независимо от липсата на вписване на залога по партида на праводателя му в Централния регистър на особените залози. Не е допустимо насочване на изпълнение по реда на ЗОЗ (редакция до приемане на ЗИД ЗОЗ с ДВ, бр. 105/2016 г., в сила от 30.12.2016 г.) върху движима вещ, предмет на особен залог, срещу трето лице – приобретател на тази вещ, което има положението на залогодател по смисъла на чл. 13, ал. 1 ЗОЗ (при посочената редакция на закона), ако разпореждането с вещта не е вписано по неговата партида в Централния регистър на особените залози. Приема още, че продажбата на недвижим имот като част (елемент) от заложено по реда на ЗОЗ (в редакция до приемане на ЗИД ЗОЗ с ДВ, бр. 105/2016 г.) търговско предприятие е деривативен придобивен способ. Вписаните ипотечи и възбрани се запазват. Погасяват се само залозите, учредени по реда на ЗОЗ.

По третия поставен въпрос съдът определя, че вписаните възбрани по реда на чл. 397, ал. 1, т. 1 ГПК или наложени в производство по индивидуално принудително изпълнение по чл. 451 ГПК и чл. 452, ал. 2 ГПК не се заличават след провеждане на публична продажба на възбранения недвижим имот освен в изрично предвидените от закона хипотези.

С Тълкувателно решение №1/2018 г. от 17.09.2018 г. Върховният административен съд се произнася по отправено от омбудсмана искане по въпроса: „Какъв е правният характер на срока по чл. 216, ал. 7 от Закона за устройство на територията (преклузивен или инструктивен), в който началникът на регионалната

дирекция за национален строителен контрол (РДНСК) или упълномощено длъжностно лице следва да се произнесе по постъпилите жалба или протест, заедно с административната преписка по издаване на обжалвания акт?“ Съдът приема, че срокът по чл. 216, ал. 7 от Закона за устройство на територията, в който началникът на регионалната дирекция за национален строителен контрол или упълномощено от него длъжностно лице следва да се произнесе по постъпили жалба или протест срещу акт по чл. 216, ал. 1 от Закона за устройство на територията, е инструктивен.

- **Становища и законодателни предложения**

За 2018 г. в институцията постъпват 133 искания за сезиране на Конституционния съд; 306 искания за промени в нормативната уредба и 13 искания за тълкувателни решения.

В търсене на нормативни разрешения на проблемите на хората с увреждания премина почти цялата 2018 г. за омбудсмана и експерти от институцията. Изцяло изработен от експерти в институцията и внесен в НС за припознаване, обсъждане и гласуване е Законът за личната помощ, а в изработването на Закона за хората с увреждания и Закона за социалните услуги е взето активно участие.

- **Кодекс на труда**

Заедно със синдикатите – КНСБ и КТ „Подкрепа“, омбудсманът внася в парламента законодателни промени, отнасящи се до чл. 245, ал. 1 от Кодекса на труда, който дава право на работодателите, при добросъвестно изпълнение на задълженията на работника, да изплаща едва 60% от полагащото му се трудовото възнаграждение.

- **Кодекс за социално осигуряване**

В края на 2017 г. с оглед проблемите на миньори от закрити или закриващи се рудници да се пенсионира, след проведена среща с министър-председателя, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика и управителя на Националния осигурителен институт е взето решение за разрешаване на проблема със заварените случаи. В началото на 2018 г. омбудсманът внася и предложение за законодателни промени в Кодекса за социално осигуряване с цел недопускане и занапред на подобни случаи, което е прието от народните представители.

- **Изборен кодекс**

Проблемите на гражданите, свързани с упражняването на изборителните им права, ангажираха институцията на омбудсмана и през 2018 г.

Изпратено е отворено писмо, в което омбудсманът призовава народните представители да не допускат поредно неспазване на разпоредбите от Изборния кодекс, в частта за машинното и електронното дистанционно гласуване. Повод за писмото са опасения на граждани, че за 2019 г. не са предвидени средства по бюджета на Централната изборителна комисия, които да осигурят и обезпечат провеждането на машинно и електронно дистанционно гласуване.

- **Закон за семейните помощи за деца**

В края на 2017 г. омбудсманът започва кампания в защита на правата на децата, останали без единия или двамата си родители. В хода на кампанията е внесено предложение за законодателни промени, касаещи облекчаване на условията за получаване на наследствена пенсия и отпадане на подходящия критерий при

получаването на персонална пенсия или алтернативно отпускане на социални месечни помощи на децата, останали без родителска подкрепа. Заедно с предложението за нормативни промени, е изпратено и писмо до министър-председателя с препоръка за получаване на месечна помощ от всички деца, без значение дали се отглеждат от баба и дядо, или са настанени в приемно семейство, за увеличаване размера на персоналната пенсия, както и относно възможността за получаване на стипендия от всички деца, останали без родители, независимо от възрастта им.

През 2018 г. е прието изменение в Закона за семейните помощи за деца, с което е отпусната месечна помощ на деца, които не отговарят на условията за получаване на наследствена пенсия, без подоходен критерий, като размерът на помощта се определя в Закона за държавния бюджет.

– ***Закон за местното самоуправление и местната администрация***

Заедно с Националното сдружение на местните обществени посредници, омбудсманът внася в НС проект за промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация, регламентиращ избора и правомощията на обществените посредници в общините. Това става след обществена дискусия, организирана в парламента. Законопроектът предвижда избор на обществен посредник с обикновено мнозинство, целево финансиране от държавния бюджет за обезпечаване работата на местния омбудсман, продължителност на мандата, ред за отчитането на годишната му дейност пред общинския съвет, правомощия и основания за предсрочно освобождаване.

– ***Закон за омбудсмана и Правилник за организацията и дейността на омбудсмана***

Приети са промени в Закона за омбудсмана като занапред общественият защитник и неговият заместник ще се избират с явно гласуване. Целта на измененията е привеждане на Закона за омбудсмана в съответствие с най-високите световни стандарти на ООН, предвидени в Парижките принципи. Според тях омбудсманът трябва да притежава възможно най-широк мандат, за да защитава гражданите от посегателства не само от страна на публичните институции, но и от страна на частния сектор. Частните субекти също трябва да зачитат правата на човека и държавите имат задължение да защитават гражданите от злоупотреба с тези права, включително от частния сектор – право на собственост, услуги, трудова заетост и др. Това е ключова препоръка на ООН и ОССЕ към България.

В съответствие с промените в Закона за омбудсмана са изменени и разпоредби от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана.

– ***Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, Закон за държавния бюджет, Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване***

За поредна година омбудсманът изразява становища по законопроектите за Националната здравноосигурителна каса, за държавния бюджет и за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2019 г., в които се засягат социално-икономически права на гражданите. Наред с конкретни аргументи по заложените за 2019г. показатели, е отбелязано безпокойство от опита, чрез бюджетните закони, в противоречие с действащата нормативна уредба, да се изменят други закони, които

имат пряко отношение към живота на българските граждани, без да е извършена предварителна оценка на въздействието и обществено обсъждане на нормативния акт.

Допълнително е отправена препоръка обезщетението, което Фондът за гарантирани вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя отпуска, да се увеличи, тъй като има граждани, които получават по-високи възнаграждения и предвид действащия и заложен за 2019 г. „таван“, на практика не могат да бъдат адекватно и справедливо компенсирани.

– ***Закон за фалита на физически лица***

Омбудсманът организира форум на тема „Уредба на фалита на физически лица в Република България – възможности и перспективи“, на който представи концепция за законопроект за несъстоятелност на физическите лица. Изготвянето на законопроекта е сред приоритетите на обществения защитник за 2018 г., тъй като България е единствената държава в ЕС, която няма законодателна уредба за личния фалит, а и това е и обществено значим за българските граждани проблем.

Концепцията е изработена от работна група, включваща експерти, магистрати, представители на съсловни и граждански организации, и предвижда от тази процедура да могат да се възползват, както физически лица, предприемачи, т.е. упражняващи свободна професия или физическа дейност без качеството на търговец, но също така и физически лица потребители, като се постигне баланс между интересите на кредиторите и длъжниците.

– ***Становище относно т.нар. „екотакси“***

Проблемът с продуктите такси или т.нар. „екотакси“, регламентирани в Наредбата за определяне на реда и размера за заплащане на продуктовата такса, актуален е и през 2018 г. Във връзка с проект за изменение на Наредбата и след организирана съвместно със Сдружението за правна помощ на потребителите обществена дискусия по темата, е изпратена препоръка до министъра на околната среда и водите против поредното увеличаване на размера на продуктите такси, като се посочи също, че е необходимо осигуряване на прозрачност относно тяхното разходване, отчитане и постигнатия ефект за околната среда.

– ***Становища по законопроекти***

Омбудсманът изпраща до НС становища относно предвижданите изменения и допълнения на Закона за управление на отпадъците №802-01-17, и по-конкретно § 1 и § 2, касаещи въвеждането на продуктови такси върху облеклата, предназначени за втора употреба; Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, Наказателния кодекс, Кодекса за застраховането и др.



## **ГЛАВА ТРЕТА.**

### **Наблюдение на изпълнението на международните актове в областта на правата на човека**

**Глава трета** съдържа:

- Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи;
- Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания;
- Конвенцията на ООН за правата на децата.

# 1. Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи

---

Наблюдението на изпълнението на международноправните актове в областта на правата на човека се осъществява от омбудсмана на Република България на основание на Парижките принципи на ООН и на Закона за омбудсмана. По силата на чл. 19, ал. 1, т. 10 от ЗО омбудсманът има изрично правомощие да наблюдава и насърчава ефективното прилагане на конвенциите за защита на правата на човека, по които Република България е страна.

На базата на постоянно наблюдение на начина, по който държавата прилага международноправните актове за защита на правата на човека, омбудсманът изработва становища и формулира препоръки.

Наред с това за изпълнение на своето правомощие за насърчаване и защита на правата на човека омбудсманът включва в Годишния си доклад самостоятелна част, в която оценява както степента, в която националното законодателство е приведено в съответствие със съдържанието на всяка от конвенциите, така и практиките по нейното прилагане от страна на националните институции.

По отношение на оценката за ЕКПЧ основни критерии са изпълнението на окончателните осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека срещу България и съобразяването на националното законодателство с неговата практика.

На 10 декември 2018 г. се навършват 70 години от приемането на Всеобщата декларация за правата на човека от Общото събрание на ООН. По този начин ООН за първи път потвърди, че зачитането на вроденото достойнство на човека, равнопоставеността и неделимостта на всички основни права са в основата на свободата, справедливостта и мира в света.

Всеобщата декларация за правата на човека е първият международноправен акт, който признава универсалния характер на правата на личността и оповестява, че всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права.

Макар да няма задължителен характер, Всеобщата декларация за правата на човека се е превърнала в част от международното обичайно право и в този смисъл обвързва за спазване на принципите и нормите си всички държави в света. Тя има отражение върху всички международноправни актове, създадени в годините след нейното приемане, като налага каталог с основни права, които могат да бъдат открити в националното законодателство на повечето държави в света. По този начин международноправните норми за защита на правата на човека се унифицират и се създават универсални гаранции за тяхното спазване и защита.

В деня на годишнината от приемането на Всеобщата декларация за правата на човека събитието е отбелязано с публична лекция на омбудсмана пред студенти и преподаватели от Университета за национално и световно стопанство.

- **Наблюдение на напредъка по изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ и препоръките от Комитета на министрите към Република България**

На основание чл. 46, ал. 1 от ЕКПЧ като страна по Конвенцията България е длъжна да изпълнява окончателните решения на ЕСПЧ, установяващи нарушения на Конвенцията, както и тези, потвърждаващи постигнатите между страните приятелски споразумения.

Изпълнението на решение на ЕСПЧ се изразява в предприемането от страна на държавата на индивидуални мерки, които в максимално възможна степен да възстановят положението на жалбоподателите преди нарушението, и на общи мерки (например промени в законодателството, съдебната практика и др.), чиято цел е избягване на бъдещи подобни нарушения.

Изпълнението на окончателните решения на ЕСПЧ е поставено под наблюдението на Комитета на министрите на Съвета на Европа (чл. 46, ал. 2). Българската държава има задължение да изпълнява тези решения и в тази връзка следва периодично да изпраща актуална информация относно предприетите мерки. Комитетът на министрите изготвя годишен доклад с информация за всяка държава страна по ЕКПЧ.

Изпълнението на решенията на ЕСПЧ не се ограничава до изплащането на определеното от Съда обезщетение, а включва и привеждане на националното законодателство и съдебната и административната практика в съответствие с юриспруденцията на ЕСПЧ. Именно този подход предоставя възможност за предприемането на мерки от общ характер с превантивен ефект по отношение на сходни нарушения, така че в бъдеще ЕКПЧ да не бъде нарушавана.

В национален план координацията по изпълнение на решенията на ЕСПЧ се осъществява от страна на Министерството на правосъдието. След 2012 г. въз основа на решение на 41-вото НС министърът на правосъдието внася обобщен годишен доклад по изпълнение на решенията на ЕСПЧ. По този начин Парламентът има възможност да осъществява контрол върху процеса на привеждане на националното законодателство в съответствие с практиката на ЕСПЧ и да бъде информиран за необходимите законодателни промени.

Обобщени данни за статуса на делата срещу България пред ЕСПЧ и делата в процедура по засилено наблюдение може да бъде открита в специален документ, подготвян от Отдела за изпълнение на решенията на ЕСПЧ. Информацията за България е достъпна на интернет адрес: <https://rm.coe.int/1680709740>.

Информация за решенията, чието изпълнение е приключило, е налична в Годишния доклад на Комитета на министрите, на сайта за решенията на ЕСПЧ: <http://hudoc.exec.coe.int/eng> и в Годишния доклад на министъра на правосъдието. Тези дела са закрити със заключителна резолюция от Комитета на министрите въз основа на негова преценка, че държавата е изпълнила своите задължения и е предприела съответните мерки от индивидуален и общ характер.

- **Общи констатации за изпълнението на окончателни решения на ЕСПЧ през 2018 г. по смисъла на чл. 46 от ЕКПЧ**

- **Общи констатации за изпълнението на осъдителните решения срещу България**

Както и в предишни години може да се направи изводът, че индивидуалните мерки за изпълнение, предвидени в решенията на Съда, не поставят проблеми по отношение на изплащането на определените от съда обезщетения. В редица случаи обаче те също са пречка пред изпълнение на решението. Индивидуалните мерки са сериозен проблем при някои групи решения, като например при групата решения Великова, където Комитетът на министрите изисква възобновяване на наказателните производства, а българската държава отказва да го направи.

Процесът по изплащане на обезщетение и информиране на компетентните органи за евентуалната необходимост от допълнителни индивидуални мерки (например възобновяване на съдебното производство и др.), както и процесът по превод на решенията и тяхното разпространение се координира от дирекция ППРБЕСПЧ, като стриктно се следи за спазване на съответните срокове и достигане на решенията до най-широк кръг компетентни органи и лица. В допълнение към това всички решения се публикуват на интернет страницата на Министерството на правосъдието и на портала: [Humanrights.bg](http://Humanrights.bg).

От своя страна общите мерки за изпълнение на решенията на ЕСПЧ също поставят много и сериозни въпроси. Някои решения на ЕСПЧ разкриват систематични и структурни проблеми, свързани с необходимост от законодателни промени или промени в съдебната практика. Поради това много от тях остават неизпълнени в продължение на години от страна на националните институции.

Една от основните причини за това е фактът, че изпълнението изисква активни усилия от страна на различни институции, които в много от случаите не предприемат изискваните от ЕСПЧ действия. Сериозен проблем съставлява и изпълнението на решенията на ЕСПЧ, чиито мерки са компетентността едновременно на няколко институции, които независимо от настойчивите препоръки на Министерството на правосъдието не ги изпълняват.

Липсата на координация и ефективно сътрудничество между отделните държавни органи са определящи за основната констатация за 2018 г., а именно че няма осезаем напредък в процеса на закриване на наблюдението върху неизпълнените осъдителни решения на ЕСПЧ, особено що се отнася до решения в процедура по засилено наблюдение от страна на Комитета на министрите.

Затова не е изненадващ фактът, че по-голямата част от препоръките на омбудсмана от предходните години остават непроменени в доклада за 2018 г.

Макар по някои от делата да има придвижване в процеса на изпълнението, на този етап то се изразява единствено в напредък в работата на работни групи, които са сформирани преди дълъг период от време.

По отношение на напредъка на България по изпълнение на решенията под наблюдение от страна на Комитета на министрите през 2018 г., могат да бъдат направени два основни извода, които будят сериозна тревога.



На първо място, общият брой на решенията, подлежащи на изпълнение и наблюдавани от Комитета на министрите, не е намалял. Статистиката показва, че към 31 декември 2018 г. неизпълнените решения на ЕСПЧ са 208<sup>13</sup>. За сравнение броят на решенията, които са в тази ситуация към 31 декември 2017 г., е 207.

През 2018 нови 36 осъдителни решения са поставени под наблюдение от Комитета на министрите. Броят им е по-висок в сравнение с 2017 г., когато те са 33.

По този начин трудно може да се усети ефектът от иначе положителния извод, че през същата година 36 дела са приключени с финална резолюция. Прави впечатление обаче, че броят на тези приключени дела е значително по-малък от делата, приключени през 2017 г. (116).

Тези данни показват, че положителната тенденция към намаляване на оставащите за изпълнение решения, която се наблюдаваше през 2017 г., за съжаление не се запазва през 2018 г., когато се наблюдава устойчивост на високия им брой.

На второ място, през 2018 г. не е намалял и броят на решенията, които са поставени от Комитета на министрите в процедура по засилено наблюдение, тъй като не са изпълнени в течение на много години.

По отношение на тях може да се направи изводът, че броят им остава устойчиво висок, почти непроменен в сравнение с 2017 г. и тенденцията България да не изпълнява голям брой осъдителни решения в продължителен период от време се запазва.

През 2018 г. решенията под засилено наблюдение срещу България, чието изпълнение е наблюдавано от Комитета на министрите, е 102, в сравнение с 2017 г., когато те са 108.

Негативната тенденция остава устойчива и липсата на напредък в изпълнението оставя България далеч зад държави, които до миналата година са в ситуация, сходна на България.

Особено показателен е примерът на Франция, която показва забележителен напредък в това отношение. От общо 1 006 решения в процедура по засилено наблюдение през 2016 г. тя успява да приключи 969. Към 2017 г. Франция има само 37 неизпълнени решения, наблюдавани от Комитета на министрите, а за 2018 г. остават само 4 осъдителни решения, които са неизпълнени.

Италия също е сред държавите, която бързо стопява броя на осъдителните решения под засилено наблюдение и постига напредък: през 2016 г. тя има 2 350 неизпълнени решения, през 2017 г. броят им е намалял до 389, а през 2018 г. те са 184.

Наред с това в регионален план може да бъде отбелязано, че броят на неизпълнените от България решения, наблюдавани от Комитета на министрите, продължава да бъде много висок, особено на фона на държави като Полша (56), Хърватия (22). Швейцария (2), Чехия (2), както и държави като Германия, Финландия,

---

<sup>13</sup> Актуалността на данните е към 31.12.2018 г., източник Country Factsheet, <https://rm.coe.int/1680709740>.

Нидерландия, Швеция и Дания, които за 2018 г. вече нямат нито едно решение под засилено наблюдение.

Безспорно сред държавите-членки на Съвета на Европа има и такива, които са с по-голям брой осъдителни решения от България. Сред тях са Румъния (252), Русия (1 882), Турция (710), Украйна (1 400), но тези държави са традиционно определяни като страни с тежки проблеми в защитата на основните права и свободи на гражданите, а и относителният брой на тяхното население е значително по-висок от този на нашата държава.

В този смисъл и през 2018 г. продължава да е валиден изводът, че с този брой осъдителни решения под засилено наблюдение, изчислени към броя на населението на България, се оказва, че ние имаме един от най-високите дялове неизпълнени съдебни решения, постановени от Европейския съд по правата на човека.

Запазва се и тенденцията, че при България осъдителните решения за съжаление засягат почти всички текстове на ЕКПЧ, което налага предприемане на много на брой и различни мерки.

Не на последно място, тревожни са изводите за сумите, които България е платила като обезщетения през 2018 г. За съжаление тенденцията, при които сумата намалява, не се запазва през 2018 г., когато България изплаща 747 161 евро. За сравнение сумата на изплатените обезщетения през 2017 г. е 641 535 евро.

Може да се направи изводът, че размерът на сумата за обезщетения, която България изплаща през 2018 г., е значително по-висок в сравнение с други държави-членки на Съвета на Европа.

Показателен е примерът на Финландия, която през 2017 г. плаща 28 502 евро, а за 2018 г. не е платила нито едно обезщетение за нарушени права.

Остават валидни изводите, които са направени през предходните години, а именно:

- боят на решенията, които се намират под засилено наблюдение за повече от десетилетие остава значителен;
- броят на новите решения, поставени под наблюдение през 2018 г, остава висок;
- броят на решенията, по които препоръките на ЕСПЧ са изпълнени, все още е несравнимо по-малък от тези, по които не е постигнат напредък;
- България плаща изключително високи суми за обезщетение на нарушени права.

Макар по отношение на почти всички осъдителни решения в годините след тяхното постановяване да са предприемани действия за изпълнение, мерките по решенията, които продължават да са под засилено наблюдение, са палеативни и неефективни. Те не са достатъчни за закриването на наблюдението въпреки изготвените анализи и сформирани работни групи.

Поради това обстоятелство препоръките по изпълнението на такива решения почти не се променят.

И през 2018 г. за България остава валидна ситуацията, при която страната ни ще продължи да бъде осъждана по сходни казуси и занапред и да плаща високи суми

за обезщетения, а същевременно правата на гражданите ще продължат да бъдат нарушавани.

Тази ситуация е неприемлива и следва да бъде прекратена.

Както и в предишни години, омбудсманът се ангажира да съдейства и да окаже подкрепа на министъра на правосъдието чрез отправяне на препоръки към отговорните институции за предприемане на конкретни действия по осъдителните решения срещу България.

### **Основна препоръка:**

През 2018 г. основната препоръка на омбудсмана се отнася до засилване на механизмите на координация между различните институции, които са отговорни за изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ срещу България. Липсата на напредък в това отношение през 2018 г. за пореден път доказва, че се налага прилагането на общи мерки по превенция, които държавата да предприеме, но на този етап липсва политическа воля за това.

Наблюдението на омбудсмана за 2018 г. отново показва, че следва да бъдат предприети мерки за засилване на ролята на МП и на Дирекция „ППРБЕСПЧ“ по координация на процеса по привеждане на националното законодателство и практиката на институциите в съответствие с решенията на ЕСПЧ.

Логично е координацията на процеса на изпълнението да продължи да се осъществява от ППРБЕСПЧ, но да се помисли за нов формат, в който тя да се реализира, за да бъде значително по-ефективна и да се постигне реален напредък. Това се отнася особено за случаите, в които се изисква предприемане на действия от страна на изпълнителната власт, както и за мерки, които могат да бъдат изпълнени само с промяна в съдебната или административната практика или с предприемане на законодателни мерки.

По тази причина омбудсманът предлага създаването на междуведомствен координационен съвет, включващ представители (експерти) на всички национални институции, които следва да бъдат пряко ангажирани в процеса по координиране и наблюдение на изпълнението на мерките за изпълнение на осъдителните решения на ЕСПЧ.

Подобен механизъм може да осигури ефективното изпълнение на решенията на ЕСПЧ и ползотворно сътрудничество между компетентните органи и институции в тази област.

Наред с това този орган може значително да повиши информираността по отношение на практиката на ЕСПЧ и стандартите за спазване на основните права на човека. Това реално ще доведе до намаляване на осъдителните решения, които са в процедура по засилено наблюдение от страна на Комитета на министрите в продължение на много години.

Привеждането на националното законодателство и практика в съответствие с ЕСПЧ и практиката на ЕСПЧ ще осигури и по-ефективно гарантиране на спазването на основните права и свободи на българските граждани.

В подобен междуведомствен координационен механизъм е удачно да бъдат включени най-вече представители на изпълнителната власт.

Механизмът би бил ефективен обаче само ако на заседанията му присъстват и представители на съдебната и законодателната власт.

Удачно би било съветът да се събира на периодични заседания (поне четири заседания в годината), за да могат неговите членове да обсъждат мерките, които следва да бъдат предприети, да поемат ангажимент за тяхното изпълнение, да осигурят координация на изпълнението в собствената си институция и да предоставят информация за напредъка.

Част от този координационен процес трябва да бъде и националният омбудсман в ролята му на обществен защитник, който насърчава прилагането на конвенциите за защита на основите права и свободи на личността, както и независими експерти и представители на неправителствени организации.

### **Други препоръки:**

За поредна година омбудсманът напомня, че след влизане в сила на разпоредбата на чл. 28, ал. 3 от Закона за нормативните актове в края на 2016 г. националният механизъм за извършване на преглед за съответствие на нормативните актове с ЕКПЧ следва да се прилага както от изпълнителната, така и от законодателната власт<sup>14</sup>.

Практика, при която по отношение на законопроектите, предлагани от страна на народните представители, не се извършва справка за съответствие с ЕКПЧ и с практиката на Европейския съд по правата на човека, може да доведе до нови осъждания на България в Страсбург.

В този смисъл е удачно да бъдат обмислени законодателни промени, които да предвидят предварителна оценка за съответствие на законодателните предложения на народните представители с ЕКПЧ, когато те се отнасят до основни права и свободи на гражданите.

На следващо място, следва да бъде направена общата констатация, че България изостава в процеса на присъединяване към международноправни актове, които допускат възможност за гражданите да отправят жалби към наднационални (конвенционни) органи в случай на техни нарушени права. И през 2018 г. България не прави стъпки за присъединяване към Факултативния протокол към Конвенцията за хората с увреждания и към Третия Факултативен протокол към Конвенцията за правата на детето.

Наред с това България все още не е ратифицирала и Протокол 16 към ЕКПЧ, който осигурява възможност за механизъм за сътрудничество между националния съд и ЕСПЧ, подобен на преюдициалните запитвания до съда на ЕС. Този механизъм значително ще улесни уеднаквяването на практиката на българския съд с тази на ЕСПЧ и ще допринесе за по-малко осъдителни решения.

---

<sup>14</sup>Задължението за извършване на преглед на проектите на нормативни актове за съответствие с Европейската конвенция е предвидено в параграф 9, б. „с“, ii от Декларацията от Брайтън през 2012 г. и препотвърдено в Декларацията, приета на конференцията на високо ниво на държавите-членки на Съвета на Европа в Брюксел през 2015 г. (буква В, параграф 1, „d“ от Плана за действие към Декларацията).

## • Ключови решения за 2018 г.

През 2018 г. е постановено едно ключово решение срещу България, което е изрично споменато в Списъка с ключови дела на ЕСПЧ. Става дума за делото „Хаджиева срещу България“ (Hadzhieva v. Bulgaria, no. 45285/12, 1.2.2018). Решението на ЕСПЧ е окончателно и е в сила от 2.07.2018 г., като установява нарушение на чл. 8 от ЕКПЧ.

По това дело става дума за неизпълнение на позитивните задължения от страна на държавата за осигуряване на дължимата грижа на дете, чиито родители са задържани с цел екстрадиция. ЕСПЧ обръща внимание, че в случаи с оплаквания по чл. 8 зачитането на личния живот включва физическата и психическата неприкосновеност на дадено лице. Според решението на ЕСПЧ „член 8 по същество защитава човек срещу произволна намеса от страна на властите, но той не диктува само държавата да се въздържа от такава намеса, а в допълнение към това основно задължение за бездействие може да съществуват позитивни задължения за действие, присъщи на ефективното зачитане на личния или семейния живот (виж X and Y v. the Netherlands, решение от 26 март 1985 г., Серия А Бевакуа и С, § 84), че кумулативният ефект от непредприемането на мерки от националните власти, включително, но не само, привременни мерки, както се изисква в ситуация, която влияе неблагоприятно на жалбоподателите, представлява отказ на държавата да съдейства на жалбоподателите и противоречи на позитивните задължения на държавата по чл. 8 да осигури зачитането на техния личен и семеен живот (пак там, § 84).“

ЕСПЧ намира, макар и в контекста на жалба по чл. 3 от Конвенцията, че неуспехът на властите да осигурят грижи за жалбоподател, който е бил на дванадесетгодишна възраст, когато родителите му са арестувани и задържани в полицейско управление в продължение на няколко часа, или да му обяснят ситуацията, достига прага на суровост, изискван от чл. 3, и представлява унизително отношение (виж Ioan Pop and Others v. Romania).

Не на последно място, ЕСПЧ приема, че задълженията, поети от държавата по чл. 8 от Конвенцията по отношение на закрилата на деца, налагат зачитането на най-добрия интерес на детето.

В своето решение ЕСПЧ посочва, че властите са имали задължението или да дадат възможност на родителите на жалбоподателката да осигурят грижите за нея по време на задържането си, или служебно да проучат ситуацията ѝ. След като властите установяват обстоятелствата, свързани с грижата за нея в отсъствието на родителите, ако се окаже необходимо, те са задължени съгласно националното законодателство да ѝ предоставят съдействие, подпомагане и грижи според нуждите или в собствения ѝ дом, или в приемно семейство, или в специализирана институция.

Това задължение в съответствие с националното законодателство възниква от момента, в който родителите са задържани. Според Съда правителството не показва, че каквото и да било от гореописаното е предприето от съответните органи по което и да е време преди заседанието на 6 декември 2002 г., което е два дни след арестуването на родителите на жалбоподателката.

По тази причина ЕСПЧ намира, че по отношение на периода между ареста на родителите на жалбоподателката и заседанието за продължаване на задържането им властите не са изпълнили позитивното си задължение по чл. 8 от ЕКПЧ да действат, за

да гарантират, че жалбоподателката, която е непълнолетно лице, оставено без родителска грижа, е защитена и обгрижена в отсъствието на своите родители.

- **Решения, чието изпълнение е приключило според Комитета на министрите**

През 2018 г. не е приключило наблюдението върху нито едно от делата, които са обект на засилено наблюдение от страна на Комитета на министрите.

Тази тревожна констатация показва, от една страна, че проблемите, които ЕСПЧ е установил в своите осъдителни решения, имат системен характер и че причините за нарушенията все още не са отстранени.

От друга страна, това обстоятелство показва, че България ще продължи да бъде осъждана и в бъдеще за същите нарушения на ЕКПЧ.

В този смисъл констатацията, че нито едно решение, намиращо се под засилено наблюдение, не е изпълнено, недвусмислено показва, че липсата на координирани усилия между институциите по изпълнение на общите препоръки в осъдителните решения на ЕСПЧ води до липса на ефективни резултати, а оттам и до липса на напредък.

Нарасналият над два пъти брой на жалбите до омбудсмана в периода 2016-2018 г. показва ръст на нарушенията на основни права, свързани с редица ключови разпоредби на ЕКПЧ.

В много от случаите гражданите се обръщат към омбудсмана и по време на висящо съдебно производство или след неговото приключване. Макар тези жалби да са недопустими за разглеждане от омбудсмана, те показват множество и повторемост на нарушенията и оплакванията на гражданите. Наред с това те са знак за наличието на нарушения, с които след изчерпване на вътрешноправните средства за защита най-често е сезиран ЕСПЧ.

- **Недостатъци на провежданите разследвания при случаи на смърт и нечовешко отношение. Нарушения на правото на живот и забраната за изтезания, нечовешко и унижително отношение. (чл. 2 и чл. 3 от Конвенцията)**

- ***Делото „Великова срещу България“, „Колеви срещу България“, „С.З. срещу България“***

„Великова срещу България“, „Колеви срещу България“, „С.З. срещу България“ са дела, при които са установени проблеми с ефективността на разследването, включващи:

- причиняване на смърт, изтезания, прекомерно използване на сила, липсата на своевременна медицинска помощ в арести, места за задържане (делото „Великова срещу България“);

- липса на ефективно разследване (делото „Великова срещу България“, делото „С.З. срещу България“, делото „Колеви срещу България“).

## **Делото „Великова срещу България“**

Решението по делото „Великова срещу България“ влиза в сила още през 2000 г. и въпреки отчетения напредък засиленото наблюдение върху него все още не е закрито, тъй като е необходимо предприемането на още мерки за изпълнението му.

Проблемът във връзка с това решение е свързан с изтичането на давностните срокове, което пречатства възможността за възобновяване на производството.

### **Важно е да бъдат обмислени мерки, които да преодолеят този дефицит.**

Във връзка с това според омбудсмана са възможни няколко решения, отбелязани и в доклада за 2017 г.

На първо място, удачно е да се обмисли законодателна промяна за премахване на давността при престъпления, свързани с изтезания. По този начин по отношение на подобни трудни и тежки за разследване дела няма да има давностен срок и те ще могат да бъдат възобновени дори при бавни темпове на правосъдието и след постановяване на решение на ЕСПЧ.

Друга възможност е, ако в ситуация на изтекъл давностен срок по такива дела, са предложени допълнителни адекватни обезщетения на пострадалите (или техните близки) и те да оттеглят претенцията си, което ще доведе до закриване на наблюдението от страна на Комитета на министрите.

По тези въпроси все още не са предприети действия.

През 2018 г. в МП са сформирани две работни групи за изменение на НПК – относно образуването на наказателното производство и относно отговорността на главния прокурор и председателите на двете върховни съдилища.

По данни на МП през юни 2018 г. главният прокурор и министърът на правосъдието са подписали споразумение за взаимодействие, което създава рамка за сътрудничество по отношение на бъдещи жалби пред ЕСПЧ, отнасящи се до неефективно разследване, и по отношение на необходимите мерки за изпълнението на осъдителните решения.

Споразумението постановява, че тези дела ще се следят отблизо от съответната прокуратура, за да се осигури снабдяването на МП с цялата необходима информация за предприетите мерки по отношение на делото. Съответната компетентна прокуратура ще бъде наблюдавана от Върховната касационна прокуратура, която ще идентифицира въпроси от по-широк характер, които могат да изискват организационни и методологически мерки в самата прокуратура. Уведомяването на прокуратурата ще подпомогне предприемането на незабавни мерки, където е възможно, за поправяне на недостатъци по висящи или приключили разследвания. Всяко решение на ЕСПЧ интернет страницата на МП и на портала: [humanrights.bg](http://humanrights.bg), ще бъде последвано от публикуване на аотирани коментари от страна на прокуратурата. По отношение изпълнението на решенията споразумението създава правила за по-добро сътрудничество при идентифициране и прилагане на необходимите индивидуални и общи мерки.

На този етап омбудсманът не разполага с конкретна информация за изпълнение на сключеното споразумение.

### ***Делата „Колеви срещу България“ и „С.З. срещу България“***

С решенията по делата „Колеви срещу България“ и „С.З. срещу България“ ЕСПЧ поставя въпроси за ефективността, бързината и независимост на наказателното разследване.

В края на 2018 г. отново е възобновено разследването по делото „Колеви срещу България“. През декември 2018 г. е приет нов План за действие, който е от компетентността на различни институции. Планът е предоставен на Комитета на министрите и се очаква становище по него.

В началото на 2019 г. Комитетът на министрите публикува становище, според което българското законодателство все още не съдържа гаранции за осигуряване на независимостта на евентуално разследване срещу главния прокурор. В делото „С.З. срещу България“ основният проблем е неефективното разследване, определен от Комитета на министрите като системен, което води до повторяемост на осъжданията на България.

На България е даден срок до 1 октомври 2019 г. да предостави в Страсбург информация за предприети мерки по изпълнението на препоръките по тези две дела.

Омбудманът ще продължи да наблюдава изпълнението на мерките.

#### **• Делата „Гуцанови срещу България“ и „Славов срещу България“**

Макар информацията да не се отнася към периода за 2018 г., следва да бъде отбелязано, че в началото на 2019 г. е постигнат напредък по отношение на осигуряване на възможност за идентифициране чрез анонимни знаци на маскирани полицейски служители, работещи в специалните части, срещу които има оплаквания за нечовешко отношение, както и за осигуряване на безпристрастност и независимост на полицейски служители, които под някаква форма участват в разследвания или проверки на други полицейски служители, срещу които има оплаквания за неправомерна употреба на сила.

През 2019 г. е направена законодателна промяна в разпоредбата на чл. 151, ал. 5 от Закона за МВР. С допълнението към този текст се предвижда, че при изпълнение на дейностите по чл. 89, ал. 1 полицейските органи носят индивидуални идентификационни номера по ред, определен с инструкция по ал. 3 – това са дейности, при които полицейските органи имат право да използват специални защитни средства, гарантиращи тяхната лична безопасност и прикритие на самоличността им. Издадена е и инструкция на министъра на вътрешните работи, регламентираща подготовката и отчитането на СПО в МВР.

#### **• Делото „Ненчева срещу България“**

Планът за действие е актуализиран на 22.10.2018 г

През 2018 г. са предприети и вътрешноорганизационни мерки във връзка с промяната в разпоредбата на чл. 243 от НПК за осъществяване на служебен контрол от страна на прокурора от горестоящата прокуратура над актовете на прокурор от по-ниската по степен прокуратура. Това създава процесуални гаранции за ефикасност на разследванията на смърт на деца с увреждания, настанени в институции, при дезинтересиране от страна на родителите им, от страна на прокуратурата.

По разпореждане на главния прокурор от 29.06.2018 г. е предприето „инвентаризиране“ – установяване на случаите на починали деца, настанени в



институции, с привеждане в известност чрез Унифицираната информационна система (УИС) на прокуратурата на Република България на образуваните преписки и досъдебни производства и начина на реакция или липсата на такава от страна на прокуратурата.

Идентификацията в УИС на преписките и досъдебните производства, образувани в случаите на смърт на дете в институция, ще даде възможност тези случаи да бъдат приоритизирани, респективно да бъде преценена необходимостта от ангажиране на горестоящата прокуратура чрез осъществяване на специален надзор над разследването или чрез служебен контрол върху актовете на прокурорите от по-ниската по степен прокуратура. Подобен подход гарантира пълнотата на разследване, включително и изследването на наличие на данни за престъпления, извършени от длъжностни лица, отговорни за управлението или контрола на центровете за настаняване.

Създадена е константна практика ВАП да извършва периодични проверки на институциите с настанени деца от съвместни екипи, ръководени от прокурори в съответните прокуратури по места.

Тези мерки, макар да са важни, но не са достатъчни, за да се постигне ефективност на изпълнението. Без законодателни изменения, които да гарантират участието в процеса на независим представител на дете, което е изоставено от родителите си и е настанено в институция, няма как да се получи ефективно разследване.

#### • **Делото „Станев срещу България“**

Делото „Станев срещу България“ е от делата, които са в процедура по засилен мониторинг от много години, без реално да са предприети ефективни мерки за справяне с проблема.

Една от причините е в липсата на цялостна политика, свързана с мерките за подкрепа по отношение на лица с ментални проблеми.

Един от съществените проблеми касае достъпа до правосъдие. Настаненото по административен ред на лице, поставено под пълно запрещение, не е легитимирано самостоятелно да обжалва заповедта за настаняване пред административния съд без съгласието на настойника си. Според представения в Министерството на правосъдието проект на Закон за социалните услуги (ЗСУ) липсват достатъчно гаранции и по отношение прекратяване на настаняването в социална услуга за резидентна грижа. Ако мнението на съответното лице не бъде взето предвид и престоят му в специализираната институция не бъде прекратен, то следва да има на свое разположение правно средство за защита, което да съответства на изискванията на чл. 5, § 4 от Конвенцията, а именно на равни интервали от време да се инициира процедура по преразглеждане на необходимостта от продължаване на настаняването. Друга възможност е лицето да има пряк достъп до съд, за да оспори евентуално продължително настаняване против волята му, въпреки че първоначално е било настанено доброволно.

В изготвения проект на ЗСУ не е предвидена никаква специална процедура, когато става въпрос за ползване на услуга от резидентен вид от лица, поставени под ограничено запрещение. Според съдебната практика на ЕСПЧ способността тези лица

да дават съгласие за подобен тип настаняване следва да бъде оценена с оглед всеки конкретен случай и в рамките на подходяща процедура.

Със справка за съответствие, изготвена съгласно чл. 28, ал. 3 от Закона за нормативните актове във връзка с проект на Закон за социалните услуги от страна на Министерството на правосъдието са дадени бележки за привеждане на законопроекта в съответствие с препоръките на Комитета на министрите. Видно от внесения на 11 декември 2018 г. в НС законопроект и впоследствие приет на 7 март 2019 г. ЗСУ, направените бележки изглежда не са съобразени в достатъчна степен.

Изпълнението на общите мерки по това дело е от компетентността преди всичко на Министерството на труда и социалната политика. По данни от дирекция ППРБЕСПЧ тя предоставя нееднократно изчерпателна информация в тази връзка, но омбудсманът не констатира никакъв напредък по преодоляване на съществуващите проблеми.

#### • **Социални институции за възрастни**

Започналият през 2010 г. процес на деинституционализация на системата за предоставяне на резидентна социална грижа протича с бавни темпове и все още не са изградени достатъчно социални услуги в общността.

Един от основните проблеми е, че както старите институции, така и новоизградените защитени жилища често са разположени извън населените места, с лоша пътна и комуникационна инфраструктура, което затруднява достъпа на специалисти, които да полагат необходимите грижи за настанените в тях лица.

Омбудсманът счита, че настаняването на деца и лица в институции пряко нарушава техните права и трябва да се прилага единствено като крайна мярка за закрила. Към момента много малък процент от настанените в резидентни социални институции лица ползват услуги в общността, което е предпоставка за трудности при преместването им в нови социални услуги и е пречка за успешното им бъдещо включване в обществото. Това обстоятелство е в разрез и с Общите европейски насоки за преход от институционална грижа към грижа в общността.

Необходимо е да се увеличават разходните стандарти на всички резидентни социални услуги за възрастни хора с цел повишаване качеството на предоставяната грижа.

Основният фактор, от който зависи предоставянето на качествена социална услуга, е човешкият ресурс. Полагането на грижи за деца и възрастни, настанени в институции и услуги в общността, е трудна и отговорна задача, с чието изпълнение са натоварени служителите, които всекидневно работят с тях. Именно заради това тези служители трябва да бъдат подкрепени от държавата и общините.

Наред с това следва да бъде отбелязано, че тези мерки не са достатъчни, за да се адресират основните проблеми в решенията „Станев срещу България“ и „Станков срещу България“. В тях освен за материални условия става въпроси също и за процедурата по настаняване и за достъп до съд.

## Основни препоръки:

- изпълнение на поетите ангажименти от Плана за действие по изпълнение на препоръките от осъдителното решение „Великова срещу България“;
- инкриминиране на престъплението изтезание в контекста на ангажиментите на България по ЕКПЧ и Конвенцията срещу изтезанията на ООН;
- отпадане на давностния срок при престъпления, свързани с изтезания с оглед възможността за възобновяване на производството след осъдително решение на ЕСПЧ или определяне на допълнителни адекватни обезщетения с оглед оттегляне на претенциите на пострадалите и закриване на наблюдението по тези дела;
- изпълнение на Решението на Комитета на министрите от 14 март 2019 г., вкл. що се отнася до ефективност на разследването и разследване на евентуални престъпления, извършени от главния прокурор;
- изработване и прилагане на конкретни правила за планиране на полицейски операции, указания как да се реагира, в случай че при ареста присъстват съпругата или децата и обучение на полицейските служители;
- предприемане на спешни стъпки за внасяне на законопроекта за физическите лица и мерките за подкрепа в МС и НС;
- предприемане на мерки за подобряване на лошите материални условия в местата, където се настаняват лица с психични увреждания.

### • **Забрана за изтезания (чл. 3). Пренаселеност и лоши условия в местата за лишаване от свобода и средствата за защита срещу тях (чл. 3)**

#### • *Делото „Нешков срещу България“*

Делото „Нешков срещу България“ поставя няколко групи въпроси пред България, които все още остават нерешени. Те са определени от Комитета на министрите като проблеми, свързани с нечовешки условия и унижително отнасяне и се отнасят до пренаселеността на местата за лишаване от свобода, лошите санитарни и материални условия, липсата на адекватна медицинска грижа и липсата на ефективни средства за защита<sup>15</sup>.

#### • *Пренаселеност на местата за лишаване от свобода*

Независимо от постигането на стандарта от 4 кв. м площ за лишено от свобода лице в затворите и общежитията от открит тип следва да бъде отбелязано, че постигането на този стандарт се дължи и на факта, че през последните шест години броят на лишените от свобода е намалял и продължава да намалява.

По официални данни и през 2018 г. продължава да има около 1000 свободни места в корпусите на затворите и в общежитията от открит тип. Важно значение за постигане на стандарта от 4 кв. м има възможността на затворническата администрация да бъде гъвкава и да премества лишените от свобода от закрит в открит тип след измененията в ЗИНЗС от 2017 г. Този механизъм е затруднен през 2018 г. заради текущите ремонти в почти всички затвори в Южна България.

<sup>15</sup> Виж Country Factsheet, актуализиран към 31.12.2018 г., <https://rm.coe.int/1680709740>

Независимо от това проверките на експертите от Националния превантивен механизъм за пореден път констатира, че излишните легла в килиите все още не са премахнати (като резерви при евентуално повишаване на броя лишените от свобода).

Този проблем може да бъде определен като системен по отношение на арестите, омбудсманът с тревога констатира, че той се наблюдава и в новоремонтирани места за лишаване от свобода.

Случаи на пренаселеност все още са налице в почти всички затвори в България (включително в София, Варна, Стара Загора и Пловдив), дори когато общият брой на лишените от свобода е в рамките на капацитета.

Случаи на пренаселеност през 2018 г. се наблюдаваха в местата за лишаване от свобода в Южна България поради извършване на ремонтни дейности.

На този етап все още не е изпълнена препоръката до министъра на правосъдието от 2017 г. за закриване на общежитието от открит тип „Керамична фабрика“ към затвора във Враца, което се отличава с крайно лоши и неприемливи условия.

По данни от проверките на НПМ през 2019 г. е предвидено да започне преустройство и смяна на предназначението на административна сграда на общежитието от открит тип „Керамична фабрика“ към затвора във Враца. По информация от Министерството на правосъдието се очаква решаването на проблема да стане факт след две години, което ще доведе и до разтоварване на корпуса.

Като цяло проблемът с пренаселеността в местата от закрит тип не е решен през 2018 г., остава тревожно състоянието на сградения фонд в затворите в гр. София и гр. Белене. В публичното пространство се споделят идеи за изграждане на нов затвор в гр. София с недостатъчен капацитет за 400 места, но към края на 2018 г. няма реални действия, включително поне внасяне на препоръката на омбудсмана по този въпрос за обсъждане в Министерския съвет с цел осигуряване на бюджетно или извънбюджетно финансиране.

• ***Стратегия за преодоляване на пренаселеността и подобряване условията при задържане***

И през 2018 г. не е създадена и приета Стратегия за преодоляване на пренаселеността и подобряване условията при задържане, която да съдържа конкретни резултати и срокове.

Задълбочава се проблемът с арестите. Наличието на напредък е на базата на съществено външно финансиране, но продължава да е налице недостатъчен бюджетен ресурс.

Наличието на неуспешни реконструкции на парче (затвора в София, ареста във Враца, ареста в Монтана, ареста в Бургас и др.) или липса на планиране за необходими и неотложни дейности (арестите в Дупница; Благоевград; Русе; Силистра; Перник; Видин; Разград; Добрич; Велико Търново; Ямбол и др., както и общежитието от открит тип към затвора Враца; общежитието „Черна гора“; затвора в гр. Белене; затвора в София и др.) показва необходимостта от стратегически подход за цялостното разрешаване на този проблем, включително с бюджетно финансиране.

Следва да се отбележи, че дори в ремонтирани арести тоалетните не са преградени с твърда преграда до тавана, което не отговаря на европейските стандарти.

Неуспешни реконструкции на парче са налице и в редица арести (ареста в гр. Враца, ареста в гр. Монтана, ареста в гр. Бургас и др.), което довежда до последващото им преместване в корпусите на затворите. Като неуспешни могат да се оценят и реконструкции на преместени арести във Враца и Бургас поради разположени санитарни възли пред прозореца на помещенията и недостатъчна дневна светлина.

Липса на планиране за необходими и неотложни дейности са констатирани от НПМ в арестите в градовете Благоевград, Русе, Силистра, Перник, Видин, Разград, Добрич, Велико Търново и др.

Проверки в ареста на бул. „Г. М. Димитров“, направени в резултат на многобройни жалби на арестанти, установиха в килията на задържаните лица лоши санитарно-битови условия, лошо качество на извършения ремонт в спалното помещение, както и липсата на достатъчно естествена светлина и свеж въздух. По конкретни жалби екипът на НПМ на място установява влажни стени и мокри петна вследствие на течове от канализационната система на горния етаж, олющена и падаща мазилка, липсата на достатъчно количество дневна светлина и свеж въздух. Достъпът до светлина е допълнително ограничен с поставените на прозорците непрозрачни армирани стъкла.

През ноември 2018 г. омбудсманът изпраща препоръка до министъра на правосъдието за предприемане на конкретни действия, включително за извършване на повторен ремонт на килията за арестанти. С оглед на изискуемия минимум от 4 кв. м препоръката включва и настояване капацитетът на стаята да бъде намален на 3 лица и едно от леглата да бъде премахнато.

В края на 2018 г. омбудсманът отново отправя препоръка на основание чл. 46 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража за закриване или преместване на затвора в гр. София.

#### • **Употреба на сила и помощни средства**

Препоръка на КПИ за отчитане на наранявания, установени върху лица, приети в следствените арести и затворите, е изпълнена. НПМ наблюдава при своите проверки поддържането на регистър за травмите и регистър за употреба на сила и помощни средства.

Въпреки изпълнената препоръка обаче през 2018 г. омбудсманът на Република България направи публично изявление, в което поиска от министъра на правосъдието да предприеме незабавни ефективни административни мерки по преустановяване на изтезанията или на жестоко, нечовешко и унижително отнасяне или наказание в лечебни заведения, при конвой и извеждане на лица от спални помещения за престой на открито и при посещения във вътрешни и външни лечебни заведения.

Това се налага след констатирани проблеми и оплаквания от страна на задържани лица при проверки на НПМ в арестите на бул. „Г.М. Димитров“ и ул. „М-р Г. Векилски“, както и в Софийския затвор.

В тази връзка е изготвен проект на нови правила за конвойна дейност, публикуван на сайта на МП за обществено обсъждане, който предвижда

индивидуална преценка във всеки конкретен случай относно необходимостта от използване на белезници и помощни средства. По последна информация инструкцията е пратена за обнародване.

- **Електронно наблюдение**

Констатираният сериозен проблем във връзка с електронните мерки за наблюдение, в резултат на което за цялата 2017 г. тази важна мярка за намаляване на пренаселеността на затворите не е прилагана, продължава и през 2018 г. Предвижда се системата да бъде въведена в експлоатация едва през 2019 г. За съжаление все още не се въвеждат законодателно алтернативи на процесуалната мярка „задържане под стража“.

Все още няма ефективно изпълнение на препоръка Rec (2000) 22 за санкции и мерки в общността.

- **Осигуряване на средства и ремонт на местата за задържане и изтърпяване на наказанието**

На този етап са приключили ремонтните дейности в голям брой затвори, общежития и арести в цялата страна, което следва да бъде оценено положително.

Препоръката на омбудсмана за необходимост от устойчивост на този процес поради използването изключително на средства от чуждестранно финансиране обаче си остава в сила.

Остават нерешени и проблемите с неспазване на важни изисквания за зачитане на основни права на лишените от свобода, каквито са например изискването за достъп до естествена светлина (например в Софийския затвор) и справянето с бълхи, дървеници и гризачи. През 2018 г. поради неподменени изцяло дюшеци и чаршафи проблем с дървеници и бълхи е констатиран в новопостроеното общежитие в Дебелт.

- **Наказанието „доживотен затвор без замяна“**

По отношение наказанието „доживотен затвор без замяна“ следва да бъде отбелязано, че и през 2018 г. омбудсманът не констатира съществен напредък, воля и обществена нагласа относно отмяна му.

Продължава работата си Комисията по помилванията към вицепрезидента, която разполага със собствени правила за организация на дейността си. От друга страна обаче, регистърът на помилваните лица показва, че от 2017 г. до края на 2018 г. са помилвани 10 лица. Само едно сред тях е изтърпявало наказание „доживотен затвор без замяна“, помилвано е чрез замяна на наказанието с лишаване от свобода за срок от 30 години с Указ №90/26.06.2018 г.

Това за пореден път показва, че на практика дейността на Комисията за помилванията не може да бъде разглеждана като ефективно средство за решаване на този проблем. Вече се наблюдават случаи, когато осъдени лица поради старческа деменция не подлежат на поправително въздействие и оставането им в местата за лишаване от свобода има единствено и само социална роля, което води до неоправдани обществени разходи.

Омбудсманът продължава да настоява, че е по-удачно да се предприемат мерки за премахване на доживотния затвор без замяна от системата на наказания и

да остане един вид наказание „доживотен затвор“, като и за него да се допусне законовата възможност за предсрочно условно освобождаване.

- ***Специален режим на изтърпяване на наказанията „доживотен затвор“ и „доживотен затвор без замяна“***

По отношение на изпълнението на решението по делото „Харакчиев и Толумов“ Комитетът на министрите отбелязва, че са предприети стъпки в правилната посока, като например въвеждане на задължителното преразглеждане на специалния режим, определен като първоначален за осъдените на доживотен затвор и доживотен затвор без замяна. Въпреки това той обръща внимание на факта, че съгласно настоящата съдебна практика затворникът има право да поиска преразглеждане на режима си само ако директорът на затвора не е извършил такова преразглеждане в рамките на законовия срок от една година след началото на изтърпяване на присъдата. Комитетът на министрите изисква допълнителна информация от правителството за практиката в областта на определянето, изменението и облекчаването на специалния режим и неговия съдебен контрол, както и за мерките, предприети за предоставяне на достъп до дейности на всички лишени от свобода, изтърпяващи доживотна присъда. При прегледа за изпълнение на решението се повдига и въпросът за съответствието с член 3 от Конвенцията на автоматичното приложение на силно ограничителния режим на изолация и изключване от участие в колективни дейности по отношение на обвиняемите и подсъдимите лица, които са задържани по обвинение, предвиждащо наказание 15 години или повече, или доживотен затвор.

- ***Въвеждането на ефективно средство за защита при нарушения на чл. 3 от ЕКПЧ, свързани с лошите условия в затворите***

С реформата от 2017 г. в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража са въведени специални средства за защита срещу изтезания, нечовешко или унижително отношение на задържаните в арестите и затворите. Направените нормативни изменения сами по себе си обаче не са достатъчни, за да бъде прието за изпълнено пилотното решение в частта относно намереното нарушение на член 13 от Конвенцията. В тази връзка през 2018 г. Комитетът на министрите изиска от националните власти да представят информация за функционирането на тези средства за защита. Същевременно той посочва, че за да може превантивното средство да действа правилно, е необходимо постигането на по-голям напредък в подобряването на материалните условия в местата за лишаване от свобода. За съжаление мониторингът на съдебната практика по прилагането на превантивното и компенсаторно средство за защита разкриват сериозни отклонения от стандартите на Конвенцията. Както и през предходната година, определяните от съдилищата размери на обезщетенията за претърпени неимуществени вреди в случаите на нечовешко или унижително отнасяне остават критично ниски.

Това мнение съвпада с отдавнашни препоръки от страна на Съвета на Европа. България продължава да е единствената държава в ЕС, която прилага подобно наказание спрямо лишените от свобода.

- ***Кадрови проблеми и текучество на персонала***

Въпреки предприетите мерки за оптимизиране работата на действащите служители, окрупняването на структурите, закриване на арести и пренасочване на

щатни бройки въпросът за увеличаване броя на служителите от надзорно-охранителния състав, остава проблемен и през 2018 г.

Една от мерките за решаването на част от кадровите проблеми е предприемането на съпътстващи мерки за оптимизиране и на организацията по изпълнение на наказанието, което ще доведе до намаляване на необходимостта от допълнителен персонал, особено в новоизградени или реконструирани места за лишаване от свобода.

Процедурите за назначаване на нови служители в ГДИН продължават да отнемат дълго време, а текучеството на служителите продължава да бъде проблем.

През 2018 г. са положени усилия относно повишаване на трудовите възнаграждения, включително и за специфични условия на труд на базата на добър социален диалог в Министерството на правосъдието.

#### • **Медицински грижи за лишените от свобода**

Основен проблем в лечебните заведения в местата за лишаване от свобода и през 2018 г. си остава кадровият дефицит. Няма ясна политическа воля, а и обществена дискусия, относно мястото на тези специалисти в системата на здравеопазването, подобно на тези в образованието. Остават неатрактивни условия на труд, ниско възнаграждение и липса на медицински кадри като цяло в страната.

В този смисъл няма напредък по изпълнение на тези препоръки през 2018 г.

#### • **Образование и културно-информационни дейности**

През 2018 г. няма промяна и по отношение на проблемите във връзка с образованието на лишените от свобода. Продължава да има законодателна преграда в чл. 74 от Закона за висшето образование за лишените от свобода, независимо от прокламираното право на всеки в чл. 53 от Конституцията. Следва да се търсят законодателни решения относно дистанционни форми на обучение. Остават проблемите с промяна от отрядно към реално индивидуално изпълнение на присъдата; бюджетно финансиране на смислени дейности и достатъчно социални работници.

### **Основни препоръки:**

- продължаване на прилагането на мерки за справяне с проблема на пренаселеността;
- закриване на общежитието от открит тип „Керамична фабрика“ в съответствие с препоръката на омбудсмана, изпратена до министъра на правосъдието;
- изготвяне на дългосрочна Стратегия (включително и за арестите) за преодоляване на пренаселеността и подобряване условията при задържане, която да съдържа конкретни резултати, срокове и финансово осигуряване;
- въвеждане на системата за електронно наблюдение във възможно най-кратки срокове, включително въвеждане алтернативи на процесуалната мярка „задържане под стража“ и ефективно изпълнение на препоръка рес (2000) 22 за санкции и мерки в общността;
- предприемане на мерки за решаване на проблема с кадровата обезпеченост и адекватното заплащане на служителите;



– максимално интегриране на системата за здравеопазване в местата за лишаване от свобода с тази в Министерството на здравеопазването;

– решително увеличаване на смислените дейности и реално индивидуално изпълнение на присъдата.

- **Настаняване в домове за малолетни и непълнолетни, делото „а. и други срещу България“ (чл. 5)**

- ***Делото „А. и други срещу България“***

И през 2018 г. липсва реален напредък по предприемането на законодателни мерки за съобразяване на националното законодателство с решението на ЕСПЧ по делото „А. и други срещу България“, включително за законодателна промяна в ЗБППМН и предвиждане на съдебен контрол на задържането на малолетни и непълнолетни лица. Изработеният проект за промени в законодателството не е внесен в НС.

По данни на МП е създадена работна група, в която участват представители на ВКП, ГДИН, МВР, ГДБОП, ВКССАК, СУ „Св. Климент Охридски“, МП и др. Представител на омбудсмана не е включен в работната група.

Понастоящем групата работи в насока изготвяне на проект на ЗОНПНВМНЛ, с който да се въведе, първо, автоматичен съдебен контрол на временното задържане и второ, автоматичен и периодичен съдебен контрол на задържането в социално-педагогически интернати и възпитателни училища интернати.

По устно разпореждане на министъра на правосъдието е създадена и друга междуведомствена работна група в по-тесен състав, но няма конкретен резултат от нейната дейност.

За съжаление и през 2018 г. проектът на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица (ЗОНПНВМНЛ) не е внесен в МС. В този смисъл няма промяна в констатацията на омбудсмана за липса на напредък в сравнение с предишните години. Препоръката остава същата.

### **Основна препоръка:**

– Внасяне на изготвения проект на съобразен с европейските стандарти Закон за отклоняване от наказателното производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица в НС в най-кратки срокове.

- **Проблеми, свързани с изборителните права на гражданите. Делото „Петков срещу България“ и „Риза и др. срещу България“**

- ***Делото „Петков и други срещу България“***

През 2018 г. не са предприемани мерки във връзка с изпълнението на решението по делото „Петков и други срещу България“. ЦИК все още не е предоставила становище по поставените от Отдела по изпълнение въпроси.

- **Делото „Риза и други срещу България“**

През 2018 г. не е констатиран напредък по законодателни изменения в Изборния кодекс – по-конкретно, предвиждане на възможност за провеждане на нови избори при частично анулиране на изборните резултати.

### **Основна препоръка:**

– Предприемане на законодателни промени в Изборния кодекс.

- **Наказателноправни проблеми, свързани с нарушения на чл. 5, чл. 8 и чл. 13 от ЕКПЧ**

- **Делата „Илия Стефанов срещу България“ и „Пеев срещу България“, делата „Гуцанови срещу България“ и „Преждарови срещу България“ и делото „Стоичков срещу България“**

През 2017 г. във връзка с осъдителните решения срещу България за нарушения на чл. 5, чл. 8 и чл. 13 ЕКПЧ Министерството на правосъдието анализира възможността за изменения в НПК. По данни на министерството анализът продължава.

В рамките на 2018 г. не е изготвен и анализ за евентуални промени в НПК във връзка с изпълнение на решенията по делата.

### **Основна препоръка:**

– Своевременно изготвяне на анализ за евентуални промени в НПК във връзка с изпълнение на решенията по делата „Илия Стефанов срещу България“, „Пеев срещу България“, „Гуцанови срещу България“, „Преждарови срещу България“ и „Стоичков срещу България“ и сформиране на работна група за изготвяне на законодателните изменения.

- **Нарушения на правото на справедлив съдебен процес (чл. 6)**

- **Делото „Ангелов и други срещу България“ и делото „Агромодел срещу България“**

През 2018 г. са предприети мерки за изпълнение на делата от тези групи, но наблюдението все още не е прекратено от Комитета на министрите. Препоръките на омбудсмана от 2017 г. остават актуални и понастоящем, тъй като не са изпълнени.

Изпълнението на групата дела „Ангелов и други срещу България“ е закрыта въз основа на доклад на правителството от 27 април 2018 г. Оставащият за изпълнение проблем – този за въвеждане на средство за защита в случаите на забавено изпълнение на парични задължения от държавата и общините, е пренесен към изпълнението по делото „Чорбов срещу България“, №39942/13, от 25.01.2018 г. в сила от 25.04.2018 г. Делото се отнася до забавено изпълнение на парично задължение от страна на Министерството на земеделието, което е довело до нарушение на член 1 от Протокол №1 към Конвенцията и на член 13 от Конвенцията.

С цел да подпомогне изготвянето на план за действие при изпълнението по делото „Чорбов срещу България“ Отделът по изпълнение на решенията на ЕСПЧ към Съвета на Европа изпрати писмо с препоръки, основани на анализ на практиката на ЕСПЧ по сходни български дела, като по същество е направена препоръка да се прецени възможността за предприемане на конкретни законодателни мерки чрез промяна на чл. 304 и 306 АПК.

Тези разпоредби на кодекса предвиждат възможност и процедура за налагане на глоби от председателя на съответния съд в случаите, в които длъжностно лице не изпълни задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт.

Препоръката се основава на констатациите на Съда в решението по делото Стоянов и Табаков срещу България, №34130/04, че механизъм за налагане на финансови санкции на компетентните длъжностни лица по принцип може да бъде ефективно вътрешноправно средство за защита, което да ги накара да се съобразят с подлежащо на изпълнение съдебно решение.

Процедурата, предвидена в чл. 306 АПК не покрива изискванията на член 13 от Конвенцията, доколкото засегнатото от неизпълнението на съдебното решение лице не може да участва в производството по налагане на глобата след образуването му и не е легитимирано да обжалва евентуалния отказ на председателя на съответния съд да наложи глоба.

Предвид това Отделът по изпълнението на решенията на ЕСПЧ към КМ предлага българските власти да проучат възможността за законодателно изменение, което да направи средството по чл. 304 АПК ефективно по смисъла на член 13 от Конвенцията или да предложи други общи мерки по изпълнението.

Понастоящем МП извършва предварително проучване на съдебната практика и анализ на възможностите за изменение на чл. 304 и 306 АПК, така че да се даде възможност на страната, в чиято полза е постановено неизпълненото съдебно решение да участва в производството по налагане на глоба на компетентното длъжностно лице от председателя на съответния съд, включително и като получи право да обжалва отказа за налагане на такава по реда, предвиден в чл. 306 АПК. Понататъшните действия по изпълнението ще зависят от резултатите от този анализ.

Във връзка с изпълнението на делото „Агромодел и Миронов срещу България“ на вниманието на Отдела по изпълнение на решенията през декември 2018 г. е представен актуализиран план за действие, като в него изрично е посочена възможността за предявяване на частичен иск като способ за намаляване размер на дължимата държавна такса.

### **Основни препоръки:**

- предприемане на мерки за законодателно изменение, което да направи средството по чл. 304 АПК ефективно по смисъла на член 13 от ЕКПЧ;
- изработване на детайлен анализ на съдебната практика в приложение на посочените две разпоредби, включително за преценка дали изпълнението на тези решения налага предприемане на законодателни мерки;
- по отношение на делото „Агромодел и Миронов срещу България“ да се анализира възможността за изменения на ГПК.

- **Обжалването на решенията на БНБ за отнемане на банков лиценз и откриване на производство по банкова несъстоятелност (чл. 6 (1) от Конвенцията и чл. 1 от Протокол 1)**

- *Делото „Международна банка за търговия и развитие АД и други срещу България“*

През юни 2018 г. на заседание във формат „Права на човека“ на Комитета на министрите към Съвета на Европа към България е прието решение, с което се отправиха конкретни препоръки към България за изпълнение на решението на ЕСПЧ.

Информацията е изпратена на вниманието на министъра на финансите с отправено повторно предложение за създаване на междуведомствена работна група за изготвяне на анализ и законови промени в ЗКИ и ЗБН с цел изпълнение на разглежданото решение.

Независимо от факта, че през 2018 г. е сформирана работна група, нейната дейност не допринася за изпълнение на решението на ЕСПЧ.

Работната група има за задача да предприеме мерки за въвеждане на Директива (ЕС) 2017/2399 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 г. Независимо че в мандата на работната група е включено и задължението за обсъждане на въпросите, свързани с решение на Комитета на министрите към Съвета на Европа относно изпълнение на дело „Международна банка за търговия и развитие АД и други срещу България“, на този етап изготвеният проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за банковата несъстоятелност отразява единствено законодателните изменения, необходими за транспониране на горепосочената директива.

В рамките на дейността на работната група по сведения на МП са представени конкретни законови текстове, които да послужат като основа за евентуална дискусия. Предоставена е и информация на работната група относно взети мерки от Франция и Чехия във връзка с изпълнение на сходни дела, а именно *Arma s. France (Requete no 23241/04)* и *Druzesteni Zalozna Pria and others v. The Czech Republic (Application 72034/01)*.

Независимо от този факт финалните предложения за промени в законодателството не засягат изпълнението на решението на ЕСПЧ и това ще продължава да създава нормативни предпоставки за противоречие с Конвенцията и с практиката на Съда. Това становище е споделено от дирекция ППРБЕСПЧ.

В този смисъл препоръките на омбудсман остават непроменени.

## Основни препоръки:

- сформирание на работна група за изработване на предложения за законодателни промени в Закона за кредитните институции, с цел предоставянето на гаранция за участието на акционерите в производството по обжалване на акта за отнемане на лиценза на банката, както и такива в Закона за банковата несъстоятелност, чрез които да се осигури надлежно представителство на банката и достъпа до съд на въззивна инстанция в рамките на процедура за откриване на производство по несъстоятелност;
- внасяне на изработените законодателни предложения в НС.

## • Право на зачитане на личния и семеен живот (чл. 8)

### • Делото „Пенчеви срещу България“

През 2018 г. основен остава проблемът с възприемането и прилагането на критерия за „най-добрия интерес на детето“, предвиден в международните конвенции за защита на правата на детето и недопускането на дискриминация.

От страна на МП е изготвен доклад с искане за закриване на наблюдението, в който е направен анализ на тълкувателното решение на ВКС, постановено на 3.07.2017 г.

## Основни препоръки:

- делата да се гледат по реда на бързото производство. Въпросът за натовареността на съдиите в СРС следва да бъде взет предвид;
- в чл. 127а СК да се добави алинея, аналогична на тази на чл. 49, ал. 5 СК съдът да може да поиска становище от дирекция „Социално подпомагане“.

### • Делото „Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев“

Делото „Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев“ е сред делата, чиито засилено наблюдение продължава за много дълъг период от време. В него ЕСПЧ намира нарушение на чл. 13 от ЕКПЧ заради липсата на ефективно средство за защита срещу използването на специални разузнавателни средства.

През 2018 г. са приети изменения в Закона за мерките срещу изпирането на пари, които дават възможност за тайно събиране на информация чрез агенти в НПО, адвокати, банкери, застрахователи и счетоводители. Основен проблем е липсата на съдебен контрол, както и нарушаването на адвокатската тайна. През 2019 г. е сформирана работна група с участието на адвокати, която да намери баланс между предвидените в закона мерки срещу изпирането на пари и адвокатската тайна.

През декември 2018 г. МП и Съветът на Европа провеждат кръгла маса, в която участват представители на институциите, свързани с дейността по използване на СРС, както и представители на съда и прокуратурата. Резултатите от кръглата маса ще

бъдат обобщени в плана за действие, който трябва да бъде изпратен на Комитета на министрите до края на март 2019 г.

По мнението на омбудсмана Планът за действие следва да обхване всички въпроси, поставени от Комитета на министрите към българските институции:

- по отношение на промените в чл. 21 ал. 2 Закона за СРС<sup>16</sup>, който предвижда срокът за прилагане на СРС по отношение на дейности, свързани със защитата на националната сигурност в случаите на предотвратяване на тежки умишлени престъпления по глава първа от особената част на НК, да бъде две години. Този срок може да бъде продължен по реда на чл. 15 за не повече от три години общо. Комитетът на министрите отбелязва, че е удачно да се обмисли въвеждането на периодичен съдебен контрол в рамките на тези две години, включително в контекста на борбата срещу тероризма;

- по отношение на възможностите за създаване на обща база данни за исканията за СРС, която да улесни съдебния контрол и контрола, осъществяван от Националното бюро за контрол върху СРС;

- прецизиране на правомощията на съда при разглеждане на искиове за неправомерно използване на СРС, когато лицето не е формално уведомено за наблюдението;

- правилата и процедурите, свързани с филтрирането, проверката, защитата и унищожаването на информация, придобита чрез използване на СРС;

- ролята на съдията, когато е използвано разузнавателно средство, което попада извън обхвата на първоначалното искане.

### **Основни препоръки:**

- обмисляне на възможността за въвеждане на периодичен съдебен контрол по отношение на двугодишния срок, предвиден в чл. 21 ал. 2 от Закона за СРС;

- обмисляне на възможността за създаване на обща база данни за исканията за СРС, която да улесни съдебния контрол и контрола, осъществяван от Бюрото за контрол върху СРС.

#### **• Делото „Данков срещу България“ и делото „П.К. срещу България“**

В делата „Данков срещу България“ и „П.К. срещу България“ ЕСПЧ установява нарушение на чл. 8 от ЕКПЧ „поради невъзможността съгласно вътрешното право жалбоподателите да опитат да установят биологичното си бащинство единствено с мотива, че друг мъж вече е признал детето, без никаква преценка за пропорционалността на тази забрана и без да балансира различните засегнати интереси“.

Тази констатация на ЕСПЧ изисква промяна в Семейния кодекс, при която мъжете, претендиращи, че са биологични бащи на припознати от други мъже деца, да могат да установяват бащинството си по съдебен ред.

Сформирана е работна група от МП за изменение на Семейния кодекс във връзка с изпълнението на тези дела. Работната група е провела едно заседание през

<sup>16</sup>ДВ, бр. 103 от 2016 г.

2019 г., по данни на МП е изготвен проект на изменение на законодателството. Омбудсманът ще продължи да наблюдава изпълнението на тази мярка.

### Основна препоръка:

– ускоряване на процеса на законодателни промени и привеждане в съответствие на Семейния кодекс с решенията на ЕСПЧ във възможно най-кратки срокове.

- **Прилагане на принципа за пропорционалност в административния процес по премахване на незаконни постройки или изземване на имоти в случаите, в които се засяга правото на зачитане на личния и семейния живот и жилище по чл. 8 от Конвенцията**

- *Делата „Йорданова срещу България“ и „Иванова и Черкезов срещу България“*

Един от проблемите, които ЕСПЧ и Комитетът на министрите са констатирани, продължава да е свързан с нарушаване на зачитането на правото на личен и семеен живот и жилище по чл. 8 от ЕКПЧ. В това отношение показателни са осъдителните решения „Йорданова срещу България“, както и „Иванова и Черкезов срещу България“.

ЕСПЧ постановява по двете решения, че заповедите на кмета за изземване на имотите – общинска собственост, съответно на началника на РДНСК за премахване на незаконен строеж и произтичащото от тези заповеди бъдещо отстраняване на жалбоподателите от техните домове, са законни и преследват легитимна цел, но представляват непропорционална намеса в личния и семейния живот и неприкосновеността на жилището на жалбоподателите.

За промени на законодателството и на съдебната практика, които да гарантират изследването за пропорционалност в случаите на премахване на незаконни строежи, настоява Комитетът на министрите на Съвета на Европа с резолюция, приета на неговото 1294-то заседание (19-21 септември 2017 г.).

През април 2018 г. е сформирана междуведомствена работна група с участие на представители на МРРБ, МТСП, МП, омбудсмана, Националното сдружение на общините в Република България и магистрати от ВАС. Задачата на работната група е да обсъди възможността за предприемане на законодателни мерки за изпълнение препоръките на ЕСПЧ и да изработи предложение за законодателни промени.

В края на 2018 г. работната група изготвя законопроект за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията и се въвежда изрично изискване за преценка на пропорционалността на административната намеса в случаите на единствено жилище при премахване на незаконни строежи, издаване на заповеди за изземване по чл. 80 от Закона за държавната собственост и чл. 65 от Закона за общинската собственост.

Съгласно Решение на Комитета на министрите на Съвета на Европа на сесията му на 18-20.09.2018 г., във връзка с изпълнението на групата решения „Йорданова и други“ на Европейския съд по правата на човека българските власти трябва да

предоставят до 1 март 2019 г. информация за постигнатия напредък в изготвяне на предложението за законодателни реформи и за графика за тяхното приемане. В случай че липсва напредък, Комитетът на министрите може да приеме отрицателна междинна резолюция на предстоящата през юни 2019 г. сесия.

### Основна препоръка:

– внасяне на законопроекта за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията в НС във възможно най-кратки срокове.

- **Свобода на мисълта, съвестта и религията (чл. 9)**
  - *Делото „Светият синод на Българската православна църква срещу България“*

Няма развитие във връзка с предприетите през 2017 г. мерки за законодателно преодоляване на проблемите, установени с решение по делото „Светият синод на Българската православна църква срещу България“ с цел гарантиране, че лидерските конфликти в религиозните общности ще се решават от самата религиозна общност.

### Основна препоръка:

– своевременно внасяне на предложенията за промени в законодателството в НС.

- **Експулсиране на чужди граждани (чл. 3, 8, 13 от Конвенцията и чл. 1 от Протокол 7)**

На този етап все още не са направени законодателни промени и няма напредък по изпълнение на осъдителните решения, които констатираха нарушения във връзка с експулсиране на чужди граждани.

Отправеното от страна на МП в началото на 2018 г. предложение за създаване на работна група, ръководена от МВР, не е прието и понастоящем не се работи за създаване на законодателни промени в Закона за чужденците в Република България, които да вземат предвид препоръките на ЕСПЧ.

По тази причина препоръките на омбудсмана остават непроменени.

### Основни препоръки:

– създаване на работна група за изготвяне на законодателни промени внасяне на промени;

– работната група да вземе предвид въпросите, свързани с препоръките на ЕСПЧ, и по-конкретно – споменаването на приемащата държава в акт, подлежащ на съдебен контрол, въвеждането на автоматичен суспензивен ефект при оплакване по чл. 44а, както и премахване на предварителното изпълнение, когато основанието за експулсиране е по съображения за обществен ред.



Независимо че на този етап още няма осъдителни решения срещу България, силно притеснение буди разпоредбата на чл. 4, ал. 4 от Закона за убежището и бежанците (ЗУБ), където на законодателно ниво е допуснато нарушение на нормата на чл. 3 от ЕКПЧ. Разпоредбата на чл. 4, ал. 4 е приета през 2015 г., според която „от правата по ал. 3 не може да се ползва чужденец, получил закрила, за когото има основания да се смята, че представлява опасност за националната сигурност или който, веднъж осъждан с влязла в сила присъда за тежко престъпление, представлява опасност за обществото“, влиза в пряко противоречие с разпоредбата на чл. 3 от ЕКПЧ, където абсолютната забрана за изтезание или нечовешко и унижително отношение и наказание не допуска експулсиране на чужденци в държави, където животът им е застрашен, дори и тези държави да не са страни по Конвенцията.

### **Основна препоръка:**

– привеждане на чл. 4, ал. 4 от ЗУБ в съответствие с разпоредбата на чл. 3 от ЕКПЧ.

- **Групата дела „Омо Илинден“ – нарушения на правото на сдружаване, гарантирано от чл. 11 от Конвенцията, поради откази на националните съдилища да регистрират организацията жалбоподател**

През 2018 г. няма нови мерки за изпълнение на групата решения с изключение на текущото докладване от страна на правителството регулярно допълва плана за действие до Комитета на министрите с актуална информация от Агенцията по вписванията (АВ) във връзка с постъпили нови заявления за регистрация на сдружения, свързани с „ОМО Илинден“, както и с информация по повод обжалването на откази за регистрация на АВ.

От 1 януари 2018 г. в сила влязат промените в Закона за юридическите лица с нестопанска цел – сдружения и фондации. Промените касаят основно процедурата по регистрация на сдружения и фондации. Тя вече се осъществява изцяло пред Агенцията по вписванията, а не както до момента – в съда, регистър БУЛСТАТ и Министерството на правосъдието по отделно.

По отношение на нарушенията на правото на сдружаване по чл. 11 от ЕКПЧ поради откази на националните съдилища да регистрират организацията жалбоподател информацията, предоставена от страна на МП, е, че липсва промяна в практиката на съдилища и през 2018 г. са постановени три нови решения.

По данни на МП на 20.06.2018 г. е разпространен превод на български език на постановеното на 11.01.2018 г. решение на ЕСПЧ по делото сред правоприлагащите органи – САС, Благоевградския окръжен съд и Агенцията по вписванията. Ведно с превода е направен и анализ на основните изводи на ЕСПЧ, изложени в решението.

На този етап няма други мерки за изпълнение на решенията.

- **Реституция и други въпроси на собствеността (чл. 1 от Протокол 1)**

Съдът е дал конкретни препоръки към България, а именно – въвеждане във вътрешното право на: 1) срокове за изпълнението на административните и съдебните

решения на компетентните вътрешни органи, с които е възстановено правото на собственост върху земеделски земи и 2) средство за защита, даващо възможност на заинтересованите лица да получат обезщетение в случай на неспазване на същите тези срокове.

В частта „Поземлени отношения“ на доклада на омбудсмана за 2018 г. са засегнати въпросите, предмет на Петия годишен доклад на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека по дела срещу Република България през 2017 г. Омбудсманът след подробен анализ на оплакванията на гражданите посочва пречките за забавяне на поземлената реституция по всяко от специалните възстановителни и обезщетителни производства, предвидени в ЗСПЗЗ, и дава препоръки за приключване на поземлената реституция.

В обобщение омбудсманът препоръчва да се приеме адекватна регулаторна рамка, с което да се потвърди политически и финансово ангажиментът на държавата за приключване на поземлената реституция, включително специален правен режим за разрешаване на проблемите на възстановяването и обезщетяването на собствениците на земеделски земи, породени от прекомерното забавяне, съгласно постановените общи мерки от ЕСПЧ.

• ***Делото „Мутишев и други срещу България“ и делото „Василев и Дойчева срещу България“***

Общите мерки, които трябва да бъдат изпълнени, за да бъдат взети предвид препоръките на ЕСПЧ, се отнасят до:

- въвеждане във вътрешното право на срокове за приключване на реституционните процедури и средство за обезщетение, когато тези срокове не са спазени;
- обмисляне на законодателни промени за преодоляване на липсата в националното законодателство на средство за защита, предвиждащо обезщетение за лица, които са загубили своята собственост на основание чл. 10, ал. 3 ЗСПЗЗ.

В началото на 2018 г. със Заповед №РД09-297/4.04.2018 г. на министъра на земеделието, храните и горите, е създадена нова междуведомствена работна група за извършване на анализ и предлагане на мерки за приключване на реституционни производства във връзка с постановления от Европейския съд по правата на човека решения по дела срещу Република България, в които са намерени нарушения на член 1 от Протокол №1 към Конвенцията, гарантиращ правото на собственост. В работната група са включени представители на МЗХГ, областни дирекции „Земеделие“, изпълнителни дирекции по горите и МП.

Основната цел на работната група е да извърши анализ и да предложи мерки за приключване на реституционни производства, с оглед изпълнение на указанията на ЕСПЧ за въвеждане във вътрешното право на срокове за приключване на реституционните процедури и средство за компенсация, когато срокът не е спазен. Дирекция ППРБЕСПЧ представя обобщен доклад с общите мерки по осъдителните решения за улесняване дейността на работната група, както и информация до Службата по изпълнение на решенията на ЕСПЧ към Съвета на Европа с приложено обобщение на основните причини за забавяне на процедурите по реституция, установени в решенията на ЕСПЧ и в процеса на тяхното изпълнение.

На този етап няма резултат от дейността на работната група, която приключи, без да предложи конкретни разпоредби.

### Основна препоръка:

– Министерството на земеделието, храните и горите да въведе без повече отлагане във вътрешното право срокове за приключване на реституционните процедури и средство за обезщетение, когато тези срокове не са спазени.

- **Групата дела „Кирилова и други срещу България“**

Групата решения „Кирилова и други срещу България“, засяга все още неприключени отчуждителни производства, започнали в края на 80-те и началото на 90-те години на миналия век.

Препоръките на омбудсмана остават същите като през миналата година.

През 2018 г. не е констатиран напредък по изпълнение на препоръките на ЕСПЧ.

### Основна препоръка:

– предприемане на законодателни мерки за преодоляване на проблемите идентифицирани в групата дела „Кирилова и други срещу България“.

- **Други въпроси на собствеността (чл. 1 от Протокол 1)**

- **Делото „Патрикова срещу България“**

По отношение на изпълнението на препоръките от решението по делото „Патрикова срещу България“ през 2018 г. не е постигнат напредък.

По информация от МП се анализират възможностите за предприемане на мерки (вкл. законодателни) по предотвратяване на бъдещи подобни нарушения.

По препоръка на Отдела по изпълнение на решенията на ЕСПЧ, дадени с писмо от 22 август 2018 г., към момента се анализира практиката на съдилищата по приложението на новите законодателни разпоредби, заменили тези, обсъждани в решението, относно придобиването на стоки от държавата като изоставени.

### Основни препоръки:

– изготвяне на план и прилагането на мерките за законодателни промени;  
– изготвяне на анализ и предприемане на законодателни мерки за изпълнение на решението.

- **Делото „Микроинтелект ООД срещу България“**

Във връзка с Решение №69 на Министерския съвет от 5 февруари 2018 г. за одобряване на Доклад на междуведомствена работна група, съдържащ конкретни антикорупционни мерки в областта на контролната и административнонаказателната

дейност на администрацията и възложен 6-месечен срок за провеждане на предварителни консултации за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), дирекция ППРБЕСПЧ е направила предложение до съответната дирекция в МП за включване в предварителните консултации, изпълнението на решението на ЕСПЧ, и по-конкретно на въпроса с липсата на активна процесуална легитимация на третата заинтересована страна да встъпи в административнонаказателно производство по реда на ЗАНН, когато са засегнати нейни имуществени права.

На този етап няма финализиран проект на КАНН.

Няма промяна в препоръката на омбудсмана.

### **Основна препоръка:**

– изготвяне на законодателни промени в Закона за административните нарушения и наказания, както и в бъдещия кодекс за административните нарушения и наказания, с цел предвиждане на възможност за трети лица по отношение на административно наказателното производство да участват в него.

- **Избирателни права на лишени от свобода**
  - *Делото „Кулински и Събев срещу България“*

В съответствие с чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България изтърпяващите наказание лишаване от свобода лица нямат право да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа.

През 2018 г. няма напредък по изпълнение на решението, нито отговор от страна на НС на поисканото от МП становище за мерките, които е възможно да бъдат предприети за изпълнение на решението, предвид съществуващата конституционна забрана лишените от свобода да упражняват избирателните си права.

### **Основна препоръка:**

– промяна в чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България и в съответните разпоредби от изборното законодателство с оглед съобразяване с препоръките на ЕСПЧ.

- **Подписване и ратифициране на Протокол 16 към ЕКПЧ от страна на България**

Няма напредък във връзка с подписването на Протокол 16 към ЕКПЧ от страна на България. Омбудсманът ще продължи да следи процеса и да настоява за ратифицирането му през 2019 г.

## 2. Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания

Като независим орган в защита на правата на човека, чиято дейност е подчинена на Конституцията, законите и международните договори, по които Република България е страна, и докато не е определен персоналният състав на органа за независим мониторинг по чл. 33, ал. 2 от КПХУ, омбудсманът осъществява общо наблюдение по изпълнение и на Конвенцията за правата на хората с увреждания. През 2018 г. в отговор на сериозен обществен натиск и протести изпълнителната власт предприе действия по реформиране на социалните политики за хората с увреждания в съответствие с принципите, заложи в КПХУ. В резултат са приети два нови закона по правата на хората с увреждания – Законът за хората с увреждания и Законът за личната помощ. При изработването на законопроектите активно участие взеха представители на хората с увреждания и родители на деца/лица с увреждания, подкрепени от омбудсмана. Омбудсманът подкрепя както справедливите искания на протестиращите, така и съдейства за изработване на текстовете с цел постигане на съответствие с изискванията на КПХУ.

### • Решения на ВАС и промени в ППЗИХУ и ЗИХУ

През пролетта на 2018 г. предизвикателствата, пред които са изправени хората с увреждания, са в центъра на общественото внимание. Протестите, организирани и проведени както от национално представителните организации, така и от родителите на децата с увреждания, ясно показват недоволството и нетърпимостта на хората с увреждания към натрупаните и нерешени през годините проблеми.

Голяма част от трудностите за хората с увреждания се дължат на остарялата като философия и неправилно разписана нормативна уредба, в която липсва индивидуалният подход и която е в противоречие с Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

Действащата нормативна уредба в преобладаващата си част ограничава правата и възможностите на хората с увреждания за социално включване, като доказателство за това са значителният брой съдебни решения срещу основни разпоредби, регламентирани социално-икономическата закрила в Закона за интеграция на хората с увреждания и Правилника за прилагането му (ППЗИХУ).

Ярък пример са Решения №7271 от 1.06.2018 г. и № 7706 от 11.06.2018 г. на Върховния административен съд (ВАС), с които се отменят разпоредбите на чл. 24, ал. 2, чл. 25, чл. 26 и чл. 27, ал. 3 от ППЗИХУ, уреждащи размера на месечните добавки за социална интеграция. В резултат получаваните парични добавки по отменените текстове остават без правно основание. За да не останат хора с увреждания без подкрепата, получавана на основание отменените текстове, в НС са спешно внесени предложения на МТСП за промяна в Закона за интеграция на хората с увреждания.

Омбудсманът винаги подчертава, че вече придобити права не трябва да бъдат отнемани и не трябва уязвими граждани, каквито са хората с увреждания, да плащат за грешките на отговорните институции. Това показва необходимостта спешно да бъдат предприети действия, за да бъде гарантирано продължаване на изплащането и отпускането на месечните добавки за социална интеграция.

Основният въпрос е дали предложеният подход в законопроекта е единственият възможен и най-правилен за решаване на проблема и за осигуряване на правата на хората с увреждания и дали това не е своеобразна стъпка назад от принципите на Конвенцията за правата на хората с увреждания.

Притеснението е предизвикано от факта, че в законопроекта се предлага отново плащане на средства „на калпак“ независимо от нуждите на човека с увреждания, въпреки че Конвенцията изисква индивидуален подход към задоволяване на потребностите на хората с увреждания. Предлага се и този доста оспорван през годините гарантиран минимален доход, който не се актуализира достатъчно често и адекватно, да бъде включен вече на законово ниво като основа при определянето на размера на добавките.

Към този момент започва работата по новия Закон за хората с увреждания и очакванията на всички са, че подготвяните и обсъждани изменения в Закона за интеграция на хората с увреждания ще бъдат в сила само за кратък период.

Омбудсманът обръща внимание на възможния риск от забавяне или неосъществяване на подготвяните реформи, което може да превърне тези т.нар. временни и противоречащи на Конституцията на Република България и на Конвенцията текстове в трайна нормативна уредба за неизвестен период от време.

### **Основни препоръки:**

- да бъдат взети мерки за изменения в ППЗИХУ, като текстовете се съобразят с решенията на ВАС и бъдат приведени в съответствие с Конвенцията за правата на хората с увреждания;
- ако изменението на ППЗИХУ ще отнеме твърде много време и ще постави в риск правата на хората с увреждания и поради това бъдат предприети изменения в Закона за интеграция на хората с увреждания, да се гарантира временният характер на тези промени с оглед противоречието им с Конституцията и Конвенцията за правата на хората с увреждания.

НС гласува предложените от МТСП законодателни промени, но приетите по-късно закони за хората с увреждания регламентираха по нов начин подкрепата за хората с увреждания.

#### **• Изграждане на институционална рамка по прилагане на КПХУ**

На 5 и 6 декември 44-тото НС прие Закона за хората с увреждания и Закона за личната помощ. Процесите на подготвяне, съгласуване и обсъждане на законопроектите, предшестващи тяхното приемане, както и подробно описание на новите положения, са описани в глава 1 – „Защита на правата на хората с увреждания“.

В Закона за хората с увреждания са приети текстове, с които са регламентирани структурата и правомощията на Съвета за наблюдение – орган за независим мониторинг на КПХУ съгласно изискванията на чл. 33, ал. 2 и 3 от КПХУ.

Включването на текстовете за Съвета за наблюдение в закона е предшествано от многобройни дискусии и отразява постигнатото съгласие по различните предложения и мнения от омбудсмана, КЗД, МТСП и представителите на хората с

увреждания. Съгласно чл. 12 от ЗХУ съветът за наблюдение се състои от 9 членове – двама представители, определени от омбудсмана на Република България, двама представители, определени от председателя на Комисията за защита от дискриминация, четирима представители на организациите на и за хората с увреждания, определени от тях, и един представител на академичната общност, определен от Българската академия на науките. Мандатът на Съвета за наблюдение е 4 години и започва да тече от датата на попълване на състава му. Организациите на и за хората с увреждания определят своите представители по ред, определен с правилника за прилагането на закона. Дейността на Съвета за наблюдение се администрира чрез администрацията на омбудсмана на Република България и на Комисията за защита от дискриминация на ротационен принцип за срок две години. В заседанията на Съвета за наблюдение могат да бъдат поканени и представители на други институции, организации, независими експерти, работодатели, синдикати и други.

Съгласно чл. 14 от ЗХУ съветът за наблюдение има следните правомощия:

- изготвя становища, препоръки и предложения до отговорните институции за предотвратяване и преустановяване на нарушенията на правата на хората с увреждания;
- изготвя годишни доклади по предприетите действия за прилагането на Конвенцията за правата на хората с увреждания;
- осъществява периодичен преглед и оценка на националното законодателство, практики и проекти на нормативни актове за съответствие с разпоредбите на Конвенцията за правата на хората с увреждания;
- осъществява и други дейности, свързани с насърчаване, защита и наблюдение по прилагането на Конвенцията. Съветът за наблюдение всяка година представя за сведение в НС доклад за дейността си.

Съветът за наблюдение работи въз основа на приета от него годишна програма.

В ЗХУ е предвидено и повишаване статута на Агенцията за хората с увреждания, като от 2021 г. тя ще се преобразува в Държавна агенция. Основните функции на Държавната агенция са за организиране на дейността по извършване на индивидуална оценка на потребностите за хората с увреждания и координиране на политиките за правата на хората с увреждания. Организацията и дейността на държавната агенция обаче не са подробно разписани в закона, което ще наложи допълнителни изменения в закона за хората с увреждания и подзаконовите актове по прилагането му. При тези промени следва ясно да се очертае функцията на държавната агенция като орган за координация или контактна точка по политиките за хората с увреждания съгласно текста на чл. 33, пар. 1 от КПХУ.

- **Представяне на първоначалния доклад по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания в Женева на 3 и 4 септември 2018 г.**

Съгласно чл. 35, пар. 1 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания *„Всяка държава – страна по конвенцията, представя на Комитета чрез генералния секретар на Организацията на обединените нации цялостен доклад относно мерките, предприети в изпълнение на задълженията ѝ по настоящата конвенция и за постигнатия напредък в тази насока, в срок две*

*години след влизане в сила на настоящата конвенция за въпросната държава – страна по нея“.*

Първоначалният доклад на България е изготвен и внесен в Комитета през 2014 г. Представянето на доклада е насрочено за двадесетата сесия на Комитета за 3 и 4 септември 2018 г. Във връзка с представянето на доклада българската държава получи списък от въпроси, по които са изготвени и изпратени отговори.

Свои писмени бележки по доклада омбудсманът представя на Комитета през юли 2018 г.

В заседанието на Комитета участват: омбудсманът, заместник-омбудсманът и представител на Отдела за правата на хората с увреждания.

С оглед случващите се през втората половина на 2018 г. в България реформи, касаещи правата на хората с увреждания, омбудсманът представя актуалното положение на хората с увреждания в България пред Комитета на ООН по правата на хората с увреждания.

От институцията са подготвени материали за членовете на Комитета, в които са включени изказванията на омбудсмана в деня на изслушванията. За членовете на Комитета с нарушено зрение са подготвени материали на Брайлов шрифт. Подготвен е и кратък клип, в който са отразени резултатите от посещението на екипа на Националния превантивен механизъм към омбудсмана в специализирана институция за възрастни хора с интелектуални затруднения.

Омбудсманът получава възможност да се изкаже три пъти по време на изслушването – на закрыта среща преди изслушването на правителствената делегация, в началото на представянето на доклада от представителите на изпълнителната власт и в края на сесията.

Омбудсманът информира членовете на Комитета за ситуацията, свързана със защитата на правата на хората с увреждания в България, както и за напредъка по прилагане на Конвенцията и привеждането на националното законодателство и практиките на институциите в съответствие с нейните разпоредби.

В първото изказване по време на закрыто заседание от омбудсмана са описани подробно проблемите, пред които са изправени хората с увреждания в България. Посочени са бюрократичните и административните пречки поради липсата на индивидуален подход и оценка на потребностите на всеки човек с увреждане, които макар и разписани в Закона за интеграция на хората с увреждания, на практика се прилагат абсолютно формално.

Акцентирано е, че социалните работници, които извършват индивидуалната социална оценка, в голяма част от случаите изобщо не посещават човека с увреждане. Отражена е и констатацията, че добавките за интеграция, които следва да са съобразени с индивидуалните потребности за всички правоимащи, са еднакви и минимални по размер. Обърнато е и внимание на предприетите в противоречие с Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания действия от МТСП и НС за въвеждане в Закона за интеграция на хората с увреждания на подхода поравно и помалко, „на калпак“, по отношение на финансовата подкрепа за хората с увреждания.

Сред проблемите, които са открити от омбудсмана, са още: достъпността на средата, трудностите с помощните средства и медицинските изделия, медицинската



експертиза и експертизата на работоспособността, достъпа до социални услуги и лични асистенти, трудовата заетост, института на запрещението, достъпа до правосъдие, липсата на специфична подкрепа за жени с увреждания, изолацията при децата с тежки увреждания, наличието на множествена дискриминация спрямо хората с увреждания, отлагането на ратифицирането на Факултативния протокол към Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и липсата на механизми, които изрично да бъдат натоварени да изпълняват функциите на органи по координация, контактна точка и по мониторинг върху изпълнението на Конвенцията.

Омбудсманът подчертава, че описаните проблеми и отлагането на реформите за дълго време довеждат до априлските протести на национално представителните организации на и за хората с увреждания и на майките на децата с увреждания.

Отбелязва, че недоволството на майките прераства в постоянен протест с палаткови лагери в цялата страна, подкрепен от българските медии, обществото и от институцията.

Общественният защитник разяснява на членовете на Комитета, че поради обществения натиск институциите са принудени да започнат изработването на ново законодателство, свързано с правата на всички групи хора с увреждания, като законодателният пакет включва три закона – Закона за хората с увреждания, Закона за личната помощ и Закона за социалните услуги.

Омбудсманът отбелязва, че Законът за личната помощ е едно от основните искания на протестиращите майки и по тяхна молба от институцията, съвместно с тях, е разработен проект на закон и е внесен в НС.

Омбудсманът дава положителна оценка на началото на законодателната реформа, като са необходими още много усилия и реални действия от страна на българските власти.

Като положителна стъпка е посочена деинституционализацията, финализирана по отношение на децата с увреждания от 4 до 7 г.

Омбудсманът отговоря изчерпателно на зададените от членовете на Комитета въпроси, като за дейността си като Национален превантивен механизъм е излъчен и подготвеният от институцията кратък видеоклип, в който са отразени резултатите от посещението на екипа на Националния превантивен механизъм към омбудсмана в специализирана институция за възрастни хора с интелектуални затруднения.

За да бъдат представени всички проблеми и да бъде разяснена ситуацията за хората с увреждания в България, омбудсманът и заместник-омбудсманът провеждат отделна среща с г-н Дамян Татич, който е докладчик и който подготвя заключителните наблюдения и препоръки на Комитета по представения доклад от българското правителство.

В останалите две изказвания омбудсманът подчертава, че хората с увреждания и техните семейства настояват за цялостна реформа, а не само за повече пари. Това означава индивидуален подход, истинска индивидуална оценка и задължителни решения за всички български власти и институции. Ако един човек се нуждае например от рехабилитация, личен асистент, дневен център или подкрепа за образование и заетост, то те трябва да му бъдат предоставени.

Независимо от обстоятелството, че към момента на изслушването България все още няма независим механизъм за мониторинг по чл. 33, ал. 2 от Конвенцията, със

своите активни действия омбудсманът доказва, че ефективно изпълнява функциите си по Закона за омбудсмана за наблюдение и насърчаване ефективното изпълнение на международния акт.

### **Основни препоръки:**

Заключителните наблюдения на Комитета на ООН по правата на хората с увреждания относно първоначалния доклад на България, публикувани на 21 септември 2018 г., съдържат списък с препоръки към държавата, в който са отразени и много от препоръките на омбудсмана, отправяни в годишните доклади през последните години.

– Съгласно чл. 36, пар. 4 от КПХУ държавите – страни по конвенцията, разгласяват широко и предоставят докладите на обществеността в съответните страни, като улесняват достъпа до предложенията и общите препоръки, получени по отношение на тези доклади.

В допълнение за съобразяване със заключителните наблюдения на Комитета по прилагането на КПХУ се очертават следните препоръки:

– да се преведат на български език и да се разгласят широко препоръките на Комитета по правата на хората с увреждания по първоначалния доклад на България по КПХУ;

– да се набележат конкретни мерки за изпълнение на препоръките от отговорните институции;

– да се предприемат действия по ратифицирането на Факултативния протокол към КПХУ, който ще предостави възможност на хората с увреждания директно да се обръщат с жалби до Комитета на ООН за правата на хората с увреждания за защита при нарушения на правата им;

– да се определи съставът и да се създадат условия за функционирането на Съвета за наблюдение;

– да се регламентират нормативно функциите, организацията и дейността на държавната агенция за хората с увреждания като орган за координация или контактна точка по политиките за хората с увреждания, съгласно чл. 33, пар. 1 от КПХУ.

### 3. Конвенция на ООН за правата на детето

---

На 20 ноември 1989 г. Организацията на обединените нации прие Конвенцията за правата на детето (Конвенцията), която е първият юридически обвързващ международен документ, утвърждаващ човешките права на всички деца.

В България Конвенцията е в сила от юни 1991 г. и съгласно разпоредбите на Конституцията част от вътрешното право. Чл. 4 от Конвенцията задължава държавите – страни по нея, да „предприемат всички необходими законодателни, административни и други мерки за осъществяване на правата, признати в Конвенцията“.

Важен механизъм за насърчаване и гарантиране изпълнението на Конвенцията е независимата национална институция на омбудсмана на Република България. Водещи в работата на омбудсмана са Парижките принципи на ООН, които установяват минималните стандарти за работа на институциите за защитата на правата на човека. В съответствие с тях, както и съгласно разпоредбите на Закона за омбудсмана омбудсманът не само прави предложение за ратифицирането на конвенции и протоколи за защитата на правата на човека, но и наблюдава тяхното ефективно прилагане от страна на националните институции, постигнатия напредък, както и анализира действията през предизвикателствата.

Този свой ангажимент омбудсманът осъществява чрез изготвяне на специална част от Годишния доклад, който е резултат от проведен мониторинг. Отразява както степента, в която националното законодателство е приведено в съответствие със съдържанието на КПД, така и практиките по нейното прилагане от страна на националните институции. Измененията и допълненията в Закона за омбудсмана, приети от НС през 2018 г., го привелоха в съответствие с най-високите стандарти за защитата на правата на човека, предвидени в Парижките принципи на ООН.

Ролята на независимата национална институция по правата на човека е да наблюдава в независимо качество доколко държавата спазва Конвенцията и бележи напредък в изпълнението ѝ, както и да предприемат всичко, което е по силите им, за да гарантират пълно зачитане на правата на децата.

Трета поредна година в Годишния доклад на омбудсмана се съдържа преглед на напредъка на страната ни по прилагането на КПД на ООН и нейните факултативни протоколи, както и на мерките, предприети от страна на националните институции по препоръките на Комитета на ООН за правата на детето. Годишният мониторинг на омбудсмана дава независим принос към процеса на докладване пред Комитета по правата на детето на ООН.

За целите на хоризонталния мониторинг за защитата на правата на детето омбудсманът се обръща към български институции<sup>17</sup>, които съгласно Закона за закрила на детето са органи за закрила, като изпрати специално подготвени въпросници. Настоящото проучване включва целенасочени консултации с органите за закрила с цел събиране на мнения за осъществимостта, ефективността и ползите от националните политики за децата.

---

<sup>17</sup> До приключване на работата по мониторинга не са представени в установения срок отговорите на МЗ.

С разбирането, че неправителствените организации играят жизненоважна роля в утвърждаването правата на човека и правата на детето, както и доказалото се в процеса на работа партньорството на институцията с гражданските структури, през 2018 г. омбудсманът се обръща към Националната мрежа за децата (НМД) със специален въпросник за оценка на ситуацията в страната ни.

Като припомня още веднъж, че през 2016 г. Комитетът по правата на детето към ООН разгледа консолидирания трети, четвърти и пети периодичен доклад за България, омбудсманът отбелязва, че са приети редица препоръки към страната ни, чието изпълнение е част от процеса на наблюдението. Комитетът приветства постигнатия напредък от държавата по Конвенцията в различни области, включително ратифицирането на международни и регионални документи, както и приемането на нови закони и институционални мерки на политиката относно правата на децата след последния извършен преглед, и по-специално на Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012-2020), но отбелязва, че са необходими мерки за изпълнение на предишните препоръки от 2008 г., които не са изпълнени или са частично изпълнени, като очертава основните проблемни области и препоръки след представянето на доклада.

Въпреки икономическото възстановяване и все по-ясния контекст на политиката на България за насърчаване на благосъстоянието на децата в редица сектори предприетите мерки не отговарят на размера на предизвикателствата им. Необходими са още много целенасочени усилия и политики, които да поставят детето в центъра.

- **Общи мерки за изпълнение и наблюдение (чл. 4, 42 и 44, Параграф 6 от Конвенцията)**
  - **Законодателство**

И през 2018 г. не са приети подготвените още през 2016 г. промени в Семейния кодекс, засягащи родителските права след развод или раздяла, родителската отговорност, института на припознаването, на осиновяването, на настойничеството и попечителството, вкл. учредяване на настойничество и попечителство за непридружени деца чужденци, намиращи се на територията на Република България.

Министърът на правосъдието отбелязва, че е сформирана нова междуведомствена работна група със задачата да изготви проект на Закон за изменение и допълнение на Семейния кодекс. Една от първите конкретни задачи е да се постигне съгласуваност между законодателните актове, свързани с децата и Семейния кодекс.

В областта на реформата на детското правосъдие не е приет подготвеният проект на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица, с което България влиза в сериозно нарушаване на международните стандарти за щадящо правосъдие за деца.

На 14.03.2018 г. в Съвета по прилагането на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система е обсъден Доклад към цялостната предварителна оценка на въздействието по законопроекта, отбелязва министърът на правосъдието. На това заседание се разглеждат откритите се по законопроекта спорни въпроси: да бъдат ли включени малолетни лица, извършили общественоопасно деяние, осъществяващо признаците на престъпление в обхвата на закона, или тези правомощия да бъдат уредени с други закони; кои органи да налагат

възпитателни мерки; да се създаде ли национална служба за възпитателна подкрепа към министъра на правосъдието, или тя да бъде към друг орган.

Министерството на правосъдието не се ангажира със срок, в който да бъде финализирана дейността на работната група, както и със становище по спорните въпроси.

През 2018 г. са предприети важни стъпки за цялостно нормативно уреждане, предоставянето, ползването, планирането, финансирането, качеството, контрола и мониторинга на социалните услуги в Република България. Омбудсманът участва в процеса по разработване на проект на Закон за социалните услуги, като изрази своите позиции с акцент по въпросите, отнасящи се до правата на децата и на хората с увреждания.

Законопроектът е внесен в НС през октомври 2018 г.

Както и Комитетът за правата на детето отбелязва в своите препоръки, България има нужда от ново законодателство за детето, обхващащо всички негови права, с което да бъдат съгласувани всички останали актове.

Сред въпросите, които трябва да намерят решение в новото законодателство, е създаването на структура, която да е отговорна за постигане на политическите промени за децата в България и която да поставя в политическия дневен ред правата на децата и целите за тяхното постигане, отбелязва НМД. Необходимо е да бъде преосмислен и въпросът за системата за закрила на детето и нейното функциониране.

Ключов момент от препоръките засяга липсата на адекватна оценка на въздействието на законодателството върху правата на детето. При промяна на подзаконовата уредба не се прави оценка на въздействието, като пример НМД посочва: промените в социалните помощи за деца, промените в размера на самите помощи.

По информация на Държавната агенция за закрила на детето въпросът за оценка на въздействието върху правата на детето за всички нови закони е обсъждан в рамките на междуинституционалната група за изпълнение на препоръките на Комитета, но до този момент не е постигнато общо разбиране за методологията за оценката. Действащият подход на оценка е по-скоро административен и не акцентира върху правата на детето. Този процес се разглежда като нова и непозната територия за действие.

### **Основни препоръки:**

- приемане на специална процедура за оценка на въздействието върху правата на детето и неговото благосъстояние на всички нови закони и промени, които се правят, като бъдат въведени специални индикатори за измерване на въздействието;
- изследване на международната практика по отношение на оценката на въздействието върху правата на детето на всички нови закони, които се обсъждат;
- апробиране на нови инструменти и методологии.

## • **Всеобхватна политика и стратегия**

Безспорно като едно от важните събития за 2018 г. омбудсманът отбелязва активния процес на разработване и обсъждане на проект на Националната стратегия за детето 2019-2021 г. (НСД) като средство за подобряване на координацията и прилагането на Конвенцията. Проектът на НСД 2019-2030 г. е разработен в съответствие с целите и основните принципи на Конвенцията на ООН за правата на детето, а именно: недопускане на дискриминация; най-добрите интереси на детето; право на живот, оцеляване и развитие и право на детето да бъде чуто и неговото мнение да бъде взето предвид. Визията на новия стратегически документ е: „Всяко дете в България на всеки етап от детството си живее и развива своя потенциал в интегрирана здравословна, сигурна и насърчаваща развитието му среда, която гарантира неговите права и благосъстояние, при осигурена подкрепа на родителите и на специалистите, които полагат грижа за децата.“ Мисията на Стратегията е мобилизирането, финансовото обезпечаване, интегрирането и насочването на усилията на държавните институции и на гражданското общество към подобряване на средата и към повишаване на жизнените шансове на всяко дете за реализация на неговите възможности.

Проектът на НСД е възможно най-всеобхватен и обхваща всички включени в Конвенцията области и всички деца. Като важна стъпка в изпълнението на препоръките на Комитета по правата на детето НМД отбелязва работата по създаването на НСД 2019-2021 г. поради това, че в процеса на изработването ѝ се направи опит да се подобри координацията между институциите, както и на всички заинтересовани страни.

Омбудсманът има ангажимент да наблюдава не само процеса по приемането на стратегическия документ, но и нейното прилагане и осигуряване на достатъчно човешки, технически и финансови ресурси, както и редовна оценка на нейното ефективно прилагане.

За НМД са необходими мерки, с които да се правят оценки на изпълнението на стратегически документи, свързани с реализирането на правата на детето както на ведомствено, така и на неведомствено ниво. Слабо се познава концепцията за правата на детето дори и в професионалните среди, което създава предпоставки за „нажежаване на обществените нагласи и отношения около приемането на нови документи, свързани с правата на децата“. Налага се тезата за конфликти между правата на детето и правата на родителите.

НМД призовава за приемане на комуникационна стратегия за популяризиране на правата на детето.

### **Основни препоръки:**

- да се разгърне широка национална кампания за популяризирането на НСД, в която българското правителство и НС да имат водещо място;
- да се популяризира концепцията за правата на детето;
- да се приеме комуникационна стратегия за популяризиране на правата на детето.

### • *Разпределение на ресурси*

Като припомня загрижеността на Комита по правата на детето по отношение на липсата на бюджетен процес в страната, който не регламентира разпределение на средства за деца в съответните сектори и агенции, включително не са въведени индикатори и проследяващи системи на всички нива, омбудсманът отбелязва, че този процес се negliжира.

Позицията на НМД е, че в държавата няма предприети мерки по тази препоръка, дори липса, разбиране и дебати по темата. Инициативата отново е на гражданския сектор, като през 2018 г. е разработен първият за България инструмент за проследяване на инвестициите от държавата в децата. Разработен е в партньорство между НМД, Института за пазарна икономика и фондация „За нашите деца“. Резултатите от изследователския процес дават основание да се изрази позиция, че страната ни е още далеч от бюджетен процес, който пряко е насочен към проследяване на инвестициите в децата.

### **Основни препоръки:**

- да се популяризира инструментът за проследяване на инвестициите на държавата в децата, изготвен от НМД, Института за пазарна икономика и фондация „За нашите деца“;
- да се реализира пилотен проект, в рамките на който да се създаде механизъм за мониторинг и оценка на ресурсите, необходими за изпълнение на Конвенцията.

### • *Съгласуване*

Въпреки че от 2017 г. към Националния съвет за закрила за детето съществува експертна група, която има конкретна задача да създаде междуинституционален механизъм по изпълнение на препоръките на Комитета по правата на детето, направени след трети, четвърти и пети консолидиран доклад през 2016 г., такъв механизъм все още няма. Това на практика е и неизпълнение на препоръката на Комитета за „създаване на институционален механизъм на министерско равнище с ясен мандат и достатъчно правомощия за координиране на всички дейности, свързани с изпълнението на Конвенцията на междусекторно, национално, регионално и местно равнище“.

Държавната агенция за закрила на детето отбелязва, че работата на създадената група продължава, „като това показва, че е осъзната важността на междусекторното сътрудничество на всички нива за планиране и осъществяване на политиките за детето, както и мерките за тяхното изпълнение“.

НМД отбелязва, че има изготвен специален документ от УНИЦЕФ за отчитане на процеса на изпълнение на препоръките на комитета, който е изпратен за обратна връзка до държавните институции, но все още няма информация за предприети действия.

## Основни препоръки:

- в спешен порядък да бъде одобрен за прилагане междуинституционален механизъм за координация на изпълнението на препоръките на Комитета;
- ДАЗД като основен орган по координация и прилагане на политиките за детето да поеме цялостната организация на процеса по изготвянето му;
- механизмът да обхваща наблюдението на всички препоръки, отправени към България, които не са изпълнени или са частично изпълнени;
- в междуинституционалния механизъм да бъдат обхванати не само органи на национално ниво, но и на местно ниво.

### • *Събиране на данни*

Комитетът по правата на детето остава загрижен за липсата на единна централизирана база данни, и по-специално за децата с увреждания, деца от маргинализирани групи и деца роми.

Омбудсманът категорично отбелязва, че липсва ефективен регистър за децата и хората с увреждания. Въпреки немалкото изразходени средства от Агенцията за хората с увреждания публичен и достъпен регистър за хората с увреждания няма. Това затруднява изключително много провеждането на различни политики за децата с увреждания и изработването на законодателство. Също така прави невъзможни контрола и ефективното използване на средствата, защото не се знае колко са децата и хората с увреждания, какви са им уврежданията и какви средства трябва да бъдат предвидени за задоволяване на потребностите им.

ДАЗД намира препоръката на Комитета за реално предизвикателство, тъй като изпълнението ѝ изисква много нормативни промени и значителни финансови и експертни ресурси. От Агенцията са въвели електронно отчитане на информационните карти, които съдържат данни за децата, но отчитат, че е необходимо да бъде създаден специален софтуер, който да позволява по-добър контрол на подаваните данни и свързаност.

Според анализа на Националната стратегия за детето за 2008-2018 г. липсата на единна информационна система към ДАЗД с интегрирани данни затруднява планирането по адекватен начин на политики и мерки, отчитащи най-добрия интерес на детето. Органите за закрила събират разнородна статистическа информация от различни източници, но тази информация не се обменя и няма информационна свързаност. Различни по вид индикатори за измерване на резултата възпрепятстват сравнимостта и проследяването на изпълнението на отделна политика в развитие.

## Основни препоръки:

- да се създаде единна Национална информационна система в ДАЗД, която да позволи интегрирането на данни от всички сфери, свързани с подкрепата и закрилата на децата;
- да се сформира работна група съвместно с НСИ за изработване на индикатори за измерване на резултатите, които да бъдат унифицирани за цялата система.



- **Независим мониторинг**

Комитетът на ООН за правата на детето приветства предприетите стъпки от държавата – страна по Конвенцията, за включване на правата на детето в компетенциите на омбудсмана чрез изменението на Закона за омбудсмана през 2012 г. наред с функциите като НПМ, но изразява безпокойство поради липсата на достатъчно ресурси в институцията.

Позицията на НМД е, че институцията на омбудсмана е активна по въпросите за правата на децата, но има нужда от повече човешки ресурс, който да мониторира правата на децата. НМД се застъпва за създаване на детски омбудсман, като в структурата на омбудсмана на Република България се създаде специална длъжност „омбудсман по правата на детето“, чиято основна длъжност да бъде независим мониторинг на политиките и практиките на децата в страната.

През 2017 г. омбудсманът създава специална административна структура от по-висок ранг за правата на децата – дирекция „Права на децата“. Реализира специален проект в партньорство с УНИЦЕФ-България и УНИЦЕФ – Норвегия за укрепване на капацитета на институцията за независим мониторинг за правата на децата, но отчита липсата на достатъчно експерти, които да развият в пълнота функциите по защитата на правата.

В тази връзка омбудсманът намира за необходимо да се осигурят човешки и финансов ресурс за реализиране на функциите за защита на правата на детето, което ще даде възможност да се развие независимият контрол по правата на детето и да се подготви институцията за докладването през Комитета на ООН за правата на детето при разглеждане на следващия доклад на България.

- **Популяризиране, повишаване на осведомеността и обучение**

Комитетът по правата на детето изразява безпокойство относно пропуските в прилагането на законодателството и неясното тълкуване на закони, свързани с деца, поради недостатъчен капацитет и познаване на правата на детето от страна на съдебните органи. По тази препоръка МП отчита изпълнението на проект „Укрепване на правния и институционалния капацитет на съдебната система в сферата на младежкото правосъдие“. В рамките на проекта е подобрен капацитетът на 107 съдии, прокурори, полицейски служители и социални работници.

Пилотни районни съдилища са запознати с основните международни стандарти за младежко правосъдие, психологически аспекти на системата за детско правосъдие и др.

МОН отбелязва, че в изпълнение на препоръката на Комитета по правата на детето на ООН за системно включване на принципите и разпоредбите на Конвенцията на всички равнища на учебните програми от 2018 г. са утвърдени учебни програми за гражданско образование на 11 и 12 клас, като се очаква от учениците да могат да интерпретират степента на нейното приложение у нас и в Европейския съюз.

Като сериозно предизвикателство в тази сфера НМД отбелязва липсата на специализирани обучения на специалисти, работещи с деца във всички сектори на правата на детето.

Като общ проблем може да се изведе липсата на устойчива ангажираност на държавните институции към препоръките на Комитета по правата на детето към страната ни, което се отбелязва и от НМД. Само при подготовка на периодичните

доклади се наблюдава активна кореспонденция между органите, които участват с информацията по доклада.

Обучението по правата на децата се предоставя чрез гражданското образование, интегрирано в процеса на преподаване на други учебни дисциплини, и чрез самостоятелен предмет в 11 и 12 клас. НМД отбелязва, че на практика липсва разработено учебно съдържание, няма и подготвени учители. Кампаниите за популяризиране на правата на детето са оставени на инициативата на гражданския сектор.

### **Основни препоръки:**

- да се разработят специални учебни модули за обучение по правата на детето в българското училище;
- да се планират и проведат обучения на учители за преподаването им;
- да се приеме концепция за интегриране на правата на детето в различните етапи на училищното образование.

- **Общи принципи на Конвенцията**
  - **Недопускане на дискриминация**

Позицията на Комисията за защита от дискриминация (КЗД) по препоръката на Комитета по правата на детето на ООН за създаване на специално звено, което да отговаря на случаите на дискриминация срещу деца, е следната:

През 2017 г. е осъществен допълнителен аспект от дейността на КЗД за защита на правата на децата в сътрудничество с УНИЦЕФ – България. Като основен опорен стълб се приема изграденото партньорство между двете институции, залегнало и в Плана за действие по Програмата на УНИЦЕФ за 2018-2022 г. В основата на Споразумението за сътрудничество е залегнало създаването на специализирано звено към КЗД, което да отговаря на случаите на дискриминация срещу деца.

Забавянето на процеса през 2018 г. е обусловено от редица обстоятелства, обсъждане на промени в законодателството, както и финансово обезпечаване.

Отчитайки това забавяне, КЗД назначава психолог, който в производствата за защита от дискриминация при казуси с участието на деца оказва експертна помощ на заседателните състави.

През 2018 г. броят на постановените решения по образувани производства за защита от дискриминация срещу деца са 11, като в шест от тях е установено нарушение на антидискриминационното законодателство. При тези случаи са наложени санкции: за станали публични действията на персонала в Център за настаняване от семеен тип за деца и младежи с увреждания; санкция е наложена на началник-отдел „Закрила на детето“, който е осъществил неравно третиране и тормоз на приеман родител по признаци „лично положение“ и „семеино положение“.

В изпълнение на правомощията си по чл. 47 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗД) КЗД е дала една препоръка и едно задължително предписание на общински орган за преустановяване на дискриминационни практики. Тази практика е установена при предоставяне на услугата „асистент за независим живот“.

Въведеният от програмата критерий, свързан с ползването на помощно техническо средство, е непряка дискриминация.

Осъществен е и съставът на дискриминация по признак „възраст“ с прилагането на Наредбата за условията и реда за осъществяване на закрила на деца с изявени дарби, приета с ПМС №298/2013 г.

Във връзка с образувани производства за защита от дискриминация КЗД през 2018 г. дава препоръки за промяна на нормативната уредба с цел предотвратяване на дискриминация:

– установена непряка дискриминация по отношение на определени категории родители, осиновили деца, които с оглед на възрастта на осиновеното дете са поставени в различен режим при ползване на отпуск за отглеждане на дете до 5-годишна възраст.

През 2017 г. омбудсманът препоръчва на КЗД „да се предприемат спешни действия съвместно с МОН за разработване на учебни модули, насочени към развитие на толерантността на децата“. Трябва да се отбележи, че разгърнатата съвместна инициатива на КЗД с МОН за осъществяване на образование без дискриминация е добра практика, която трябва да се развива.

### **Основни препоръки:**

- да се предприемат необходимите мерки за промени в Закона за защита от дискриминация с цел създаване на специално звено за дискриминация срещу деца;
- да бъдат планирани и осигурени необходимите финансови и човешки ресурси за неговото обезпечаване;
- да се разработят специални правила за приемане на жалба от дете, както и за щадящи процедури, в които участват деца.

#### **• Детско участие**

Въпросът, който се изследва в мониторинга, е има ли в България действащи механизми, чрез които децата да въздействат върху политиките в публичния сектор?

За ДАЗД отбелязва, че развитието на системата за детско участие е основен приоритет на агенцията, към която е създаден и работи съвет на децата с национално представителство. Съветът на децата е форум, в който децата могат да изразяват мнението си и да участват при формирането на политики, които ги засягат. Децата сами предлагат темите и инициативите, по които да работят.

МОН посочва като добра практика издадения през 2018 г. наръчник за ученическо самоуправление „Ученическо самоуправление. Пътеводител. Кой? Какво? Къде? Кога? Как?“, в който са представени правата на всички участници в ученическото самоуправление.

НМД отчита детското участие като проблемна област на реализирането на правата на детето. Позицията на мрежата от 152 организации е, че детското участие се свежда единствено до дейността на Съвета на децата към ДАЗД. В съвета децата обсъждат и консултират текстове на нормативни и стратегически документи. Ефективността на процедурата е изключително ограничена, тъй като: представителността на Съвета на децата е спорна по структурни причини; мнението

на Съвета по определени текстове няма задължителен характер, дори за обратна връзка за водещата процеса организация като Съвета на децата не избира сам текстовете за обсъждане.

Комитетът по правата на детето подчертава, че правото на детето да изразява своето мнение и да участва във вземането на решения се упражнява по преценка на участващите във всеки един случай професионалисти. Традиционните практики и културни нагласи в семейството, училището и определени социални и съдебни органи допълнително затрудняват пълното упражняване на правото на детето свободно да излага своите възгледи.

Комитетът препоръчва да се подкрепят създаването на значими пространства, чрез които децата да могат да въздействат върху публичната политика.

### **Основни препоръки:**

- да се развият умения и разбиране у професионалистите за правото на детето на участие при вземане на решения;
- да се въведат специални модули в образователната система, които да развиват уменията на децата;
- да се въведат специални механизми във всеки един сектор на правата на детето, чрез който да се създадат работещи възможности за участие на децата и въздействие върху политиките;
- осигуряване на достъпна за всички деца информация относно техните права и начините на функциониране на институциите, ангажирани с тяхното благосъстояние.

#### **• *Стандарт на живот***

Омбудсманът проследи изпълнението на препоръката към МП, отправена в качеството му на Централен орган по регламент (ЕО) №4/2009 г. за сътрудничество по въпроси, свързани със задължения за издръжка и Хагската конвенция за международно събиране на издръжка за деца и други членове на семейството от 23.11.2007 г.

През 2018 г. от централния орган са предприети действия по 137 молби по Регламента за издръжка. Обработени са и 100 искания за предоставяне и 3 за получаване на информация относно адреси и имущество на длъжници по Регламента. С оглед въвеждането в действие на Хагската конвенция за международно събиране на издръжка за деца и други членове на семейството работна група изготвя проект за изменение на ГПК.

#### **• *Семейна среда и алтернативни грижи***

Комитетът приветства постигнатия напредък по отношение на намаляването на броя на децата в институциите и увеличаване на децата, отглеждани в близка до семейната грижа, но остава сериозно загрижен, че: липсва подкрепа и недостатъчно обучение на социалните работници и персонала в центровете за настаняване от семеен тип, както и празнотите в системата за закрила са довели до отделянето на деца от техните семейства, без да са извършени правилни оценки и планиране. Подкрепата за реинтеграция в обществото на деца и младежи, напускащи институционална грижа, включително деца с увреждания, е недостатъчна.

В своя мониторинг омбудсманът подчерта изрично тези препоръки и по този повод се обръща към министъра на труда и социалната политика с въпросите:

Какви мерки са предприети през 2018 г. за подкрепа на децата в семейството като превенция на извеждането от родната среда?

Министърът на труда и социалната политика отбелязва, че водещ приоритет остава превенция на рисковете, в т.ч. превенция на разделянето на детето от неговите родители и прилагане на мерки за подкрепа на биологичното семейство с цел превенция на изоставянето.

С ресурсите на междуинституционалното сътрудничество и на неправителствените организации е разработено предложение за изменение и допълнение на Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции. Предложените изменения са публикувани за обществено обсъждане.

Положителна стъпка е наложения мораториум за настаняването на деца под три годишна възраст в ДМСГД.

По данни на Агенцията за социално подпомагане, през 2018 г. са открити 2 703 нови случая по превенция на изоставянето. Общият брой на приключените случаи е 2 316, от които успешни са 1 773. При близки и роднини са настанени 731 деца, а общият им брой е 4 852 деца.

В приемна грижа – 2 205 деца, от тях 7 деца са в доброволна приемна грижа. През 2018 г. нови 1 162 деца са настанени в приемни семейства. Общо децата са – 3 285.

- Преходно жилище – 108 деца;
- Кризисен център – 114 деца;
- Център за настаняване от семеен тип (ЦНСТ) за деца без увреждания – 1 415 деца;
- ЦНСТ за деца/младежи с увреждания – 1 310 деца;
- ЦНСТ за деца с увреждания – 80 деца;
- ЦНСТ за деца/младежи с увреждания с потребност от постоянни медицински грижи – 48 деца;
- ДДЛРГ – 210 деца.

По отношение на грижата в ЦНСТ, НМД отбелязва, че основно предизвикателство пред управлението и качеството на живот в тях, остава липсата на достатъчно ресурси. Доставчиците на услугата трябва да управляват услугите в общността като цялостен пакет и като места за живеене и места за услуги. Проблем остава да се осигури достатъчно на брой персонал, с подходяща квалификация и лични качества поради ниското заплащане, неотговарящо на тежестта и отговорността на работата. Предвид планираното разкриване на още резидентни услуги, липсата на инвестиции в хората и техния капацитет ще става все по-голям.

Изготвен е специален Анализ за ролята на резидентната грижа в системата от мерки за закрила и предложения за подобряване на качеството на организацията, но до този момент не са произтекли никакви конкретни действия.

## Основни препоръки:

- да се осигурят достатъчно предпазни мерки и ясни критерии, основани на най-добрия интерес на децата, при вземане на мярка – извеждане на детето от семейството;
- да се обърне особено внимание на периодичните контакти между детето и неговото семейство;
- да се предприемат спешни мерки по Анализа за ролята на резидентната грижа в системата от мерки за закрила на детето;
- целенасочени инвестиции в хората, които работят в социалните услуги, както и в техния капацитет.

### • **Образование**

В сферата на образованието Комитетът по правата на детето поставя акцент върху достъпа на деца от селските региони и малките градове до качествено образование. Все още са високи равнищата на непосещаемост и ранно напускане на училище, което остава проблем за голям брой ученици. Образованието и участието на деца роми, особено на момичета, остава ниско, като те са изложени на сегрегация в училищната система.

В процеса на мониторинга и от отговорите, предоставени от МОН, се установява, че сред политиките, които бележат промените през 2018 г., устойчиво продължава да се прилага политиката за по-пълно обхващане и включване на децата и учениците в системата и за превенция на отпадане от училище. В този смисъл един от ключовите приоритети в работата на МОН и през 2018 г. е пълният обхват и включването на децата и учениците в задължителна предучилищна и училищна възраст, както и осигуряване на равен достъп до всички ученици.

Усилията на компетентната институция са насочени към създаване на подходяща среда за намаляване на дела на преждевременно напусналите ученици, за привличането и задържането в различни форми на обучение и за професионална квалификация на вече отпаднали от системата. Делът на преждевременно напусналите ученици е намален от 13,8% през 2016 г. на 12,4% през 2018 г.

Разработени са редица стратегически документи и планове. Основополагаща мярка за постигане на целта е и изпълнението на създадения с постановление № 100 на Министерския съвет от 8.06.2018 г. постоянно действащ Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и включване в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст.

В препоръките на Комитета по правата на детето се изразява загриженост за включването на деца с интелектуални и психо-социални увреждания, което остава незадоволително поради липсата на обучени специалисти. Отбелязва се още, че не са планирани мерки за промяна на методите на обучение и за осигуряване на специализирано обучение за учители.

За МОН през 2018 г. усилията са насочени към реализиране на политики в областта на улесняване на достъпа до образование – приобщаващо образование, за осигуряване на общата и допълнителната подкрепа за личностно развитие в детската градина и училището.

Организиран и координиран са дейности, насочени към подкрепа на специалните училища за деца със сензорни увреждания и на центровете за специална образователна подкрепа за реализиране на новите им функции за предоставяне на допълнителна подкрепа за личностно развитие на деца и ученици със специални образователни потребности.

По отношение на дейностите, насочени към деца и ученици в конфликт със закона, е въведен алтернативен модел за работа с ученици от възпитателните училища интернати и социално-педагогическия интернат (ВУИ и СПИ). Създадена е методика за оценка на потребностите на учениците с девиантно поведение и методически указания за пилагането ѝ. Закрито е ВУИ – с. Керека, като към момента функционират 3 ВУИ и 1 СПИ, като към декември 2018 г. броят на учениците в тях е 111.

Като сериозно предизвикателство пред системата от МОН се отбелязва плавното преминаване от модела на предоставяне на допълнителна подкрепа от специалисти, назначени в регионалните центрове за подкрепа на процеса на приобщаващото образование, към предоставяне на допълнителна подкрепа на място в съответната детска градина или училище. Подчертава се важността на средата, в която детето трябва да бъде интегрирано, значението на подготвени специалисти и допълнителна подкрепа за личностно развитие.

Към края на 2017/2018 г. 10 269 деца се подпомагат от 3 933 педагогически специалисти, назначени в детски градини и училища, като от тях ресурсни учители – 986; психолози – 741; логопеди – 527; рехабилитатори на слуха и говора – 88; учители за деца с нарушено зрение – 142; учители за деца с умствена изостаналост – 33; възпитатели – 644; педагози, други – 70.

В 28-те регионални центрове за подкрепа на процеса на приобщаващото образование са назначени 931 специалисти; ресурсни учители – 649; психолози – 128; логопеди – 122; рехабилитатори на слуха и говора – 16; педагози на зрително затруднени деца – 13; кинезитерапевти – 3.

В края на 2018 г. са назначени общо 869 психолози, от тях 128 в регионалните центрове и 641 в детски градини и училища, както и 701 педагогически съветници. Психолозите са увеличени с 106.

Изследване на въпроса за броя на децата със СОП, които са включени в образователната среда. Общо децата и учениците са 17 955 в системата на предучилищното и училищното образование. От тях 10 269 деца и ученици се подпомагат от 3 933 педагогически специалисти, назначени в детски градини и училища, а на 7 686 деца се предоставя подкрепа от 931 педагогически специалисти от регионалните центрове.

### **Основни препоръки:**

- да се увеличат ресурсите за приобщаващото образование, като се осигури достъп на децата и учениците до повече часове с ресурсен специалист;
- да се работи за развиване на основните умения на учениците;
- да се разработи специална универсална програма за работа на училището с родителите, като се използват опитът и практиката на гражданските организации.

## • Правосъдие за непълнолетни

Сред въпросите, които изследва омбудсманът, свързани с изпълнението на препоръките на Комитета по правата на детето и на разпоредбите на Конвенцията, са и тези за създаване и приемане на единни правила и стандарти за щадящо изслушване на деца, които да гарантират обща философия и подход при изграждането на специални помещения и процедурите, които се прилагат в тях.

По информация на МП в рамките на проект „Укрепване на правния и институционален капацитет на съдебната система на младежкото правосъдие“ са изградени и оборудвани 9 специализирани помещения за щадящо изслушване и разпит на малолетни и непълнолетни в контакт със закона, т.нар. „сини стаи“. Заедно с откритите през 2016 и 2017 г. сините стаи са общо 12.

В откритата синя стая във Варна на 11 април 2016 г. до края на 2018 г. са изслушани 23 деца, от които 16 малолетни и 7 непълнолетни. 22 от децата са изслушани по граждански производства и едно малолетно дете е изслушано като жертва на престъпление. В синята стая в Плевен са изслушани 2 малолетни деца по наказателни дела, в Козлодуй – 1 дете, във Враца няма нито едно изслушано дете. В Хасково и Смолян няма изслушани деца. През 2018 г. са разкрити сини стаи в Добрич, Разград, Търговище и Ловеч, като предстои откриване на сини стаи в Силистра и Кърджали.

Тези оскъдни данни за брой изслушани деца будят тревога, което на практика показва, че сините стаи не се използват активно от съдебната власт, като изключение може би прави Варна.

С измененията на НПК от 2017 г. са въведени изискванията на Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и в чл. 140 и чл. 280 за разпит на малолетен и непълнолетен в специално оборудвани помещения или чрез видеоконференция.

Омбудсманът отбелязва като добра практика сформираните специализирани съдебни състави, които да разглеждат дела с участието на деца: в Окръжен и Районен съд във Варна, в Окръжен и Районен съд – Пловдив, Районен съд – Козлодуй. Съществена част от процеса са разработените методически документи: ръководство за работа на специализираните съдебни състави, както и вътрешни правила за използване на специализираното помещение „синя стая“ за изслушване на деца.

От октомври 2015 г., когато на практика са сформираните специализираните състави в Районен съд – Козлодуй, до края на септември 2018 г. специализираните съдебни състави са разгледали общо 463 граждански дела с участието на деца, 54 наказателни дела с участието на деца и 3 административнонаказателни дела.

От наказателните дела 37 са срещу непълнолетни правонарушители, като най-леката наложена санкция е „обществено порицание“, а най-тежката – „лишаване от свобода за срок от шест месеца, което да изтърпи в поправителен дом Бойчиновци“.

Най-значителна е практиката в Районен съд – Варна, където действат 9 специализирани съдебни състави в Гражданско отделение и в Наказателно отделение – 6. Разгледаните граждански дела с участието на деца са общо 790 бр., като от тях 592 са дела за настаняване на дете извън семейството и за прекратяване на настаняването му по реда на Закона за закрила на детето; 54 са молбите за ограничаване и лишаване от родителски права и 144 бр. са делата за защита от



домашно насилие, по които първоначално ясно и недвусмислено е заявена нужда от защита от домашно насилие на деца.

Наказателните дела от общ характер с участие на деца са 67 бр.

В Окръжен съд – Варна, от специализираните състави са разгледани общо 298 граждански дела, като наказателните дела с участие на деца са 38 – в 21 от тях децата са в качеството на пострадали, 4 – като свидетели, и 13 – в качеството на правонарушители.

В Районен съд – Пловдив, от 2014 г. до края на август 2018 г. с участието на деца са образувани 4 692 граждански дела. По образуваните 902 наказателни дела с участието на деца – 633 от тях децата са в качеството на пострадал, свидетел или жалбоподател, а в останалите 269 – в качеството на посъдим.

В Окръжен съд – Пловдив, за същия период са разгледани 63 наказателни дела с участието на деца и 291 граждански и търговски дела.

### **Основни препоръки:**

- да се използват ефективно създадените сини стаи за щадящо изслушване на деца;
- да се засилят междуинституционалните връзки между съдебната и социалната система, като се използват ресурсите на центровете за обществена подкрепа в случаите, в които в съответните населени места няма разкрити сини стаи.

#### **• Деца – жертви или свидетели на престъпления**

Основният европейски документ, който поставя акцент върху защитата на правата на децата жертви от насилие, е Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления от 25 октомври 2012 г. Тя създава специален статут на детето жертва на престъпление, като налага въвеждането му от доста по-ранен момент. В Преамбюла § 14 на Директивата е посочено, че „децата жертви следва да се приемат и третират като пълни носители на правата, установени в настоящата директива, и следва да имат право да упражняват тези права по начин, който отчита тяхната способност за формиране на собствени възгледи”. Директивата се позовава на Конвенцията на правата на детето и на нейния общоприет стандарт за интересите на детето, като първостепенно съображение при всички действия и решения, относими към дете (чл. 3 от Конвенцията, възприет и в Хартата на основните права на ЕС, чл. 24, § 2).

Трябва да отбележа, че с известно закъснение България въведе изискванията на Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления от 25 октомври 2012 г. с приетите изменения в НПК, изм. ДВ, бр. 63 от 2017 г., в сила от 5.11.2017 г.

По отношение на измененията на НПК промените на първо място трябва да осигурят на детето правото му на индивидуална оценка, която да отрази неговата готовност за участие в правни процедури, риска от повторна или вторична виктимизация. Тази оценка трябва да определи вида и реда на дейностите и мерките от областта на закрила на детето, на щадящи процедури при разпит и тези за възстановяване от преживените психични травми. По този начин реално може да се

осигури възможност за практики, основани на най-добрия интерес на детето. Измененията на НПК изключват мултидисциплинарния и междуинституционалния подход и изцяло подменят смисъла на индивидуалната оценка на детето. В НПК индивидуалната оценка е приела форма на експертиза (в чл. 144, ал. 3), не е уредена ясно и не е задължителна. Това означава, че извършването на индивидуална оценка на децата, пострадали от престъпление, ще се прави по преценка на съответния орган, което на свой ред поставя под въпрос прилагането на специфичните мерки на защита, тъй като необходимостта от тях няма да бъде анализирана и оценена.

Важно е да се подчертае, че правото на децата на редица други форми на подкрепа като работа със специалист ще продължава да се случва на принципа на желанието на разследващия орган, а не като право на детето, което може да бъде поискано от родител или законен представител и което може да бъде обект на индивидуалната оценка във връзка с правото на пострадалото дете да бъде чуто. Действащият НПК не предвижда участието в процеса на отдел „Закрила на детето“, когато пострадалото лице е дете, както и каквато и да било форма на застъпничество за децата, пострадали и/или свидетели на престъпление. Разпитът на децата започва директно в полицията, а особен представител на детето в редките случаи, в които се назначава, е във фазата на досъдебното и съдебното производство, което е вече на късен етап. Така като цяло не е предвиден подход на управление на риска за детето, с което не се гарантират неговите права.

### **Основни препоръки:**

- да се предприемат действия за въвеждане в пълнота на разпоредбите на Директива 2012/29/ЕС, като се предвидят изменения на Наказателно-процесуалния кодекс, с които да се гарантира:
  - задължение на органите за изготвяне на индивидуална оценка на детето, жертва на престъпление;
  - в разпоредбата на чл. 140, ал. 5 НПК, съгласно която разпит на малолетен и непълнолетен свидетел в страната може да се извърши при вземане на мерки за избягване на контакт с обвиняемия, вкл. в специално оборудвани помещения или чрез видеоконференция, да отпадне възможността за преценка и нормата да придобие императивен характер.

#### **• Трети факултативен протокол към Конвенцията**

Омбудсманът на Република България отново подчертава, че е от съществено значение присъединяването на страната ни към всички факултативни протоколи към Конвенцията на ООН за правата на детето, който предоставя възможност за подаване на индивидуална жалба в случаи на нарушени основни права.

Третият факултативен протокол е нов правен инструмент, който засилва правото на децата да бъдат чути. Този протокол насърчава държавите да разработят ефективни мерки срещу нарушенията на правата на децата, включително чрез създаване на национални правни институции за правата на децата. Практиката на институцията на омбудсмана показва, че децата имат нужда от достъп до процедури за подаване на жалби и това тяхно право е част от приложението на чл. 12 от КПД. Разработването на чувствителни към детето процедури и стриктното им спазване е

водещ принцип при осигуряване на правото на детето да изрази мнението си. Затова омбудсманът горещо насърчава националните действия за присъединяване към Третия факултативен протокол към Конвенцията на ООН за правата на детето, който е приет на 66-ата сесия на Общото събрание на ООН с Резолюция 66/138 от 19 декември 2011 г.

НМД отбелязва, че въпреки решенията от петото заседание на Националния координационен механизъм по правата на човека, който се проведе през 2017 г., и взето решение за създаване на работна група с представители на МВНР и ДАЗД, такава още не е създадена.

### **Основни препоръки:**

- спешно да се създаде работна група с представители на МВНР и ДАЗД за разработване на механизъм и план за действие за присъединяване на страната ни към Протокола;
- да се изготви адаптиран вариант на Третия факултативен протокол към КПД, подходящ за деца и млади хора;
- да се ратифицира Третият факултативен протокол към Конвенцията.



## **ГЛАВА ЧЕТВЪРТА.** **Международна дейност**

**В глава четвърта** е представена дейността на омбудсмана в международен план, връзки с международни организации, срещи и инициативи, както и конкретните резултати, постигнати при тяхното провеждане.

Изключително активна и съдържателна е работата на омбудсмана по отношение на международната дейност през 2018 г., чрез която се задълбочава сътрудничеството с европейски и световни институции, организации и партньори

- **Форуми, организирани от омбудсмана в рамките на българското председателство на Съвета на Европейския съвет**



Безспорно най-значимото събитие в международен план, организирано от институцията на омбудсмана през изминалата година, е форумът в рамките на българското председателство на Съвета на Европейския съвет: „Двойният стандарт при храните от ЕС – Да сложим проблема на масата!“.

На срещата на високо равнище, проведена на 30 април 2018 г. под патронажа на премиера Бойко Борисов, присъстват над 300 участници от целия ЕС, сред които еврокомисарят по правосъдие, потребители и равнопоставеност между половете Вера Йоурова, еврокомисарят по цифрова икономика и цифрово общество Мария Габриел, министри на икономиката, на земеделието и на здравеопазването на държавите-членки на ЕС, ръководители на съответните национални органи за защита на потребителите и за безопасност на храните, евродепутати, депутати от националния парламент, посланици и др.

Засиленият международен интерес се дължи и на факта, че събитието е естествено продължение на започналата дискусия по темата в ЕС, в контекста на вече заявените позиции на страните от Вишеградската четворка, както и на председателя на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер от септември 2017 г., че „в един Съюз на равнопоставени не може да има второ качество потребители“.

Целта на срещата в София на 30 април 2018 г. е да се обсъди възможността за решаване на проблема с двойния стандарт при храните в ЕС, като се приеме ново законодателство или да се променят сега действащите уредби, които да забранят разпространяването на храни под една и съща марка с различни съставки.

В рамките на форума омбудсманът посочва, че е нужна промяна в европейското законодателство и предложи създаването на ОЛАФ за двойния стандарт при храните, единен европейски орган, който да разследва този тип измами,

защото подобни практики не са разделение между гражданите, а разделение между правата на гражданите и корпоративните интереси на част от големите корпорации.

Участниците в срещата се обединяват около мнението, че в ЕС място за двойни стандарти не може да съществува и потребителите трябва да бъдат защитени от нелоялна търговска практика. Те настояват още Съвместният изследователски център на ЕК да усъвършенства своя подход за хармонизирано сравнително провеждане на тестове, както и да координира тестовете в целия ЕС.

Еврокомисарят по правосъдие, потребители и равнопоставеност между половете Вера Йоурова подкрепя каузата на форума против двойния стандарт и потвърди, че промените са належащи и предложените решения на проблема в ЕК ще бъдат приоритет.

Инициативата на омбудсмана е подкрепена и в изказванията на представители от различни държави – Чехия, Гърция, Хърватия, Италия, Словакия и Унгария и др.

В края на събитието е приет заключителен документ от участниците, в който по категоричен начин е заявено, че следва да бъдат предприети законодателни промени и да бъде поставен краят на двойния стандарт при храните, разделящ от много години по абсолютно недопустим начин гражданите на ЕС на първа и втора категория.



Цялата среща може да бъде видяна на:

[https://www.actualno.com/politics/silni-poslanija-ot-sofija-za-borba-s-dvojnija-standart-pri-hranite-v-es-video-news\\_672305.htm](https://www.actualno.com/politics/silni-poslanija-ot-sofija-za-borba-s-dvojnija-standart-pri-hranite-v-es-video-news_672305.htm).

Темата за двойния стандарт при храните в ЕС се лидра от омбудсмана още от 2017 г. В България институцията на омбудсмана като защитник на правата на гражданите успява да обедини институциите и гражданите в национална коалиция срещу двойните стандарти и успя да преодолее колебанието и скептицизма, че тази кауза може да има резултат.

Омбудсманът изпраща декларация до ЕК, Европейския парламент и Съвета на министрите по земеделие срещу двойния стандарт при храните в ЕС. Заедно с това внесе и петиция в Европейския парламент на 2 октомври 2017 г., подписана и от граждани и представители на неправителствени организации, в която апелира за ново европейско законодателство, което да забрани предлагането на хранителни продукти. През 2018 г. петицията е допусната за разглеждане, а на 22 януари 2019 г. омбудсманът е изслушан в Комисията по петициите в Европейския парламент и защити категоричната си позиция срещу двойните стандарти при храните в ЕС. Защитата на омбудсмана в Европейския парламент може да бъде видяна тук:

<https://www.youtube.com/watch?v=EmfZ7IncDpA&feature=youtu.be>



Важен акцент в международната дейност на омбудсмана Мая Манолова е организираната от нея на 19 ноември 2018 г. в София среща на омбудсманите на балканските страни. Тема на форума е „Защитата на правата на гражданите: предизвикателства пред балканското сътрудничество“.



Събитието отново е в контекста на българското председателство на Съвета на Европейския съюз и е в партньорство с институцията на македонския обществен защитник. На него участие вземат представителите на 13 държави от региона, между които Сърбия, Черна гора, Хърватия, Румъния и др., като се провежда в навечерието на две знаменателни годишнини – 70 години от приемането на Всеобщата декларация за правата на човека и честване на 10 декември – Международния ден за защитата на правата на човека и основните свободи.

Целта на срещата е обсъждане на проблемите, които имат гражданите на Балканите, обмяна на добри практики, информация и опит, както и за създаването на мрежа на балканските омбудсмани, която да осигури бързи канали за информация, за взаимна подкрепа и за решаване на трансгранични казуси. Набляга се и върху общите проблеми – бедност, социално изключване, посегателства върху човешки права, ограничаване на демократичното пространство. За лого на форума е избран терминът Balkanice – контрапункт на специално измислената в Англия през 1900 г. думаalkanize – разделям, враждувам, превърнала се в нарицателно на сложни проблеми и отношения.

Участниците изцяло подкрепят предложението на българския обществен защитник за създаването на балканска мрежа на националните омбудсмани и категорично подкрепят бъдещо сътрудничество, което да предостави повече механизми и възможности за активна защита на правата на гражданите от региона.

На форума е подписана и декларация за сътрудничество и партньорство, като за първи председател на мрежата на балканските омбудсмани е избран националният обществен защитник на Република България.



Във втория панел на форума са дискутирани икономическите и социалните права на гражданите, уредени в Хартата за основните права на ЕС. Изказване направи представител на Агенцията на ЕС за основните права (FRA) по проблемите, свързани със социалните и икономическите права на гражданите, както и представител на Службата на Върховния комисар по правата на човека в ООН, който изяснява значението на Парижките принципи на ООН за функциониране на националните институции за защита и насърчаване на правата на човека.

- **Международно сътрудничество и участие на омбудсмана във форуми за защита на правата на гражданите, на хората с увреждания и срещи в международен план**

Защитата на правата на хората с увреждания и активното участие на омбудсмана във форуми на ООН и други международни структури, чиято дейност е пряко свързана със защитата на правата на тази уязвима група, е важен акцент в дейността на институцията през 2018 г.

- Представители на омбудсмана участват на организирана международна конференция „Европейски ден на хората с увреждания“ по покана на ЕК и Европейския форум на хората с увреждания на 3 и 4 декември 2018 г. в Брюксел.

Конференцията е посветена на новата стратегия за хората с увреждания 2020-2030 на ЕС, която предстои да бъде разработена.

На събитието са представени новите възможности за финансиране на социалните политики на ЕС през новия програмен период 2021-2027 г., допълнителното финансиране по Европейски социален фонд плюс, свързано с изграждането на социалния стълб – основа за обща социална политика на ЕС.

Отбелязан е напредъкът по отношение на достъпността на културното наследство в Европа, като са връчени награди Accessity – за градове, осигурили достъпна архитектурна среда и подобрили живота на хората с увреждания.

- Представителите на омбудсмана вземат участие в отделна следобедна сесия, която е организирана от Агенция на ЕС за основните права (FRA) и е свързана с процеса на деинституционализация за услугите за възрастни с увреждания.

За първи път от създаването на институцията омбудсманът получава покана за участие в изслушване на доклад на България за прилагането на международен акт по правата на човека в Женева.



- С ясното съзнание, че тази възможност е и голяма отговорност, омбудсманът участва в 20-ата сесия на Комитета на ООН за правата на хората с увреждания (3-4.09.2018 г.), на която е насрочено и изслушването на Република България по първоначалния доклад на държавата по изпълнението на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (2012-2013 г.).

Изслушването се провежда в изключително важен за хората с увреждания в България момент, когато натрупаното недоволство у хората с увреждания и техните семейства достига до връхната си точка и протестът на майките на деца/лица с увреждания прераства в постоянен протест с палаткови лагери пред НС и в страната и е стартирана кампания за спешни промени в законодателството.

В резултат от участието на омбудсмана в изслушването е предоставена така необходимата информация на членовете на Комитета относно актуалната ситуация с правата на хората с увреждания в България, затрудненията, които те срещат, и препоръките на институцията за разрешаване на проблемите.

От институцията са подготвени материали за членовете на Комитета, в които са включени изказванията на омбудсмана в деня на изслушванията. За членовете на Комитета с нарушено зрение са подготвени материали на Брайлов шрифт. Подготвен е и кратък клип, в който са отразени резултатите от посещението на екипа на Националния превантивен механизъм към омбудсмана в специализирана институция за възрастни хора с интелектуални затруднения.

Представянето на омбудсмана е високо оценено от членовете на Комитета, доказателство за което е отправената молба към институцията за писмено представяне на всички подготвени материали, направените констатации и препоръки, които впоследствие са отразени в заключителните наблюдения и препоръки на Комитета, изпратени към българското правителство на 21.09.2018 г.

Независимо от обстоятелството, че към момента на изслушването България все още няма независим механизъм за мониторинг по чл. 33, ал. 2 от Конвенцията, със своите активни действия омбудсманът доказва, че ефективно изпълнява функциите

си по Закона за омбудсмана за наблюдение и насърчаване на ефективното изпълнение на международния акт.

Омбудсманът показва на възможно най-високо ниво, че институцията е ангажирана активно с проблемите на хората с увреждания и че има непосредствен поглед върху нарушенията на техните права чрез жалбите, с които институцията е сезирана, чрез личните срещи с хората с увреждания, както и чрез партньорството, което се осъществява с неправителствените организации в тази сфера.

Цялото изказване на омбудсмана може да бъде прочетено тук:

<https://www.ombudsman.bg/news/4816>

- *„Бъдещето принадлежи на регионалните формати и съдействие.“* Това казва омбудсманът Мая Манолова на 3 май 2018 г. в Скопие, където е по покана на македонския си колега Иджет Мемети. Повече от 20 омбудсмани вземат участие в честването на 20-годишнината от създаването на омбудсманската институция в западната ни съседка. Още една годишнина е отбелязана в Скопие – на обществените защитници от мрежата на средиземноморските страни, учредена преди 10 години.



- *„Корупцията ограничава възможностите на държавата да осигури ефективна защита на правата на човека, особено когато е повсеместно разпространена, тя води до срив на институциите и драстично нарушава икономическите, социалните, политическите, гражданските и културните права на хората.“* Това казва заместник-омбудсманът Диана Ковачева на 5 юни 2018 г. по време на международната конференция „Европейски практики и възможности за

противодействие на корупцията“, организирана под патронажа на президента на Република България Румен Радев в хотел „Балкан“.

- На 8 юни 2018 г. омбудсманът на Република България Мая Манолова и защитникът на гражданите на Република Сърбия Зоран Пашалич подписват в Белград меморандум за сътрудничество между двете институции.



Целта на документа е обмяна на опит и добри практики между двете омбудсмански институции, разглеждане на конкретни казуси по жалби на граждани от двете страни, информация и помощ на територията на съответната държава, както и организиране на съвместни приемни, конференции и участия в програми и други инициативи за защита правата и свободите на българските и сръбските граждани.

- 11 юни 2018 г. – омбудсманът заявява подкрепата си за реализиране на програма JUSTROM в България – съвместен проект на Европейската комисия и Съвета на Европа, чиято цел е да осигури достъп до правосъдие на жени и момичета от ромски произход от пътуващите общности в България, Гърция, Ирландия, Италия и Румъния.

- 24 и 25 октомври 2018 г. – омбудсманът Мая Манолова и заместник-омбудсманът Диана Ковачева участват в годишната конференция на Европейската мрежа на омбудсманите (ENNHRI 2018) и заседание на Общото събрание в Атина, Гърция.



- Конференцията на Европейската мрежа на омбудсманите е на тема: „Национални институции за правата на човека като защитници: за насърчаване на човешките права и демократичното пространство в Европа“.

Омбудсманът на Република България представя работата и кампаниите на институцията, свързани със защита на социалните, икономическите права на гражданите, както и тези на най-уязвимите групи на обществото. Като акценти в представянето ѝ посочва тревожните тенденции за все по-чести нарушения на човешки права от страна на некоректни работодатели, лоша администрация, монополни дружества, частни съдебни изпълнители и банки.

- **Международна дейност и сътрудничество на омбудсмана като Национален превантивен механизъм**

През 2018 г. НПМ продължава сътрудничество си с редица национални и международни партньори в лицето на държавни институции, неправителствени организации, както и международни органи и организации. Една малка част от тях са: Подкомитетът за предотвратяване на изтезанията; Мрежата на националните превантивни механизми в Югоизточна Европа; Съветът на Европа; Международният център за развитие на миграционните политики; Европейската агенция за гранична и брегова охрана; Агенцията за основни права на Европейския съюз; Върховният комисар по правата на човека към Организацията на обединените нации; Българският хелзинкски комитет; Центърът за изследване на демокрацията и др.

Конференциите, семинарите, работните групи и срещи, както и дискусиите, в които омбудсманът и експерти от НПМ участват през 2018 г., са:



- 10 декември 2018 г. – омбудсманът Мая Манолова посреща в институцията 8-членната делегация на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание;
- Обучение, което експерти от НПМ провеждат на служителите от институцията на омбудсмана на Босна и Херцеговина;
- Участие в конференция на тема: „Ромското включване след Декадата на ромите: настояща ситуация и бъдещи предизвикателства“ в Република Македония;
- Участие в кръгла маса на тема: „Ефективни алтернативи на задържането на мигранти“, проведена в Република Черна гора;
- Участие в работна група за добрите практики, свързани с основните права и свободи на човека в операциите по принудително връщане на чужденци (27-28 февруари 2018 г.) в Република Латвия;
- Участие в годишна среща на участниците в операциите по принудително връщане на чужденци (19-20 юни 2018 г.) в Република Финландия;
- Участие в конференция на тема: „Достъп до правна защита и представителство в наказателното производство“.

През 2018 г. изградените през годините връзки с международните партньори са активно развивани, сред които – Международният институт на омбудсманите, Мрежата на европейските омбудсмани, Асоциацията на омбудсманите и медиаторите франкофони, Европейският институт на омбудсманите, Мрежата на националните структури за правата на човека към Съвета на Европа, Европейската мрежа на омбудсманите за деца (ENOC) и др. Установени са ползотворни контакти и с нови чуждестранни партньори, най-вече през десетките срещи и участие, както и домакинство на омбудсмана във форуми на високо ниво.

- **Действия по акредитация на институцията в съответствие с Принципите за статута на националните институции (Парижки принципи).**

Институцията на омбудсмана е оценена от Подкомитета по акредитация към ООН, като в Доклада му от 25-28 октомври 2011 г. са отправени конкретни препоръки, изпълнението, на които ще осигури на институцията пълно съответствие с Парижките принципи и ще ѝ даде право да кандидатства за най-високия статут за правозащитна организация – статут А.

Препоръките от 2011 г. се отнасят до следните въпроси:

- включване в Закона за омбудсмана на изрична разпоредба за защита и насърчаване на правата на човека и основните свободи;
- привеждане на разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от Закона за омбудсмана в съответствие с разпоредбата на чл. 91-а, ал. 1 от Конституцията на Република България за защита на правата и свободите на гражданите;
- повишаване на прозрачността при процес на подбор и назначаване на омбудсмана и неговата администрация.

Във връзка с изпълнението на тези препоръки НС приема промени в Закона за омбудсмана (изм. ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г., изм. и доп. ДВ, бр. 20 от 6 март 2018 г.) и в Правилника за организацията и дейността на омбудсмана (доп. ДВ, бр. 53 от 26 юни 2018 г.).

Понастоящем всички препоръки, направени от Подкомитета по акредитация към ООН, са изпълнени и през октомври 2018 г. националният омбудсман подава своята молба за акредитация за придобиване на статут А.

Сесията на Подкомитета по акредитация към ООН е проведена през март 2019 г.



## **ГЛАВА ПЕТА.** Ресурси за 2018 г.

**В глава пета** е представена информация за ресурсите, които са на разположение на омбудсмана през 2018 г., както и за екипа, с който осъществява своята дейност.

- Отчет на разходите;
- Екип на омбудсмана.



## 1. Отчет на разходите

---

Омбудсманът на Република България е първостепенен разпоредител с бюджетни средства, които управлява, като спазва и прилага нормите на Закона за публичните финанси, Закона за държавния бюджет, Закона за омбудсмана, Правилника за организацията и дейността на омбудсмана и други нормативни актове, свързани с разходването на публични средства.

В институцията на омбудсмана са разработени и действат Правила за изграждане на системите за финансово управление и контрол. Прилага се системата на двойния подпис, правилата за достъп до активите и информацията и предварителен контрол за законосъобразност, който се осъществява от финансов контрольор. Двойният подпис се полага след проверка на документите преди вземане на решение за поемане на задължение или извършване на разход.

Счетоводната политика на институцията на омбудсмана е разработена и базирана на Закона за счетоводството, Националните счетоводни стандарти, Сметкоплана на бюджетните предприятия, Индивидуалния сметкоплан на институцията, други нормативни актове. От 2017 г. на дълготрайните активи се начислява амортизация, което ще продължи и в бъдеще.

Годишният отчет за касово изпълнение, годишната оборотна ведомост и съпътстващата отчетна информация за 2018 г. са в съответствие с ДДС 8/21.12.2018 г. на Министерството на финансите.

Институцията на омбудсмана на Република България в изпълнение на дейността си като висш конституционен орган за застъпничеството за правата и свободите на гражданите изразходва средства от държавния бюджет, като спазва принципите на икономичност и ефективност. Със Закона за държавния бюджет на омбудсмана на Република България за 2018 г. са разчетени разходи в размер на 2 974 000 лв.

През годината Министерството на финансите коригира бюджета на институцията – увеличение с 50 929 лв., предоставени с ПМС №15/1.02.2018 г. за обезпечаване на средства за осигуряване на събития от календара на българското председателство на Съвета на Европейския съюз през 2018 г. за организиране и провеждане на Конференция с участието на европейския омбудсман и омбудсманите на държавите членки на ЕС; увеличение с трансфери за разходите по програма „Старт в кариерата“ за осигуряване на заетост – 6 438 лв.; намален с 1 933 лв. за извършени компесаторни промени между бюджетите на омбудсмана на Република България и Министерството на образованието и науката.

Общият размер на бюджета на институцията след така направените корекции за 2018 г. е 3 029 434 лв.

Размер на отчетените приходи за 2018 г. по съответни параграфи – 3 179 лв.

Размер на отчетените разходи за 2018 г. по съответни параграфи – 3 001 025 лв.

Екипът от висококвалифицирани професионалисти са основният ресурс на омбудсмана на Република България. Възнагражденията и осигуровките за екипа са най-съществената част от разходната част от бюджета на институцията.

Разходите за издръжка са свързани с осигуряване на дейността на институцията с материали, вода, горива, електро- и топлоенергия, телефонни и интернет услуги, поддръжка на хардуер и специализиран софтуер, преводаческа дейност, предпечатна и печатна обработка, текущи ремонти, охрана, командировки и др. В значителна степен тези разходи са свързани с договорни ангажименти и задължения със съответните регулярни плащания. Най-голям относителен дял /42,4% от „Издръжката“ е делът на разхода за наем на сградата (частна собственост), в която се помещава институцията (през последните три години наемът е предоговарян и постепенно намаляван).

Независимо от мотивираните и отправените писма до министър-председателя на Република България до момента не ни е осигурена сграда, държавна или общинска собственост.

Институцията членува в различни международни организации, за което извършва и разходи за членски внос – Европейска мрежа на омбудсманите от ЕС, Международен институт на омбудсманите, Организация на омбудсманите и медиаторите от франкофонията, Европейска мрежа на националните институции за защита правата на човека, Европейска мрежа на омбудсманите за деца.

През 2018 г. на основание договор с Агенцията по заетостта е нает един служител по програма „Старт в кариерата“ за срок от девет месеца. Разходите по програмата са в размер на 6438 лв. (заплати и осигуровки), извършен трансфер от МТСП.

## 2. Екип

### Структура на институцията на националния омбудсман



Пълен и редовен списък на екипа на омбудсмана, включващ подробна информация за звената, както и електронните адреси на всички служители, е публикуван на уебсайта на омбудсмана (<http://www.ombudsman.bg>).

## Приоритети и събития за 2019 г.

---

1. Предприемане на мерки за гарантиране правата на гражданите като потребители в отношенията им с банки и монополи в съответствие с европейското законодателство;
2. Законодателно разрешаване на проблемите в случаите на свръхзадлъжнялост на гражданите;
3. Прецизиране на законодателството за съвременна реакция при принудително изпълнение;
4. Защита на правата на децата в конфликт със закона и на децата в родителски конфликти.



## ПРИЛОЖЕНИЯ

**Част „Приложения“** съдържа:

- Статистика
- Случаи от практиката на омбудсмана
- Сътрудничество с гражданското общество и академичната общност
- Писма от граждани
- Кратък преглед на 2018 г.
- Списък на използваните съкращения

## 1. Статистика

През 2018 г. в институцията постъпват **12 890** жалби и сигнали от граждани и представители на организации.

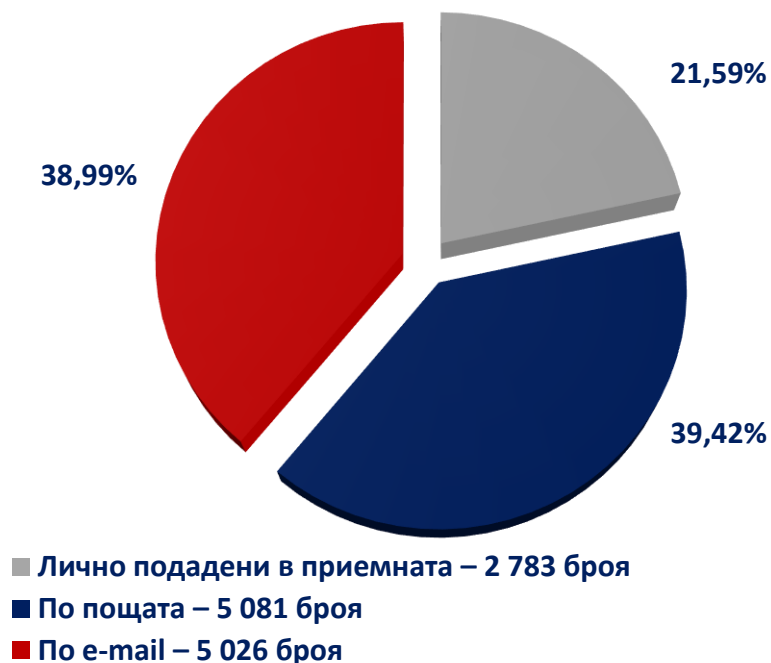
**Таблица 10:** Жалби и сигнали през периода 2015-2018 г., брой

Разпределение по вид на нарушението	Брой жалби			
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Права на децата	103	297	426	362
Права на хората с увреждания	94	291	314	395
Дискриминация	18	22	35	25
Защита на гражданите в изпълнителното производство	183	601	1 401	832
Национален превантивен механизъм и основни права и свободи на човека	136	1 289	1 031	1 344
Право на образование	131	186	300	439
Право на здравеопазване	272	421	494	607
Право на чиста околна среда	112	190	213	330
Социални права	761	1 429	1 790	1 989
Права на потребителите	1 645	3 138	3 060	3 009
Право на добро административно обслужване	340	547	575	825
Право на собственост	889	1 169	1 228	1 296
Искане за сезиране на конституционния съд	269	69	43	119
Искане за промени в нормативната уредба	141	233	297	306
Искане за тълкувателно решение	24	18	12	13
Други нарушения	963	482	1 208	872
Липса на конкретно нарушение	121	258	208	127
<b>Общо:</b>	<b>6 202</b>	<b>10 640</b>	<b>12 635</b>	<b>12 890</b>

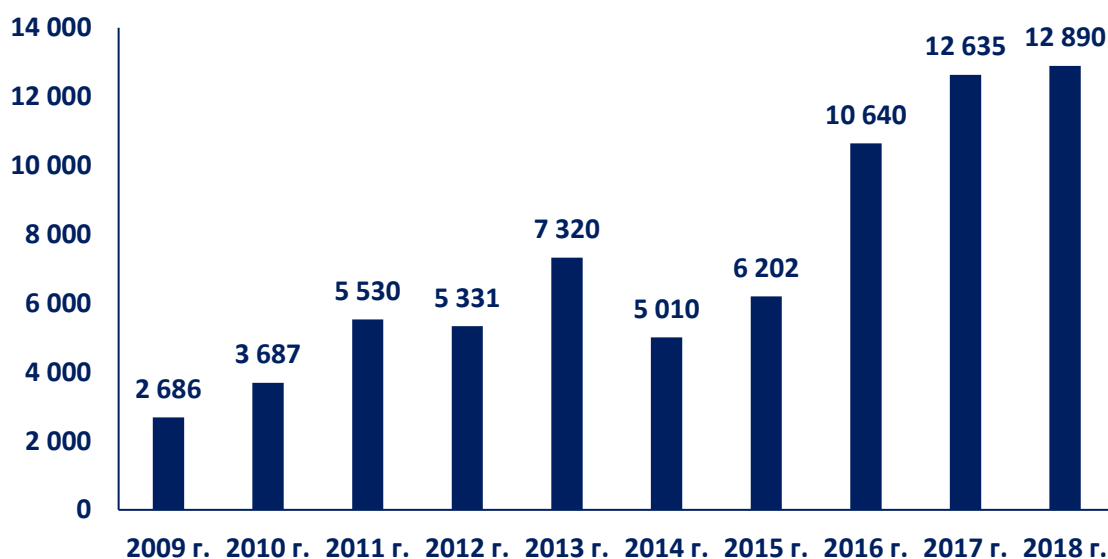
Таблица 11: Постъпили жалби по месеци през 2018 г., брой

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1 151	1 019	898	841	955	871	766	709	1 002	2 576	1 228	874

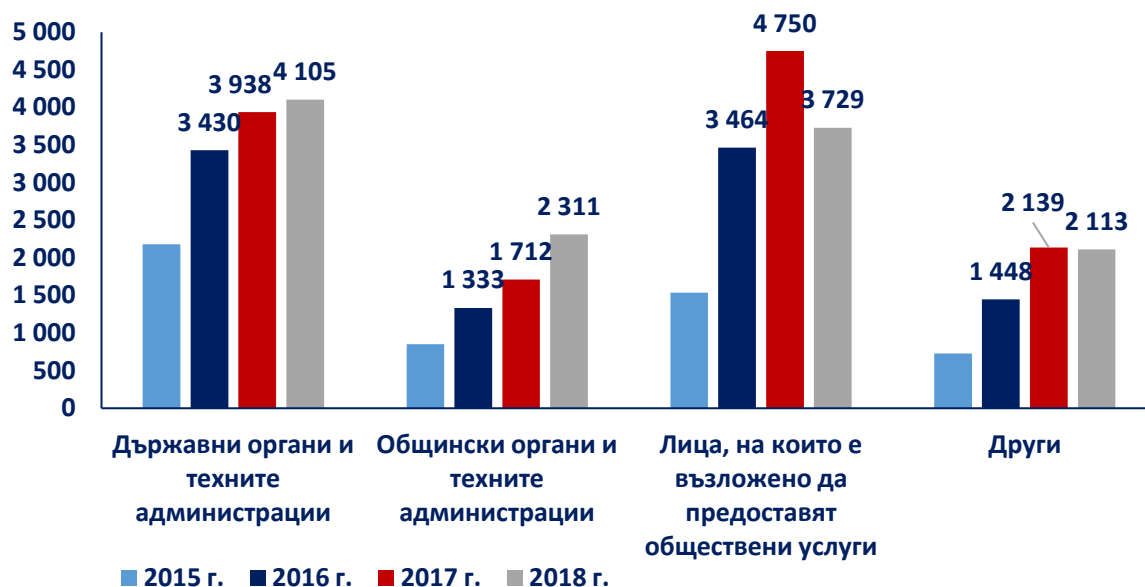
Графика 30: Постъпили жалби и сигнали през 2018 г., %



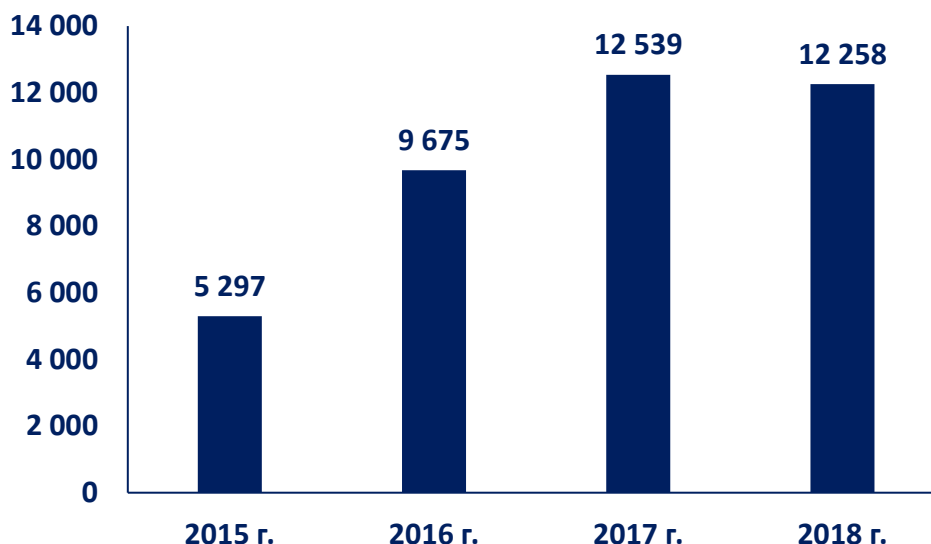
Графика 31: Постъпили жалби и сигнали през периода 2009-2018 г., брой



**Графика 32:** *Финализирани жалби и сигнали според визирания в тях нарушител през периода 2015-2018 г., брой*



**Графика 33:** *Финализирани жалби и сигнали през периода 2015-2018 г., брой*





**Таблица 12:** Граждани, потърсили съдействие от омбудсмана през периода 2015-2018 г., брой

Проверки, приети и консултирани граждани	Брой			
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Приключени проверки по преписки на граждани	5 297	9 675	12 539	12 258
Приети и консултирани граждани в приемната на омбудсмана	3 925	5 583	6 682	6 935
Предоставени съвети, дадени консултации и направени справки по телефона	5 926	10 403	11 819	12 001
Приети граждани от омбудсмана	436	1 109	2 465	3 172
Приети граждани от заместник-омбудсман	Няма прием	267	1 124	1 824
Приети граждани от началника на кабинета	Няма прием	Няма прием	156	309
Приети граждани от главния секретар	Няма прием	Няма прием	123	393
<b>Общо граждани, получили непосредствено съдействие:</b>	<b>16 214</b>	<b>27 037</b>	<b>34 908</b>	<b>36 892</b>

**Графика 34:** Приети граждани лично от омбудсмана през 2018 г.



- **Изнесени приемни дни през 2018 г.**

**През 2018 г. изнесените приемни дни са 54** (за сравнение с 2017 г., когато са 17) – гр. Горна Оряховица (два пъти), гр. Кюстендил, гр. Варна, гр. Враца (два пъти), с. Борован, гр. Бяла Слатина, гр. Козлодуй, гр. Криводол, гр. Мездра, гр. Мизия, гр. Оряхово, гр. Роман, с. Хайредин, гр. Алфатар, гр. Главиница, гр. Дулово, с. Кайнарджа, гр. Силистра, с. Ситово, гр. Тутракан, гр. Велики Преслав, с. Венец, гр. Върбица, гр. Каолиново, гр. Каспичан, с. Никола Козлево, гр. Нови пазар, гр. Смядово, с. Хитрино, гр. Шумен, гр. Димитровград, гр. Ивайловград, гр. Любимец, гр. Маджарово, с. Минерални бани, гр. Свиленград, гр. Симеоновград, с. Стамболово, гр. Тополовград, гр. Харманли, гр. Хасково, гр. Белоградчик, с. Бойница, гр. Брегово, гр. Видин, гр. Грамада, гр. Димово, гр. Кула, с. Макреш, с. Ново село, с. Ружинци и с. Чупрене.

**Организиран и проведен е 4 мобилни приемни** – влак София – Варна (два пъти: София – Варна и София – Горна Оряховица), влак София – Свиленград и влак София – Видин.

**Извършени са над 80 посещения** – гр. Перник, с. Ковачевци, гр. Дупница, гр. Пловдив, гр. Стара Загора, гр. Шипка, гр. Плевен, гр. Шумен, индустриална зона „Раковски“, гр. Димитровград, с. Сатовча, гр. Плевен, гр. Ябланица, масива между гр. Сопот и гр. Карлово, гр. Стрелча, с. Шарково, гр. Пазарджик, гр. Варна, гр. Враца, гр. Силистра, с. Варненци, с. Хитрино, пътя край гр. Своге, гр. Видин, гр. Велико Търново, с. Нови хан и много др.

- **Изнесени приемни дни през 2017 г.** – с. Хитрино (07.02.2017 г.), гр. Кърджали (09.02.2017 г.), гр. Ямбол (09.05.2017 г.), гр. Русе (29.05.2017 г.), гр. Ловеч (08.06.2017 г.), гр. Исперих (12.07.2017 г.), с. Братя Даскалови (10.11.2017 г.), гр. Гурково (10.11.2017 г.), гр. Гълъбово (10.11.2017 г.), гр. Казанлък (10.11.2017 г.), гр. Мъглиж (10.11.2017 г.), гр. Николаево (10.11.2017 г.), с. Опан (10.11.2017 г.), гр. Павел баня (10.11.2017 г.), гр. Раднево (10.11.2017 г.), гр. Стара Загора (10.11.2017 г.) и гр. Чирпан (10.11.2017 г.) – 17 бр.

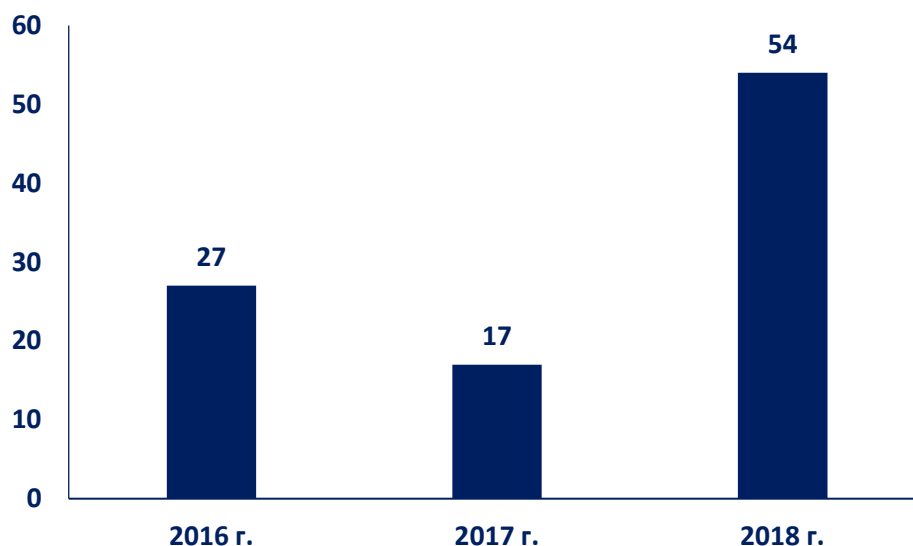
Допълнително по проблеми на граждани и по повод празненства и отправени покани омбудсмана посети гр. Перник (27.01.2018 г. – кукери, 09.07.2017 г. – фестивал на хората с увреждания и 15.12.2017 г.), гр. Троян (31.01.2017 г.), ГКПП „Капитан Андреево“ (06.02.2017 г.), гр. Дупница (17.02.2017 г. и 21.02.2017 г.), гр. Пловдив (22.02.2017 г., 03.05.2017 г. и 15.11.2017 г.), гр. Ветрен (02.03.2017 г.), с. Оброчище (23.03.2017 г., 05.04.2017 г. и 05.06.2017 г.), гр. Търговище (06.04.2017 г.), гр. Враца (08.04.2017 г.), с. Бусманци, църквата на Женския пазар (13.04.2017 г.), гр. Камено (07.11.2017 г. и 21.12.2017 г.), гр. Бургас (03.05.2017 г.), гр. Кюстендил (11.05.2017 г.) – благотворителност и 21.12.2017 г. – среща с миньори, с. Ъглен (08.06.2017 г.), с. Тодорово (12.07.2017 г.), гр. Варна (02.08.2017 г.), с. Невестино (15.08.2017 г.) – Голяма Богородица, гр. Асеновград (24.08.2017 г.), гр. Хасково (15.09.2017 г.), гр. Правец (25.10.2017 г.), гр. Бобов дол (20.01.2017 г. и 27.10.2017 г. – празник на Бобов дол), гр. Генерал Тошево (14.11.2017 г.), с. Хитрино (03.12.2017 г.), с. Черни връх (21.12.2017 г.).

- **Изнесени приемни дни през 2016 г.** – гр. Добрич, гр. Кюстендил, гр. Благоевград, гр. Плевен, гр. Разград, гр. Шумен, гр. Пловдив, гр. Русе, гр. Варна, гр. Монтана, гр. Лом, гр. Берковица, гр. ойчиновци, гр. Брусарци, гр. Вълчедръм, гр. Вършец, гр. Георги Дамяново, с. Медковец, гр. Чипровци, с. Якимово, гр. Смолян, гр.

Панагюрище, гр. Търговище, гр. Стара Загора, гр. Севлиево, гр. Перник – първи приемен ден за деца, гр. Петрич – 27 бр.

Допълнително по проблеми на граждани омбудсманът посещава: гр. Рила, гр. Търговище, гр. Велико Търново, гр. Бобов дол, гр. Варна и гр. Елин Пелин, гр. Хасково, гр. Димитровград, гр. Перник. Двукратно са посетени градовете: Пазарджик, Пловдив, Белово, гр. Дряново и с. Труд, община Пловдив, с. Драгоданово.

**Графика 35:** Изнесени приемни дни през периода 2016-2018 г.



**Таблица 13:** Постъпили жалби и сигнали по области през периода 2016-2018 г., брой и %.

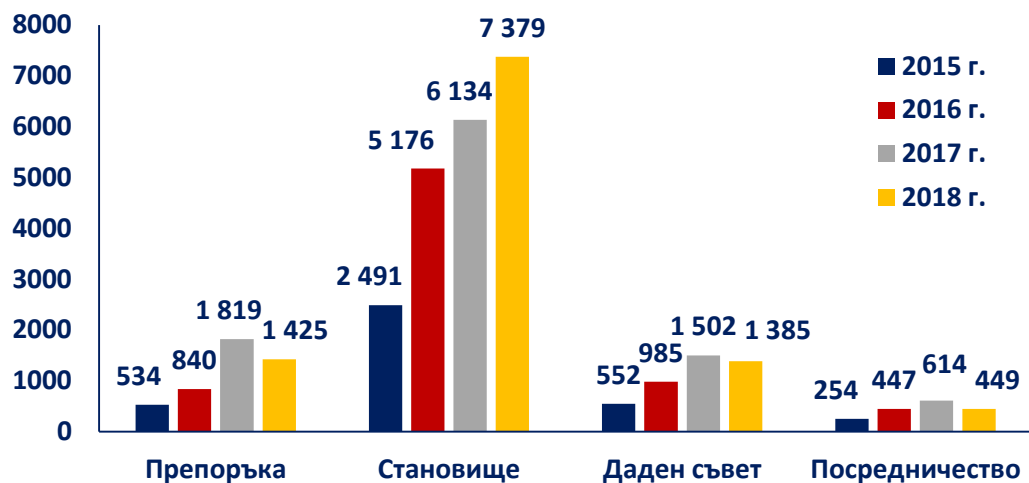
Област	2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.	
	Брой	%	Брой	%	Брой	%	Брой	%
Благоевград	168	2,71	243	2,28	311	2,46	290	2,25
Бургас	215	3,47	354	3,33	438	3,47	463	3,59
Варна	353	5,69	569	5,35	665	5,26	575	4,46
Велико Търново	151	2,43	261	2,45	323	2,56	312	2,42
Видин	65	1,05	112	1,05	111	0,88	167	1,30
Враца	146	2,35	279	2,62	350	2,77	299	2,32
Габрово	92	1,48	180	1,69	166	1,31	130	1,01
Добрич	68	1,10	167	1,60	177	1,40	160	1,24
Кърджали	47	0,76	53	0,50	83	0,66	62	0,48
Кюстендил	113	1,82	272	2,55	260	2,06	218	1,69
Ловеч	84	1,35	179	1,68	227	1,80	207	1,61
Монтана	71	1,14	210	1,97	209	1,65	176	1,37
Пазарджик	116	1,87	198	1,86	235	1,86	237	1,84
Перник	113	1,82	218	2,05	290	2,30	261	2,02
Плевен	188	3,03	322	3,03	406	3,21	316	2,45
Пловдив	336	5,42	654	6,15	797	6,31	570	4,42
Разград	45	0,73	71	0,67	96	0,76	73	0,57

Русе	132	2,13	279	2,62	273	2,16	182	1,41
Силистра	38	0,61	66	0,62	67	0,53	113	0,88
Сливен	117	1,89	189	1,78	171	1,35	201	1,56
Смолян	62	1,00	115	1,08	129	1,02	112	0,87
София-област	115	1,86	250	2,35	282	2,23	237	1,84
София-столица	2 131	34,36	3 521	33,09	3 718	29,43	3 109	24,12
Стара Загора	219	3,54	307	2,86	414	3,28	322	2,50
Търговище	55	0,89	90	0,85	121	0,96	112	0,87
Хасково	105	1,69	179	1,68	217	1,72	253	1,96
Шумен	48	0,77	126	1,18	161	1,27	267	2,07
Ямбол	85	1,37	139	1,31	172	1,36	118	0,91
Неизвестна	724	11,67	1 037	9,75	1 766	13,97	3 348	25,97
<b>Общо:</b>	<b>6 202</b>	<b>100</b>	<b>10 640</b>	<b>100</b>	<b>12 635</b>	<b>100</b>	<b>12 890</b>	<b>100</b>

**Графика 36:** Резултати от проверките по жалби и сигнали през периода 2015-2018 г., брой (1)



**Графика 37:** Резултати от проверките по жалби и сигнали през периода 2015-2018 г., брой (2)



## 2. Случаи от практиката на омбудсмана

---

### • **Защита на правата на хората с увреждания**

Омбудсманът съдейства на 29-годишната Мария от Димитровград за сбъждане на мечтата ѝ да излиза от жилището си, което не е напускала от близо две години. Причината за това е, че нейната рингова инвалидна количка е твърде тежка. Семейството на гражданката не разполага със средства за закупуване на акумулаторна инвалидна количка.

От димитровградската общественост обединяват усилията, за да подкрепят Мария, и стартират кампания за събиране на необходимата сума.

С цел осигуряване на подкрепа омбудсманът се свързва със специализирана фирма за предоставяне на медицински изделия, помощни средства и приспособления за хора с увреждания, която с готовност откликва на молбата и осигурява моторизираната количка, дарявайки нова количка и разликата от събраната сума до стойността ѝ.

Така мечтата на младата жена да излезе от дома си вече е реалност.

**3310/2018 г.** *В институцията на омбудсмана постъпва сигнал във връзка с тежкото положение, в което се намира гражданин с увреждания.*

В сигнала се посочва, че гражданинът страда от множествена склероза, като състоянието му е изключително тежко – неподвижен е и е в инвалидна количка; със затруднения в самообслужването; с изтекло експертно решение, удостоверяващо увреждането му; без доходи и без дом, като живее в помещение с неподходящи условия.

Във връзка със сигнала са предприети действия, като са изпратени препоръки до ръководителите на отговорните институции.

В изпълнение на препоръките на гражданина е оказано необходимото съдействие, включително като е настанен в желания от него Център за настаняване от семеен тип за хора с физически увреждания в гр. София.

**10584/2018 г.** *В институцията на омбудсмана постъпи сигнал относно бедстващ гражданин, който е с ампутиран крак вследствие на диабет. След пожар в къщата, в която е живял, гражданинът е останал без всички негови лични вещи – дрехи, лекарства (инсулин), лични и медицински документи.*

Настанен е в Центъра за временно настаняване в жк „Захарна фабрика“, но среща затруднения, тъй като не разполага със средства за лична карта и в услугата не се предоставя храна на настанените лица.

След отправени препоръки от омбудсмана до ръководителите на отговорните институции гражданинът е посетен от социални работници и му е оказана

необходимата подкрепа. От социалната услуга са предложили на гражданина да му предоставят храна.

- **Защита на правата на децата**

**4486/2018 г.** Жалбоподателката се обръща с искане омбудсманът да се застъпи за нейните права и правата на детето ѝ пред ОЗД. Посочва, че тя и детето ѝ са жертви на домашно насилие, като в тази връзка има образувани съдебни производства и органите за закрила на детето също са ангажирани. Жалбоподателката твърди, че социалните работници от отделите за закрила на детето не са проявили необходимия професионализъм, а напротив – дори с действията си са допринесли за влошаване на нейното и на детето ѝ положение. Искането на жалбоподателката е друг отдел за закрила на детето да работи по случая и да изготви социалния доклад, който трябва да бъде внесен до датата на насроченото съдебно заседание. АСП отказва да удовлетвори искането на жалбоподателката.

С посредничеството на омбудсмана социалното проучване е организирано и проведено, като жалбоподателката оказва необходимото съдействие на органа за закрила. След изготвянето на социалния доклад жалбоподателката информира, че социалният работник, работещ по случая, я поканил да се запознае със съдържанието на социалния доклад. Жалбоподателката е запозната със социалния доклад, по който няма възражения и забележки, и докладът е бил депозиран в съда.

**11023/2018 г.** Баща на дете се обръща към омбудсмана с искане за защита на правото на детето му да живее в семейна среда. Твърди, че след смъртта на майката на детето то се отглежда от неговата баба по майчина линия и от ОЗД е взета мярка настаняване на детето в нейното семейство. Бащата на детето не е съгласен с тази мярка и търси съдействие от омбудсмана за отмяна на мярката, като заявява своята готовност и желание да отглежда детето си. Жалбоподателят посочва, че няма доверие в системата за закрила и изразява съмнение в преценката на социалните работници от ОЗД, взел мярката за закрила.

В хода на проверката омбудсманът изисква пълна информация от ОЗД, работещи по случая. Установено е, че местоживеенето на родителя и на детето е в различни градове, като два отдела за закрила на детето работят по случая. Жалбоподателят представя социален доклад, в който е посочено, че той притежава родителски капацитет, но въпреки това детето е настанено при баба си, като мярката е взета от ОЗД по местоживеене на детето. Мярката за закрила – настаняване на детето при баба му е взета с оглед на конкретните обстоятелства, като е взето предвид, че преди смъртта на майката баба му е полагала грижи за детето, то е развило силна емоционална връзка с нея и в семейството на баба си ще може да преодолее по-леко изключително травмиращото събитие в живота му.

В резултат на осъществено посредничество между гражданина и ОЗД са осъществени срещи на детето с баща му, като бащата прие и се съгласи, че мярката за закрила е в интерес на детето.

**7771/2018 г.** Към институцията на омбудсмана се обръща г-жа Росица Букова от Движението на българските майки, която с тревога споделя за липсата на адекватни действия от страна на органите за закрила по случай на дете. Твърди, че детето е с тежко увреждане и се отглежда от своята баба в с. Ножарево, област Силистра. Майката и бащата са разделени, като бабата не може да представлява внучката си поради липса на съгласие от страна на майката. Възрастната жена среща и финансови затруднения за осигуряване на лекарства и грижа за момичето. Доста често се налага финансовата подкрепа да се осигурява от Движението на българските майки.

В хода на проверката омбудсманът изисква пълна информация от Регионалната дирекция за социално подпомагане (РДСП) в Силистра за актуалните обстоятелства и предприетите действия до този момент. Екип на Дирекция „Права на детето“ посети с. Ножарево, за да установи какви са проблемите. След което изготвя конкретни препоръки, в резултат на което за детето се взе мярка за закрила „настаняване при близки и роднини“, осигури се финансова помощ и детска градина.

Трябва да се отбележи, че директорът на РДСП г-жа Мая Димитрова поема лично координацията по случая до момента, в който има резултат.

### • **Защита на правата на потребителите на обществени услуги**

**7508/2018 г.** Граждани, които живеят в бл. 200 в жк „Красно село“, гр. София, сигнализират за разпределени от ВиК оператора огромни количества вода „общо потребление“ по индивидуалните партиди, в резултат на което техните сметки за три месеца варират от 1700 лева до 3500 лева.

Омбудсманът се обръща към изпълнителния директор на „Софийска вода“ АД за проверка. Проблемът става и повод на 25.09.2018 г. омбудсманът да организира публичен форум по проблемите на гражданите при формирането на сметки за вода. По време на обществената дискусия изпълнителният директор на „Софийска вода“ АД поднася публично извинение на засегнатите потребители и уверява, че задълженията ще бъдат коригирани.

Начислените количества вода „общо потребление“ в периода от 19.12.2017 г. до 25.06.2018 г. са преразгледани. Като компенсация за причинените неудобства за периода от 25.06.2018 г. до 26.09.2018 г. по партидите на всички абонати на адреса не се разпределя разход вода „общо потребление“.

От ВиК оператора е осигурено дистанционно отчитане на общия водомер. За да се избегнат подобни проблеми в бъдеще, от дружеството са направени промени във вътрешните процедури за работа, които позволят по-бърза и своевременна реакция.

**Самосезиране 2018 г.** Над 150 български граждани, блокирани в румънския град Тимишоара, след като самолет на „Райънеър“ не успява да кацне от Лондон в Пловдив, търсят съдействие и от омбудсмана да се приберат в България.

Омбудсманът незабавно предприема действия за оказване на подкрепа на бедстващите българи. Гражданите се завръщат в страната с извънреден полет на правителствения самолет.



С цел защита правата на потърпевшите граждани омбудсманът инициира съвместна среща с пасажерите, с председателя на КЗП, с директора на Европейския потребителски център и „Сдружение за правна помощ на потребителите“ в гр. Пловдив. Очертават се следните три стъпки за реакция на пострадалите:

- сигнали до ГД ГВА за търсене на административно-наказателна отговорност от превозвача за неизпълнение на ангажменти и отговорностите към пасажерите, както и за дискриминационно и унизително отношение на авиокомпанията към българските граждани;
- жалби до Европейския потребителски център;
- искове за обезщетение за вреди до Районен съд – гр. Пловдив.

**5332/2018 г.** Директорът на Центъра за социална рехабилитация и интеграция „Светлина“ (част от сдружение „Съюз на слепите в България“) търси съдействие във връзка с повреда в телефонната централа, поради което не могат да бъдат ползвани телефонните линии.

В хода на проверката се установява, че поддържането на цялата инсталация от крайната точка на мрежата на БТК до крайното оборудване на абоната е задължение на сдружението. Проблемите са резултат от дефектиране на телефонната централа, собственост на потребителя.

Въпреки че отклонения от качеството на услугите, предоставяни от „Виваком“, не са установени, след намесата на омбудсмана компанията постига договорка със сдружението за предоставяне на услугите посредством алтернативна технология.

### • Социални права

**3580/2018 г., 4664/2018 г.** Над 250 работници от голямо търговско дружество с неизплатени трудови възнаграждения и обезщетения се обръщат към омбудсмана за съдействие за ускоряване на процедурата по откриване на производство по несъстоятелност на дружеството работодател.

С гражданите се провеждат няколко срещи, на които са им разяснени правата, както и възможностите за получаване на дължимите им от работодателя задължения от фонд „Гарантирани вземания на работници и служители“ при несъстоятелност на работодателя. За подкрепа на служителите се потърси съдействието на НАП, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ и е изпратено писмо до председателя на Софийския градски съд за проверка на делото и разглеждане на възможността за оказване на съдействие на гражданите за приключване на процедурата по откриването на производство по несъстоятелност на търговското дружество в най-кратки срокове.

С решение на съда за дружеството е открито производство по несъстоятелност и се предостави възможност на работниците да получат дължимите им се трудови възнаграждения от фонд „Гарантирани вземания на работници и служители“ при несъстоятелност на работодателя.

**11686/2018 г.** Гражданка потърси съдействието на омбудсмана във връзка със спряно изплащане на полагащото ѝ се парично обезщетение за бременност и раждане. Информира, че през юли 2018 г. получава разпореждане от Териториалното поделение на НОИ – Благоевград, за спиране на изплащане на отпуснатото ѝ обезщетение поради извършвана проверка на нейния работодател. Тя се обръща към служителите на ТП на НОИ – Благоевград, които я информират, че проверката на работодателя е приключила, но жалбоподателката все още не е получила полагащото ѝ се обезщетение.

След намесата на омбудсмана проблемът е отстранен и парично обезщетение за бременност и раждане е изплатено.

**5290/2016 г.** Още през 2016 г. гражданка търси съдействие да бъде настанена заедно с двете си деца в общинско жилище. Споделя, че през 2013 г. подава документи за настаняване в общинско жилище до кмета на район „Илинден“ – Столична община, но до момента жилищният ѝ проблем не е разрешен.

По повод жалбата омбудсманът отправя няколко препоръки през годините към кмета, провеждани са срещи, водена е и активна кореспонденция с нея и с администрацията на района. На 4.10.2018 г. искането на гражданката е удовлетворено и тя е настанена в общинско жилище.

#### • **Право на образование**

**198/2018 г.** Граждани търсят съдействие относно липсата на удобен транспорт за 50 ученици, пътуващи от гр. Дупница до гр. Благоевград и обратно, които учат в Езикова гимназия „Акад. Людмил Стоянов“ – Благоевград.

В отговор на препоръките на омбудсмана към кмета на община Благоевград и към кмета на община Дупница са съгласувани маршрутни разписания за откриване на допълнителен час към автобусна линия Дупница – Благоевград – Дупница.

**2784/2018 г.** Студенти изразяват недоволството си от разминаванията в анотацията на специалност „Педагогика“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и възможностите за практикуването ѝ в действителност. Искането им е за възможност за реализация като „начален учител“ след завършването на специалността, както е описано в анотацията.

Вследствие на отправена препоръка към министъра на образованието и науката за изясняване на правата на завършилите специалност „Педагогика“ в СУ „Св. Климент Охридски“ от МОН ще предложат промени в Наредба №2 за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти и се правят промени, с които да се даде право на завършващите студенти по специалност „Педагогика“ да заемат длъжности на начален учител.

**3688/2018 г. и 5888/2018 г.** Граждани изразяват недоволството си от новите правила в Наредбата за прием на деца в общинските детски градини и в подготвителните групи в общинските училища на територията на Столичната община (Наредбата).

След препоръка до кмета на Столичната община да възстанови предимството за децата, чиито братя или сестри са вече в дадена детска градина, а не чрез жребий да се решава съдбата им и за отпускане на повече свободни места за второ дете от едно семейство в една детска градина, от Столичната община се изготвиха промени в Наредбата квотата за класираните деца по социални критерии да бъде увеличена от 30 на 40%, както и ще бъде регламентиран приемът брат/сестра на деца, посещаващи общински детски заведения.

**12295/2018 г.** Студенти от Медицинския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ се обръщат към омбудсмана, изразявайки тревогата на над 1000 свои колеги от България и чужбина, както и на специалистите, от обявените от Министерството на здравеопазването промени относно реструктурирането на Университетска болница „Лозенец“, която е учебна база на Медицинския факултет на СУ. Те настояват за отговор от институциите на поставените от тях въпроси, свързани с визията за съществуването на Медицинския факултет на СУ, неговата акредитация, учебната му база и запазването на преподавателския състав.

Омбудсманът отправя препоръка при предприемане на действия за реструктуриране на Университетска болница „Лозенец“, основна учебна база на СУ, да бъде гарантирано обучението на студентите, специалистите и докторантите на Медицинския факултет на СУ и да не се създава напрежение сред тях относно бъдещето на обучението им в избраното от тях професионално направление.

- **Право на здравеопазване**

**1928/2018 г.** Гражданин търси съдействие, във връзка с преосвидетелстване на дете от Териториалната експертна лекарска комисия (ТЕЛК). Подробно описва заболяванията и проведеното до момента лечение. Пише, че поради продължаване на лечението в чужбина детето не може да се яви пред ТЕЛК за преосвидетелстване. Отбелязва, че разходите за лечение се поемат от ЦФЛД, но пенсията на детето е единствен източник на средства за посрещане на разходите му в чужбина за храна и консумативи.

След отправена от омбудсмана препоръка до РЗИ за оказване на съдействие, като преосвидетелстването на детето от ТЕЛК да бъде проведено по документи предвид лечението му в чужбина над два месеца, преосвидетелстването е проведено и експертното решение е получено от родителите.

**Самосезиране.** По време на посещение на омбудсмана в многопрофилна болница за активно лечение съдействие потърси лекар, работещ в отделението по акушерство и гинекология.

След като посети на място болничната структура, омбудсманът се обръща към министъра на здравеопазването с препоръка да бъдат осигурени необходимите финансови средства и ремонтът да бъде проведен във възможно най-кратък срок. Отбелязва, че състоянието на отделението създава предпоставки за нарушаване на правата на персонала и пациентите и същевременно правят болничната структура непривлекателна за родилките от областта, които се насочват за раждане към други болници.

Министърът на здравеопазването информира за предвидени в бюджета за капиталови разходи на Министерството на здравеопазването средства за болницата, в т.ч. за основен ремонт на отделението.

- **Право на добро управление и добра администрация**

**1412/2018 г.** Съдействие от омбудсмана поиска гражданка – председател на Граждански съвет на сдружение „Човеколюбие“ в гр. Горна Оряховица. Тя изразява тревога от състоянието на сградата на Първото килийно училище в гр. Горна Оряховица. Информира, че от 2013 г. с помощта на изградения Инициативен комитет се полагат усилия за спасяването на сградата на килийното училище, която е паметник на културата, но безуспешно. Съобщава, че сградата се руши, а половината покрив е паднал и споделя, че има готови два проекта, но общината няма средства.

След препоръка на омбудсмана към заместник министър-председателя и председател на Междуведомствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет са осигурени средства и предстои извършването на ремонт на сградата.

**6009/2018 г.** Повод за жалбата е състоянието на Гробищен парк – гр. Мизия: с непочистени от растителност алеи и гробни места, с множество изхвърлени произволно отпадъци, счупени и повалени надгробни паметници. Гражданката се е обръщала към кмета на община Мизия, но е получила отговор от него, че гробищният парк е почистен и окосен, което не отговаря на действителното положение. Изразява и недоволство от намесата на областния управител.

Омбудсманът поиска от кмета на Мизия да разпореди проверка и да предприеме действия за спазване на изискванията на Наредба №2 от 21.04.2011 г. за здравните изисквания към гробищните паркове (гробища) и погребването и пренасянето на покойници, в т.ч. приемане на паркоустройствен гробищен план с ясна идентификацията на броя, местоположението и периода на гробоползване на гробните места; водене на регистър на покойниците; организиране на охраната на парка и предприемане на мерки за опазването му, в т.ч. и на надгробните паметници; осигуряване на текущото поддържане и почистване на парка и недопускане на замърсяването му.

Гражданката потвърждава, че след намесата на омбудсмана има чувствително подобрене в състоянието на парка.

**7168/2018 г.** Гражданка описва, че през септември 2016 г. тя и съпругът ѝ установяват, че за тях са вписани неверни данни по гражданско състояние, а именно: настъпил развод между тях през април 2016 г. и са променени фамилните им имена. Гражданите се обръщат към администрацията на район „Средец“, Столична община, като са получили информация, че грешката е в резултат на отразени неверни данни от служител, внесени са съответните корекции и проблемът е решен.

През 2018 г. в някои държавни институции, в т.ч. и в НОИ, продължават да фигурират с неверните фамилии и при извършване на справки с ПИК през интернет страницата на НОИ те са със сгрешени данни.

Подават жалби до управителя на НОИ, но твърдят, че проблемът не е отстранен.

Омбудсманът получи уверение от Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството, че е извършена актуализация и корекция на данните за жалбоподателите. Тези корекции са своевременно предоставени на НОИ и е в неговата компетентността да актуализира данните в информационната си система.

Независимо от отправените препоръки към управителя на НОИ повече от два месеца не е получена информация за предприетите действия.

**6198/2018 г.** Гражданка се обръща към омбудсмана с информация, че през януари 2012 г. Агенцията по вписванията е пререгистрирала 3 акционерни дружества, които нямат официална дейност от 1998 г. При извършената пререгистрация името ѝ е вписано в съставите на съветите на директорите, за което не е давала съгласие и не е уведомена. При извършване на проверка публично се доставя информация, че гражданката е член на тези дружества. Поставя искане за заличаване на името ѝ от съставите на посочените съвети на директори.

След намесата на омбудсмана името на гражданката е заличено от съставите на съветите на директорите.

### • **Защита на гражданите в изпълнителното производство**

**3258/2018 г.** Двама граждани се обръщат към омбудсмана с искане за съдействие във връзка с наложени запори върху банковите им сметки за задължение, което са погасили.

След проверка на омбудсмана при съдебния изпълнител е установено, че изпълнителното дело срещу тях е приключено, но има разминаване в размера на сумите, посочени в изпълнителния лист, и тези, отразени в съобщенията за образуване на изпълнителното дело. Това разминаване е в резултат на техническа грешка.

След намесата на омбудсмана са възстановени надвнесените суми, които за единия жалбоподател са в размер на 1241 лв., а за другия – 1209 лв.

**6500/2018 г.** Семейство закупува имот, общинска собственост, и превежда сумата към общината, но впоследствие се установява, че имотът е възбранен и реално не може да бъде прехвърлена собствеността.

След осъществено от институцията посредничество между общината и частния съдебен изпълнител изпълнението е насочено към друг недвижим имот, възбраната е заличена и отпада пречката за окончателното прехвърляне на собствеността на гражданите.

**4270/2018 г.** Жалбоподателка отправя молба до омбудсмана за съдействие по повод на изпълнително дело, по което всеки месец превежда вноските и плаща по 6 лв. банкова такса за превод. Оплакването е, че тази такса, заплащана всеки месец, е непосилна за нея, тъй като тя е пенсионер с изключително ниска по размер пенсия и със сумата от 6 лв. тя си закупува храна за един ден.

След намесата на омбудсмана е постигнато споразумение жалбоподателката да плаща веднъж на тримесечие вноските си и така да се намали удържаната от банката такса.

- **Право на собственост**

**2992/2018 г.** Жалба от жителите на м. Бели брег, в.з. „Иваняне“, гр. Баня, Столична община, които търсят съдействие от омбудсмана по повод на затруднения достъп по улична мрежа до имотите в местността. Гражданите твърдят, че пешеходният и транспортният достъп до м. Бели брег е силно ограничен, включително за специализираните коли на пожарна безопасност и спешна медицинска помощ. Гражданите многократно са се обръщали към компетентните органи, но без резултат.

След препоръката на омбудсмана компетентните органи на Столичната община допускат служебно и възлагат изработване на ПУП за продължение на улицата, с което се осигурява достъп на гражданите.

**6238/2018 г.** Гражданка се обръща към омбудсмана с искане за съдействие по повод извършващи се некачествени ремонтни дейности по тротоарната настилка на ул. „Марагидик“ в район „Слатина“– СО.

След препоръка на омбудсмана от район „Слатина“– СО информират, че улицата е преасфалтирана за сметка на фирмата изпълнител.

**5839/2018 г.** Гражданин се оплаква, че има разлика в площта на имота му по изходния план на новообразуваните имот, въз основа на който е съставен и нотариалният акт, и по-малката площ на същия имот, отразен в кадастралната карта и кадастралните регистри.

С оглед на оплакването и предвид обстоятелството, че заповедта за одобряване на

кадастралната карта и кадастралните регистри не подлежи на оспорване, омбудсманът се обръща към изпълнителен директор на Агенцията по геодезия, картография и кадастър и към началника на службата по геодезия, картография и кадастър в Кюстендил да бъде оценена възможността за отстраняване на грешката от правоспособното лице, изработило КККР, безвъзмездно в срока за отстраняване на дефектите, определен в договора за изработване на КККР, или по предвидения в Закона за кадастъра и имотния регистър ред за служебно отстраняване на явна фактическа грешка.

Службата по геодезия, картография и кадастър в Кюстендил изпълнява препоръката на омбудсмана за вярно отразяване на поземлен имот на жалбоподателя в КККР в срока за отстраняване на дефектите по сключения договор с правоспособното лице по ЗКИР, изработило КККР.

### **Подписка на граждани от община Своге за неотложно обезопасяване на пътя София – Мездра**

В подписка от над сто граждани на община Своге са изложени конкретни искания, касаещи състоянието път II-16 от републиканската пътна мрежа София – Мездра, и по-специално на участъка гр. Нови Искър – с. Ребърково, където на 25.08.2018 г. стана тежко пътнотранспортно произшествие. Омбудсманът присъства на организирания на 19 септември протест край гр. Своге, на който гражданите настояват компетентните институции да предприемат спешни действия по установяване на действителното състояние, идентифициране на опасните участъци и неотложни мерки за осигуряване на безопасността на пътя, по който хората от града всекидневно пътуват за работа и училище. Впоследствие на 22 октомври и на 12 ноември 2018 г. са организирани срещи на гражданите с отговорни представители на Агенция „Пътна инфраструктура“ и община Своге. Предявени са конкретните искания, сред които отстраняване на крайпътна растителност, отводняване на пътното платно, възстановяване на стоманената предпазна ограда (мантинела) съобразно нормативните изисквания за безопасна експлоатация на пътя. Предвид предстоящия зимен сезон гражданите настояват за приоритетно възстановяване на мантизелата в участъка на пътнотранспортното произшествие, която е ключов елемент за неговата безопасност.

Изразените от страна на представителите на АПИ и на община Своге позиции се различават относно принадлежността на участъка към урбанизираната територия на град Своге или извън нея. За съответните нееднозначни данни се реферира в изпълнявания проект и в кадастралната карта, която за неурбанизираната територия е одобрена по реда на § 32 от ЗИД ЗКИР (ДВ, бр. 57 от 2016 г.) със заповед № Д 18-827 от 23.03.2018 г. на изпълнителния директор на АГКК (ДВ, бр. 35 от 247.04.2018 г.). С оглед обществената значимост на въпроса правилното отразяване на кадастралната граница е решаващо за прилагането на режима на териториалната компетентност съгласно чл. 30 от Закона за движение по пътищата, засягаща критичния участък, за което са отправени препоръки.

За гарантиране на безопасността АПИ се ангажира в най-кратки срокове да постави мантизелата според всички нормативни изисквания и стандарти, което е изпълнено на 11 декември 2018 г.

На 18 юли в НС е създадена Временната комисия за разглеждане на постъпилите

сигнали за обучението и изпитите за шофьорски книжки, внесени от Николай Колев-Босия. Създаването ѝ е наложено заради гладната стачка на Босия, който протестираше заради злоупотреби от страна на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“. Той настоява за оставки на министъра на транспорта и на директори на дирекции в агенцията. След като министърът подава оставка, Николай Колев – Босия обявява, че слага край на гладната си стачка.

Омбудсманът и заместник-омбудсманът на Република България участват в заседание на комисия. Поета е ролята на посредничество между административните органи и в тази връзка е направена проверка по три подадени жалби. Установено е, че писмо с изх. №11-0507595/7.09.2018 г. на изпълнителния директор на ИА „Автомобилна администрация“ е незаконосъобразно и нищожно поради липса на изискуема форма. Направена е преценка, че по същество това е индивидуален административен по смисъла на чл. 21 от Административнопроцесуалния кодекс. С правно основание чл. 53а, ал. 2 от Наредба №38 за условията и реда за провеждане на изпити на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство и реда за провеждане на изпити е издадена Заповед №РД-01-945 от 15.04.2016 г. Относно лицата, които архивират и съхраняват записите от теоретичните и практическите изпити и реда за прегледа им. В т. 3 от тази заповед са определени началниците на областни отдели или определени от тях лица относно постоянния мониторинг на теоретичните и практическите изпити за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство. Изискуемата форма по чл. 53а, ал. 2 от тази наредба е заповед и тя съобразно чл. 59, ал. 2 от АПК следва да съдържа: 1. наименование на органа, който го издава; 2. наименование на акта; 3. адресат на акта; 4. фактически и правни основания за издаване на акта; 5. разпоредителна част, с която се определят правата или задълженията, начинът и срокът за изпълнението; 6. разпореждане относно разноските; 7. пред кой орган и в какъв срок актът може да се обжалва; 8. дата на издаване и подпис на лицето, издало акта, с означаване на длъжността му; когато органът е колективен, актът се подписва от председателя или от негов заместник.

Обстоятелството, че това е направено с писмо и се създава специален ред само за един служител в Изпълнителната агенция, създава неприятното впечатление, че е обвързано с подадените от г-н Иво Кръстев предходни сигнали с данни за корупция и указва данни за нарушение на чл. 108, ал. 2 от АПК. Ето защо на основание чл. 19, ал. 1, т. 4 омбудсманът направи препоръка за възстановяване на нарушените права на служителя, като се провъзгласява нищожността на даденото указание по писмо с изх. №11-0507595/7.09.2018 г.

Впоследствие е образувано дисциплинарно производство срещу служителя г-н Иво Кръстев за дадено интервю на журналист без съгласието на ръководството на агенцията, както и разпореждане №РД-12-937 от 9.10.2018 г. във връзка с предходна моя препоръка по жалба №8088/2018 г. Проверката установява, че както чл. 39 от Конституцията, така и чл. 42а от Закона за държавния служител уреждат право на изявления, а не забрана. Ограничението касае единствено и само да се правят волеизявления от името на органа по назначаването. От своя страна правото на мнение е ограничено в чл. 39, ал. 2 от Конституцията само до „накърняване на правата и доброто име на другото и за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността“.



Прегледано е предаването на г-жа Валя Ахчиева, излъчено на 30.09.2018 г. Темата касае издадени 15 акта през декември 2017 г. за установяване на административни нарушения, по които четири месеца не са издадени наказателни постановления. Същите не са връчени до 15 май 2018 г. Началникът на областната структура г-н Иван Христов отказва информация и препраща журналиста към пресцентъра. В лично качество на държавни служители са изявленията на бившия ръководител на тази структура, както и изявлението на г-н Иво Кръстев, че 4 пъти е уволняван и 5 пъти защитаван в НС, както и е „свален от провеждане на изпити“ и се занимава с административна дейност. Бившият ръководител изразява мнение, че наказателните постановления не са издадени навреме поради липса на административен капацитет и отпуск на служител. Действията на цялата агенция са оценени от представител на прокуратурата като „нулева ефективност от страна на агенцията и лош атестат за контролния орган“. Впоследствие е взето интервю и от официален представител на Изпълнителната агенция, който изразява и официалното мнение на институцията, свързано с отнемане на лиценз на превозвач по проверка от Върховната административна прокуратура.

Тоест критичността в материала е насочена не към отнемане на лиценз по Закона за автомобилните превози и действително изразеното мнение на служителя г-н Иво Кръстев е в негово лично качество, а не от името на институцията.

Издаденото ново разпореждане с рег. №РД-12-937 от 8.10.2018 г. отново е в противоречие с изискуемата форма, а именно заповед, което вече е констатирано по жалба с №8088/2018 г. и по която е дадена препоръка да се спази изискването на чл. 59, ал. 2 от АПК. В тази препоръка не е коментирана правната възможност изпълнителният директор да делегира правомощията си по чл. 53а, ал. 2 от Наредба №38. Препоръката е единствено и само да се спази изискуемата форма, а именно заповед, и то издадена от органа по назначаването. Законът за държавния служител (ЗДСл.) познава различни правни способи като преназначаване на работа в същата администрация по чл. 82 от ЗДСл., за което се изисква предварително писмено съгласие; временно назначаване на работа в същата администрация по чл. 82а от този закон, което е с определен срок до 4 години и за което също се иска писмено съгласие; преместване; преместване в същата администрация поради служебна необходимост по чл. 83 от ЗДСл., което е с определен срок; заместване по чл. 84 от този закон и споделено изпълнение на длъжност по чл. 84а с определен срок и отново съгласие на служителя.

Очевидно определяне на лица, осъществяващи дейността по чл. 53а, ал. 2 от Наредба №38, изисква заповед на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“. Делегиране на тези правомощия на други лица е възможно, ако е указано в някакъв закон. Тоест разпореждането е нищожно не само заради формата си, а и че е издадено от некомпетентен орган, на когото не биха могли да бъдат делегирани правомощия на органа по назначаването. Този орган от своя страна, издавайки такава заповед, следва да се съобрази с разпоредбите на ЗДСл. и не само да укаже правното основание, но и да спази необходимата процедура по наличие или не на съгласие на съответния служител и евентуални ограничения за извършване на дейността във времето или определяне на длъжност.

Установено е, че са нарушени правата на служителя г-н Иво Кръстев относно това свободно да изразява мнение и са нарушени права по служебното му

правоотношение; отново е направена препоръка на основание чл. 19, ал. 1, т. 4 от Закона за омбудсмана да бъде прекратено образуваното дисциплинарно производство и да се възстановят нарушените права по служебното правоотношение във връзка с разпореждане от 8.10.2018 г. на началника на ООАА – гр. София, както и да не се допускат последващи незаконосъобразни действия, свързани с подавани основателни или дори неоснователни сигнали за нередности в ИА „Автомобилна администрация“.

С писмо рег. №РД 30-00-00-5/4 от 17.12.2018 г. омбудсманът е уведомена, че първата препоръката е приета. Актът, с който по същество се променя длъжностната характеристика и дейността на служителя Иво Кръстев, е възприет не като индивидуален административен акт, а като вътрешнослужебен по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК. Втората препоръка е приета в тази администрация след вече наложено дисциплинарно наказание, като се твърди, че е в оперативната самостоятелност на органа по назначаване и подлежи само на съдебен контрол. Очевидно и този акт за налагане на дисциплинарно наказание на държавен служител не е оценен като индивидуален административен акт и не са възприети правомощията на омбудсмана по чл. 100 във вр. с чл. 99, т. 1 от АПК.

Дисциплинарното наказание е обжалвано пред Административен съд – София-град с № на делото 12374/2018 и се очаква скоро то да приключи. Служителят Иво Кръстев от началото на февруари 2018 г. осъществява вече реалните си служебни задължения съобразно длъжностната му характеристика. Независимо че е преследван във връзка с подадени жалби, същият отново е предоставил данни за издадени свидетелства за правоуправление на неграмотни лица.

Лошите административни практики в ИА „Автомобилна инспекция“ продължават. Въпреки че се оказва неефективна, посредническата роля на омбудсмана за защита на правата на гражданите, особено свързани със свободата на словото и правото на обществото да знае, продължава.

### 3. Сътрудничество с гражданското общество и академичната общност

---

#### • Законодателни предложения и обществени дискусии

Активното сътрудничество между омбудсмана и гражданското общество продължава и през 2018 г.

Омбудсманът организира и участва в многобройни срещи с граждани в цялата страна, провежда и подкрепя редица важни кампании, води непрекъснат диалог с представителите на гражданското общество и на академичната общност.

Гражданското общество е сериозен коректив на управленските решения и неизчерпаем източник на информация относно това кои актове довеждат до застрашаване или нарушаване на права на граждани.

Гражданското участие е задължително условие за постигане на успешни резултати в усилията за утвърждаване и гарантиране на принципите на доброто управление в България и за осигуряване защитата на интересите на гражданите.

Особено ярък пример в тази посока е започнатата през 2018 г. реформа в областта на правата на хората с увреждания, в която хората с увреждания и техните организации участват активно в действията за изменения на действащото законодателство, насочени към въвеждане на изискванията на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

Омбудсманът взаимодейства непрекъснато с хората с увреждания и с техните организации, като публично се застъпва и защитава техните справедливи каузи.

Институцията подкрепя национално представителните организации на и за хората с увреждания в усилията им да бъдат включени и пряко да участват в изработването на концепцията за реформа в експертизата на работоспособността. Омбудсманът провежда срещи и разговори с представителите на организациите и изпраща публични становища в подкрепа на техните искания.

Омбудсманът работи успешно и с майките на децата/лицата с увреждания и с техните организации, които през 2018 г. провеждат протестни действия пред НС и в цялата страна за извършване на промени, чрез които да бъдат осигурени правата на хората с увреждания.

Провеждани са многобройни срещи, обществени дискусии, работни групи и са изпращани становища до ръководителите на отговорните институции, за да е възможно справедливите искания на майките да бъдат чути и приети. В сътрудничество с протестиращите е изработен и проектът на Закона за личната помощ, внесен в НС и приет на 6 декември 2018 г.

През изминалата година институцията се доказва за пореден път, че е незаменим посредник между държавата и хората с увреждания и техните организации за постигане на по-добър живот на безспорно уязвими граждани, каквито са хората с увреждания в България.

Омбудсманът подкрепя и взаимодейства активно и с големи групи хора с увреждания, които имат проблеми с местната власт при упражняване на техните права. Пример за такива случаи са съвместните усилия през 2018 г. за промяна на Наредбата на общинския съвет във Варна за реда и условията за пътуване на преференциални цени в обществения транспорт на територията на община Варна в частта за цените на преференциалните карти за пътуване и броя на линиите, за които се отнасят преференциите.

Очакванията за 2019 г. са, че омбудсманът ще засили още повече взаимодействието с гражданското общество и с представителите на неправителствените организации на и за хората с увреждания с оглед създадения със Закона за хората с увреждания в съответствие с чл. 33, ал. 2 и 3 от Конвенцията за правата на хората с увреждания – Съвет за наблюдение. Съветът следва да изпълнява функциите по наблюдение изпълнението на Конвенцията за правата на хората с увреждания. Съветът ще функционира като мрежа, в която са включени омбудсманът, Комисията за защита от дискриминация, представители на неправителствените организации и представител на академичната общност.



Официалният старт на третото издание на **кампанията „Великден за всеки“** е даден на 7 март 2018 г. Заедно с възпитаници на Софийската гимназия за хлебни и сладкарски технологии и ученици от 51 СОУ „Елисавета Багряна“, под ръководството на инструктори от Кулинарната академия НРС, омбудсманът и лицата на кампанията Миро, Анелия, Криско, баскетболният треньор Тити Папазов, актьорите Деси Бакърджиева и Тончо Токмачиев участват в приготвянето на козунаци и кифлички, които са подарени на възрастни хора от социален дом в столицата.

Кампанията се реализира в сътрудничество с Българския червен кръст, Националния осигурителен институт, „Български пощи“ ЕАД, Българската хранителна банка, Националния алианс за работа с доброволци, Национално сдружение „Младежки глас“, представители на хранителния бранш, на хранителни вериги и др.



С благословието на Негово Светейшество Българския патриарх и Софийски митрополит Неофит на 17 декември 2018 г. стартира новият проект на омбудсмана – **социална кухня**. Инициативата е насочена към социално слаби хора, изпаднали в нужда или временно затруднение, които ще получават безплатно топъл обяд в двора на православния храм „Св. св. Кирил и Методий“ на Женския пазар.

На откриването на социалната кухня присъстват „златните момичета“ от националния ансамбъл по художествена гимнастика и техните треньорки, които раздаваха храната на хората.

В кампанията партньори са: Българският червен кръст, Българската православна църква, Министерството на земеделието, храните и горите, „Кауфланд“, „Лидл“, „Билла“, „Т-Маркет“, „Лактима Балкан“, „Пластик София“, Асоциацията на месопереработвателите в България, Националният браншови съюз на хлебарите и сладкарите.



Омбудсманът Мая Манолова, Конфедерацията на независимите синдикати в България (КНСБ) и Конфедерацията на труда (КТ) „Подкрепа“ на 19 януари 2018 г. организират пресконференция, на която обявяват съвместни действия за защита на трудовите права на гражданите.

Повод за срещата с журналистите са неизплатените заплати в контекста на последните законодателни промени, приети от НС и решението на Конституционния съд, което дава право на работодателите да изплащат само до 60% от трудовото възнаграждение на работниците.

Общественият защитник заедно с двата синдиката – КНСБ и КТ „Подкрепа“, на 22 януари 2018 г. внасят в парламента законодателни промени, отнасящи се до чл.

245, ал. 1 от Кодекса на труда, който дава право на работодателите при добросъвестно изпълнение на задълженията на работника да изплащат едва 60% от полагащото му се трудово възнаграждение.



Омбудсманът и Националното сдружение на местните обществени посредници в Република България на 23 април 2018 г. внасят в деловодството на НС проект за промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация, регламентиращ избора и правомощията на обществените посредници в българските общини. Това става след обществена дискусия, организирана в парламента, на която са обсъдени възможните решения за облекчаване процедурата на избор.



Една от най-активните кампании през 2018 г. е по инициатива на Техническо училище за електронни системи (ТУЕС), които се обръщат към омбудсмана с призив да се включи в подкрепа на запазването на 30-годишния модел на училището. Родители на ученици от ТУЕС, Асоциацията на завършилите училището, Техническият университет (ТУ) в София, всички те се обединяват в защита на това уникално училище, което подготвя специалисти за авангардните технологии и стратегически направления.

Училището е създадено като част от структурата на ТУ през 1988 г. Учебният план и програмата му са специфични и всяка година се обновяват в съответствие с най-новите тенденции в сектора на информационните технологии. По предложение на Министерството на образованието и науката се сменя моделът на училището и то

да премине от ТУ към Регионалното управление за образование, което на практика означава заличаване на постигнатото.

Омбудсманът подкрепя исканията за законодателни изменения в Закона за висшето образование и създаване на възможността за разкриване на средни училища към университетите. Създаденото партньорство на институцията на омбудсмана с ТУЕС продължава и се развива чрез различни общи инициативи.

В изпълнение на заложения приоритет за 2018 г. за безопасно здравословно хранене на децата омбудсманът реализира:

– На 6 февруари 2018 г. експертна конференция „Бъдеще в добро здраве за Европа: Здравословно хранене при децата“ в рамките на българското председателство на Съвета на Европейския съюз. Въвеждането на единно европейско законодателство и общ европейски орган с единен контрол, който да следи за двойните стандарти при храните и за използването на добавки в тях, са сред исканията на омбудсмана.

– На 21 февруари 2018 г. е проведен форум за здравословното детско хранене съвместно с Националния браншови съюз на хлебарите и сладкарите, хранителния бранш, Министерството на здравеопазването и Министерството на образованието и науката.

Общественият защитник представи официална статистика, според която над 26% от децата в България на възраст между 5 и 18 години са с наднормено тегло. По данни на Световната здравна организация страната ни се нарежда на пето място по детско затлъстяване. Всеки 4-ти първокласник е с наднормено тегло, а всяко шесто дете – с форма на затлъстяване. Омбудсманът допълва, че близо 70% от разходите за здравеопазване на година отиват за борба с хронични болести, в основата на които стои липсата на здравословно хранене.



На 23 май 2018 г. по инициатива на омбудсмана се провежда обществена дискусия по проблемите в здравеопазването. Поканени за участие в дискусията са народни представители, отговорните държавни институции, министърът на здравеопазването, управителят и членовете на НС на НЗОК, експерти и граждани, Българският лекарски съюз, Национално сдружение на общопрактикуващите лекари, Асоциация на областните болници, Национално сдружение на частните болници, Българска болнична асоциация, Сдружение на общинските болници, Българска асоциация на професионалистите по здравни грижи, Българска стопанска камера, Център за защита на правата в здравеопазването и други съсловни, професионални и пациентски организации. Тя е предизвикана от множеството жалби, постъпили в институцията по проблемите на съсловните организации, медицинските сестри,

общопрактикуващите лекари, младите специализанти, с медицинската експертиза, с работата на определени ТЕЛК-ове, на граждани от различни градове от страната, свързани с проблеми в болниците на съответните градове, от работещите в болницата там. Министерството на здравеопазването подготвя план за стабилизиране на тежкото финансово състояние на част от лечебните заведения.



На 12 юни 2018 г. Сдружението за правна помощ на потребителите и омбудсманът организират съвместно обсъждане на новите продуктови такси (екотакси) при внос на моторни превозни средства, на която се решава да бъде изпратена препоръка до министъра на околната среда и водите Нено Димов, в която да се настоява за публичност и прозрачност как се харчат събраните средства от т. нар. екотакси. В обсъждането се включват представители и на Сдружението на българските международни превозвачи, Асоциацията на вносителите на автомобили, Българската асоциация по рециклиране и природозащитната организация „Природата за хората и регионите“.



Съвместно с Фондацията „Български институт за правни инициативи“ на 27 март 2018 г. на форум в Представителството на Европейската комисия омбудсманът представя концепция на законопроект за личния фалит. На форума социологическата агенция „Глобал Метрикс“ оповестява резултатите от първото национално изследване по въпросите на личния фалит, което показва, че 82.3% от българските граждани очакват приемането на такъв закон.





*„Сред ромското население е най-високият процент на деца, които отпадат от училище. Нивото на образование на ромската общност е най-ниското сред всички останали етнически групи в България.“* Това заявява омбудсманът Мая Манолова на 14 май 2018 г. на форума „Състояние на ромската образователна интеграция: От иновативния модел в час до иновативното училище“, организиран от Центъра за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе“ и Националната мрежа за децата под патронажа на Посланическата група за ромско включване.



По покана на Младежкия съвет към Фондация „Лумос“ Мая Манолова посещава на 14 август 2018 г. социалната чайна на гр. Варна. Пред младите хора тя представя дейността на институцията.

## • **Взаимодействия с академичната общност**

През 2018 г. институцията на омбудсмана продължава да разширява, укрепва и обогатява сътрудничеството си с научните среди.

Студентската програма за провеждане на двуседмични учебни стажове в институцията на омбудсмана продължава да бъде един от трайните и ефективни начини за популяризиране на човешките права не само сред самите студенти, които се включват в нея, но чрез тях и сред колегите им, членовете на техните семейства и приятелите им.

По време на стажа си студентите се запознават с историята на институцията на омбудсмана в Европа, създаването, утвърждаването и дейността на институцията в България. В рамките на програмата студентите получават познания за правата на човека, за институциите, които са ангажирани с тяхната защита, както и за най-честите прояви на нарушаване на правата. За 2018 г. през Стажантската програма на омбудсмана са преминали общо 22 студенти.



На 2 март 2018 г. заместник-омбудсманът Диана Ковачева посреща в институцията група студенти по право и публична администрация от университета в Гронинген, Холандия. С пожелание за здраве, успех и късмет тя им подари мартенички.



На 16 април 2018 г. – „Приех с удоволствие поканата не само защото съм възпитаник на УНСС, т.е. аз съм част от вас, част от тази общност, която е в тази зала, но и защото от собствен опит знам, че критичното мислене,

*креативният дух, които живеят в тази сграда, са онзи стимул за раждане на големите идеи, на големите решения на най-важните проблеми на българското общество. А омбудсманът е там, където са проблемите, особено когато тези проблеми се отнасят до социалната справедливост, до правата и до достойнството на българските граждани“*, това казва Мая Манолова пред близо 100 студенти, дошли на нейната лекция: „Ролята на омбудсмана за защита на икономическите права на гражданите в условията на пазарна икономика“ в Университета за национално и световно стопанство.

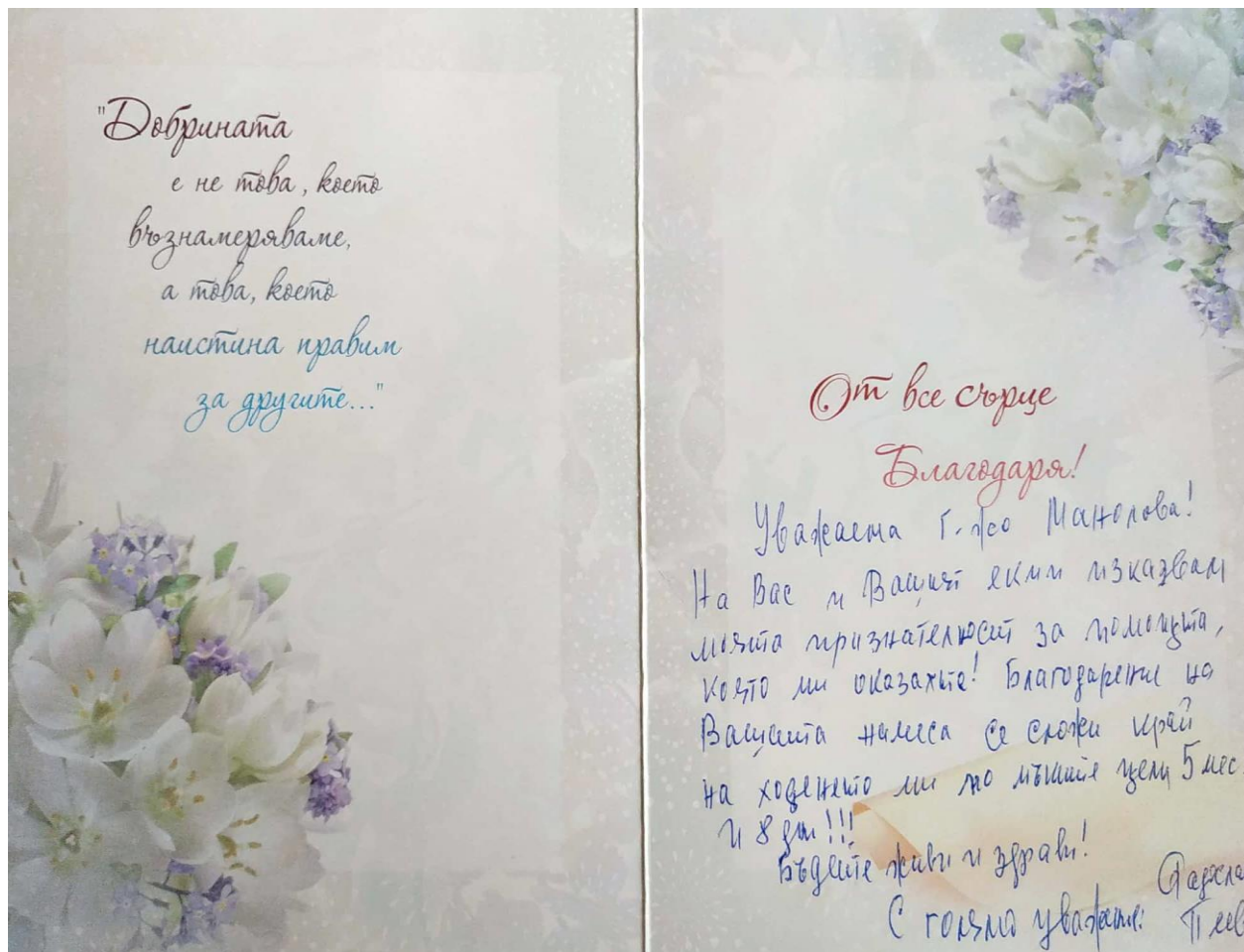


На 28 май 2018 г. омбудсманът участва в полско-българската научна конференция „Права на детето в исторически и съвременен контекст“, която се състоя в Софийския университет.



На 14 ноември 2018 г. – Меморандум обединява четири институции за развитие на инициативата „Академия Антикорупция“. Документът е подписан от омбудсмана Мая Манолова, ректора на УНСС проф. д.ик.н. Стати Статов, председателя на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество Пламен Георгиев и председателя на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика на НС Борис Ячев.

## 4. Писма от граждани



До  
ОМБУДСМАНА  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
Г-НА МАЯ МАНОЛОВА

БЛАГОДАРСТВЕНО ПИСМО

от Лилия Костадинова Йорданова  
живуща във Владая - София  
ул. Крайница № 3.

ОМНОГОУВАЖАЕМА Г-НО МАНОЛОВА

ИЗКАЗВАМ СВОЯТА  
БЛАГОДАРНОСТ ЗА ВАШЕТО СЪ-  
ДЕЙСТВИЕ ПРИ РАЗРЕШАВАНЕ  
ПРОБЛЕМА МИ СЪС "СОФИЙСКА  
ВОДА" АД - СОФИЯ.

БЪДЕТЕ ЖИВИ И ЗДРАВИ  
ВИ Е И ВАШЕТО СЕМЕЙСТВО  
И ВИ ИСКАЯ МНОГО  
ЛИЗМИ УСПЕХИ.

02. IX. 2018г  
София

С уважение: *Лилия*  
Л. Йорданова

Здравейте, г-жо Омбудсман,

Във връзка с подадената от мен жалба към КЗП и към Вас срещу БНП "Париба" - Лични финанси, искам да изкажа благодарност за подкрепата и усилията, които полагате по моя казус. За съжаление и за радост, Вие сте от малкото институции на които можем да се доверим и дай Боже броят на лоялните институции в България да се увеличава. Благодаря Ви за отговорността достойната работа която вършите в полза на гражданите на РБ.

Пожелавам Ви да бъдете все така заинтересована и отговорна в полза на обществото, защото трябва да победим заедно популизма, демагогията, корупцията, несправедливостта и всички политически рекеторски закони и схеми на властта в ущърб на всички нас - обикновените граждани.

П.П. Конкретно по моя случай, няколко пъти писах имейли към КЗП, а от тях все още няма конкретен отговор. Единствено поредната индиректна абдикация.

Бъдете здрава!

Искрени благодарности! Успех и респект! Продължавайте да чувате гласът на хората, защото удовлетворението от това да знаеш, че някой иска да подобри живота на хората в страната, е успех за добре свършена работа!

С уважение,

Таня Тодорова

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ОМБУДСМАН,

Във връзка с моите жалби към КЗП и КФН и Районна прокуратура - Шумен, искрено и сърдечно Ви БЛАГОДАРЯ за изпратеното от Вас писмо с изх. № 8122/9.10.18 г. - отговор с конкретно становище и действия, които сте предприели към институциите, които засяга моя казус.

Пожелавам Ви, да бъдете все така отговорна и справедливо-изпълнителна по случаи, (според Вашите правомощия), които нарушават правата на гражданите на РБ.

Бъдете здрава и силна!

С уважение,  
Явор Костадинов

В писмен вид изказвам Благодарност. Месец Април 2018 г. бях потърпевша от направени трансакции по дебитната ви и по и кредитната ми карти към ЦКБ. Следваше дълъг период на документи - попълване на Искане за оспорване на трансакции, Жалба, Уведомително писмо. И не получавах отговор. Никакъв отговор от Централна кооперативна банка АД. Включително и адресирана преписка с описания случай до един от акционерите на ЦКБ. В цялата тази безизходица реших и в писмен вид написах/отправих молба за помощ във връзка със случилото се към кабинета на Омбудсман г-жа Мая Манолова. Благодаря за отговора, благодаря за човечността, Благодаря за напътствията, Благодаря за надеждата. Единствено и само там има колективна работа, сработеност и човещина. Благодаря!

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ОМБУДСМАН,

Във връзка с моите жалби към КЗП и КФН и Районна прокуратура - Шумен, искрено и сърдечно Ви БЛАГОДАРЯ за изпратеното от Вас писмо с изх. № 8122/9.10.18 г. - отговор с конкретно становище и действия, които сте предприели към институциите, които засяга моя казус.

Пожелавам Ви, да бъдете все така отговорна и справедливо-изпълнителна по случаи, (според Вашите правомощия), които нарушават правата на гражданите на РБ.

Бъдете здрава и силна!

С уважение,  
Явор Костадинов

Здравейте, г-жо Омбудсман,

Във връзка с подадената от мен жалба към КЗП и към Вас срещу БНП "Париба" - Лични финанси, искам да изкажа благодарност за подкрепата и усилията, които полагате по моя казус. За съжаление и за радост, Вие сте от малкото институции на които можем да се доверим и дай Боже броят на лоялните институции в България да се увеличава. Благодаря Ви за отговорността достойната работа която вършите в полза на гражданите на РБ.

Пожелавам Ви да бъдете все така заинтересована и отговорна в полза на обществото, защото трябва да победим заедно популизма, демагогията, корупцията, несправедливостта и всички политически рекетъорски закони и схеми на властта в ущърб на всички нас - обикновените граждани.

П.П. Конкретно по моя случай, няколко пъти писах имейли към КЗП, а от тях все още няма конкретен отговор. Единствено поредната индиректна абдикация.

Бъдете здрава!

**From:** "Dimitar Ivanov" <[ddit@abv.bg](mailto:ddit@abv.bg)>  
**To:** "Delovodstvo" <[delovodstvo@ombudsman.bg](mailto:delovodstvo@ombudsman.bg)>  
**Sent:** Tuesday, May 15, 2018 4:12:19 PM  
**Subject:** Re: Отговор на Ваша жалба

Благодаря, че единствено Вие взехте под внимание моят сигнал, за системно нарушаване на законите на Р. България. С направените промени в тази наредба ще се премахне една нередност ощетяваща нашите даровити деца, прославящи родината ни. Цял свят прекланя глава пред техните дарби и талант, само Ние пишем закони за да ги ощетяваме. За пример дъщеря ми Екатерина Иванова, която не е от деца с изявени дарби поради възрастта си под 8клас, до момента има завоювани над 100 отличия от държавни и международни състезания, ставала е Световна и Европейска шампионка по кикбокс, Световна и два-пъти Европейска шампионка по Таекуон-до, постижение не постигано в световен мащаб, но тя не е талант и няма държавно финансиране. Можете ли да сметнете през годините на съдебни дела, колко български деца са били неправомерно ощетени по тази наредба, и кой ще ни покрие пропуснатите ползи за постигнатите отличия през тези години?

**From:** "надежда пейкова" <[nadqhana@abv.bg](mailto:nadqhana@abv.bg)>  
**To:** "Delovodstvo" <[delovodstvo@ombudsman.bg](mailto:delovodstvo@ombudsman.bg)>

**Sent:** Thursday, May 31, 2018 10:27:39 PM

**Subject:** Re: Отговор на Ваша жалба

Благодаря Ви за оказаното съдействие. Ще чакаме допълнителната информация. Още веднъж изказваме възхищението си от работата на омбудсмана и целият екип. С най-голямо уважение семейство Пейкови.

## **УВАЖАЕМА ГОСПОЖО МАНОЛОВА,**

Благодаря от името на всички студенти за вниманието и съпричасността, която ни оказвате. Вашата подкрепа ще бъде изключително ценна за нас в такъв момент на несигурност и опасения за бъдещото ни развитие и съдба на нашия медицински факултет.

С уважение и благодарност,  
Анна Кирова

На вниманието на г-жа Мая Манолова,

Уважаема г-жо Манолова,  
с това писмо бих искал да благодаря на Вас и Вашия екип за оказаното съдействие и помощ по повод моя сигнал до Вас.

Преди седмица получихме от ПУ писмо, в което ни уведомяват за взето решение на АС, с което се дава възможност членовете на едно семейство - деца или съпрузи които са студенти в ПУ, да заплащат половин семестриална такса за всеки следващ след първия студент.

Това решение на АС на ПУ показва, че при наличие на добра воля, може да се решават специфични казуси, без да е необходима промяна на нормативната база.

Видно е, че институцията "Омбудсман на Република България" се ползва с авторитет в обществото ни, за което Вие лично имате голям принос.

С уважение и благодарности,

Тодор Бораджиев  
сем. Бораджиеви

Уважаема госпожо Манолова,

Сърдечно Ви благодаря за това, че обърнахте внимание на моята жалба, и за това, че се ангажирате да защитите правата на не малка част от страдащите от ревматологични заболявания.

Наблюдавайки по медиите Вашата сърцата работа, съм твърдо убеден, че ще доведете този проблем до положително за пациентите решение.

С благодарност и дълбоко уважение

Пъшо Конов



Преуважаема госпожо Манолова,

Обръщението "преуважаема" не е в кавички и е израз на огромното ми уважение към Вас и Вашата дейност като Омбудсман.

Благодаря Ви за отговора на жалбата ми с № 7949/2018 с Ваше писмо със същия номер от 05.12.2018 г.

Вашите сътрудници са положили съвместно усилия и информацията би могла да ми бъде полезна преди жалбата ми. Защото по свой път я научих, постъпих съгласно правилата Наредба № 16-334/06.04.2007 г. и проблемът намери своето решение.

Аз се почувствах длъжен да напиша тези редове, защото ръководената от Вас институция е единствената, благоволила да отговори на жалбата ми!

Да сте жива и здрава и нека Новата година Ви донесе успехи във всякакъв аспект: служебен, професионален, личен и пр.

С най-голямо уважение: Атанас Смилян



## 5. Кратък преглед на 2018 г.

---

През 2018 г. по-основните събития на институцията са:

Януари



**8 януари** – омбудсманът се среща с миньори от Бобов дол, министър-председателя Бойко Борисов, финансовия министър Владислав Горанов, социалния министър Бисер Петков и управителя на НОИ Ивайло Иванов.

Омбудсманът уверява, че ще инициира законодателни промени за ранното пенсиониране на миньорите, които ще бъдат съкратени през тази и през следващите години, така че да се върне старото положение и те да имат право на социалната привилегия. По-късно през деня законопроекът е внесен в НС.



**15 януари** – омбудсманът и фондация „Асоциация Анимус“ организират в партньорство кръгла маса на тема: „Трудова експлоатация vs Трудови права в България – законодателна рамка и предизвикателства“.

„Трафикът с цел трудова експлоатация е на второ място по брой жертви след сексуалната експлоатация.“ Мая Манолова е категорична, че най-сериозната причина за трафика с цел трудова експлоатация е икономическото състояние, безработицата в по-слабо развитите региони у нас, ниското образование и проблемът с работещите бедни, които по различни данни са между 400 000 и 700 000 души.



**15 януари** – омбудсманът изпраща становище до председателя на Комисията за енергийно и водно регулиране Иван Иванов във връзка с предстоящо увеличение

на цената на водата в област Добрич. Тя подчертава, че в Доклада на регулатора не е посочено откъде са взети данните за средномесечен доход на лице от домакинството в региона. Според нея данните трябва да бъдат взети от наблюдението на домакинските бюджети, защото използваните в случая числа показват по-високи стойности, за да се обоснове неоснователното повишаване на цената на услугата.



**24 януари** – омбудсманът подкрепя създаването на „Център за пациента“ към Университетската специализирана болница по онкология с думите: *„Много е важно да имаш подкрепата на специалисти, на психолози, на хора, които са преминали или преминават през болестта, защото именно разговорите, пътят, по който някой вече се е излекувал, са изключително важни за всеки, който се бори с болестта.“*



**16 февруари** – промени в законодателството, с които задължителната сега детска градина за 5- и 6-годишните да бъде и безплатна – това е една от основните теми на срещата на омбудсмана с местните обществени защитници. Манолова подчертава, че подкрепя идеята за задължителната предучилищна подготовка, защото това е доказан механизъм за превенция на отпадането на ученици. Според нея задължителната подготовка трябва да бъде безплатна.



**19 февруари** – омбудсманът организира обществена дискусия под наслов „Социално-икономическа защита на деца с един или с двама починали родители“. Мая Манолова ще инициира законодателни промени, с които да се улесни

получаването на наследствена и персонална пенсия на деца, останали без един или двамата си родители, както и промяна в правилата за получаване на училищни стипендии от деца сираци.

*„След всички конкретни човешки истории и съдби, които се разказаха днес, стана ясно колко абсурдна е нормативната база по отношение на подкрепата на децата сираци. Ще настоявам тези нормативни документи да бъдат променени не някога в перспектива, не след обсъждането на поредния закон, а сега и веднага“,* категорична е Манолова.

**21 февруари** – спешни мерки за спасяване на Университетската многопрофилна болница за активно лечение „Проф. д-р Стоян Киркович“ АД в Стара Загора поиска Мая Манолова след среща с работещите в нея и категорично заявява: *„Лекари и медицински работници не са виновни, че в отделението X няма достатъчно пациенти, че условията са кошмарни и че хората предпочитат да отидат на друго място да се лекуват.“* Медиците в УМБАЛ протестират и срещу изискването на ръководството да изпълняват месечен норматив за прием и лечение на пациенти, така че средният приход за болницата да е около 1 500 000 лева. Клиниките, които не покриват норматива, получават орязани заплати.

Март



**7 март** – официален старт на третото издание на кампанията: „Великден за всеки“. Заедно с възпитаници на Софийската гимназия за хлебни и сладкарски технологии и ученици от 51 СОУ „Елисавета Багряна“, под вещото ръководство на инструктори от Кулинарната академия HRC, омбудсманът, лицата на кампанията –

Миро, Анелия, Криско, баскетболният треньор Тити Папазов, актрисата Деси Бакърджиева и колегата ѝ Тончо Токмакчиев ще участват в приготвянето на козунаци и кифлички, с които по-късно ще бъдат зарадвани възрастни хора от социален дом в столицата. Посланието е пряко свързано с името и целта на инициативата – този път децата, внуците да са тези, които да дарят празник на баба и дядо, като им поднесат един от символите на великденската трапеза – вкусния козунак, приготвен с много обич и топлина.

**19 март** – омбудсманът сезира Конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционност на разпоредба от Закона за енергетиката, която не дава възможност на гражданите да обжалват в съда решенията на КЕВР за пределните цени за доставка на топло- и електрическа енергия, природен газ и вода.

Националният обществен защитник припомня, че институцията на омбудсмана е помогнала на потребителски организации при обжалването на решения на КЕВР, с които се увеличава цената на природния газ, топлинната и електрическата енергия, но не е даден ход на делата.



**27 март** – *„Над 81% от българските граждани искат приемането на специално законодателство, което да уреди несъстоятелността на физическите лица“* – това заявява омбудсманът при представянето на концепция на законопроект за личния фалит на форум в Представителството на Европейската комисия, организиран съвместно с фондация „Български институт за правни инициативи“.

*„Няма как да си затворим очите. Аз като омбудсман и, надявам се, законодателният орган и изпълнителната власт няма да си затворим очите пред един огромен проблем за българските граждани, който е и проблем за българската икономика, за българското общество, ако щете и за хазната.“*

Свърхзадължеността генерира един непрекъснат поток към сивия сектор или към терминал 2“, категорично допълва Манолова.

Април



**2 април** – омбудсманът заедно с представители на Обществения съвет на Технологично училище „Електронни системи“ (ТУЕС) към Технически университет, гр. София, и представител на университета се срещат с председателя на Комисията по образование и наука към 44-тото НС Милена Димитрова.

Това е поредната стъпка, която общественият защитник предприема, след като представители на ТУЕС търсят съдействие относно проблеми, свързани със статута на училището, произтичащи от пропуск в Закона за предучилищно и училищно образование и изразено желание от страна на Министерството на образованието и науката за промяна в управлението на ТУЕС. *„Ще следя много внимателно и отблизо как се развива казусът с училището и гарантирам, че и занапред ще подкрепям с цялата си институционалност справедливите искания на учениците, техните родители и преподавателския състав на ТУЕС. Както и ще реагирам остро, ако има разминаване между обещано и свършено от МОН“*, обявява Манолова.





**15 април** – „Благодаря за поканата и възможността да съм част от това изключително вълнуващо събитие, което е в подкрепа и защита на правата на една от най-уязвимите групи в българското общество – хората с интелектуални затруднения и с психично-здравни проблеми“, казва омбудсманът в клуб „Перото“ в НДК, където подкрепя подписката на Национална гражданска инициатива 7000 за промяна на статуквото чрез внасяне в НС на проектозакон за физическите лица и мерките за подкрепа.



**17 април** – „Анализирайки случая, работниците не би следвало да се съгласяват на прекратяване на трудовите им правоотношения по взаимно съгласие, защото това ще ги лиши от възможността в максимално дълъг срок да

получават обезщетение за безработица от бюро по труда, от една страна, а от друга – ще създаде проблем при получаването на парите от Фонда за гарантирани вземания на работници при фалит на предприятия, защото там има изисквания“, категорична е Мая Манолова при срещата с 200 шивачки, оставени без заплати от работодателя си „Тренд фешън текстил“ ЕООД.

## Май



**9 май** – омбудсманът се ангажира с казуса на повече от 200 работници от шивашката фирма „Тренд фешън текстил“ ЕООД, които от март не са получавали трудовите си възнаграждения, защото дружеството е изпаднало в несъстоятелност.



**11 май** – омбудсманът посещава община Сатовча, където на място се среща с кмета д-р Арбен Мименов и повече от 200 жители, които я сезират за проблеми, свързани с облекчаване режима за добив на скално-облицовъчни материали в района.



**15 май** – омбудсманът свиква обществена дискусия на тема: „Насилието над деца: правни аспекти на превенцията, разпознаването, докладването, отговора и интервенциите от страна на институциите в България“.

**22 май** – Мая Манолова се среща с местните производители на маслодайна роза, които сигнализират за ниската цена за изкупуване на продукцията им. Омбудсманът сезира Комисията за защита на конкуренцията по подозрение за наличие на картелно споразумение в отрасъла на розопроизводството, което по думите ѝ убива конкуренцията и сваля цените.



**23 май** – „Има повече средства и още повече проблеми.“ Така омбудсманът очертава в заключение ситуацията в здравната система след обществената дискусия, свикана от нея по проблемите на здравеопазването. Поканени за участие в дискусията са народни представители, всички отговорни държавни институции, министърът на здравеопазването, управителят и членовете на НС на НЗОК, експерти и граждани, Българският лекарски съюз, Национално сдружение на общопрактикуващите лекари, Асоциация на областните болници, Национално сдружение на частните болници, Българска болнична асоциация, Сдружение на общинските болници, Българска асоциация на професионалистите по здравни грижи, Българска стопанска камера, Център за защита на правата в здравеопазването и други съсловни, професионални и пациентски организации.

## Юни

**1 юни** – „30 млн. лева са необходими на държавата, за да заплати таксата на 5- и 6-годишните в задължителната форма на предучилищно обучение в детските градини“, казва омбудсманът при старта на националната кампанията: „Без такса в детските градини“. Целта на инициативата е да осигури равен достъп до качествено предучилищно образование на децата в България чрез отпадане на таксите за детските градини.



**6 юни** – омбудсманът провежда работна среща с родителите на деца/лица с увреждания, които протестират от пет дни пред НС срещу липсата на адекватна подкрепа за хората с тежки увреждания и техните семейства. Манолова обсъжда с родителите изготвения от екипа ѝ проект на Закон за личната помощ, чиято цел е създаването на условия за независим живот на нуждаещите се от непрекъснатата грижа.



**11 юни** – при посещението в рудника за добив на въглища „Бобов дол“ заедно с експерти от Министерството на труда и социалната политика, Националния

осигурителен институт и Агенцията по заетостта, омбудсманът решава да изпрати писмо до председателя на НС и до ръководствата на всички парламентарни групи с молба за среща, на която заедно със съкратените миньори да потърси решение на проблема с тяхното пенсиониране.



**12 юни** – омбудсманът и Сдружението за правна помощ на потребителите организират съвместно обсъждане на новите продуктови такси (екотакси) при внос на моторни превозни средства. Тя ще изпрати препоръка до министъра на околната среда и водите Нено Димов, в която ще настоява за публичност и прозрачност как се харчат събраните средства от т. нар. екотакси.



**29 юни** – Омбудсманът депозира в НС проект на Закон за личната помощ, в който са отразени направените предложения след публичното обсъждане в институцията на обществения защитник. Майките на деца с увреждания и десетките подкрепящи ги неправителствени организации още от понеделник, 25 юни 2018 г.,

настояват за внасянето на законопроекта, който да даде възможност за независим живот на хората с увреждания и на техните семейства.

Юли



**4 юли** – омбудсманът сезира Върховната административна прокуратура срещу решенията на Комисията за водно и енергийно регулиране за поскъпване цените на тока и парното от 1 юли 2018 г.



**4 юли** – „Категорична съм, че хората с увреждания не трябва да плащат за грешките на тези, които управляват социалната система и политиките за

хората с увреждания. Изплащането на добавките за социална интеграция на хората с увреждания е поставено в риск“, казва омбудсманът при участието си в заседанието на парламентарната комисия по труда, социалната и демографската политика в НС, на което се обсъжда законопроект за изменение и допълнение на Закона за интеграция на хората с увреждания, внесен от депутатата Светлана Ангелова и група народни представители.



**6 юли** – общественият защитник се среща в институцията с хора с увреждания, които протестират пред НС срещу подготовения от екипа ѝ и майките на деца с увреждания проект на Закон за личната помощ и застана зад трите закона за хората с увреждания.

*„Всички заедно срещу несправедливостите за по-добри правила, за по-добри политики, които да работят за всеки един човек с увреждане, за неговия конкретен проблем. Не мога да дележа едно увреждане с друго увреждане. Аз обещах, че ще стоя докрай до майките и ще го направя. Това, което поех като ангажимент към тях, го свърших – Законът за личната помощ е написан, той е усъвършенствен, той е добър, той е в парламента“,* препотвърждава позицията си омбудсманът.





**16 юли** – Манолова посещава ямболското село Шарково, където се среща с животновъдите, чиито стада от овце и кози са евтаназирани заради африканската чума по дребните преживни животни. Тя констатира, че са нарушени основни права на стопаните, тъй като те не са получили адекватна и навременна информация от властите защо се избиват техните животни и какво точно ще бъде обезщетението за тях.



**17 юли** – „Като омбудсман имам специални задължения към уязвимите групи от обществото и те могат да разчитат на моята подкрепа. Огромните ми притеснения са, че правата на хората с увреждания се negliжират, че средствата за тях буквално изтичат и не достигат до тези, които имат нужда, че се раздават малки суми на калпак, а не според индивидуалните потребности.“ – казва омбудсманът при посещението си в Дневния център за възрастни с увреждания в гр. Пазарджик, където е по покана на Българската асоциация за лица с интелектуални затруднения.



**30 юли** – омбудсманът провежда работна среща в институцията относно проблеми, свързани със зачитането на стажа на преподавателите от българските

училища в чужбина като учителски, организирана съвместно с Асоциацията на българските училища в чужбина и Синдиката на българските учители. На нея присъстват представители от Министерството на образованието и науката, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на външните работи, Националния осигурителен институт и Държавна агенция за българите в чужбина, както и действащи директори и преподаватели в български училища в чужбина.

## Август



**7 август** – омбудсманът заявява на брифинг веднага след срещата в Министерския съвет на майките на деца с увреждания, национално представителните организации на хората с увреждания, вицепремиера Томислав Дончев и министъра на труда и социалната политика Бисер Петков: „Компромис няма да има, трите закона за хората с увреждания трябва да се гледат в пакет в парламента.“



**8 август** – омбудсманът се среща в Димитровград с протестиращи срещу застрояването в парк „Никола Вапцаров“. След като тя категорично настоява за предприемане на действия, кметът Иво Димов спира застрояването на парка.



**10 август** – „Обсъждането на проекта на Закон за хората с увреждания започва отначало. Ситуацията е скандална, защото всичко, което сме говорили, писали, предлагали, не е взето предвид и по някакви неясни обстоятелства са изписани други текстове, но ние ще сме тук до последно и ще се борим за всеки

текст.“ Това казва омбудсманът при излизането си от заседанието на работната група в Министерството на труда и социалната политика, която разписва новите текстове на проекта.

Септември



**7 септември** – Министерството на здравеопазването разработва план за стабилизиране на тежкото финансово състояние на Многопрофилната болница за активно лечение „Христо Ботев“ в гр. Враца. Това стана ясно по време на среща между омбудсмана Мая Манолова, здравния министър Кирил Ананиев и заместник-министъра Жени Начева.



**19 септември** – омбудсманът присъства на протеста на гражданите от Своге. Инициативен комитет за Своге сезират с жалба Манолова, в която настояват за пълен ремонт на пътя, където на 25 август 2018 г. загиват 17 души.



**25 септември** – *„Предложената нова Наредба на регионалното министерство няма да реши основните проблеми, които имат гражданите с ВиК дружествата, защото там не се решава основният проблем – за справедливостта при формирането на сметките за вода. Напротив, ще се появят*

нови междусъседски спорове и разправи, в резултат на това очаквам и жалбите до омбудсмана и до другите институции да се увеличат.“ Това казва омбудсманът на организираната от нея обществена дискусия по проблеми на гражданите при формирането на сметки за вода.



**25 септември** – „КЕВР дължи детайлно и обосновано обяснение за процента увеличение на цената на природния газ, при това трябва да го направи публично и прозрачно, каквото е изискването на закона.“ – заявява при участието си в откритото заседание на Комисията за енергийно и водно регулиране, на което се обсъжда повишението на цена на природния газ.



**26 септември** – „Защо при една и съща цена на природния газ през 2015 г. и сега имаме над 20% увеличение на цената на парното“, това попита омбудсманът председателя на КЕВР Иван Иванов на откритото заседание за поредното повишение на цените на парното и топлата вода. Омбудсманът поиска от регулатора да преразгледа решението си или най-малкото да извади „железни аргументи“, с които да обясни защо трябва да се увеличава цената на парното.



**27 септември** – „Решенията на КЕВР за повишаване на цените на основните енергоносители са основен генератор на инфлация в България и в момента сме свидетели на започването точно на такъв процес.“ Това казва омбудсманът Мая Манолова при участието си в кръглата маса: „Дискриминационни практики спрямо възрастните хора в България“, която се провежда в Юнашкия салон във Варна.





**3 октомври** – „Вчера при мен в приемната ми в София дойдоха диализно болни пациенти от Видин, както и близки на пациенти, които са на диализа. Те са изключително разтревожени от аварията, от проблема с апаратурата. Освен че вчера написах поредната препоръка, се свързах и с ръководството на Министерството на здравеопазването, разговарях със заместник-министър Начева, като я помолих да се вземат спешни мерки за ситуацията тук.“ Това казва омбудсманът, когато посещава на място Центъра за хемодиализа във Видин, след като е алармирана по телефона, че един човек е починал, а друг е в кома.



**9 октомври** – омбудсманът, властта и протестиращите майки договарят общ план за действие по законите за хората с увреждания в Министерството на труда и

социалната политика, подписан между изпълнителната власт в лицето на министъра на финансите Владислав Горанов и министъра на труда и социалната политика Бисер Петков, омбудсмана, родителите на деца с увреждания и национално представителните организации на хората с увреждания, който трябва да гарантира, че реформата в социалната система за хората с увреждания наистина ще започне.

**12 октомври** – „След една година кампания, която започна с писмото на Златина Хаджипанайотова до Дядо Коледа, с която моли и настоява българската държава да подкрепи децата сираци, след писане на законопроект, срещи с парламентарните групи, натиск, имаме добра новина – имаме победа. Абсолютно всички деца сираци ще получат подкрепа от държавата без подоходен критерий. И обидата, че след като веднъж са наказани от съдбата, за втори път ги наказва и собствената им държава, ще отпадне. Така че аз наистина се чувствам щастлива, защото Дядо Коледа дойде за всички деца сираци“, коментира омбудсманът в кулоарите на НС, където депутатите гласуват на второ четене Закона за семейни помощи за деца.



**15 октомври** – Омбудсманът организира среща в институцията на обществения защитник с бивши служители на авиокомпания „Ер Виа“, които я сезират за неизплатените си с месеци трудови възнаграждения и обезщетения.



**22 октомври** – омбудсманът настоява за конкретни мерки и ясни ангажименти за пътя край Своге на работна среща в институцията между протестиращите граждани от инициативния комитет в гр. Своге и отговорните органи и институции.

Гласуване - резултати		26.10.2018 г. 11:29:28	
Гласове	174	Регистр.	127
За	174	Кворум	64
Против	0		
Възд.	0		
Предложението е прието		00:00:59	

Гласуване - резултати		26.10.2018 г. 12:21:10	
Гласове	129	Регистр.	127
За	129	Кворум	64
Против	0		
Възд.	0		
Предложението е прието		00:00:53	

**26 октомври** – „Това е победа не за омбудсмана, не за майките на деца с увреждания от палатката, това е победа за абсолютно всички хора с увреждания. Трябва да можем да се радваме на победите даже когато не са окончателни.“ Това казва омбудсманът пред журналисти в парламента минути след като депутатите приемат на първо четене в пленарната зала двата законопроекта – за хората с увреждания и за личната помощ.



**6 ноември** – омбудсманът организира първа приемна във влака София – Варна, където в първи вагон, втора класа, купе №2 приема граждани.



**8 ноември** – „Като омбудсман не мога да остана безучастна към този опит да се посегне върху права на български граждани и то граждани, които са оцетени от съдбата, пострадали и жертви при катастрофи, както и на техните близки“. Това казва омбудсманът на публичното обсъждане на промените в Кодекса за

застраховането, внесени като предложение между първо и второ четене в комисията по бюджет и финанси.

**12 ноември** – Агенция „Пътна инфраструктура“ поема ангажимент да постави мантинела на злополучния завой на пътя край Своге, на който на 25 август тази година загиват и пострадват десетки хора. Това става ясно на втората среща, организирана от омбудсмана в институцията с представители на министерствата на регионалното развитие и благоустройството, на вътрешните работи, на транспорта, информационните технологии и съобщенията, ръководството на Агенция „Пътна инфраструктура“ и на община Своге.



**26 ноември** – провежда се дискусия: „За или против машинното и дистанционното електронно гласуване“, организирана от политическа партия „Движение България на гражданите“, на която омбудсманът заявява, че ще сезира КС за поредното отлагане на електронното гласуване, този път през преходните и заключителните разпоредби в законопроекта за преминаването на чужди и съюзически въоръжени сили през България.



**28 ноември** – омбудсманът и експерти от институцията в поредната приемна във влак – практика, която за пръв път се въвежда от Мая Манолова.



**29 ноември** – омбудсманът се среща в гр. Димитровград с 29-годишната Мария Иванова, на която съдейства за осигуряването на електрическа инвалидна количка.

Така мечтата на младата жена да излезе от дома си вече ще стане реалност. От близо 2 години Мария не е напускала сама жилището си, защото нейната „рингова“ инвалидна количка е твърде тежка.

Декември



**6 декември** – „Това не е обикновен закон, това е изстрадан закон от едни смели жени – майките на деца с увреждания, които дадоха урок на българското общество, на гражданите на България, на българските институции, че една кауза,

колкото и да е невъзможна, може да бъде успешна, ако е справедлива и ако човек вярва в нея, ако стои докрай. Дадоха урок и на институциите, дадоха урок и на политиците за това, че трябва да слушат гласа на хората.“ Това каза омбудсманът на брифинг в НС минути след приемането на второ четене на Закона за личната помощ, изготвен от екипа на омбудсмана и майките на децата с увреждания.





**17 декември** – „Аз съм тук заради тревогата на гражданите от предстоящото увеличение на цените във всички ВиК асоциации и заради десетките жалби, които постъпват в институцията, свързани с цената на водата, с качеството на услугата, изобщо с отношенията между гражданите и ВиК дружествата.“ Това казва омбудсманът на заседанието на КЕВР, на което се обсъжда докладът за поисканото изменение на одобрените цени за ВиК услугите от 1 януари 2019 г.



**19 декември** – омбудсманът се среща с работещите в родилното отделение на Многопрофилната болница за активно лечение „Христо Ботев“ в гр. Враца. „Не знам колко още време му трябва на директора на болницата, за да започне един ремонт, който е обещан, който е нужен и спешен. Колко време му трябва да започне една обществена поръчка“, пита Манолова.

## 6. Списък на използваните съкращения

---

АПК	Административнопроцесуален кодекс
АСП	Агенция за социално подпомагане
АХУ	Агенция за хората с увреждания
БАБХ	Българска агенция по безопасност на храните
БГВ	Битово горещо водоснабдяване
БДС	Български документи за самоличност
БХК	Български хелзински комитет
ВАС	Върховен административен съд
ВКП	Върховна касационна прокуратура
ВКС	Върховен касационен съд
ВУИ	Възпитателно училище – интернат
ГДГП	Главна дирекция „Гранична полиция“
ГДИН	Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“
ГДО	Главна дирекция „Охрана“
ГМД	Гарантиран минимален доход
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ГПУ	Гранично полицейско управление
ГРАО	Гражданска регистрация и административно обслужване
ДАБ	Държавна агенция за бежанците
ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ДВ	„Държавен вестник“
ДВХД	Дом за възрастни хора с деменция
ДВХПР	Дом за възрастни хора с психични разстройства
ДВХУИ	Дом за възрастни хора с умствена изостаналост
ДДД	Дезинфекция, дезинсекция, дератизация
ДДЛРГ	Дом за деца, лишени от родителска грижа
ДМСГД	Дом за медико-социални грижи за деца
ДНСК	Дирекция за национален строителен контрол
ДОПК	Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
ДПБ	Държавна психиатрична болница
ДПС	Детска педагогическа стая
ДПФЗД	Държавно предприятие „Фонд затворно дело“
ДСП	Дирекция „Социално подпомагане“
ДФЗ	Държавен фонд „Земеделие“
ЕАД	Еднолично акционерно дружество
ЕИСМЕБ	Единна информационна система на медицинската експертиза в България
ЕК	Европейска комисия
ЕНОК	Европейска мрежа на омбудсманите за деца
ЕО	Екологична оценка
ЕПК	Едроплощен кофраж
ЕР	Експертно решение

ЕС	Европейски съюз
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
ЕХМС	Европейска харта за местно самоуправление
ЗВСГЗГФ	Закон за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд
ЗГР	Закон за гражданската регистрация
ЗДвП	Закон за движението по пътищата
ЗДДФЛ	Закон за данъците върху доходите на физическите лица
ЗДС	Закон за държавната собственост
ЗДСл	Закон за държавния служител
ЗЕ	Закон за енергетиката
ЗЕС	Закон за електронните съобщения
ЗЗ	Закон за здравето
ЗБППМН	Закон за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни
ЗЗД	Закон за задълженията и договорите
ЗЗДет	Закон за закрила на детето
ЗЗдр	Закон за здравето
ЗЗП	Закон за защита на потребителите
ЗЗТ	Закон за защитените територии
ЗИНЗС	Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража
ЗИХУ	Закон за интеграция на хората с увреждания
ЗЛЗ	Закон за лечебните заведения
ЗСПД	Закон за семейните помощи за деца
ЗМДТ	Закон за местните данъци и такси
ЗМВР	Закон за Министерството на вътрешните работи
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗО	Закон за омбудсмана
ЗОбщ	Затворническо общежитие
ЗОЗТ	Затворническо общежитие от закрит тип
ЗООТ	Затворническо общежитие от открит тип
ЗПИНМ	Закон за плановото изграждане на населените места
ЗПУПС	Закон за платежните услуги и платежните системи
ЗПУО	Закон за предучилищното и училищното образование
ЗРТ	Закон за радиото и телевизията
ЗРВКУ	Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги
ЗС	Закон за собствеността
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ЗСП	Закон за социално подпомагане
ЗСПЗЗ	Закона за собствеността и ползването на земеделските земи
ЗТСУ	Закон за териториалното и селищното устройство
ЗУПГМЖВ	Закон за уреждане правата на граждани с многогодишни жилищноспестовни влогове
ЗЧСИ	Закон за частните съдебни изпълнители
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ИААА	Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“
ИАТ	Изпълнителна агенция по трансплантация

КВС	Карта на възстановената собственост
КЕВР	Комисия за енергийно и водно регулиране
КЗПЧОС	Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи
КЗД	Комисия за защита от дискриминация
КЗП	Комисия за защита на потребителите
КИПП	Камера на инженерите в инвестиционното проектиране
КРБ	Конституция на Република България
КПИ	Комитет за предотвратяване на изтезанията
КПД	Конвенция на ООН за правата на детето
КПХУ	Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания
КРС	Комисия за регулиране на съобщенията
КС	Конституционен съд
КСО	Кодекс за социално осигуряване
Л. св.	Лишени от свобода
ЛЗ	Лечебно заведение
ЛКК	Лекарска консултативна комисия
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЕ	Министерство на енергетиката
МЗ	Министерство на здравеопазването
МЗХГ	Министерство на земеделието, храните и горите
МЛС	Места за лишаване от свобода
МОН	Министерство на образованието и науката
МОСВ	Министерството на околната среда и водите
МП	Министерство на правосъдието
МПС	Моторно превозно средство
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МК към ТП	Медицински комисии към териториалните поделения на НОИ
МТИТС	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МЦ	Медицински център
НАП	Национална агенция за приходите
НДК	Национален дворец на културата
НЕЛК	Национална експертна лекарска комисия
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НК	Наказателен кодекс
НОИ	Национален осигурителен институт
НПАХУ	Национална програма „Асистенти на хора с увреждания“
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
НПМ	Национален превантивен механизъм
НПСУАНЖ	Наредба за предоставяне на социалните услуги „Асистенти за независим живот“
НРУСПОГТ	Наредба за реда и условията за пътуване с обществения градски транспорт
НС	Народно събрание

НСИХУ	Национален съвет за интеграция на хората с увреждания
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
НТ	Наредба 16-334 от 6 април 2007 г. за топлоснабдяването
Наредба № 4	Наредба №4 от 14 септември 2004 г. за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи
НРКВКУ	Наредба за регулиране качеството на водоснабдителните и канализационните услуги
НРЦВКУ	Наредба за регулиране цените на водоснабдителните и канализационните услуги
ОВОС	Оценка за въздействието върху околната среда
ОД на МВР	Областна дирекция на Министерството на вътрешните работи
ОЗД	Отдел „Закрила на детето“
ОЕСУТ	Общински експертен съвет по устройство на територията
ОУ	Основно училище
ОССЕ	Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа
ОУП	Общ устройствен план
ПВПИ	Помещения за временен престой и изолация
ПИКЕЕ	Правила за измерване на количеството електрическа енергия
ППЗИН	Правилник за прилагане на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража
ППЗИХУ	Правилник за прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания
ППЗСПЗЗ	Правилник за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи
ПРЗ	Преходни и заключителни разпоредби
ПРастЗ	Препарати за растителна защита
ПСПВ	Пречиствателна станция за питейни води
ПУП	Подробни устройствени планове
РДНСК	Регионална дирекция за национален строителен контрол
РЗИ	Регионална здравна инспекция
РЗОК	Районна здравноосигурителна каса
РИО	Регионален инспекторат по образованието
РИОСВ	Регионална инспекция по околната среда и водите
РПЦ	Регистрационно-приемателен център
РС	Районен съд
РЦ	Регистрационен център
РУП	Районно управление „Полиция“
СБАЛЛС	Специализирана болница за активно лечение на лишените от свобода
СДВНЧ	Специализиран дом за временно настаняване на чужденци
СДВР	Социални дейности и възпитателна работа (затвори)
СДВР	Столична дирекция на вътрешните работи
СЕС	Сграда – етажна собственост
СПИ	Социално-педагогически интернат
СО	Столична община
СОП	Специални образователни потребности
СОС	Столичен общински съвет

СУ	Средно училище
СДВР	Столична дирекция на вътрешните работи
ТЕЛК	Териториална експертна лекарска комисия
ТЗ	Търговски закон
ТКЗС	Трудовокооперативни земеделски стопанства
ТОЛЕК	Транспортна областна лекарска експертна комисия
ТП на НОИ	Териториално поделение на Националния осигурителен институт
ТУ	Технически университет София
ТУЕС	Техническо училище за електронни системи
ТЦ	Транзитен център
ЦФЛД	Център „Фонд за лечение на деца“
УПО	Условно предсрочно освобождаване
ФДР	Фирма за дялово разпределение
ФПКПИ	Факултативен протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание
ЦГМ	Център за градска мобилност
ЦНСТ	Център за настаняване от семеен тип
ЦНСТДМУ	Център за настаняване от семеен тип за деца и младежи с увреждане
ЦПЗ	Център за психично здраве
ЦРДУ	Център за работа с деца с увреждания
ЦСМП	Център за спешна медицинска помощ
dB	децибел

## Как да се свържа с националния омбудсман?



**Адрес: гр. София 1202, ул. Георг Вашингтон №22**

*Тел.: 02/81-06-955;*

*02/980-95-10;*

*факс: 02/81-06-963*

*ел. поща: [priemna@ombudsman.bg](mailto:priemna@ombudsman.bg)*

*[www.ombudsman.bg](http://www.ombudsman.bg)*