

**СВЕТИНА,
А НЕ СЯНКА
ВЪРХУ ПРАВАТА
НА ЧОВЕКА**



**ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ПРАВОТО НА ДОСТОЕН ЖИВОТ, КРИЗАТА В ИКОНОМИКАТА И ДЪЛГЪТ НА ДЪРЖАВНОСТТА

**ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ГОДИШЕН ДОКЛАД
за дейността през
2009

СЪДЪРЖАНИЕ

ГЛАВА ПЪРВА БЪЛГАРИЯ ИМА НУЖДА ОТ ПОЛИТИКИ, КОИТО ПОСТАВЯТ В ЦЕНТЪРА СИ ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И УЯЗВИМИТЕ ГРУПИ	8
ГЛАВА ВТОРА ПРАВАТА НА ХОРАТА ТАМ, КЪДЕТО ЖИВЕЯТ	17
ГЛАВА ТРЕТА ПРАВАТА НА ДЕТЕТО – МЕЖДУ ДЕКЛАРАЦИИТЕ И РЕАЛНОСТИТЕ	47
ГЛАВА ЧЕТВЪРТА ПРАВАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ТОПЛОФИКАЦИОННИ, ЕЛЕКТРОСНАБДИТЕЛНИ, ВИК, МОБИЛНИ И ИНТЕРНЕТ КОМУНИКАЦИИ И ДРУГИ ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ	60
ГЛАВА ПЕТА СОЦИАЛНИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ	87
ГЛАВА ШЕСТА ПАЦИЕНТЪТ – В ЛАБИРИНТ ОТ ПРАВИЛА, НО С НЕЗАЩИТЕНИ ПРАВА	111
ГЛАВА СЕДМА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В ЗАТВОРЕНИТЕ ИНСТИТУЦИИ – ЛИШЕНИ ОТ СВОБОДА, ХОРА С МЕНТАЛНИ УВРЕЖДАНЯ	117
ГЛАВА ОСМА НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА ОТ ПОЛИЦИЯТА И ПРАВОЗАЩИТНИТЕ ОРГАНИ	126
ГЛАВА ДЕВЕТА ЗАКРИЛА НА ИМИГРАНТИТЕ И ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО	133
ГЛАВА ДЕСЕТА АДМИНИСТРАЦИЯТА И ГРАЖДАНИТЕ – УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА И ПРОБЛЕМИ НА СОБСТВЕНОСТТА	143
ГЛАВА ЕДИНАДЕСЕТА ПРАВО НА ДОСТЪП ДО КАЧЕСТВЕНО ОБРАЗОВАНИЕ	158
ГЛАВА ДВАНАДЕСЕТА ПРАВОТО НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЧИСТА ОКОЛНА СРЕДА	165
ГЛАВА ТРИНАДЕСЕТА ПРАВО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ	171
ГЛАВА ЧЕТИРИНАДЕСЕТА ОБОБЩЕНА ИНФОРМАЦИЯ И СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ ЗА РАБОТАТА ПО ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ	183
ГЛАВА ПЕТНАДЕСЕТА ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ОМБУДСМАНА ВЪРХУ НОРМАТИВНАТА СРЕДА ОТ ГЛЕДИЩЕ НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ	192
ГЛАВА ШЕСТНАДЕСЕТА УЧАСТИЕ НА ОМБУДСМАНА В МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО И МОНИТОРИНГ НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА	201
ПРИЛОЖЕНИЕ ОТЧЕТ ЗА РАЗХОДИТЕ	208



УВОДНИ ДУМИ

Това е петият Годишен доклад на омбудсмана на Република България пред Народното събрание. Както винаги досега, и Докладът за 2009 г. няма само отчетен характер. Това е акт, с който се поставят на вниманието на законодателната, а и на изпълнителната и местната власт, от гледище на правата на гражданите, тенденции и проблеми, които изискват нормативни и управленски решения.

Освен това, този доклад бележи и една

друга тенденция, която се вписва в развитието на омбудсманските институции в общеевропейски план. Влезият в сила на 1 януари 2004 г. Закон за омбудсмана, формулира законовият мандат на институцията по-тясно – като застъпничество за правата и свободите на гражданите, когато те се засягат или нарушават от действия или бездействия от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложе-

но да предоставят обществени услуги. Но с издигането на омбудсмана до ранга на независим конституционен орган с промените в Конституцията от 2006 г., мандатът на българския омбудсман стана по-универсален – конституционната разпоредба на чл. 91а, постановява, че „омбудсманът се застъпва за правата и свободите на гражданите“. Това означава, че институцията вече носи отговорността не само да се произнася по индивидуални жалби на граждани или по своя инициатива за конкретни нарушения, извършени от публичните институции, а и в по-общ аспект да следи за състоянието на човешките права, за прилагането на правозащитните стандарти и да дава своите оценки и препоръки в тази насока. Прочее, тази нормативна еволюция в статута и пълномощията на омбудсмана е характерна и за много от европейските държави.

В тази логика, в първите две глави на доклада са изведени редица проблеми, тенденции или дори само симптоми за състоянието на правата на човека в България. В отделните тематични глави на доклада са посочени и редица други примери и препоръки, които засягат както отношенията на гражданите с администрацията на всички нива, така и зачитането на отделни граждански и социални права. Разбира се, отправна точка за оценките и препоръките на омбудсмана са както жалбите и сигналите на граждани, така и чувствителността и капацитета на институцията да анализира обществената среда

от гледище на правата и свободите на гражданите.

Основен акцент в доклада на омбудсмана за 2009 г. се поставя върху необходимостта от превръщане на човешките права и особено на правата на хората с увреждания и на другите уязвими групи в център на политиките на държавно и общинско ниво. Това с особена сила се отнася за ситуация, като днешната, в която държавата изпитва сериозни и обективни трудности в резултат на икономическата криза.

С тази мяра и през 2009 г. омбудсманът на България осъществяваше своята многопосочна дейност и своя активен граждански контрол върху органите на властта.

5

март 2010 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



ГОДИШЕН ДОКЛАД
НА ОМБУДСМАНА НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВА ПЪРВА

БЪЛГАРИЯ ИМА НУЖДА ОТ ПОЛИТИКИ, КОИТО ПОСТАВЯТ В ЦЕНТЪРА СИ ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И УЯЗВИМИТЕ ГРУПИ

8

В своите годишни доклади пред Народното събрание, омбудсманът на Република България винаги досега е извеждал на преден план остри проблеми, тенденции и даже само тревожни симптоми, свързани с правата на гражданите и дейността на администрацията на всички нива. Всички те се основават не на частични ведомствени идеи и оценки, а на задълбочен анализ, базиран върху широката фактологична основа, която дават многобройните проверки, които омбудсманът предприема по жалби и сигнали на гражданите или по собствена инициатива. Целта е не само да се ангажира най-непосредствено управленската воля на органите на властта с поставяните проблеми, а и създаването на обществен климат на респект към основните права и свободи на гражданите – политически, икономически, социални, културни и пр.

И в този свой Годишен доклад за 2009 г., омбудсманът на България прави такива обобщени констатации и изводи, базирани не само върху проблемите, които хората са поставяли пред него през годината, а и на натрупаните факти и анализи, на очерталите се процеси и тенденции през последните няколко години.

ЧОВЕШКИТЕ ПРАВА И ОТГОВОРНОСТИТЕ НА ОРГАНИТЕ НА ВЛАСТТА

В едно демократично общество спазването на правата на гражданите не може да се поставя в зависимост от управленската воля, фискалните ограничения или пък от преобладаващите обществени нагласи. Човешките права са най-важното основание в името на което функционира системата на демократичните институции. Тяхното пълноценно зачитане обуславя степенята на легитимност на държавното управление и законодателството от гледище на ценностите на съвременната правова държава. Казвано е неведнъж, че в съвременното общество гражданите трябва не само да могат да избират своите политически представители, но и да бъдат свободни от недопустими ограничения, дискриминация и бюрократична намеса в личния им живот, в начина, по който избират да живеят или да общуват с другите (включително в своята интимна сфера); в свободата да изразяват своите възгледи, религия и идентичност; в правото да разпространяват и получават информация; да развиват своите способности и да могат да участват в пазарните отношения спо-

ред своите възможности и творчески потенциал и пр. Но всичко това би било сведено до обикновена декларация и куха фразеология, ако не се превърне в част от менталитета и административния капацитет на публичните институции.

Демокрацията трябва да защитава правата на всеки гражданин или гражданска общност ежеминутно, без оглед на преобладаващото обществено мнение или оценка за тези права или техните носители. Ако съвременната демокрация може да се определи и като управление на общественото мнение, то човешките права трябва винаги да бъдат територия, неподвластна на общественото мнение. Защото не може спазването на едни или други права на отделните хора или групи да зависи от одобрението или неодобрението на другите граждани. Тъкмо това е високата отговорност на органите на властта в съвременното демократично общество – да извеждат човешките права от полето на декларациите и формалното им нормативно закрепване, към превръщането им в трайна обществена практика и реалност. Нещо повече, държавните и общинските органи трябва да имат волята и капацитета да гарантират човешките права срещу „тиранията на мнозинството“, срещу социалните предрасъдци, конфликти и противопоставяния, които са насочени към правата и свободите на по-малки групи хора или дори само към отделни граждани.

Омбудсманът подчертава със загриженост това задължение на органите на

властта и техните администрации, защото натрупаните факти през последните няколко години показват, че то или не се съзнава в еднаква степен, или даже не се разбира като ангажимент на различните нива на държавната власт – от националните институции до най-малките общински структури. Липсата на добра правозащитна култура, като фундаментална част от административния капацитет на публичните институции, е тревожен и даже хроничен проблем на много административни и управленски нива. Това особено ясно проличава в общините, където има редица управленски практики и местни нормативни актове, които влизат в рязко противоречие с установени стандарти за правата на гражданите, произтичащи както от Конституцията и вътрешното ни законодателство, така и от съответните международни конвенции, практиката на Съда по правата на човека в Страсбург и правото на Европейския съюз. Типичен пример в тази посока са редица от приеманите от общинските съвети наредби за опазване на обществения ред, с които по недопустим начин се ограничават основни граждански права и свободи, като свободата на мирни събрания, правото на вероизповедание, свободата на изразяване и неприкосновеността на личния живот и редица други. Въвеждат се изисквания за осигуряване на охрана от страна на организаторите на митинги и протести в разрез със задължението на публичните институции да осигуряват всички условия за спокойно провеждане на подобни

прояви; преследват се представители на религиозни общности, които дискриминационно са определени от местните законодатели, като „нетрадиционни“ и дори се въвежда като изискване за изразяване на религиозни убеждения, в т.ч. и за религиозни събрания на закрито, наличието на съдебна регистрация като вероизповедание. Има даже случаи, в които не само са приети подобни недопустими нормативни ограничения, а и те активно се отстояват от представители на местната власт. Такъв е примерът с община Пазарджик, където действа една несъв-

По-обстойно правозащитният дефицит в дейността на местните власти е разгледан в Глава втора от този доклад. Още тук трябва да се подчертае обаче, безпокойтелната тенденция самите местни органи на властта да оправдават подобни свои действия и актове с "недоволството на хората", с "исканията на избирателите" и въобще с преобладаващото обществено мнение. Това показва пълно неразбиране на смисъла на човешките права в едно демократично общество и на ролята и задълженията на публичните институции за тяхното гарантиране.

10



Връчването на Годишния доклад на омбудсмана на председателя на Народното събрание г-жа Цеца Цачева

местима с всякакви конституционни, европейски и международни норми разпорежда, забраняваща изрично не само "публичното демонстриране и изразяване" на сексуална ориентация, но и на всяка "друга ориентация на обществени места".

Омбудсманът констатира също така, че ниската правозащитна култура на българските институции, особено на местно ниво, често води до приниждане и погрешно интерпретиране на конкретни прояви, които не се разпоз-

нават като нарушаване на гражданските права или дискриминация. Типичен пример за това са спорадичните случаи, в които молитвени домове на различни вероизповедания (най-често мюсюлмански, еврейски и православнохристиянски) биват поругавани чрез обидни или расистки надписи. Тези прояви не се разпознават от правоохранителните органи, а и от обществеността, като недопустими прояви на езика на омразата и дискриминация, а се третираат най-често като дребно хулиганство или посегателство върху частна собственост. Тази липса на чувствителност и правозащитен капацитет определено не допринася за създаването на такъв обществен климат за спазване на човешките права, за какъвто омбудсманът пледира на висок глас. В този контекст трябва да се оцени високо позицията на действащото правителство, което отклони своевременно някои идеи за произвеждане на национален референдум за новините на турски език по обществената телевизия.

С оглед на всичко това, омбудсманът прилича вниманието на органите на властта, че все още не е създаден ефикасен национален механизъм за изпълнение на генералните и специални мерки, предписвани в осъдителните решения на Европейския съд по правата на човека в Страсбург – въпрос, който отново се повдига настоятелно от омбудсмана по-нататък в тази глава. Необходимо е, също така, да се направи и цялостен преглед и препоръки към общинската нормативна уредба от

гледище на правозащитните стандарти. Подобна задача може да се осъществи от широк междуведомствен екип, включващ например представители на министерствата на регионалното развитие и на правосъдието, на Националното сдружение на общините, на омбудсмана, Комисията за защита от дискриминация и компетентни граждански структури.

ИКОНОМИЧЕСКАТА КРИЗА НЕ ТРЯБВА ДА ПРЕРАСТВА В КРИЗА НА ЧОВЕШКИТЕ ПРАВА И УДАР ВЪРХУ НАЙ-УЯЗВИМИТЕ СОЦИАЛНИ ГРУПИ

В условията на тежка и задълбочаваща се икономическа рецесия, държавата неизбежно се изправя пред обективната необходимост да ограничава драстично бюджетните разходи, да прави съкращения в бюджетната сфера, да преформулира политики и управленски мерки. Целият въпрос е в мярката и критериите, по които това се прави. Омбудсманът подчертава, че подобни трудни управленски решения не трябва да се преценяват единствено от гледище на фискалната целесъобразност. Много от тях, особено в социалната сфера, засягат пряко осъществяването на правата на гражданите. Да се намали, например, размера на една социална помощ, да се съкрати рязко бюджета на едно държавно учреждение, което носи отговорност за цели социални групи или пък да се извади едно жизнено необходимо лекарство от позитивния лекарствен списък на финансирани от здравната каса медикаменти и пр. – това

са все решения, които излизат извън чисто бюджетните измерения на управлението. Те са и въпроси с правозащитен характер! Неслучайно, тъкмо този зрителен ъгъл към подобни проблеми е на вниманието на международната общност, на Европейския съюз и неговите държави-членки, в условията на глобалната финансова и икономическа криза. Както се посочва и от Върховния комисар по правата на човека на ООН:

„Държавите трябва да гарантират, че промените в техните политики на национално ниво, най-вече тези свързани с бюджетните разходи, не се правят за сметка на най-бедните и уязвими слоеве от населението чрез намаляване на основни социални услуги и механизми за социално подпомагане. Програмите и институциите, които са натоварени да защитават човешките права трябва да бъдат запазени и обезпечени с адекватни ресурси.”¹

Все в този дух Съветът за човешки права на ООН изтъква, че:

„Императивът при формулирането на конкретни монетарни и фискални мерки и политики, е те да бъдат разглеждани от гледна точка на ефекта им върху ефективното осъществяване на човешките права, а не единствено от гледище на икономическия растеж...”

Органите на Властта и у нас трябва да имат предвид също така, че пренебрег-

ването на правата на гражданите, като критерии при определянето на приоритетите в бюджетни разходи, би имало дълготраен отрицателен ефект особено върху най-уязвимите социални групи – хора с увреждания, социално слаби и малцинствени групи и пр. При определени обстоятелства негативните последици могат да се изострят до степен на сериозно обществено напрежение и маргинализация на големи групи граждани, да дадат тласък на ксенофобията и нетолерантността.

Тази загриженост на българския омбудсман се обявява и на общото европейско разбирание, отразено в съвместната позиция от март 2009 г. на трите най-авторитетни международни правозащитни институции в Европа – Агенцията за основните права на Европейския съюз, Бюрото за демократични институции и човешки права на ОССЕ и Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността. В нея, между другото, се изтъква:

“Историята на Европа свидетелства как икономическата депресия може да доведе до разрастване на социалната изолация, социалното изключване и дори преследване. Във времена на криза имигрантите, малцинствата и другите уязвими групи често стават изкупителна жертва на популистки политики и медии.”

Омбудсманът на България привлича вниманието на законодателната и изпълнителната власт върху необходимостта да се търси и намира справедливия баланс между обективно необходимите бюджетни ограниче-

¹ “The impact of the Global Economic and Financial Crises on the Universal Realization and Effective Enjoyment of Human Rights”, Statement of Ms. Navanethem Pillay, United Nations High Commissioner for Human Rights, 2009.

ния, наложени от икономическата рецесия и правата на гражданите. Към ограничаване на социалните услуги за уязвимите групи или пък на други сфери, които най-пряко засягат, например, на правата на гражданите или правата на детето, трябва да се пристъпва само в най-краен случай и то при условие, че са изчерпани всички други възможности за съкращаване на бюджетните разходи в сферите, които не засягат такива базисни и уязвими обществени ценности и граждански права. На върха на йерархията на приоритетите при формиране на бюджетната политика в условията на криза, трябва да са именно социалните права на гражданите и подпомагането и социалната защита на уязвимите групи в обществото.

Според националния омбудсман в държавният бюджет за 2010 г. този подход не е приложен в необходимата степен. Така например:

■ Бюджетът на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) е намален в разходната си част с 21.21% спрямо коригирания бюджет за 2009 г., като социалните разходи са намалени с 22.16%, което води до застрашаване на качеството на социалната защита. За социални помощи и обезщетения са заложили 705 277 хил. лв., при разчетени в програмния бюджет на МТСП за същите цели средства в размер на 1 089 751 хил. лв. Изрично трябва да се подчертае, че с този финансов ресурс не могат да се гарантират правата на българските граждани, предвидени от социалното законодателство.

■ За помощите по Закона за социалното подпомагане са планирани символични суми, които не могат да покрият дори полугодието на годината, освен ако условията за достъп до социални помощи не се променят още по-драстично в посока на ограничаването на техния обхват. Омбудсманът отбелязва, че това намаляване на ресурсите по програмите за подпомагане е в противоречие с Визията и препоръките на Европейската комисия и Световната банка за мерките, които държавата следва да предприеме в ситуация на икономическа криза.

■ С 54 млн. лв. са намалени преките плащания по програми, засягащи децата, като най-сериозно са намалени средствата в програмите „Интеграция на хората с увреждания“ и „Подпомагане на семейства с деца“. Финансирането на Националната програма „Асистенти за хора с увреждания“ е почти спряно, което поставя около 16 хиляди граждани с увреждания без лични асистенти. Този дефицит не може да бъде преодолян дори и с отворените оперативни програми на Европейския съюз.

■ Предвидени са и нови съкращения и реструктуриране в Агенцията за социално подпомагане, като особено зашегнати ще бъдат отново отделите за закрила на детето.

■ След 31 март ще бъде спряно финансирането по програмата на МТСП за обществените трапезарии, която се

ползва от най-уязвимите групи в обществото в 135 общини.

Още веднъж трябва да се подчертае, че органите на властта и администрацията като цяло трябва да търсят и намират справедливия баланс между безусловното спазване на правата на хората и трудните решения, които се налагат за овладяване на икономическа криза. В такива условия ключов приоритет за властите би следвало да е осигуряването на равенството в правата и недопускането на дискриминационни подходи, базирани на фискални съображения. Защото в едно съвременно цивилизовано общество, още повече при тежка стопанска рецесия, държавата е длъжна да създава условия, които да гарантират по-най-добрия възможен начин онази, находчиво назована (по времето на световната депресия през 30-те години на 20 век) от американския президент Франклин Д. Рузвелт „четвърта свобода“ – „Свободата от недоволство“.

ПРАВАТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ – НЕИЗПЪЛНЕНИЙТ ДЪЛГ НА ДЪРЖАВАТА И ОБЩИНТЕ

Има три ключови понятия по отношение на хората с увреждания, които омбудсманът на България иска да види най-сетне превърнати в социална реалност у нас – равни възможности, социално включване и овластяване за участие във вземането на обществено-политическите решения. Нищо за хората с увреждания не трябва да се прави без тях!

И този вик на българския омбудсман не трябва да се приема като обикновено ехо от лозунга, който оглася години наред борбата за равни възможности на хората с увреждания в международен аспект. Това е израз на сериозна тревога, че всички ние – институции и гражданско общество – сме длъжници на нашите съграждани, които принадлежат към тази толкова уязвима група.

Измеренията на този тежък дълг започват от все още недостъпната за хората с увреждания жизнена среда в много от българските градове и села, преминава през недостатъчно ефективните социални политики и завършва в липсата на държавна воля да се ратифицира и да влезе в сила и за България, най-после, Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, приета на 13 декември 2006 г. от Общото събрание на ООН и влязла в сила на 3 май 2008 г. (Конвенцията е само подписана от нашата страна на 27.09.2007 г.) С нея се насърчават всеобхватно и с конкретни механизми за прилагане пълноценното и равноправно упражняване на всички права и основни свободи от страна на хората с увреждания, както и се способства за зачитането на човешкото им достойнство.

Положението и защитата на хората с увреждания не е въпрос на социално подпомагане, а проблем на човешките права. Тъкмо посочената Конвенция на ООН прави тази концептуална промяна в отношението към хората с увреждания и е задължителен стандарт,

към който трябва да се стремим. Този международен акт ще изведе ангажмента на органите на властта към хората с увреждания в още по-силен императив. Още в своя предходен Годишен доклад пред Народното събрание за 2008 г., омбудсманът препоръча тази вече подписана от България конвенция най-после да бъде ратифицирана от парламента. Това не беше сторено. Междувременно и Европейската комисия от името на Европейския съюз се присъедини към нея. Обръщам се сега със същата и още по-настоятелна препоръка и към народните представители от 41-то Народно събрание – влизането на този международен акт в сила и за нашата страна ще бъде значителна крачка в общите усилия за ограничаване и предотвратяване на дискриминацията към хората с увреждания. Наред с това, голямата задача е да се съобрази напълно българското социално законодателство с изискванията и критериите на конвенцията. В тази насока, омбудсманът привлича вниманието на народните представители върху необходимостта да стане още по-пълноценен социалния диалог в рамките на Националния съвет на хората с увреждания. В контекста на разглежданите законодателни идеи понастоящем, би било добре да се прецени по-внимателно дали евентуалното разширяване на кръга от граждански структури, които участват в този Съвет, без оглед на тяхната представителност, няма да нама-

ли тежестта и ролята на национално представените организации на хората с увреждания, които представляват на по-широка основа легитимните интереси на тази голяма уязвима група. Добре би било, също така, самите критерии за представителност да получат по-добра уредба на законово равнище, а не в подзаконови актове, приемани от Министерския съвет, което би гарантирало по-висока стабилност на нормативната уредба.

**ЛИПСВА ПОДХОДЯЩ
МЕХАНИЗЪМ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА
РЕШЕНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ
СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В
СТРАСБУРГ И ЗА ПРИЛАГАНЕ НА
ПРАВООЩИТНИТЕ СТАНДАРТИ,
ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ ТЯХ**

Това е третият Годишен доклад на омбудсмана на България пред Народното събрание, който поставя острият въпрос за липсата на подходящ институционален механизъм за представителство на държавата по дела пред Европейския съд по правата на човека в Страсбург, за преодоляване на причините за постановени осъдителни решения, за тяхното изпълнение и прилагането на правозащитните стандарти, които произтичат от тях.

През последните години няма напредък в тази посока. По време на предходния управленски мандат, министерството на правосъдието изготви проект за концепция, който беше частичен,

твърде дискуссионен и не премина през широко обществено и професионално-юридическо обсъждане. Вероятно това е главната причина и във варианта на тази концепция, приета от Министерския съвет през февруари 2009 г., да липсва адекватно и съобразено с българските конституционни и обществени реалности предложение за подобен механизъм.

Омбудсманът на Република България привлича вниманието и на народните представители от 41-то Народно събрание към този проблем и настоява да бъдат предприети съответните законодателни инициативи, а по пътя и на парламентарния контрол да се потърси подходящо взаимодействие с изпълнителната власт.

Омбудсманът на Република България се обръща чрез този Годишен доклад не само към Народното събрание, но и към всички граждани – България има нужда от политики, които поставят в естествения си център правата на човека. Това с особена сила се отнася до правата на хората, принадлежащи към уязвими групи. Изграждането на обществена чувствителност към правозащитната проблематика е невъзможно без формирането на една компетентна, но и човечна администрация. А тя ще бъде човечна, само когато носи в манталитета и в работното си всекидневие респекта към отделния гражданин, с неговите права и човешко достойнство!

ГЛАВА ВТОРА

ПРАВАТА НА ХОРАТА ТАМ, КЪДЕТО ЖИВЕЯТ

“В местните общности, близо до дома... там хората търсят справедливост, равни възможности и еднакво достойнство без дискриминация. Ако тези права нямат значение там, то те нямат голямо значение, където и да е другаде.”, Елинор Рузвелт

І. РОЛЯТА НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ ЗА ГАРАНТИРАНЕ И СПАЗВАНЕ НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

З ащитата и спазването на човешките права е споделена отговорност на всички нива на управлението. Поради своята близост с хората, местните власти са в най-добрата, но и в много отговорната позиция да гарантират спазването на правата, да анализират ситуацията и най-наболените проблеми, както и да предприемат адекватни действия по решаването им. Едновременно с това, правомощията и отговорностите на местните власти са все повече и по-многообразни и сложни. Те вземат важни решения в сфери като образование, жилищна политика, здравеопазване, околна среда, законност и обществен ред. Почти всички измерения на местните политики са пряко или косвено свързани с човешките права. За да гарантира спазването им, местната власт трябва добре да познава и зачита в своето

институционално ежедневие правата, гарантирани от Конституцията и от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), както от международните и европейски правозащитни стандарти. Обикновено обаче, редица общински политики и особено социалните услуги не се разглеждат като материя, пряко засягаща правата на човека. Истината е, че именно местните власти трябва да бъдат на най-предната линия в предотвратяването и противопоставянето на дискриминацията и в насърчането на равните възможности, като се има предвид съществената им роля в образованието, здравеопазването, обществения транспорт и социалното подпомагане. Огромна е ролята на общините в създаването на свободна от дискриминация обществена среда, основана на взаимна толерантност и уважение към човешкото достойнство. Омбудсманът на България неведнъж е подчертавал, че едно от най-важните

условия, за да се постигнат тези високи цели, е диалогът със самите граждани. Близостта на органите на местната власт до хората, прави възможно ефективното гражданско участие, но само тогава, когато самите местни управленци и лидери имат разбирането за гражданите, като носители на права, а не само като обект на социални грижи.

Воден от това разбиране, омбудсманът обръща голямо внимание в своята работа на наблюдението и проверките на действията на местните власти и на състоянието на правата и свободите на гражданите в общностите, където те живеят.

II. ОБЛАСТИ ОТ МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ С ПОВИШЕН РИСК ОТ НАРУШАВАНЕ НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

1. Социалните услуги - условие за пълноценно упражняване на правата на уязвимите групи (хора с увреждания, деца в институции)

Социалните услуги са специфична група от публичните услуги, които се предоставят от общините. Те имат основополагащо значение за състоянието на човешките права, за преодоляване на социалната изолация, в която са изпаднали определени групи от населението и оказват пряко влияние върху качеството на живот. Тази възможност се създаде с процеса на децентрализацията на социалните услуги, който има за цел да създаде

органична връзка между интересите и потребностите на местната общност и управленските приоритети и политики на общината в сферата на социалната политика. Понастоящем на общините са възложени нови отговорности, които ги определят като основен фактор за развитието и управлението на социалните услуги. Това е огромна възможност, но и още по-голяма отговорност, която заваря българските общини, в известен смисъл, неподготвени.

По тази причина, омбудсманът внимателно следи как общините планират и предлагат социални услуги и как допринасят за интеграцията на уязвимите групи във всички области – заетост, образование, премахване на дискриминацията, здравеопазване, жилища. Оценките на омбудсмана в тази област се базират на два основни принципа:

Първо, социалното включване на уязвимите групи налага местните власти да познават добре проблемите и потребностите на хората, които носят различия сред местното население, да отворят управлението си към гражданите и гражданските структури, да работят в партньорство и да търсят диалог с тях.

Второ, водещо при социалните услуги трябва да бъде предоставянето им на гражданите най-близо до естествената им среда, при отчитане на индивидуалните потребности на хората и семействата и то по начин, който да запазва човешкото достойнство.

Като изхожда от тези основни прин-

ципи и въз основа на анализа на своята дейност през 2009 г., омбудсманът подчертава следните основни проблеми при предоставянето на социални услуги на местно ниво:

а) Ефективността на управлението на услугите и търсенето на положителни резултати не е идентифицирано от общините като тяхна отговорност и задължение.

Не се прави оценка на потребностите на гражданите от социални услуги, който е необходим за изготвянето на ежегоден социален профил на общината. Липсват общински наредби, регламентиращи новите обществени отношения в сферата на социалните услуги, предоставяни от общините (като например наредби за публично-частните партньорства, за доброволческия труд, както и за алтернативните социални услуги).

Много често общините изпълняват своята роля само чрез предлагане на социални услуги, които са делегирана държавна дейност. Списъкът с държавно делегираните социални услуги, обаче, не изчерпва търсенето и не отговаря в пълнота на потребностите на гражданите. Омбудсманът констатира, че в по-голямата част от общините единствената социална услуга, която се предлага, извън делегираните от държавата, е домашен социален патронаж.

Не са редки и случаите, когато от издръжката на потребителите се правят икономии на средства, които след това по решение на общинските съвети се разпределят за други общински дейности,

нямащи нищо общо с предназначението, за което са отпуснати.

Наблюдава се една тенденция, която е обща спрямо всички видове социални услуги, а именно – поставя се по-голям акцент върху функциите на социалните услуги с оглед закрилата на потребителя, отколкото разработването на превантивни модели, насочени към избягване на институционализацията въобще.

Местните власти все още нямат достатъчна готовност самостоятелно да реализират реформата в сферата на социалните услуги.

Констатираните пропуски водят до ниско качество на предлаганите социални услуги; незадоволени потребности на гражданите; неефективност и неориентираност към нуждите на конкретния човек.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА

- Местните власти трябва да разработват общинска стратегия за планиране, развитие и предоставяне на социални услуги, като интегрирана част от общинския план за развитие, както и да се предвиди ред за публичното ѝ обсъждане.
- Необходимо е и разработването на годишни планове за изпълнение на общинската стратегия с ясно разписани дейности, мерките за тяхното проследяване и финансова обезпеченост. В края на всяка календарна година трябва да се анализира и оценява изпълнението на годишните планове

и да се набелязват мерки за оптимизиране на предоставяните услуги и повишаване на качеството им.

б) Не се чуват и не се отчитат гласовете на по-слабо привилегированите и уязвимите групи в процеса на вземане на решения:

Омбудсманът констатира, че на общинско ниво не се гарантира успешното реализиране на социалната политика чрез въвеждане на механизъм за гражданско участие и контрол. Въпреки, че в закон е предвиден именно обществен контрол на системата за социално подпомагане. Недостъчен е броят на общините, в които са създадени обществени съвети за социални дейности, а изобщо липсват такива, в които са включени представителите и на уязвимите групи. Там, където има такива, съществуването им би могло да се определи като формално. Не се реализират функциите им в тяхната пълнота - осъществяване на сътрудничество, координация и партньорство между общината, централните държавни органи, доставчиците на социални услуги, представители на потребителски организации и гражданите.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА

- Местните власти трябва да създадат обществени съвети за социални дейности с участието на представители на уязвимите групи. Да се приеме правилник за работата на съвета, в който да се уредят целите, задачите и дейността му и механизмите

за осъществяване на обществен контрол върху социалните политики.

- Добре е да се въведе ред за отчетност на съвета пред гражданите за цялостната му дейността, за взетите решения и работата по тяхното изпълнение.
- Информацията за състава, целите и дейностите на Общественния съвет да се постави на подходящо и достъпно място за гражданите.

в) Липса на ясна и достъпна за гражданите информация за предоставяните социални услуги

Омбудсманът констатира, че като правило гражданите нямат пълна и изчерпателна информация за предоставяните социални услуги на територията на общината.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА

- Общините трябва да създадат и поддържат публичен регистър на предлаганите социални услуги и на доставчиците на услуги.
- Да се открие информационен център за социалните услуги и стандартите в общината, в който гражданите да получават пълна информация за социалните услуги и стандарти, както и да бъдат консултирани и за правата им като потребители на социални услуги.
- Във всяка община, както и в информационния център, да бъде изложен списък със социалните услуги, които се предоставят на територията

на общината, като към всяка услуга се посочва набора документи, които трябва да представи гражданина.

- Да се издават периодично информационни материали за населението, в които да се посочва и информация за процеса на оценка на потребностите.
 - Добра практика е да се организират информационни дни, посветени на социалните услуги, които дават възможност да се мобилизира потенциала и ресурса на общината, доставчиците на социални услуги, медиите и гражданите, като се популяризират предлаганите услуги, както и приетите общински документи в тази сфера.
 - Да се провеждат допитвания и анкети сред гражданите за нивото на социалните услуги, като корекционен механизъм за подобряване на работата
- 2) Не е гарантиран достъпът до услуги, особено за най-непривилегированите части от населението:

Официалните сайтове на общините не покриват изискванията за предоставяне на информация за хората със зрителни увреждания по достъпен начин. Твърде малък е броят на служителите в общинската администрация – представители на хора със специфични потребности или на малцинства.

Не във всички общини е осигурен достъп за хората с увреждания до административните сгради на общината. Достъпната околна среда играе ключова роля за създаването на по-интегрирано общество,

в което хората със специфични потребности могат да участват в ежедневието си. Съществуващите бариери в застроената околна среда затрудняват или спират хората със специфични потребности от такова участие и възползване от основни права.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА

- Местните власти да поддържат подходяща материална база, с подчертано внимание към осигуряване на достъпа за хората с увреждания.
- Да се адаптира общинският сайт за хора със зрителни проблеми.
- Да се подготвят общински служители за овладяване на жестомимичния език, както и за овладяване на малцинствени езици (турски, романес).

г) Социални услуги в специализираните институции не се предоставят след изчерпване на възможностите за извършване на услуги в общността:

Зачитането на правата на децата в голяма степен зависи от действията на местните власти и деинституционализацията трябва да бъде водещ принцип за общините при планирането и развитието на социалните услуги за деца. За нейното реално осъществяване е необходимо да се изгради мрежа от различни типове услуги, които да служат като алтернатива на настаняването в специализирани институции.

Омбудсманът констатира ограничен достъп до услугите за деца и семейства в отделни общини, липса на основни услуги

В някои от тях, лошо качество на предоставяните услуги и неефективни резултати. По-подробно констатираните проблеми и препоръките на омбудсмана в тази област са посочени в Глава трета от този доклад.

е) Липсва ясна и адекватна социална жилищна политика в общините:

Омбудсманът подчертава, че недостига на финансови средства е само част от причините за сериозната жилищна криза в големите градове. Действащото законодателство в областта на жилищното подпомагане е твърде ограничено и в повечето случаи не намира практическо приложение. Поради намаляване на фонд „общински жилища“ се установява практиката общинските съвети да гласуват решения за налагане на мораториум върху продажбата им. Инвестиции за изграждане на нови общински или ведомствени жилища не са предвидени в бюджетите на почти нито една община. Не е развита системата на „социални жилища“, в които би трябвало да се настаняват семейства, намиращи се в състояние на висок социален риск.

Не по-малко сериозен е проблемът, свързан с изразените съмнения на гражданите за корупция при настаняването в общински жилища.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА

Част от стъпките за преодоляване на тези проблемите са свързани с въвеждането на механизъм за независим граждански контрол при разпределянето на общински

те жилища и създаването на публични регистри на общинските жилища.

(По-подробно представяне на констатациите и препоръките на омбудсмана в тази област са посочени в Глава пета от този доклад).

2. Продължават нарушенията на религиозните свободи на гражданите от страна на органи на местната власт

В своя предходен Годишен доклад пред Народното събрание за 2008 г., омбудсманът посочи някои случаи на нарушения на религиозните свободи от страна на държавни и общински органи. Макар и само изолирани, тези случаи бяха оценени от омбудсмана като тревожен симптом за неразбиране от страна на някои отделни администрации на принципни и законови положения, гарантиращи свободното изповядване на религиозните убеждения на гражданите. По тази причина, още в първата глава на Годишния доклад на омбудсмана за 2008 г., омбудсманът очерта основните правозащитни стандарти, които гарантират свободното упражняване на религиозните убеждения на гражданите.

За съжаление и през 2009 година до омбудсмана бяха отправяни редица оплаквания от граждани, чието право на вероизповедание е било неправомерно ограничавано от местни власти. Така например, представители на „Свидетели на Йехова“ информираха за случаи, в които правата им са били засегнати по недопустим начин. Вземайки повод от тези оплаквания и от

други подобни случаи, които са били на вниманието на институцията, омбудсманът категорично се противопоставя на лошите административни практики, които са в противоречие с конституционно защитеното право на вероизповедание.

а) Относно поставяне на изискване за „регистрация на вероизповедание“ като условие за упражняване на правото на вероизповедание на територията на общината

В оплакванията си до омбудсмана, например, представителите на „Свидетели на Йехова“ посочват случай, в който мирно събрание на закрито в Сандански е прекъснато от полицейски служители с искане да се представи удостоверение за местната регистрация на вероизповеданието. Отделно от този случай, омбудсманът установява, че в голяма част от общините действат наредби за обществения ред или нарочни наредби за вероизповеданията, които поставят изискване вероизповеданието да е регистрирано като условие за упражняване на правото на вероизповедание на територията на общината.

Националният омбудсман обръща внимание на местните власти, че подобно ограничение е недопустимо и е в противоречие със Закона за вероизповеданията. Съгласно чл. 2, ал. 2 от този закон, всеки може да упражнява правото си на вероизповедание индивидуално или колективно. Колективното упражняване може да се извършва и от граждани, обединени в неформална религиозна общност, за която законът не изисква никаква регистрация.

Регистрацията в закона е предвидена не като задължение, а като правна възможност за група граждани, които желаят да регистрират религиозна институция и да придобият по този начин статут на юридическо лице. По усмотрение единствено на самата религиозна институция, тя може да регистрира свои местни поделения като режимът за това е уведомителен и кметовете не могат да откажат вписването им съответния регистър.

По тази причина всяко изискване за регистрация, предвидено в местен нормативен акт като условие за упражняване на правото на вероизповедание, е недопустимо и е в противоречие със закона. В конкретния случай в община Сандански, с мълчаливия си отказ да регистрира местно поделение на „Свидетели на Йехова“ в законовия 7-дневен срок, кметът на общината е нарушил чл. 19, ал. 2 от Закона за вероизповеданията. В нарушение на закона са действали и полицейските служители, които са поускали да се удостовери местна регистрация на вероизповеданието, без такава да се дължи и недопустимо са ограничили правото на вероизповедание и на мирно събрание на гражданите, при това на закрито.

б) Относно случаите на ограничаване на правото на вероизповедание чрез създаване на пречки и/или забрани за публично проповядване от страна на гражданите.

В хода на проверките се установиха случаи на намеса и ограничаване на публично проповядване от страна на властите.

На 3 април 2009 година в Горна Оряховица с нареждане на полицейски служител на двама представители на „Свидетели на Йехова“ е забранено да проповядват в града; конфискувана е литература от служител на Общинска охрана в Пловдив от представителка на същото вероизповедание; издаден е предупредителен протокол от служители на общинска охрана в Пловдив на представител на вероизповеданието, който разговаря публично по верски въпроси със заинтересувани хора, както и други подобни случаи.

Омбудсманът подчертава, че макар че религиозните свободи са предимно въпрос на вътрешно убеждение, те включват, измежду другото, свобода да се изразяват собствените религиозни убеждения. Съгласно чл. 9 от ЕКЗПЧОС, публичното изразяване на верските убеждения предполага това да става не само в кръга на лица със същите убеждения. Нещо повече, съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека, това право на изразяване включва и проповядването с цел да се обърне другия във вярата (Кокалис срещу Гърция, 25 май 1993). В противен случай, според Съда в Страсбург, правото свободно да избираш и променяш верските убеждения би останало мъртъв текст. Това право съгласно националното и европейското законодателство, не е абсолютно, но може да бъде ограничавано само при доказана заплаха за националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала или срещу правата и свободите на други лица, както и при използването на религията за политиче-

ски цели. Омбудсманът отново припомня, че е недопустимо общински органи, а още по-малко полицията, да се произнасят и да предприемат административни действия, с които да ограничават религиозните свободи в нарушение на Закона за вероизповеданията. По силата на този закон компетентен за това орган е Дирекция „Вероизповедания“ при Министерския съвет, която може да налага административни наказания, ако констатира нарушения или да сезира прокуратурата, ако деянията съставляват престъпления.

В) Относно публичното изразяване на враждебност към представители на вероизповедания.

В хода на проверките бяха разгледани случаи, в които мирни събрания са били смущавани и в някои случаи пренеприемливи от групи, протестиращи срещу представителите на вероизповеданието. В тези ситуации религиозните свободи на група граждани са в колизия със свободата на изразяване на друга група. Свободата на словото обикновено се ползва с висока степен на защита съгласно Конституцията и ЕКЗПЧОС дори в тези случаи, когато се използва като враждебно или оскърбително за други хора или обществени групи. В редица случаи Съдът в Страсбург е преценивал, че плуралистичното общество предполага изразяването на различни мнения, дори когато те „обиждат, шокират и тревожат“. В този смисъл религиозните общности трябва да са готови да приемат, че техните верски убеждения могат да бъдат поставяни под съмнение и даже

оспорвани от други лица. Във всеки случай, обаче, свободата на словото не защитава тези, които го използват, за да внушават нетърпимост към религиозни групи или използват т.нар. „език на омразата“. За тази оценка трябва да се има предвид и чл. 20, ал.2 от Международния пакт за граждански и политически права съгласно който: „Всяко проповядване на национална, расова или религиозна омраза, което подбужда към дискриминация, враждебност или насилие, се забранява със закон“.

Омбудсманът припомня на местните власти и органите на реда, че върху тях тежат позитивни задължения да гарантират, че правата на гражданите ще бъдат упражнявани свободно, като за тази цел ограничават и разследват проявите на дискриминация на религиозна основа, враждебно слово и внушаване на нетърпимост.

3. Незащитане на основни човешки права при принудителното извеждане на роми от единствените им жилища

През 2009 г. омбудсманът беше сезиран с оплакване за нарушаване на правата на граждани във връзка с разрушаване на незаконно обитавани от тях жилища. Жители от кв. Горно Езеро, Бургас бяха принудително изведени от домовете им. Тези действия са предприети, тъй като постройките са незаконно изградени върху терен общинска собственост. Данни за редица други принудителни извеждания на роми от единствените им жилища

бяха разпространени и в медиите през изминалата година.

Както се знае, жилищната ситуация на ромите в България е тежка, а в последните години продължава да се влошава. По данни от Сравнителния доклад за жилищните условия на ромите на Агенцията за основните права на Европейския съюз от март 2009 година: „по-голямата част от жилищата на ромите са изградени без съответните строителни разрешения, в нарушение на строителните изисквания и извън устройствените граници на селищата“.

Една значителна част от ромското население е изправено пред ситуация, в която, подобно на случая от Горно Езеро, са заплашени от принудително извеждане от домовете им поради незаконното им изграждане. Като има предвид това, омбудсманът привлича вниманието на местните власти, че подобни действия не могат да се оправдават само с градоустройствени правила и формално-юридически доводи, защото засягат пряко императивни европейски стандарти за правата на човека, валидни за подобни принудителни извеждания на хора от единствените им жилища.

По конкретно:

■ Задължението на публичните власти да се въздържат от принудителни извеждания на хора от единствените им жилища произтича от няколко международни документа за защита на човешките права (Всеобщата декларация за правата на човека на

ООН, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи - чл. 8; Международният пакт за икономически, социални и културни права - чл. 11, Конвенцията за правата на детето, Конвенцията за елиминирането на всякакви форми на дискриминация срещу жени, Международната конвенция за елиминирането на всякакви форми на расова дискриминация, Европейската социална харта /ревизирана/ - чл.16 и др.) Като представители на публичните власти, органите на местно самоуправление са длъжни да спазват тези международни норми, по които България е страна.

■ Задължителни за местните власти европейски правозащитни стандарти се съдържат в практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург. Така например, Съдът установява в свои решения, че лошите жилищни условия в някои случаи са равностойни на нарушение на забраната на изтезания, жестоко и нечовешко унижително отношение, съгласно Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС). Подобна позиция е възприел и Комитетът срещу изтезанията на ООН. В практиката си Съдът в Страсбург посочва, че принудително извеждане от единствено жилище без предоставяне на алтернативен подслон може да доведе до нарушение на правото на личен и семеен живот, защитено с чл. 8 от

ЕКЗПЧОС. Много показателно за разбирането на Съда е делото Йорданова и други срещу България във връзка с преманването на жилищата на роми в квартал Баталова воденица, София. В това дело, което в своя Сравнителен доклад за жилищните условия на ромите, Агенцията за основните права на ЕС нарече „епохално“, Съдът наложи т.нар. „привременни мерки“, като поиска да бъде спряно разрушаването на постройките и поиска обяснение от българската държава коя е причината след като са проявявали търпимост към домовете на ромите в продължение на много години, сега да искат да възстановят владението си върху земята и какви конкретни мерки са предприели да подпомогнат осигуряването на алтернативни жилища на ромите и особено на децата, болните и възрастните хора. Забележителното в случая е, че подобни „привременни мерки“ Съдът в Страсбург постановява единствено при нарушаване на чл. 2 (правото на живот) и чл.3 (забрана на изтезанията) от Конвенцията. По този начин принудителните извеждания на ромите от единствените им домове се оценяват като застрашаващи живота и здравето на тях и техните семейства.

■ Важни стандарти, свързани с правото на жилище, създава с практиката си и Европейският комитет по социални права. Вече нееднократно в свои решения Комитетът установява, че някои страни са в нарушение на

своите международни задължения по отношение на жилищните условия на ромите. От най-съществено значение за квалификацията на жилищната ситуация на ромите в България е решението на Комитета по колективна жалба No. 31/2005 на Европейския център за правата на ромите срещу България:

"С решението си, обявено на 30 март 2007 г., Комитетът постанови, че България е в нарушение на Ревизираната европейска социална харта като системно не осигурява достъп на ромите до подходящо жилищно настаняване. Комитетът определи, че са засегнати два аспекта на правата на ромите: от една страна, неподходящата жилищна ситуация на ромските семейства и липсата на базисни битови условия, а от друга, липса на правна сигурност на жилищното настаняване и принудителните извеждания на ромите от незаконните постройки, които обитават. Комитетът установява, че когато правата на хората не са адекватно защитени, това може да ги принуди да търсят задоволяване на свои основни потребности чрез незаконосъобразно поведение (т.е. включително да изградят жилища в нарушение на нормите). Това, обаче, не трябва да служи като извинение на властите да продължат да не спазват правата им и да не предприемат мерки за промяна на ситуацията. Коми-

тетът отбелязва, че въпреки че нормите за узаконяване на незаконните сгради изглеждат неутрални, те имат ефект на непряка дискриминация върху ромите, защото не отчитат дългогодишния неуспех на държавата да реши проблемите с жилищното им настаняване и да ги интегрира в обществото. Като последица от това, е по-малко вероятно ромските жилища да бъдат узаконени и от там е непропорционално по-висок рискът за ромите да бъдат подложени на принудително извеждане от домовете им."

- В цитираното решение срещу България, Европейският комитет по социални права очертава още редица важни стандарти, които властите трябва да спазват при предприемането на принудителни евикции.

По-конкретно:

"Държавните и общински органи трябва да гарантират, че принудителните извеждания от жилищата са оправдани и се осъществяват при зачитане на достойнството на засегнатите лица и при условие, че се предоставя алтернативно жилище; да се предвидят процедури, които да определят случаите, когато евикция не се извършва (например, нощем или през зимата), да се предоставят правни средства за защита и правна помощ на тези, които поради недостатъчни доходи се нуждаят от такава, за да

потърсят защита от съдилищата. Комитетът отбелязва, че макар в някои случаи на изведените рому да е предоставено алтернативно жилище или компенсация, тези мерки, от една страна, не обхващат всички засегнати семейства поради предвидените от закона условия, а, от друга страна, алтернативните жилища са или под нормалния стандарт, или от временен характер (фургони, бараки или общински жилища, наемът за които е твърде висок за семейства с ниски доходи, каквито са ромските). Комитетът припомня, че властите са отговорни да осигурят зачитане на достойнството на засегнатите лица при извършването на евикции, дори ако последните са незаконни обитатели, както и да осигурят алтернативно жилище или други компенсиращи мерки. Пример за неадекватно алтернативно настаняване е предоставянето на 22 фургона на 129 от жителите на кв. Асанова махала, София, за срок от три месеца, отстранени от жилищата си, разположени на общинска територия. До настоящия момент, девет години по-късно, жителите от кв. Асанова махала все още живеят във фургоните при недопустими условия на живот"

- Местните власти не трябва да забравят, че при всеки случай на принудително извеждане на уязвими групи, каквито са ромите, от единствени-

те им жилища, едновременно се засягат цяла група от социални и икономически права на хората, каквито са например правото на образование и здравеопазване. Това може само да задълбочи социалната сегрегация на ромите.

- Решенията за принудително извеждане на семейства от единствените им домове понякога могат да бъдат оправдани. Това, обаче, трябва да става в пълно съответствие с международните и европейски стандарти за правата на човека. Според тези стандарти, евикциите трябва да се предприемат само в изключителни случаи и при използването на разумни средства. На всеки засегнат трябва да се осигури ефективна съдебна защита – както достъп до съд, така и правна помощ, ако не може да си позволи защита. Нужно е да се проведат пълноценни консултации с всички засегнати страни, за да бъдат потърсени алтернативи на евикцията. Ако тя не може да бъде избегната, тогава трябва да се намерят компенсации и да се предложи алтернативно жилищно настаняване, когато на хората се отнема единствения дом.
- За да се създадат процедурни гаранции при евикциите, властите трябва: а) да уведомят по подходящ начин засегнатите жители, че се планират действия по изгонване; б) да разпространят предварител-

но нужната информация до гражданите, вкл. и плановете за следващо настаняване, особено с оглед защита на уязвимите групи; в) да дадат възможност на засегнатите страни да оспорят предложения план, както и да представят алтернативни предложения, ако има такива; г) да предоставят разумен времеви срок, в който да има възможност да се проведе публично обсъждане на предложения план; д) да се предоставят възможности за улесняване на достъпа до правна, техническа и друга помощ на засегнатите граждани; е) да гарантират, че действията по извеждането от жилищата ще бъдат извършвани така, че да не накърняват достойнството, човешките права и сигурността на хората; ж) доколкото им позволяват ресурсите, общините са длъжни да осигурят алтернативни жилища на засегнатите, които трябва да бъдат максимално близо до първоначалното местоживееие.

- Органите на местната и на централната власт трябва да се въздържат от изказвания, според които принудителното извеждане на ромите от жилищата им се предприема, за да се гарантира, че законът ще се прилага еднакво към всички, които обитават незаконни постройки. Тези виждания са дълбоко неверни, защото погрешно предпоставят, че трябва да се спазват единствено законите за устройство на територията, а в

същото време се игнорират конституционно и международно защитени човешки права. Нито една друга етническа група в България не е поставена в същите тежки и неравностойни жилищни условия, в които живеят ромите. Тези факти нямат нужда от доказване за всеки, който е минавал през някое от гетата, които те обитават в дълбока социална сегрегация. Все пак, заслужава да се посочат и някои конкретни цифри:

"Според изследване на ПРООН от 2002 г., 37,2% от ромите живеят в къщи-руини, 3,7% в порутени апартаменти, 11,6% обитават гета, а 3.5% колиби. Непропорционален в сравнение с останалите етнически групи е и рискът от евикция при ромите. Според данни на Институт „Отворено общество“ от 2002 г. най-малко 70% от ромските къщи са незаконни постройки. В някои махали този процент достига 85-90% от къщите."

Ромските махали са построени неефективно, най-често липсва основна обществена инфраструктура, гъстотата на населеност е два пъти по-голяма от средната за страната. Тази суха статистика недвусмислено демонстрира неравностойното положение, в което се намира тази уязвима група. Затова е недопустимо да се говори за равенство пред закона и да се имат предвид единствено нормите, регулиращи узаконяването на строителството. При всяка евикция

на ромите от единствените им жилища и оставянето им на улицата, властите трябва да отчитат, че основни човешки права като правото на живот, здраве, недискриминация са засегнати непропорционално повече при ромите, отколкото при другите етнически групи.

■ Представянето на евикциите на ромските семейства от единствените им домове като справедливо и еднакво прилагане на закона провокира и без това тежките обществени настроявания и предрасъдъци срещу тази група. Това е тревожна тенденция,

решително да се противопоставят на подобна нетолерантност и враждебно слово.

В заключение трябва категорично да се подчертае, че държавните и общински власти трябва да предприемат незабавни мерки за подобряване на жилищните условия на ромите. Като национален омбудсман се обръщам към народните представители с тревожен апел да се противопоставят на опасното обществено и институционално безразличие, с което се гледа на факта, че през 21 век, в една европейска държава, хора живеят в гета,



Томас Хамарберг,
Комисар по правата на човека на Съвета на Европа

която е опасна за толерантността и демократичните устои на българското общество. Местните власти с ежедневните си действия са в най-голяма близост до хората и затова са длъжни не само да не допринасят, а и

в които липсват елементарни битови условия; в които се раждат и растат деца, лишени от образование и здравни грижи, а някои от тях нямат дори актове за раждане и не съществуват за правния мир. Без да решава всички проблеми, на-

личието на подходящ, защитен от принудителни евакуации дом, е важна стъпка към справянето с тежките социални и хуманитарни проблеми, които изпитват редица ромски семейства в България.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА

Първо, органите на местното самоуправление и държавните власти да спазват стриктно европейските правозащитни стандарти при принудително извеждане от жилищата, включително и тези, посочени в осъдителното решение срещу България на Европейския комитет по социални права.

Второ, да се приемат промени в нормативната уредба, които да улеснят узаконяването на незаконните постройки, обитавани от роми. Тежките и сложни процедури, които действат към настоящия момент, правят това узаконяване на практика почти невъзможно. Във времена на финансова криза и при очертаващата се липса на ресурси, това е една от ефективните стъпки, за да се предпазят ромските семейства от влошаване на без това тежките им жилищни условия.

Трето, местните власти да упражнят правомощията си по устройството на територията като регулират терените, върху които са построени ромски жилища извън регулацията на населените места.

Четвърто, препоръчаните в предните три точки мерки са насочени към повишаване на правната сигурност на

обитаваните от ромите жилища, но те не са достатъчни, за да се преодолее фактът на гетата и социалната сегрегация. За да се постигне тази цел, е необходимо да бъдат последователно изпълнявани множеството стратегически документи на българската държава за подобряване на жилищните условия на ромите. Тези програми са хронично недофинансирани и не ефективно прилагани и затова не са довели до съществен напредък, въпреки че някои от тях са приети преди повече от десет години. Трябва да се припомни още веднъж, че съгласно европейските стандарти и практиката на Европейския комитет по социалните права, за да се преодолеят системните нарушения на правата, държавата трябва да предприеме мерки, които да отговарят на следните критерии: „(а) разумна времева рамка, (б) измерим напредък, (в) финансиране, съответстващо на максимално използване на разполагаемите ресурси“.

Омбудсманът се обръща към Народното събрание с тревога от отдалечена надхвърлената разумна времева рамка и липсата на измерим напредък в подобряването на жилищните условия, при които живеят ромите в България. Нужни са решителни и последователни стъпки, за да бъдат постигнати стратегическите цели, които държавата си е поставила в тази област и да се преодолее хроничната дискриминация по отношение жилищните условия на тази част от българската нация.

4. Дискриминация при опазване на общественения ред - опасен прецедент в община Пазарджик

При омбудсмана на Република България постъпиха жалби, свързани с разпоредбата на чл. 14 от Наредбата за общественения ред, приета от Общинския съвет в община Пазарджик. Жалбоподателите твърдят, че текстът на нормата ограничава основни човешки права, прокламирани както в международните актове, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила в страната, така и в Конституцията на Република България. Чл. 14 гласи: Забранява се публичното демонстриране и изразяване на сексуална и друга ориентация на обществени места.

След проверка, омбудсманът излезе със становище, което очертава границите, в които общинските съвети могат да си позволят да ограничават някои основни човешки права. По тази причина, омбудсманът намира за необходимо да включи по-обстойно в този доклад основните моменти от това становище, тъй като те се отнасят до всички органи на местната власт. Целта е, да бъдат информирани народните представители, местните власти и обществеността за правозащитните аспекти на един случай на нарушаване на конституционни права чрез местен нормативен акт, какъвто не би трябвало да се допуска в българските общини.

а) Относно допустимостта на забраната за публично демонстриране и изразяване на сексуална и друга ориентация на обществени места:

С разпоредбата на чл. 14 от Наредбата се засягат няколко основни човешки права, защитени както от Конституцията, така и от международноправните актове, по които България е страна, като правото на личен живот, свободата на изразяване и свободата на събранията и сдруженията.

Международните и конституционните стандарти не изключват възможността правото на личен живот, свободата на изразяване и свободата на мирни събрания да бъдат ограничавани. За да бъде допустима такава намеса обаче, тя трябва да отговаря на изискванията, предвидени в Конституцията и ЕКЗПЧОС.

Съгласно трайната практика на Европейския съд за правата на човека всяко ограничение на посочените основни права трябва: а) да е предвидено в закона; б) да преследва една или повече от целите, предвидени в ЕКПЧОС; в) да е необходимо в демократичното общество. От тази гледна точка:

ПЪРВО. Относно изискването ограничението на правата да е предвидено в закон.

Внимателният анализ на чл. 14 от Наредбата показва няколко съществени недостатъка на правната норма:

- **Незаконосъобразност на нормата поради липса на компетентност.**

С въпросният текст се въвежда ограничение на основни човешки права, за които Конституцията предвижда да бъдат ограничавани само при преследване на изрично посочени конституционни цели.

Според разпоредбата на чл. 39, ал. 2 от Конституцията, единствените допустими ограничения на свободата на изразяване са при „накърняване на правата и доброто име на друго и за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността“. В чл. 43, ал. 2 от Конституцията с цел да се гарантира свободата на мирните събрания, е предвидено редът за организирането и провеждането им да се урежда със закон и така да е от изключителната компетентност на Народното събрание. По тези причини, забраната на всяка публична демонстрация и изразяване на сексуална и друга ориентация надхвърля конституционно допустимите цели и е в противоречие с конституционните повели. Освен това с тази разпоредба общинският съвет в Пазарджик е преуредил въпроси, които са извън неговите правомощия и са от изключителната компетентност на Народното събрание. Ето защо, омбудсманът смята, че нормата на чл. 14 е приета в нарушение на Конституцията и на чл. 21, ал. 1, т. 23 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, според който общинският съвет може „да решава и други въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи“.

● **Дискриминационен характер на нормата на чл. 14 от Наредбата.**

Дискриминацията на основа сексуална

ориентация е забранена от Хартата за основните права на Европейския съюз и от Закона за защита от дискриминация. Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, макар и не изрично, също забранява дискриминация на тази основа при упражняването на правата и свободите, предвидени в Конвенцията

В нарушение на посочените норми, забраната, предвидена в Наредбата на общинския съвет на Пазарджик, ограничава свободата на изразяване и на мирни събрания на отделни граждани и на техни групи, определени по признак „сексуална и друга ориентация“ и по този начин води до дискриминацията им.

Не може да се приеме възражението, че тази разпоредба не води до неравно третиране, защото ограничавала демонстрацията на сексуална ориентация, независимо от вида ѝ. Оценката на омбудсмана е, че тази неутралност е само привидна, а всъщност ще доведе до неблагоприятно третиране на хората с нетрадиционна сексуална ориентация – хомо- и бисексуални. Тази група представлява сексуално малцинство, което е подложено на посегателства, предизвикани от хомофобия и социални предразсъдъци. За да се защитят от нетолерантността на мнозинството и за да преодолеят предубежденията срещу себе си, тези сексуални малцинства е по-вероятно да упражняват правата си на свободно изразяване и мирни събрания (достатъчно е да се припомнят например гей-парадите).

Още повече, в своите публични изявления представители на общинския съвет на Пазарджик недвусмислено подчертават, че забраната е насочена именно към демонстрирането на хомосексуална ориентация.

- **Нормата на чл. 14 от разглежданата наредба не отговаря на изискванията за „качество на закона“ съгласно трайната практика на Европейския съд за правата на човека в Страсбург.**

Съдът е изработил устойчиви критерии, по които преценява дали ограниченията на човешките права почиват на закона. Тази преценка почива на разбирането, че не всяка правна норма е годна да ограничи човешките права, а само тази която отговаря на изискванията за „качество на закона“. По-конкретно, изисква се всяка норма от националното законодателство, която цели да ограничи индивидуалните права, да е достатъчно ясна и точна, за да е предвидимо нейното прилагане. Законът трябва да създава гаранции за защита от злоупотреба с власт и произвол при прилагането му. В същата степен, в която е дадена свобода на преценка на публичните власти при прилагането на закона, трябва да са предвидени и средства за защита срещу произвол при действията им.

Чл. 14 от Наредбата не отговаря на посочените изисквания за качество на закона, защото формулировката „и друга ориентация“ е неясна, не е предвидима и създава риск от произвол при преценката

от страна на местната власт кое поведение е неприемливо и забранено.

Посочените съществени слабости на чл. 14 от Наредбата (липса на компетентност, дискриминационен характер и недостатъчно „качество на закона“) обосновават преценката, че тази разпоредба не представлява „закон“ по смисъла на чл. 8, чл. 10 и чл. 12 от ЕКЗПЧОС, не може да доведе до допустими ограничения на правото на личен живот, свободата на изразяване и свободата на мирни събрания и е несъвместима с нормите на Конституцията и ЕКЗПЧОС.

Въпреки че гореизложените основания са напълно достатъчни, за да бъде препоръчана отмяна на разпоредбата, омбудсманът намира за необходимо да изложи допълнителни аргументи, за да очертае и други европейски правозащитни стандарти, които се нарушават с чл. 14 от Наредбата.

ВТОРО. Относно изискването ограничението на човешките права да преследва законна цел.

Ограниченията на човешките права са допустими само, ако преследват законна цел. Целите, които могат да обосноват ограничаване на свободата на изразяване са изчерпателно изброени в Конституцията и в ЕКЗПЧОС. Чл. 14 от Наредбата не сочи нито една от предвидените в Конституцията и Конвенцията цели. Естеството на Наредбата предполага, че забраната се приема за защита на обществения ред. Непосочването на обществена ценност, в защита на която

се въвежда ограничението, води до това, че забраната е твърде обща и въвежда едно недопустимо всеобщо ограничение на свободата на изразяване и на мирните събрания. Съгласно практиката на Европейския съд в Страсбург предвидените ограничения не трябва да посягат на съдържанието на конкретното човешко право, а трябва да създават предпоставки за ограничаване на конкретни действия и то след преценка във всеки конкретен случай дали се нарушава една или повече от законово защитените ценности (националната и обществената сигурност, териториалната цялост, предотвратяване на безредици или на престъпления, защитата на здравето и морала, както и на репутацията или на правата на другите, предотвратяване на изтичането на секретна информация или за поддържане на авторитета и безпристрастността на правосъдието – чл. 10, ал. 2 от ЕКПЧОС).

Разпоредбата на чл. 14 от Наредбата не отговаря на това изискване, защото въвежда обща забрана, която не предполага във всеки конкретен случай да се преценява дали действията на определено лице са довели до нарушаване на обществения ред. Вместо това, забраната ограничава всички действия, с които се демонстрира и изразява сексуалната ориентация и по този начин води до всеобщо и недопустимо ограничение на свободата на изразяване и на мирни събрания на всички граждани на територията на община Пазарджик. Това е още един аргумент за противоречието на оспорваната разпоредба с Конституцията и ЕКПЧОС.

ТРЕТО. Относно изискването ограничението на човешките права да е необходимо в демократичното общество.

В ЕКПЧОС изрично се посочва, че всяко ограничение на правото на личен живот, на свободата на изразяване и на свободата на мирни събрания трябва да бъде „необходимо в едно демократично общество“. В практиката си Европейския съд по правата на човека е утвърдил стандарт, според който, за да е допустимо ограничението, трябва да се докаже, че е налице „належаща социална необходимост“ в обществото като цяло или в отделните общности в него. На следващо място, трябва да се установи, че предвиденото ограничение съответства по степен на законната цел, към която е насочено.

Въпреки че държавата има известна свобода на преценка доколко необходимо е едно ограничение на правата в конкретната обществена ситуация, тази свобода не е прекомерна. В множество решения Европейският съд в Страсбург е очертал общеевропейските стандарти и демократични ценности, които трябва да се имат предвид, когато се решава този сложен баланс на различните права и интереси.

Така например, в решението си по делото *Chassagnou v. France*, Съдът сочи, че „макар индивидуалните интереси понякога да трябва да се подчиняват на груповите, демокрацията не означава, че вижданията на мнозинството трябва винаги да имат превес: нужен е баланс, който да

гарантира справедливо положение на малцинството и избягване на доминираща позиция.”

Голямата значимост на свободата на изразяване нееднократно е отбелязвана в практиката на Съда. В Хендусайд срещу Обединеното Кралство, е обобщена първостепенната ѝ роля: „Свободата на изразяване представлява една от същностните основи на демократичното общество, основно условие за неговия прогрес и за развитието на всеки човек”. В решението се постановява: „тази свобода е приложима не само към информация и идеи, които се приемат добре от обществото или към които то е безразлично, но и към тези, които обиждат, шокират или разстройват държавата или която и да е част от населението. Такива са изискванията на плурализма, толерантността и широкомислието, без които няма „демократично общество””. Използваната в решението по това дело формулировка е част от трайната практика на съда (*Sunday Times v. the United Kingdom*, 1979; *Lingens v. Austria*, 1986; *Oberschlick v. Austria*, 1991; *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 1992; *Jersild v. Denmark*, 1994; *Goodwin v. the United Kingdom*, 1996; *De Haes and Gijssels v. Belgium*, 1997; *Dalban v. Romania*, 1999; *Arslan v. Turkey*, 1999; *Thoma v. Luxembourg*, 2001; *Jerusalem v. Austria*, 2001; *Maronek v. Slovakia*, 2001; *Dichand and Others v. Austria*, 2002.).

С преценката си да забрани свободата на изразяване и публичното демонстриране на сексуална или друга ориентация,

общинският съвет на Пазарджик е създавал всеобщо ограничение на свободата на изразяване на човешката личност. Както се посочва в т.нар. „Принципи от Йозакарта за приложението на международното право в областта на човешките права по отношение на сексуалната ориентация и половата идентичност”, сексуалната ориентация се отнася до „способността на всеки човек на дълбоко емоционално, любящо и сексуално привличане и интимни и сексуални връзки с хора от различен или същия пол или с лица от повече от един пол”. В българското законодателство легалната дефиниция на термина „сексуална ориентация” включва хетеро-, хомо- и бисексуалната ориентация (Закон за защита от дискриминация). Както се вижда от тези определения, сексуалната ориентация е съществена част от достойнството и идентичността на всеки един човек и пълната забрана за изразяването ѝ на обществени места не само не е „необходима”, но е и опасна в едно демократично общество. Тази забрана на свободата на изразяване е прекомерна и непропорционална на обществените нужди. Наложена по този всеобщ начин, тя недопустимо внушава, че сексуалната ориентация на човека по природа е неморална и несъвместима с обществения ред. Подобна намеса в личната сфера е сравнима с това да бъде забранявано демонстрирането и изразяването на цели области от идентичността на човека като например етническата му принадлежност, религиозната му вяра, убежденията и др. Тези забрани, както е

добре известно, са присъщи на тоталитарните и недемократични общества и са дълбоко осъдителни. Съображенията за защита на общественения ред не дават свобода на властите да налагат крайни и прекомерни решения и забрани, които ограничават хората само защото са различни и по този начин да рушат толерантността и демократичните устои на българското общество.

Омбудсманът на Република България подчертава, че е невъзможно съществуването на свободен публичен живот, ако няма автономен личен живот; ако индивидът не е свободен да живее според собствените си мисли, воля и личностно присъствие. Всички хора са родени свободни и равни по достойнство и права. Сексуалната ориентация е част от човешкото достойнство и не трябва да става повод за дискриминация и несправедливо третиране. Международните правозащитни стандарти постановяват, че всеки човек има право на свобода на мнение и изразяване, независимо от своята сексуална ориентация. Това включва изразяването на своята идентичност чрез слово, поведение, облекло, особености на тялото или каквото и да е изразно средство, както и свободата да търси, получава и разпространява информация, включително относно човешките права и сексуалната ориентация.

Местните власти имат много важна роля в гарантирането на тези ценности. От тях се очаква да спазват и прилагат конституционните и европейски стан-

дартни в зачитането и защитата на правата на хората. В своята Препоръка 211 от 2007 г. „Свобода на сдружаване и изразяване на лесбийки, гейове, бисексуални и транссексуални“, Конгресът на местните и регионални власти на Съвета на Европа подчертава, че „свободата да изразяваш и споделяш своята идентичност с останалите е интегрална част от толерантността – принципът на защита на различията в обществото чрез свободна обмяна на идеи, което обогатява и индивида, и обществото.“ Конгресът със съжаление отбелязва, че проявите на хомофобия показват, че „В много случаи самите власти, които имат задължение да предпазват своите граждани от дискриминация, всъщност одобряват, а понякога и активно подкрепят продължаването на тази несправедливост“.

Воден от това разбиране и от международните стандарти за защита на правата на човека, както и на базата на изложените в становището аргументи, омбудсманът отправя следните препоръки към органите на местната власт в община Пазарджик:

- Да отменят разпоредбата на чл. 14 от Наредбата за обществения ред в Пазарджик като противоречаща на Конституцията, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, Закона за защита от дискриминация и Закона за местното самоуправление и местната администрация.
- Да предприемат всички необходими мерки в съответствие със своите правомощия, за да гарантират правото на

Всички граждани на свобода на изразяване и на мирни събрания при едновременно зачитане на правата и свободите на другите, без дискриминация на основа сексуална ориентация, включително и да зачитат правото на гражданите да получават и разпространяват информация и идеи, свързани със сексуалната ориентация и идентичност.

- Да гарантират съгласно своите правомощия упражняването на свободата на изразяване на идентичността на всеки човек, включително чрез слово, поведение, облекло и други средства.
- Да гарантират, че ограничения на свободата на изразяване и свободата на мирните събрания, ще бъдат прилагани само ако: а) са предвидени в закон, б) преследват цел, изрично посочена в Конституцията и ЕКПЧОС и в) са необходими в демократичното общество.
- Да не допускат аргументи за защита на обществения ред, обществения морал, здраве и сигурност да бъдат използвани, за да ограничат по дискриминационен начин свободата на изразяване на сексуалната ориентация.
- Да предприемат необходимите мерки, така че лицата, които поради служебните си функции са натоварени с прилагането на нормите по опазване на обществения ред, да познават конституционните и европейски стандарти за правата на човека, включително като се организират обучения за тази цел.
- Да не допускат с изявленията си дискриминация на гражданите, като за целта се въздържат от всяко внушение на нетърпимост и нетолерантност към хората според сексуалната им ориентация.
- Да предприемат необходимите мерки съгласно своите правомощия, така че свободата на изразяване на мнозинството да не бъде използвана като език на омразата срещу правата на хората с различна сексуална ориентация.

Извън кръга на конкретните адресати на проверката на омбудсмана, становището бе изпратено и на областните управители с препоръка при упражняване на правомощията си по отношение на законосъобразността на актовете на местната власт да следят за спазването на посочените в становището конституционни и европейски стандарти за правата на човека. Становището бе изпратено и на Националното сдружение на общините в Република България с препоръка да го разпространи до своите членове.

III. ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ КАТО МЕХАНИЗЪМ ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПО ВРЕМЕ НА КРИЗА

Икономическата и финансова криза, предизвика силен тласък на нуждата от радикално подобряване на управлението на публичната сфера. Финансовата цена на човешките права не е лесно изчисление.

Зачитането на някои от основните свободи може и да не включва никакви допълнителни разходи, освен подобряване на процедурите, прилагани от администрацията и обучения. Специалната подкрепа на деца с увреждания и техните семейства, обаче, може да представлява сериозен икономически натиск върху бюджета на общината.

В този контекст принципите на добро управление на общинско ниво придобиват особена важност, защото от една страна, допринасят за по-голяма ефективност, ефикасност и отчетност при управлението на ресурсите на общината. От друга страна, чрез прилагане на принципите на добро управление, може да се подобри отзивчивостта на местната власт към конкретните потребности на хората и да се насочат ресурсите там, където са най-нужни.

За омбудсмана тази тема не е нова. Още през 2006 г. той определи като фундамент на своите политики принципите на доброто управление и свързаното с тях право на всеки гражданин на добро управление и добра администрация. Това разбиране произтича от конституционната и обществена функция на омбудсмана – да се застъпва за правата на хората и да упражнява граждански контрол върху администрацията. То има своите солидни основания и в международните актове в областта на правата на човека, които определят доброто управление, като необходимо условие за зачитането на гражданските права. Усилията на омбудсмана

за популяризиране на доброто управление на местно ниво като справедлив механизъм за гарантиране на правата на хората датират от 2007 година, когато той прие и разпространи до всички местни власти своя официален акт „Прилагане на принципите на добро управление в местната власт. Препоръки към общините.“ През 2008 г. с помощта на финансиране от Оперативна програма „Административен капацитет“ бяха предприети редица действия, за да бъдат подпомогнати общините при прилагане на доброто управление като регионални срещи и дискусии, наръчник с добри практики и др. Изработен бе и механизъм за мониторинг на прилагането на принципите в работата на местната власт.

1. Актуализирани препоръки на омбудсмана за прилагане на принципите на добро управление в местната власт

През 2009 година на базата на много проверки, анализи и обсъждания, омбудсманът издаде нов свой акт – „Ново качество на живот в общините – доброто управление зачита правата на хората“. Той е посветен на въвеждането на принципите на добро управление в общините. В него са представени в разширен и актуализиран вид конкретни констатации и идеи на омбудсмана за управленски мерки и инициативи на местно ниво, насочени към последователно въвеждане на принципите на добро управление в общините. В своя първи раздел, документът представя някои виждания на омбудсмана по концеп-

туалните аспекти на регионалната политика, децентрализацията на властта и доброто управление на местно ниво от гледище на правата на гражданите. Вторият раздел съдържа разширен каталог от конкретни препоръки на омбудсмана към общинските съвети, кметовете и местните администрации.

С това омбудсманът на България за пореден път изразява волята си да осъществява независим граждански контрол върху процеса на децентрализация и прилагането на принципите на добро управление на местно ниво, така че в максимална степен да бъдат зачитани правата и свободите на гражданите и свързаните с тях интереси на местните общности. Той ще прави този контрол и на базата на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, приета във Валенсия на 15-16 октомври 2007 г.

2. Мониторинг на прилагането на принципите на добро управление в общините

През 2009 г. омбудсманът изгради система за мониторинг на доброто управление в местната власт с намерението да я превърне в постоянно средство за граждански контрол върху местните администрации. Инструментите, които омбудсманът използва за осъществяване на мониторинга, са Индекса за добро управление в общините и Методиката за оценка на прилагането на принципите на добро управление в общините. Те са ефикасно средство за оценка и анализ на състоянието на

общинското самоуправление и се основават на 12-те принципа на добро управление, изведени в Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, приета от европейските министри във Валенсия през 2007 г. и принципите на добро управление, определени в документа на Омбудсмана на Република България „Правата на гражданите, доброто управление и местната власт. Препоръки на националния омбудсман към общините“.

При формиране на оценката за прилагането на принципите на добро управление се отчита гледната точка на гражданите и техните организации, независими експерти, местните обществени посредници, медиите и самите местни администрации.

Целта на омбудсмана е да разполага с обективен измерител на резултатите от управленските мерки и практики, насочени към разширяване на прозрачността, отчетността и гражданското участие в управлението; включването на уязвимите групи в процеса на формиране на местните и регионални политики и постигането на реална децентрализация на властта.

Индексът на доброто управление в общините е стандартизирано средство за оценяването на доброто управление. Неговата структура отразява оценката на средните постижения относно прилагането на принципите на добро управление от гледна точка на гражданите, експертите и администрацията на местното

управление. В съответствие с тези три аспекта Индексът на доброто управление се състои от три компонента:

- „Външната“ оценка за работата на местната власт, изразена от гражданите;
- Външния и обективен поглед на независими експерти относно ефективността на работата на местните власти;
- „Вътрешното“ наблюдение на местната администрация за степента на използване на инструментите за прилагане принципите на добро управление.

Индексът на доброто управление се определя въз основа на отделните компоненти, като всеки от тях участва с определена тежест. Най-голяма тежест в индекса има оценката на гражданите, т.е. индексът на общественото мнение, с по-малка тежест е експертната оценка, т.е. индексът на обективните показатели и с най-малка тежест е индексът на местната администрация (самооценката).

Всеки компонент включва групи от въпроси, чрез които се оценява прилагането на отделните принципи за добро управление в общините. По този начин Индексът на доброто управление в общините дава и допълнителна информация за отделни свои аспекти, като например наблюдаване състоянието на откритостта и прозрачността, законността, ефективността и ефикасността, отчетността т. н., което дава възможност за сравнение между различните аспекти на доброто управление.

Съпоставянето на анализа на резултатите, получени за отделните компоненти на индекса, дава възможност за изготвяне на конкретни препоръки за подобряване прилагането на механизми за добро управление на местно ниво.

3. Стойност на Индекса за добро управление в местната власт за 2009 година

Националният индекс на доброто управление в местната власт за 2009 година е 48,77 пункта.

Съгласно методологията за измерване на Индекса, тази стойност разкрива сравнително ниски резултати от прилагането на принципите на добро управление в местната власт за 2009 година.

Възможните равнища на Индекса на добро управление са:

- Високо ниво на прилагане принципите на добро управление в общините: стойности на националния индекс от 66 до 100;
- Средно ниво на прилагане принципите на добро управление в общините: стойности на националния индекс от 51 до 65;
- Ниско ниво на прилагане принципите на добро управление в общините: стойности на националния индекс от 0 до 50;

Стойността на Индекса за 2009 г. потвърди анализите и констатациите на омбудсмана за прилагането на принципите на добро управление от предходната

година. Сериозно е разминаването в оценките на гражданите и на самите местни власти за качеството на местното самоуправление. Голяма част от конкретните констатции за нивото на прилагане на принципите на добро управление, направени в годишния доклад за 2008 година се потвърдиха от резултатите на мониторинга за 2009. Тук се посочват тези констатации, които за пръв път се установяват през тази година в някои от по-проблемните области:

ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИЕТО изисква гражданите да са включени по ясно дефинирани начини в местния обществен живот и решенията да се вземат съобразно волята на мнозинството, като се съблюдават правата и законните интереси на малцинството.

- Не във всички общини има създадена функционираща мониторингова група за ежегодно наблюдение и актуализация на общинския план за развитие.
- В редица общини липсва практика местната власт да подкрепя проекти на местни НПО, училища, читалища и/или граждански групи, реализирани на конкурсен принцип със средства от общинския бюджет.
- Гражданите имат информация за възможност за участие в заседанията на постоянните комисии и в тези на общинския съвет, но тя, по една или друга причина, не достига до широката общественост.
- В голяма част от общините не се

провеждат изнесени сесии на общинския съвет и заседания на постоянните комисии в отделни кметства.

- Много рядко срещано е гражданското участие в местното управление чрез формите на пряката демокрация.

ОТЗИВЧИВОСТТА изисква осигуряване на непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обоснованите очаквания на гражданите от страна на местните власти, включително и отговор в разумен срок на гражданските запитвания и оплаквания.

- В част от общините не съществуват механизми за изследване на мненията и предложенията на гражданите. Някои от местните власти провеждат анкети, но не извършват анализ на получените резултати. Обратната връзка е начин за отчитане не само на негативните реакции на потребителите, но и средство за подобряване качеството на административните услуги. Събирането на предложения, обаче, може да се окаже като безцелно, ако не е последвано от анализ, предприемане на мерки и оповестяване на предприетите мерки.
- В общините като цяло е налице механизъм за контрол по изпълнението на заявките за административни услуги и обработката на жалбите на граждани, но справките не се правят достатъчно често, резултатите не се анализират. В общините, в които се подлагат на анализ, липсват предложения за оптимизиране на процедури-

те по извършване и предоставяне на административни услуги

В тази връзка например, броят на просрочените преписки е показател за способността на администрацията да организира и изпълни процедурите по административните услуги и да обработи постъпилите жалби съгласно нуждите и законово обоснованите очаквания на гражданите.

- В голяма част от общините не е осигурен равен достъп до административните услуги за гражданите от населените места извън центъра на общината.

Равен достъп до административните услуги означава осигуряване на възможност за жителите на населените места на територията на общината да подават заявления и да получават административни услуги, извършвани от общинска администрация, от сградата на кметствата си. Реализирането на такъв достъп е свързано с внедряване на нови форми и методи в обслужването на гражданите и качествено нов подход в работата на общинската и кметски администрации.

ЕФИКАСНОСТТА И ЕФЕКТИВНОСТТА изискват да е постигната максималната възможна полза при определените налични ресурси.

- Нисък и незадоволителен е процентът на заложените проекти за реализация в годишната програма на Общинския план за развитие, които съответстват на времевия график

за тяхното планирано изпълнение и постигнатите резултати отговарят на поставените цели.

Този индикатор показва доколко процесът на планиране е реалистичен и ориентиран към постигане на заложените цели.

- В някои от общините по-малко от половината от предоставяните публични услуги са обхванати от система за контрол и наблюдение.

Този факт е показателен за степента, в която ръководството на общината следи едновременно за вложените ресурси и за качеството на предоставянето на публичните услуги.

ОТКРИТОСТТА И ПРОЗРАЧНОСТТА изискват осигуряване на обществен достъп до информация и яснота за това, как се решават обществено значимите въпроси.

- В общините като цяло гражданите имат достъп до информация относно имената на общинските съветници и администрацията, както и начините за връзка с тях.
- Има определено длъжностно лице от общинската администрация, което отговаря за предоставянето на обществена информация.
- Осигурен е достъп до наличните публичните регистри и списъци
- Липсва, обаче, прозрачност и ясни критерии при разпределянето на допълнителни субсидии/помощи за дейности от общинския бюджет (напр.

за читалища, за хора, пострадали от бедствия, НПО и др.).

ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА изисква всички актове, действия и бездействия на администрацията да са в съответствие с нормативната уредба.

- Констатира се като цяло недостатъчна публичност на промените в нормативната уредба на местно ниво.
- Незадоволителна е степенята на независимост на местните обществени посредници. Причините могат да се анализират в две посоки: от една страна, общините, в които има избран местен обществен посредник са пог 10 % от всички общини на територията на страната; от друга, дори и там, където има избран обществен посредник, утвърждаването и познаването на институцията все още продължава.

ЕТИЧНОТО ПОВЕДЕНИЕ изисква общественият интерес да е поставен над личните интереси и са въведени ефективни мерки за предотвратяване и борба с всички форми на корупция.

- В преобладаващата част от общините липсва информация за разглеждани сигнали и жалби за нарушение на етичните кодекси.
- Липсва реално работеща процедура за разкриване на конфликт на интереси на местно ниво.
- Липсват разгледани сигнали за корупция в голяма част от общините.

- Липсват функциониращи Обществени съвети за добро управление и превенция и противодействие на корупцията.

КОМПЕТЕННОСТТА И КАПАЦИТЕТЪТ изискват гаранции, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения.

- Има общини, в които не се събира информация за това служителите в администрацията изпълняват ли поставените им задачи качествено и в установения срок.
- В някои общини липсва функционираща система за мотивация на служителите.

ИНОВАЦИИТЕ И ОТВОРЕНОСТТА ЗА ПРОМЕНИ изискват да се търсят нови и ефективни решения на проблемите и да се дава приоритет на модерни методи за предоставяне на услуги.

- Като правило не се предоставят административни услуги по електронен път. В някои общини съществува възможност само да бъдат заявени по електронен път.

УСТОЙЧИВОСТТА И ДЪЛГОСРОЧНАТА ОРИЕНТАЦИЯ изискват да има широка и дългосрочна перспектива за бъдещето на местната общност и нуждите на бъдещите поколения да се вземат под внимание при прилагането на настоящите политики.

- Оценката гражданите е, че местната власт не предлага достатъчно на-

деждни перспективи за развитие на общините.

- В повечето общини липсва целенасочена стратегия на общините за ангажиране на младите хора при формулирането на местните политики.

ОТЧЕТНОСТТА изисква всички вземащи решения органи да носят отговорност за своите актове, които се докладват, обясняват и могат да се санкционират.

- В тази посока най-често използваното средство са предвидените механизми за предоставяне на информация за изразходването на общинския бюджет, но те не са достатъчно ефективни.
- От друга страна, обаче, усилията на кмета и общинската администрация

да представят публично своите годишни отчети се натъкват често на незаинтересованост от страна на гражданите

IV. МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ И ТЯХНАТА ОТГОВОРНОСТ ЗА СПАЗВАНЕТО НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Омбудсманът привлича вниманието на общинските органи, че доброто управление е единствено онова управление, което поставя в центъра на своите усилия и практики правата на гражданите и защитата на уязвимите групи. Децентрализацията и предоставянето на нови отговорности, но и нови възможности за местните власти би бил безсмислен процес, ако не е неотменно свързан с по-ефикас-



Работна среща на омбудсмана и местните обществени посредници
"Прилагане на принципите на добро управление в местната власт: споделяне на добри практики"

ните гаранции за правата на хората, там където те живеят. Правозащитният подход в управлението, за който омбудсманът призовава на висок глас, означава местните органи да въплътят в своите административни практики разбирането, че:

- а) общинските политики трябва да се формулират и провеждат от гледище на правата на човека и в най-добрия интерес на уязвимите групи, а не базата на бюрократични или партийно-политически подходи;
- б) подпомагането на уязвимите групи не е жест на благотворителност, а дълг на властите и право на гражданите, които са в уязвимо положение.

V. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА НАЦИОНАЛНИЯ ОМБУДСМАН С МЕСТНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОСРЕДНИЦИ

През 2009 г. националният омбудсман продължи своето активно взаимодействие с местните обществени посредници, които са важен елемент от системата за граждански контрол за прилагане на принципите на добро управление на общинско ниво. Проведени бяха редица работни срещи с цел споделяне практики, проблеми и трудности при конкретни казуси, за обмяна на опит и методически съвети от страна на омбудсмана към работата

на местните посредници. В резултат на обсъжданията, омбудсманът отправя до Народноното събрание някои препоръки за законодателни промени, насочени към по-пълно гарантиране на независимостта и подобряване на капацитета на местните обществени посредници. Те бяха включени и в преходния годишен доклад на институцията пред парламента. Така например, омбудсманът предлага известно разширяване на законовата уредба на местните обществени посредници чрез изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Така, от една страна, ще се повиши стабилитета на нормативната уредба, което е от особено значение за устойчивостта на институцията местен обществен посредник. От друга страна, така ще бъде въведен минимален набор от единни стандарти за създаването и функционирането на тази институция и ще се преодолеят значителните различия, съществуващи в момента на общинско равнище. В предложенията на националния омбудсман са формулирани конкретни идеи за подобряване на процедурите за номинирането, избора и дейността на местните обществени посредници, както и гарантиране на тяхната бюджетна самостоятелност чрез делегирани бюджети и включване в Единния бюджетен класификатор. Волята на омбудсманът е това взаимодействие да се развива и занапред.

ГЛАВА ТРЕТА

ПРАВАТА НА ДЕТЕТО – МЕЖДУ ДЕКЛАРАЦИИТЕ И РЕАЛНОСТИТЕ

През 2009 г. омбудсманът продължи да разгръща своята дейност в защита на правата на детето, не само защото това е съществена част от неговия конституционен мандат, но и защото обществените реалности показват, че институциите, които пряко са ангажирани с правата и интересите на децата в България често са неефективни и липсва необходимата координация на усилията им. Впечатлението е, че правата на детето, макар и шумно деклариран, са всъщност дълбоко подценявани като практика на тяхната всекидневна защита, не само от страна на органите на властта, но и от семейството и обществото. Ето защо, водещата цел за омбудсмана е не само да бъдат разглеждани конкретни случаи на нарушаване на правата на детето, но и в по-общ план – да се съдейства за създаване на подходящ обществен и институционален климат на респект към правата на децата.

През изминалата година усилията на омбудсмана бяха насочени към насърчаване на сътрудничеството и координацията между държавните и общински органи, които пряко отговарят за правата на детето, за да се прилагат по-ефективно принципите на добро управление, но без да се подтиска или

навлиза в правомощията и автономията им. Наред с това, омбудсманът постави на вниманието на законодателната и на изпълнителната власт някои тенденции и проблеми, които изискват нормативни и управленски решения.

От вътрешноинституционално гледище омбудсманът продължи да развива своя административен и експертен капацитет в тази специфична област. Наред с проверките по конкретни индивидуални жалби, омбудсманът предприе и редица изпреварващи стъпки за превенция след срещи с представители на гражданския сектор и на органите на местна власт. Разгърнат бе широк спектър от действия за проследяване на изпълнението на омбудсманските препоръки. Направи се оценка на отговорните институции, чиито приоритет е защитата на правата на децата, с използване на различни инструменти, като например: ефикасност на решенията на компетентните институции и въздействието, което те оказват върху правата на децата; самосезирания по въпроси с широк и тревожен обществен резонанс; въздействие върху нормативната уредба от гледище на правата на децата; въздействие върху администрацията за повишаване на собствената ѝ чувствителност към проблемите на децата и търсене

на позитивни пътища за прилагане на духа и принципите на закона. В много от случаите, омбудсманът мотивира администрацията сама да преразгледа свои решения и да потърси още възможности за осигуряване на най-добрия интерес на детето, като по този начин създаде модели за добро поведение. Трябва да се подчертае, че конструктивните връзки на омбудсмана с администрацията са от съществено значение за работата по жалби, тъй като спомагат за намиране и постигане на най-добрите възможни резултати за жалбоподателите.

1. ПО-ВАЖНИ ПРОБЛЕМИ И ПОЗИЦИИ НА ОМБУДСМАНА ПО ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

По някои промени в законодателството, насочени към по-добра защита на правата на децата

Омбудсманът осъществява системен мониторинг на законодателната дейност с оглед защитата правата на детето. В този контекст се подчертава значението на промените в Закона за закрила на детето и приемането на новия Семейен кодекс. Те хармонизират законодателството ни с принципите и разпоредбите на Конвенцията на ООН за правата на детето и отговарят адекватно на препоръките на Комитета по правата на детето към ООН, отправени към България в неговия заключителен доклад през 2008 г.

Положителна е оценката на омбудсмана и за промените в Закона за защита срещу домашното насилие, които отговарят на принципите на добро управление и закрила на детето. Приетите изменения и допълнения в закона ще гарантират в по-висока степен защитата на децата от домашно насилие и ще развият мерките за превенция. Разширяването на дефиницията на „домашно насилие“ и включване в него на определението, че за насилие върху дете ще се смята и домашното насилие, извършено в негово присъствие, е необходима мярка срещу разрастващото се насилие над деца в семейна среда и е в съответствие с Препоръка № 5 от 30 април 2002 г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

Независимо от тези положителни промени, редица граждани се обърнаха към омбудсмана с оплаквания относно променения ред за осиновяване, засягащ лицата, които дългосрочно пребивават извън страната. В жалбите се оспорват разпоредбите на семейния кодекс, по силата на които български граждани, трайно или дългосрочно пребиваващи на територията на друга държава, следва да осиновяват деца от български произход по реда и условията на международното осиновяване. По този повод, омбудсманът подчертава липсата на изрично уреден ред за довършване на производството за осиновяване, в която осиновители са български граждани, с обичайно местопребиваване в друга държава, по реда на отменения

нормативен акт. Необходимо е да се даде подходяща законова възможност на българските граждани (независимо къде се намират те), които желаят да осигурят дом и семейна среда за български деца, вписани в регистрите за осиновяване, да довършат осиновяването.

По процеса на децентрализация на социалните услуги и деинституционализация на децата

Като припомня още веднъж, че разглежда децентрализацията на социалните услуги като средство за осъществяване на важни обществени цели, чрез които да се повиши благосъстоянието на децата, омбудсманът с удовлетворение отбелязва създадените законови възможности за местните власти – кметове и общински съвети, да притежават повече правомощия и отговорности в планирането, управлението и контрола на грижите и услугите за децата и семействата. Нормативно уреденото задължение във всяка община да се създаде комисия с координационни и консултативни функции, която да се превърне в среда за идентифициране на проблемите на общността, е безспорно доброто начало. Широкият обществен интерес изисква още целенасочени усилия за търсене на нови подходи за повишаване възможностите и отговорностите на структурите на местното самоуправление. Очевидна е необходимостта от подкрепа и обучение на местните власти, от насър-

чаване и стимулиране на инициативността им, от създаване на работещ механизъм за координация и контрол при разпределяне на отговорностите между държавата и общините.

По-важни действия на омбудсмана в подкрепа на процеса на децентрализация на социалните услуги и деинституционализация на децата:

■ Зачитането на правата на децата в голяма степен зависи от действията на местните власти и с това разбиране омбудсманът очерта важните стъпки в процеса: провеждане на ефективна регионална политика, реална децентрализация на властта, гарантирано гражданско участие при формиране и изпълнение на политиките за деца, открито и прозрачно финансиране на дейностите и услугите, постигане на измерими резултати. Ето защо през 2009 г., омбудсманът публично оповести своя документ „Ново качество на живот в общините. Доброто управление зачита правата на хората. Препоръки на националния омбудсман към местната власт“, в който специално внимание отдели на децентрализираните социални услуги за деца. В духа и принципите на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, приета във Валенсия на 15-16 октомври 2007 г., омбудсманът с категоричност подчерта, че услугите за деца и семейства в риск трябва да се развият в контекста на ясна и це-

ленасочена политика за социална подкрепа на семейството и на отговорното родителство, като се приемат финансови стандарти, гарантиращи качествени услуги и осигуряване на конкретно бюджетно финансиране на планираните дейности. Основна мярка и стандарт за действията на местните органи на власт трябва да е деинституционализацията на децата. Със загриженост се обърна внимание на констатирания ограничен достъп до услугите за деца и семейства в отделни общини, липса на основни услуги в някои от тях, лошо качество на предоставяните услуги и неефективни резултати. Липсата на опит за планиране и управление на услугите са сред основните характеристики на по-малките и икономически неразвити общини. За преодоляване на тези тенденции е необходимо създаване на механизъм за системно проследяване на процесите в общините при планиране и предлагане на социални услуги за деца, създаване на индикатори за оценка на ефективността им и за влиянието им върху правата на децата.

- Характерен пример за трудния процес на деинституционализацията и нарушения диалог между гражданите и органите на местно самоуправление са жалбите до омбудсмана от председателите на повече от 10 неправителствени организации. Повод за оплакванията е, че общинските съветници от община Лесичево от-

казват да подкрепят предложение на кмета на общината за разкриване на нова социална услуга за деца от резидентен тип. Проверката на омбудсмана установи, че общинските съветници на Лесичево са отхвърлили на два пъти внесеното предложение от кмета на общината за деинституционализацията на децата от Дом за деца, лишени от родителска грижа „Здравец“. Това е сторено, въпреки че планът за реформиране на дома е приет от същия Общинския съвет и в него е залегнало разкриването на услугата от резидентен тип. При проверката се констатира, че има създадено напрежение между кмета и общинските съветници, което се отразява негативно на тяхната работа. Отчитайки обстоятелството, че има установен ред за контрол на актовете на органите за местно самоуправление, но поставяйки интересите на децата в центъра на своите усилия, омбудсманът проведе редица разговори с представители на компетентните институции, в това число и с председателя на Общински съвет Лесичево. Препоръчано бе на органите на местната власт да се подкрепи процеса на деинституционализация на децата от дома, както и да се потърси възможност за преодоляване на конфликтите между органите на местна власт за прилагане на принципите на добро управление. С удовлетворение омбудсманът отбелязва, че в резултат на

тези усилия общинските съветници преразгледаха своята позиция и с Решение №310/29.01.2010 г. се прие създаването на два центъра за настаняване на деца от семеен тип.

- Принципно подкрепяйки приетия политически документ „Визия за деинституционализация на децата в Република България“, в който за първи път се постави ясна и категорична цел за закриване на всички институции за деца в рамките на 15 години, омбудсманът с тревога отбелязва, че и през изминалата 2009 г. много случаи с деца от институциите предизвикаха основателно обществена чувствителност и очаквания за адекватни мерки. Чрез аналитичната си оценка на състоянието и перспективите пред детските институции, както и от проверките по конкретни жалби, омбудсманът отчита, че закриването на домове не винаги води до реална деинституционализация на децата, особено при децата с умствени увреждания. Установи се, че при управлението на дейностите, в част от домовете, се изпитват финансови и кадрови затруднения за достигане на стандартите за качествена грижа за деца със специфични нужди и не на последно място за осигуряване на подходящи медицински грижи и образование. Ниското заплащане на персонала и емоционалната свръхнатовареност са сред някои от видимите причини за липсата на мотивация и текучеството сред работещите с



деца. Предлаганите алтернативни семейни грижи в общността са крайно недостатъчни, за да бъде реализирана деинституционализацията в очакваните ѝ темпове и резултати. Съществена е липсата на подкрепа и мерки за интеграция на младите хора, напускащи институциите. Омбудсманът констатира, че в много от съдебните решения за настаняване на дете в институция не се определя срок за настаняването, което води до неоправдано дълъг престой на децата, отразяващ се негативно върху детското им развитие..

Правата на децата не трябва да се стават жертва на икономическата криза

Като отчита, че задълбочаващата се икономическа криза в страната, довела и произтичащия от нея бюджетен дефицит, омбудсманът обръща внимание, че

при неминуемите бюджетни икономии и съкращения, не се отчита в достатъчна степен тяхното въздействие върху правата на децата и не се предприемат превантивни мерки. Фискално-икономическите аргументи са неприемливи от правозащитно гледище, когато с тях се оправдава липсата на целенасочени инвестиции в децата и осигуряването на техните права. Омбудсманът отправя критика срещу ограничаването на социалните услуги, предоставяни от общините, като това се отразява най-вече на общини с намалени финансови ресурси. Двойна е заплахата за децата в малки и икономически слаби общини, където се намалява обема и стандартът на социалните, здравните и образователни услуги, в условията на по-висока безработица сред родителите, по-ниски доходи и по-ограничени възможности за намиране на работа.

С особена чувствителност и като обща констатация от проверките по индивидуални жалби, омбудсманът отбелязва увеличаващия се брой деца, които живеят в бедност или са застрашени от нея. Тревогата е, че бедността изключително много намалява възможностите за осъществяване на човешките права и най-вече на детските права. Бедността засяга децата по много по-различен начин от възрастните и се отразява не само на настоящото им развитие, но и в перспектива. Тя е в тясна зависимост с изоставянето на деца в институциите. Поради тези причини децата са

особено зависими от държавните и местните политики за осигуряване на условията и предоставяне на услугите, от които се нуждаят.

Нараства броят на постъпилиите жалби до омбудсмана от семейства с деца, които търсят социална и финансова подкрепа. Отчита се трайна тенденция на жалби от семейства с единствен родител, от многодетни семейства и семейства от ромски произход. Увеличава се и броят на жалбите от семейства, които отглеждат деца с увреждания и се отнасят до трудностите, които срещат от финансов и нормативен характер.

Проверките по жалбите и анализът на нормативната среда даде база за редица препоръки на омбудсмана към държавните и към местните органи. Те се отнасят до спазване на разумен срок на действията, измерими резултати и подкрепа, като оптимално да се използват наличните финансови ресурси в рамките на установеното законодателство. Омбудсманът отбелязва, че е необходимо да бъдат добре планирани конкретните управленски мерки и установяване на най-добрите административни практики. Трябва да се посветят повече политически усилия и ресурси за оказване на социална подкрепа на деца и семейства в криза.

В тази връзка омбудсманът препоръчва на органите на властта следните наложителни мерки:

- Да се направи анализ на ресурсите, отделени в рамките на националния

бюджет за децата, на разходите и да се даде оценка на очакваното им въздействие върху правата на децата;

- Да се предприемат мерки, с които да бъдат защитени децата от негативните ефекти на икономическата политика при финансова криза, включително от намаляване на бюджетните средства в социалната сфера, здравеопазването и образованието.

2. ПРОВЕРКИ НА ОМБУДСМАНА ПО ЖАЛБИ И СИГНАЛИ - НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

Обща характеристика

Утвърден подход на омбудсмана при проверките по жалби, свързани с деца, е осъществяване на личен контакт с жалбоподателите и срещи, при които се обсъжда комплексно проблемът им. На гражданите се предоставя консултация за правата им и за правата на децата, както и за възможните начини за разрешаване на проблема. Дори и в случаите, в които жалбите са извън правомощията на омбудсмана и се отнасят до гражданско-правен спор се извършват проверки на всички действия, предприети за закрила на детето. Важно е да се отбележи, че омбудсманът не взема страна в спора на родителите, а водещ ориентир за неговата работа е защита най-добрия интерес на детето. Прякото и непосредствено взаимодействие с представители

на отговорните институции е важна част от механизма за постигане на положителен резултат. Много често се използва посредничеството за подобряване на отношението между гражданите и институциите. За защита на правата на децата и по индивидуални жалби институцията на омбудсмана партнира ефикасно с неправителствения и граждански сектор.

Данните показват, че най-много жалби са свързани с проблеми в семейна среда - конфликти, свързани с трудни разводи, нарушен режим на лични отношения дете-родител или дете - разширено семейство. Като следствие от трудните разводи са жалбите, свързани с изпълнителното производство за предаване на дете и жалби, при които има международен елемент. През 2009 г. се отбелязва увеличаване на жалбите, свързани със съдебни решения по Хазската конвенция за гражданските аспекти на международните отвлечения на деца и следващите от решението изпълнителни производства. Като нарушения гражданите посочват ненавременните действия на социалните работници и оспорват социалните доклади, които се представят в съда. Оплакванията са свързани с откази за изслушване на детето в съдебното производство.

Наблюдава се натрупване на жалби, следващи непосредствено промени в законодателството, като например промените в Закона за семейните по-

мощи за деца /помощите за деца близнаци и децата на майки студентки/ или промените в Наредбата за реда за изплащане от държавата на присъдена издръжка.

Немалка част от постъпилите жалби са свързани с необходимост от подкрепа на семейства с деца при разрешаване на жилищни или социални проблеми.

Пред омбудсмана се поставят проблеми, свързани с качеството на здравните и образователни услуги за деца, както и оплаквания от административното обслужване при гражданска регистрация на дете или издаване на лични документи.

Основно жалбоподателите са родителите на децата, но постъпват жалби и от разширения кръг на семейството - от бабата или дядото на детето, от близки и роднини, както и от обществени организации.

Все още е малък броят на децата, които самостоятелно се обръщат за защита на правата си към омбудсмана. Този факт основателно буди тревога и поставя въпроса - доколко децата познават правата си и механизмите за тяхната защита, както и дали могат да разпознават вредите, които им се нанасят с нарушаване на правата им.

Нарушаване на правата на децата при изпълнително производство

Случаят с изпълнителното производство в Асеновград, образувано по молба на Министерството на правосъдието като

Централен орган по Хазската конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца, въз основа на решение на Софийски градски съд с изпълнителен титул –незабавно връщане на две деца на майката, ескалира общественото мнение и показва липса на специфичен опит в институциите и недостатъчна координация.

По повод на медийните публикации и предавания, както и отпращаното от полския омбудсман за деца искане за защита правата на децата, омбудсманът на Република България се самосезира и извърши проверка, в хода на която организира срещи с представители на институциите, участвали в изпълнителното производство. Анализира нормативната уредба и участва в специалното заседание на Комисията по въпросите на децата, младежта и спорта в 40-то Народно събрание, на което представи своето Становище.

Констатациите на омбудсмана от извършената проверка са:

- предприетите действия при изпълнението на съдебното решение и широкото му медийно отразяване нарушават драстично правата на децата, както и правата на децата, станали преки или косвени свидетели на инцидента и влизат в сериозна колизия с техния най-добър интерес;
- не са спазени основни принципи на закрила – зачитане и уважение на личността на детето и незабавност на

действията на органите за закрила;

- действията при изпълнението на съдебното решение не зачитат висшите интереси на децата и създават предпоставка за сериозни последици върху детското им развитие;
- усилията на органите в изпълнителното производство са се съсредоточили единствено в намиране на възможност за по-бързо изпълнение на съдебното решение.

Като припомня, че:

първостепенна и обща отговорност на родителите е да полагат усилия за нормалното и безопасно развитие на децата си и да не ги поставят в ситуация на неморален избор, като използват личното им страдание за постигане на своите цели;

и

задължение на властите е да избягнат и предотвратят всякаква принуда над децата, която ги излага на опасност или травмира;

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА:

Продължаването на изпълнителното производство за връщане на едното от децата, останало в България, да започне след като по безспорен начин се установи, че са създадени всички подходящи социални, психологически и обществени условия за това.

За тази цел да бъде оказана цялостна методическа подкрепа на местните органи за закрила.

Създаване на действащ механизъм,

който ясно да определя нивата на отговорност и компетентност на институциите, участващи в изпълнителното производство за предаване на дете. Да се гарантира върховенството на правата на децата при изпълнение на съдебни актове.

Стриктно спазване на етичните правила на медиите при отразяване на случаите с деца.

Резултат от препоръките:

В Асеновград се проведе редица междунституционални срещи за координиране на общи действия и политики за разрешаване на случая и за подкрепа действията на Дирекция „Социално подпомагане“.

Създаде се работна група с цел изготвяне на механизъм за действия при изпълнително производство за предаване на дете.

Нарушено право на деца с увреждания на подходящи здравни грижи и подкрепа

Оплакването е от родители на деца, на които са поставени кохлеарни импланти. Родителите на слухово-увредените деца са изправени пред изключително трудния за решаване проблем с поддръжката, подновяването и енергийното обезпечаване на слухово-речевия процесор на децата. Те твърдят, че държавата не поема никакви ангажменти за поддръжката и подновяването на техническото средство. Фирмите производителки

дават тригодишна гаранция за процесора, след което разходите по поддръжката се превръщат в непосилно бреме на семействата. В жалбата се твърди, че към децата се проявява пряка дискриминация по признак степен на увреждане. За лицата с конвенционални слухово апарати държавата отпуска годишно 20 батерии, които покриват енергийните разходи на помощното средство за година, докато слухово-речевия процесор изразходва 370 батерии годишно, но семействата не се подпомагат при закупуването им. Посочва се още, че децата трябва на всеки две години да минават на ТЕЛК, въпреки че слуховият им нерв не се възстановява и състоянието им не подлежи на промяна. В същото време няма рехабилитационни центрове и програми за тези деца, като това налага постоянно пътуване до София. Тревожно е, че всеки ден без комплексна рехабилитация е фатална за психо-емоционалното развитие на тези деца.

При проверката се установи, че от няколко години оперативното поставяне на кохлеарните импланти се заплаща от Националната здравноосигурителна каса /НЗОК/, но след изтичане на тригодишната гаранция не се осигуряват средства за поддръжката и енергийното обезпечаване. Слухово-речевия процесор не е включен в списъка на видовете помощни средства съгласно Приложение №7 към чл.40, ал.1 от Правилника за прилагане

на Закона за интеграция на хората с увреждания. Не се извършва диспансеризация на децата с трайно увреден слух и не се предвиждат профилактични прегледи в следоперативния период. Липсват рехабилитационни центрове в страната.

Омбудсманът постави проблема пред Министерството на труда и социалната политика и Министерството на здравеопазването с цялата му острота и препоръча да бъдат предприети



Мрежа на омбудсманите по правата на децата от Югоизточна Европа

действия за проверка и набяязване на подходящи мерки. За съжаление МТСП отказа включването на слухово-речевия процесор и енергийната му поддръжка в списъка на помощните средства, като посочи, че е необходимо предоставяне на медицински изделия на хората с увреждания да бъде посредством системата на здравеопазването и в частност през НЗОК. От страна на МЗ се прехвърли директно

проблема към НЗОК, които в отговор на препоръките на омбудсмана формално посочиха, че дългосрочната поддръжка на кохлеарните импланти не е част от диагностично-терапевтичния алгоритъм на клинична пътека №17 „злухота-кохлеарна имплантация при лица под 18 години“ и не може да бъде заплащана от НЗОК.

По препоръка на омбудсмана новото ръководство на социалното министерство отново обсъди проблема, като се създаде междуведомствена работна група за разработване на „Механизъм за координация между отговорните институции във връзка с предоставянето на помощни средства, съоръжения и медицински изделия за хора с увреждания“.

Все още остава открит въпросът с достъпа на децата до рехабилитационни центрове и програми.

3. ОБЩЕСТВЕН СЪВЕТ ЗА КООРДИНАЦИЯ ПРИ ОМБУДСМАНА

Омбудсманът споделя разбирането, че защитата на правата на децата не бива да лежи на плещите на една или друга институция, а трябва да бъде основен приоритет на всички държавни и граждански структури и се нуждае от широка обществена дискусия. Именно поради това към омбудсмана се създаде Обществен съвет по правата на детето, който създаде среда за продуктивен диалог. Сред

непосредствените цели на съвета е провеждане на дебати по актуални проблеми в сферата на правата на децата, които много често за съжаление са придобили остър негативен характер и обществената чувствителност и тревога основателно нарастват. В съвета се очерта разбирането, че има необходимост от насърчаване на добрата практика на съответните държавни и граждански структури, без да се потиска или навлиза в правомощията и автономията на всяка от тях. В това отношение омбудсманът базира на широк експертен и обществен капацитет своите политики в защита на правата на децата, като поставя на вниманието на законодателната и изпълнителната власт тенденции и проблеми, които изискват нормативни и управленски решения. Специфична особеност в работата на съвета е постигнатото оперативно сътрудничество и координация между представителите на държавните и неправителствените организации от гледище на правата на децата.

В желанието си за разбирателство и сътрудничество в областта на ефективната защита на правата на децата и за повишаване на тяхното благосъстояние, омбудсманът и Националното представителство на УНИЦЕФ за България вече втора година работят по изпълнението на съвместно подписан меморандум за сътрудничество.

4. КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

По отношение на нормативната среда за защита правата на детето

В тази област действат много и различни по степен нормативни актове, което прави системата за координация и контрол неефективна. Свърхнатовареността със стратегически документи, както на държавно, така и на общинско ниво, обременява системата за закрила и я прави неприемлива за хората;

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА:

- Да се извърши преглед на нормативната уредба, регулираща обществените отношения в областта на закрилата на детето.
- Да се направи анализ на практиката по прилагането им.
- Да се проведе широка обществена дискусия за необходимостта от по-нататъшни промени в законодателството, които да гарантират по-добра координация на пряко ангажираните в защитата на правата на детето държавни и общински органи.

По отношение на системата за закрила на децата

Жалбите са ясен измерител на ефективността на органите за закрила и на удовлетвореността на гражданите от работата им, като се отчитат много ниски нива на доверие. Натоварени с изпълнението на мно-

жество нормативни актове, стандарти за качество и етични правила, социалните работници често загърбват висшите интереси на детето и ги приемат само като морален постулат.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА

- Да се изгради система за кариерно развитие на социалните работници.
- Да се насочат ресурси за укрепване на отделите за закрила на детето с набор от специалисти, което ще даде възможност да се прилага системен и комплексен подход при работата с деца и техните семейства.
- Да се създаде прецизен механизъм за сътрудничество и координация между органите за закрила.

По отношение на ролята на съдебната система за защита на правата на детето

Действащата нормативна уредба и съдебната практика не създават достатъчно гаранции за спазването на правата на детето в правораздавателната система.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА:

- С оглед защита правата на детето, за прилагане на европейски стандарти в областта на правораздаването за деца, да бъде извършена реформа в съдебната система, като се поемат политически ангажименти за установяване на крайни срокове за създава-

не на специализирани съдебни детски състави или детски съд в България.

- Специализирани съдебни детски състави да работят в най-добрия интерес на детето, да прилагат мерки за закрила и да вземат адекватни решения по мерките за наказания.

Омбудсманът подчертава своята загриженост, че в обществото не се познават и не се зачитат в достатъчна

степен правата на децата. Липсва и изградена чувствителност към проблемите на децата с увреждания и децата от ромски произход.

За пореден път, омбудсманът привлича вниманието на органите на властта върху необходимостта от подобряване на политиките на държавата в тази област, от по-добра координация на многобройните институции, които носят пряка отговорност за защитата на правата на детето и за подобряване на техния експертен капацитет.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА

ПРАВАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ТОПЛОФИКАЦИОННИ, ЕЛЕКТРОСНАБДИТЕЛНИ, ВИК, МОБИЛНИ И ИНТЕРНЕТ КОМУНИКАЦИИ И ДРУГИ ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ

60

Защитата на правата на всеки гражданин като потребител е изрична конституционна повеля (чл. 19, ал. 2 от Конституцията). Потребителските права и тяхното ефикасно гарантиране са изведени на преден план и в политиките на Европейския съюз. Омбудсманът на България през последните години осъществява активен граждански контрол върху дейността на доставчиците на обществени услуги – ток, парно, Вик, телефон, интернет.

Анализът на жалбите на граждани до омбудсмана показва недвусмислено, че все още не са преодолените стари стереотипи и лоша инерция както в отношението на държавните органи, които пряко контролират или регулират дейността на тези дружества, така и в отношението на самите дружества към потребителите на техните услуги. Не е преодоляно високомерното пренебрежение към отделния човек и неоправданото чувство за всепозволеност, породено от монополното положение, което имат някои от доставчиците на обществени

услуги. Всичко това води до сериозно обществено напрежение и остро недоволство.

Вярно е, че в България са създадени законови механизми и органи за контрол, но това никак не е достатъчно за гарантиране на правата на потребителите, които често не се съблюдават в необходимата степен или направо са нарушават. Омбудсманът смята, че действащото законодателство не позволява прилагането на съобразени с реалностите гъвкави механизми за постигане на справедливост и гарантиране на правото на избор при ползване на съответната услуга, като например въвеждане на подходяща система от търговски отстъпки и бонуси за клиентите, разширяване на възможностите за избор на начин на разпределение на топлиенергията. Но укрепването на мерките за защита на потребителите изисква не толкова и не само законодателни промени, колкото по-добро прилагане на действащото законодателство.

Омбудсманът неведнъж е изтъквал, че пазарните механизми сами по себе си не

могат изцяло да гарантират най-добрия интерес на хората. Както се подчертава и от Европейската комисия:

„ако пазарните сили не отговарят на общия икономически интерес на обществото, правителствата имат правото, а понякога и задължението, да се намесят. Затова на държавите-членки се предоставя правото да наложат задълженията за обществени услуги на предприятията, когато е необходимо. Държавите са свободни да определят подробностите, доколкото тези задължения имат за цел да отговорят на общите европейски цели и да отговаря на принципите, изложени в директивите“.

В този контекст, омбудсманът изразява загриженост, че организациите на потребителите все още не са включени активно при вземане на решения, които пряко засягат правата на потребителите на обществени услуги. Нещо повече, на практика не работи пълноценно Националният съвет за защита на потребителите, който е консултативен орган към министъра на икономиката и енергетиката, който съгласно чл. 175 от Закона за защита на потребителите би следвало да бъде активен фактор в потребителската защита чрез:

- консултации за министъра на икономиката и енергетиката за провеждане на ефективна потребителска политика;
- изготвяне програми за провеждане на

потребителска политика;

- предложения чрез министъра на икономиката и енергетиката за изменения и допълнения в правното регулиране на защитата на потребителите;
- предложения до съответните държавни органи във връзка с ефективно прилагане на законодателството, свързано със защитата на потребителите;
- становища по проекти на нормативни актове, свързани с правата на потребителите;
- насърчаване сключването на споразумения между сдружения на потребителите и сдружения на търговците;
- участие в обсъждането на други въпроси, свързани със защитата на потребителите.

Това не съответства на разбирането на Европейската комисия за ролята на организациите на потребителите за гарантиране на това, че се прави максимално възможното за постигане на високо равнище на правата на потребителите.

Неравноесието на силите между потребителите и доставчиците на обществени услуги намира ясно изражение и в многобройните оплаквания и въпроси, поставяни от гражданите пред омбудсмана. Трайно е впечатлението, че в резултат на неравносното положение на потребителите на пазара много често се нарушават правата им.

I. РАБОТА ПО ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ

1. Обобщен преглед и статистически данни

През 2009 г. до омбудсмана са подадени 578 (21.5% от общия брой жалби) оплаквания, свързани с предоставяне на обществени услуги. Сред тях проблемите с топлофикационните услуги и дружества, продължават да са сред най-често поставяните от гражданите пред омбудсмана.

Според вида на предоставяната услуга те се разпределят както следва: топлоснабдяване (189 случая), електроснабдяване (158 случая), ВиК (96 случая), телефонни услуги (49 случая), сметосъбиране и сметоизвозване (25 случая). Тук регистрираме и много нисък относителен дял на недопустимите жалби (4.80% от всички разглеждани), които са свързани основно със съдебни решения.

В сравнение с предходната година значително е нарастването на оплакванията,

свързани с електроснабдяването, които са се увеличили двукратно.

Като характерно за 2009 г. може да се определи нарастването на оплакванията срещу мобилните оператори за проблеми и трудности, с които потребителите на мобилни и интернет услуги се сблъскват, въпреки в договорни отношения с Vivacom, M-Tel и Globul и най-вече реалната невъзможност за прекратяване на срочните договори.

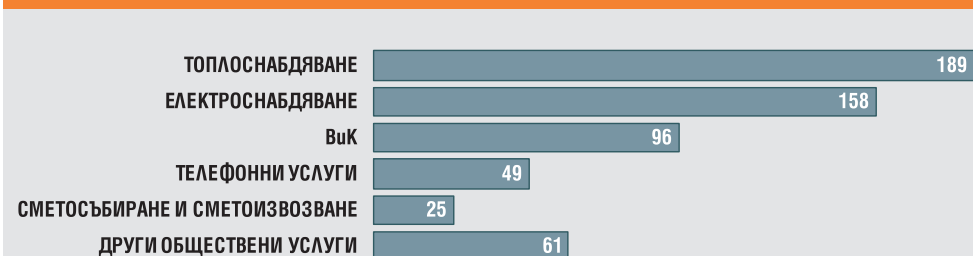
2. Оплаквания от топлоснабдителните услуги

2.1. ЖАЛБИТЕ НА ГРАЖДАНИТЕ СА СВЪРЗАНИ ОСНОВНО С:

■ изчисленото количество на топлинна енергия, отдадена от сградната инсталация - Възраженията им се основават на обстоятелството, че през жилището им не преминават тръби, които отдават топлинна енергия. В жилището си нямат монтирани радиатори и не ползват топла вода. Не са съгласни с разпоредбите на чл.153, ал.1, т. 6, които гласят, че „потребите-

62

Постъпили жалби и сигнали през 2009 г., свързани с предоставяне на обществени услуги



ФИГУРА 1

лите в сграда-етажна собственост, които прекратят топлоподаването към отоплителните тела в имотите си, остават потребители на топлината енергия, отдадена от сградната инсталация на отоплителните тела в общите части на сградата”.

- неправомерно отчетена топлинна енергия от фирмата за дялово разпределение, която е отразена в изравнителната сметка на потребителя;
- искане да се получава ясна точна и разбираема информация за показателите, които формират месечните им суми за топла вода и отопление;
- неправомерно определяне прогнозен дял на топлинна енергия за битово горещо водоснабдяване на отделен имот в месечната фактура;
- нарушено право на отговор на жалба в разумен срок;
- нарушено право на информация;
- наемни отношения между собственик на имота и наемател, свързани със заплащане на топлинната енергия.

2.2. ПРИМЕРИ ЗА ПРОВЕРКИ ПО ЖАЛБИ, ПРИ КОИТО ОМБУДСМАНЪТ Е КОНСТАТИРАЛ НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ И ДОСТАВЧИЦИТЕ НА УСЛУГИ/АДМИНИСТРАЦИЯТА СА СЕ СЪОБРАЗИЛИ С НЕГОВИТЕ ПРЕПОРЪКИ

- а) Нарушено право на заплащане на реално консумираната топлоенергия:
- Възражение срещу начислени количества топлинна енергия.

При проверката се установи, че в изравнителната сметка на жалбоподателя за периода 2004/2005 г. неправомерно е отчетена топлинна енергия на два пломбирани радиатора по максимална мощност от ФДР „Бруната“ ООД.

След намесата на омбудсмана е изготвена втора коригирана изравнителна сметка, в която е приспадната неправомерно изчислената енергия на двата пломбирани радиатора в размер на 597.59 лв. и е направена корекция на сумата за доплащане от 1158.22 лв. на 560.63 лв.

- Възражение срещу начислени количества топлоенергия за необитаем имот

На необитаван имот в ж.к. „Младост-1“ е изготвена изравнителна сметка от ФДР „Директ“ ООД за периода 01.05.2006-30.04.2007 г. по максимална мощност за неосигурен достъп в размер на 2222.61 лв., въпреки писменото уведомление от абоната, че имотът не се обитава.

За установените при проверката нарушения от фирма „ДИРЕКТ“ ООД и за неправомерно начислената сума 2222.61 лв. се препоръча на изпълнителния Директор на „Топлофикация-София“ ЕАД да предприеме действия за анулиране на задължението.

В резултат на препоръката е отменено задължението на собственика в размер на 2222.61 лв. за топлинна енергия към „Топлофикация-София“ ЕАД за периода от 2006 г. до 2009 г.

- **Възражение срещу** Високи месечни сметки за топлинна енергия.

При проверката се установи, че „Топлофикация-София“ ЕАД неправилно е определила месечният прогнозен дял на енергията за топла вода, като вместо 718 кВтч е начислила енергия от 987 кВтч.

По препоръка на омбудсмана са предприети действия за коригиране на месечната сметка за топлинна енергия и надвзетата сума е възстановена.

- **Неправомерно определяне** на прогнозен дял на топлинна енергия за битово горещо водоснабдяване на отделен имот в месечната фактура. До омбудсмана постъпват оплаквания на граждани от високите суми за прогнозно количество топлинна енергия за подгряване на топла вода, отразени в месечните съобщения към фактурите и изготвени от „Топлофикация-София“ ЕАД.

При проверките се установи, че месечно прогнозно количество топлинна енергия за битово горещо водоснабдяване на отделен имот се определя в нарушение разпоредбите на чл.71, ал.2 и ал.3. от Наредба 16-334 от 2007 г. По този начин всички потребители в София получават месечни фактури с неправомерно определени суми за топла вода и отопление.

За установеното нарушение се информира ръководството на „Топлофикация-София“ ЕАД, но не се предприеха адекватни действия.

Следва да се отбележи, че реално консумираното количество топлинна енергия

за битово горещо водоснабдяване от сграда-етажна собственост, между две изравнявания, се определя посредством пет сложни и неразбираеми от потребителите формули, посочени в т.5.2 към методиката за дялово разпределение към Наредба 16-334.

Определената по този начин консумирана енергия за подгряване на един куб. метър гореща вода през отоплителния период, за еднакви месеци, в различните сгради, варира от 60 кВтч. (5 лв.) до 135 кВтч. (11 лв.) и повече.

- **Неправомерно определяне** и разпределение на топлината енергия от „Топлофикация-София“ ЕАД в сгради-етажна собственост, в които не се прилага системата за дялово разпределение.

През последните четири години „Топлофикация-София“ ЕАД разпределя месечната консумираната топлинна енергия между имотите в над 500 сгради-етажна собственост в София, в които не се прилага системата за дялово разпределение, по неясна и неизвестна за потребителите методика.

Разпределението на топлината енергия между имотите в тези сгради се извършва от „Топлофикация-София“ ЕАД по „технология за разпределение на топлината енергия“, разработена през 2006 г. от дирекция „Търговска дейност“, по която „Електронно изчислителния център“ на „Топлофикация-София“ ЕАД и сега формира месечните сметки за топла вода, отопление на сградната

инсталация и отопление на имота на повече от 10.000 потребители в София.

Разработената от дирекция „Търговска дейност“ технологията за разпределение на топлината енергия в сгради-етажна собственост, които не са на топлинно счетоводство, не е одобрена от Министерство на икономиката, енергетиката и туризма и не е публично известна.

Съгласно „технологията за разпределение на топлинната енергия“ количеството на топлинната енергия, отдадена от сградната инсталация, продължава и сега да се определя в размер от 15 до 30%, определен от общото събрание на сградата-етажна собственост, което е в нарушение на разпоредбите на чл. 143, ал.1 от Закона за енергетиката от 2006 г.

Потребителите в тези сгради, са лишени от правото си да получават информация за начислените количества топлинна енергия и за начина на нейното разпределение в месечните фактури, съгласно разпоредбите на чл.7 точка 6 от "Общите условия за продажба на топлинна енергия за битови нужди от „Топлофикация-София“ ЕАД на потребителите в София".

Потребителите по никакъв начин не могат да проверяват месечните си сметки и да упражнят правото си, да предявяват възражения за неправилно начислена сума за топлина енергия в 45-дневен срок, съгласно разпоредбите на чл.33, ал.3 от „Общите условия“.

б) Нарушено право на потребителите на информация:

По повод на многобройните оплаквания срещу изчислените количества топлинна енергия за сградна инсталация, омбудсманът предприе проверка за прилагането на чл. 78, ал. 1 и 2 от Наредба №16-334/2007, а именно: при топлинен товар, намален с над 50% от проектния на сградната и количество на енергията за сградна инсталация, по-голямо от количеството на топлинната енергия за отопление на имотите, топлопреносното дружество е длъжно писмено да уведоми потребителите в сградата-етажна собственост и топлинния счетоводител и да даде предписания за предприемане на коригиращи мерки.

Въпреки уверенията на топлофикационните предприятия, се констатира, че не във всички случаи това тяхно нормативно задължение се изпълнява. Така потребителите са лишени от основното им право на информиран избор за ползване на услугата.

■ Възражение срещу висок процент сградна инсталация.

При проверката в блок 5, „Зона Б-5“, Вх.Б, София се установи висок процент (73.40%) за сградна инсталация в общата изравнителната сметка от ФДР "НЕЛБО" ООД за период 2006/2007 г., а за следващия период 57.24%. „Топлофикация-София“ АД и ФДР "НЕЛБО" ООД не са извършили предвидените действия при такива случаи и не са уведомили потребителите за негативните после-

дици съгласно разпоредбите на т.6.6 и 6.6.1 от методиката и чл.78 ал.1, 2, 3, и 4 от Наредба № 16-344. Това е лишило потребителите от получаване на задължителна информация, предвидена в чл.28, ал.1 и ал.2 от Общите условия за продажба на топлинна енергия за битови нужди и е в нарушение на чл.11, ал.1, т.5 от Общите условия на договорите между „Топлофикация-София“ АД и търговеца.

По препоръка на омбудсмана е извършена проверка, съставен е протокол и потребителите са уведомени за негативните финансови последици върху тях при условията на висок процент сградна инсталация.

Потребителите в сградата-етажна собственост след проведено общо събрание са взели решение и отоплението е прекратено.

Такива примери са и сградите-етажна собственост, в които топлинната енергия, отгадена от сградната инсталация, надвишава енергията за отопление, в ж.к. Връбница с 69% сградна инсталация, във Враца, ул. Вежен № 7 с 59.27% сградна инсталация, в ж.к. Надежда 1, бл. 132 с 53.57% сградна инсталация.

Потребителите в сгради етажна собственост, за които е установена над 50% топлинна енергия за сградна инсталация и са уведомени, също не предприемат действия за защита на правата си, като на общо събрание вземат решение по предложените мерки в кон-

стативните протоколи и за ползването на услугата при променените условия. Очевидно е, че се налага провеждане на подходяща разяснителна кампания за последиците за потребителите в сгради-етажна собственост с висок процент сградна инсталация и активен диалог между потребители и доставчици на услугата топлоснабдяване.

В) Нарушено право на отговор на жалба

■ **Оплакване срещу липса на отговор** от „Топлофикация София“ ЕАД и фирмата за дялово разпределение за предоставяне на информация за основни показатели, формирани задължението на потребителя за консумирана топлоенергия.

Потребителят е информиран от институцията на омбудсмана по поставените от него въпроси.

На топлофикационното дружество е отправена препоръка да предприемат действия за гарантиране правото на отговор в разумен срок.

■ **Оплакване срещу липса на отговор** от „Топлофикация София“ ЕАД относно въпроси, свързани с топлоснабдяването на сгради-етажна собственост.

Установи се, че на изпратеното запитване към топлофикационното дружество не е отговорено. Това е поводът гражданката да се обърне към омбудсмана. Институцията на омбудсмана информира потребителя и обърна внимание на дружеството, че нарушава правата ѝ.

г) Защита на потребителите от прекомерни разходи и допълнителни задължения.

Проблем в това отношение, поставен пред омбудсмана, са възможностите за промяна на периодичността на последващи проверки на топломерите. В свои становища, омбудсманът подчерта, че съгласно действащите закони и подзаконви нормативни актове индивидуалните топломери, за разлика от общите топломери в абонатната станция, са средства за дялово разпределение, а не уреди за търговско измерване по смисъла на § 1, т. 58 от Закона за енергетиката. Като такива те не би трябвало да подлежат на задължителен метрологичен контрол. Допълнителното натоварване на потребителите с разходи за последваща метрологична проверка на индивидуалните топломери, с неясен за техните интереси резултат, ще задълбочи още повече срина на доверието на гражданите към доставчиците на топлинна енергия и към фирмите за дялово разпределение и ще засили чувството им за несправедливост. От проверените топломери има незначителни несъответствия едва в 1.8-3.2 % от случаите, като тези резултати се отнасят както до общите, така и до индивидуалните топломери. В 13 страни-членки на Европейския съюз няма нормативно уреден регламент за последващи проверки на топломерите, а в шест държави те се извършват за срок не по-малък от пет години. Трябва да се обърне внимание също така, че

лабораториите не са достатъчни и не може да се осигури ефективен режим на метрологична проверка на топломерите, без да се създават неудобства за гражданите. Честите демонтажни дейности разрушават целостта на връзките, което налага допълнителни разходи за потребителите. Констатирайки всичко това, омбудсманът отправя следните препоръки към дружествата-доставчици и компетентните държавни органи:

- индивидуалните апартаментни топломери да не подлежат на задължителна последваща метрологична проверка;
- за общите топломери срокът да бъде променен от две на пет години.

Със съжаление следва да се отбележи, че предложението на Българския инсти-



Серхий Холовати, председател на комисията по спазване задълженията и ангажиментите, поети от държавите-членки на Съвета на Европа

тут по метрология е да се промени периодичността на последващи проверки на топломерите от две на пет години, което не отчита негативните последици за потребителите.

г) Защита правото потребителите на ясна точна и разбираема информация за показателите, които формират месечните им суми за топла вода и отопление.

По повод проверки на омбудсмана по жалби на потребители се констатира, че изравнителните сметки не съдържат минимално изискуемата информация, регламентирана в Приложение 1, 2, 3 и 4 към „Общите условия на договорите между „Топлофикация-София“ ЕАД и търговеца за извършване на услугата дялово разпределение на топлинна енергия между потребителите в сграда-етажна собственост“. Освен това, в голяма част от тях липсва задължителна информация на основни стойностни показатели, които формират сумата за отопление на абоната и не предоставят възможност на потребителите сами да направят изчисление за консумираната от тях енергия.

Омбудсманът препоръча на Министерския съвет да предприеме действия за привеждане на минималния обем информация в съответствие с чл.13 „Измерване и информативни сметки за енергийно потребление“ на Директива 2006/32/ЕО на Европейския парламент, както и въвеждане на стандартни изравнителни сметки и фактури.

В изпълнение на тези препоръки бе сформирана експертна група за изготвяне на образец на ново съобщение към фактурата, за подобряването на което омбудсманът предложи нови 23 изменения и допълнения. Предложенията са приети и са отразени в новия образец на съобщението към месечната фактура.

Заклучението на омбудсмана, въз основа на констатациите от множеството проверки по жалби и сигнали на граждани, е, че отговорните институции не предприемат мерки за защита на основни права на потребителите и години наред те се нарушават.

Като отчита високата социална значимост на услугата топлоснабдяване, омбудсманът намира за необходимо още веднъж да подчертае, че са необходими радикални, дългосрочни и справедливи решения, които да гарантират правата на потребителите на топлинна енергия, да създадат възможности за избор на начините на отопление и за упражняване на ефикасен контрол върху топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство.

3. Оплаквания от електроснабдителните услуги

Доставките на електроенергия са един от най-важните елементи за осигуряването на социално и териториално сближаване, икономическа стабилност

и устойчиво развитие, а оттам и за успешното включване на гражданите в обществения и икономическия живот.

Омбудсманът с тревога констатира, че често се нарушават редица права на потребителите на електрическа енергия, като например:

- правото на достъп до разпределителни и преносни мрежи и инсталации;
- правото на информация;
- правото на отговор в разумен срок,

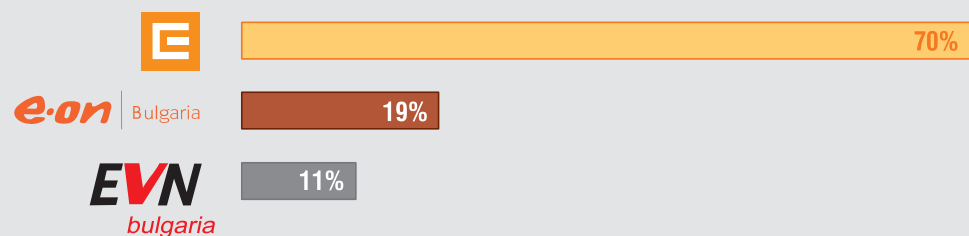
Освен това, от работата по жалби и сигнали на граждани, от обществените настроения, от нарастващото обществено недоверие, се налага убеждението, че липсва диалог с потребителите, които все още не са поставени в центъра на вниманието на енергийните доставчици. Това води до неразбиране и съпротива дори и срещу предприети мерки, които са наложена практика в редица европейски страни, като отчитането на потребената електрическа енергия на по-дълги периоди.

3.1. ЖАЛБИТЕ И ВЪЗРАЖЕНИЯТА НА ГРАЖДАНЕТЕ СА СВЪРЗАНИ ОСНОВНО С:

- неспазване на срокове за присъединяване към електроразпределителната мрежа;
- неправилно начисляване на задълженията за консумирана електрическа енергия
- завишени сметки;
- некачествено електрозахранване;
- прекъсване на електроснабдяването поради неплатени сметки;
- непредоставяне на фактури за консумираната електрическа енергия;
- отчитане на консумираната ел. енергия на три месеца от ЧЕЗ България АД;
- отказ за изплащане на обезщетение за нанесени материални вреди;
- съдействие за възстановяване на прекъснато електрозахранване;
- съдействие за споразумение за разсрочено плащане;
- съмнение в точността на електромера.

Жалбите и сигналите срещу отделните електроразпределителни дружества се разпределят както следва:

Постъпили жалби и сигнали през 2009 г., срещу отделните електроразпределителни дружества



ФИГУРА 2

3.2. ПРИМЕРИ ЗА ЖАЛБИ, ПО КОИТО ПРОВЕРКИТЕ НА ОМБУДСМАНА СА КОНСТАТИРАЛИ НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ И ДРУЖЕСТВАТА-ДОСТАВЧИЦИ/ АДМИНИСТРАЦИЯТА СА СЕ СЪОБРАЗИЛИ С НЕГОВИТЕ ПРЕПОРЪКИ

а) Нарушено право на заплащане на реално консумираната електроенергия:

- **Оплакване на потребител** от София срещу "ЧЕЗ Електро България" АД за завишени сметки за електрическа енергия.

След извършената проверка в "ЧЕЗ Електро България" АД се установи, че оспорените показания на електромера за периода 30.01.2009г.-30.04.2009г. не отговарят на действителните.

По препоръка на омбудсмана показанията на електромера за дневна и нощна тарифа са коригирани. Издадено е данъчно кредитно известие, с което е възстановена сумата от 154,25лв.

- **Жалба срещу „Е.ОН България Мрежи“ АД** от потребител от с. Каран Върбовка, област Русе, във връзка с неправилно извършена корекция за неизмерена електрическа енергия. Оспорва се периодът, за който е изчислено и коригирано количеството пренесена електроенергия – 180 дни, от 01.01.2009г. до 29.06.2009г.

При извършване на проверката се установи, че електроенергията към дома на потребителя е прекъсната от ел. специалисти през м. юни 2009г., което е достатъчно доказателство за начал-

ната дата на неизмерване и следва от тази дата да се начисли неизмерената електрическа енергия.

По препоръка на омбудсмана от „Е.ОН България Мрежи“ АД е извършена корекция на периода на неизмерване на електрическа енергия от 01.01.2009г.-29.06.2009г. на 15.06.2009г.-29.06.2009г.

- **Оплакване срещу „ЧЕЗ Разпределение България“ АД** от потребител от София във връзка с отчитане показанията на електромера само на дневна тарифа. Показанията на електромера за нощна тарифа не са се променяли от 08.03.2008г. до 20.01.2009г, въпреки че гражданинът е информирал дружеството за този проблем.

По препоръка на омбудсмана се извърши проверка на средството за търговско измерване от служители на „ЧЕЗ Разпределение България“ АД, като се потвърди основателността на оплакването.

Извършени са корекции на сметките за консумирана електрическа енергия за месечни отчети - септември, октомври, ноември 2007г.; март, април, юли 2008г. и април 2009г. В присъствието на потребителя електромерът е сменен, за което е съставен констатилен протокол.

Поднесено е и извинение на жалбоподателката за причиненото неудобство.

- **Жалба от потребител** от София срещу „ЧЕЗ Разпределение България“ АД относно наличие по партидата му за електрическа енергия на неизплатени задължения на предишния собственик.

При извършената проверка се установи, че неизплатените задължения, натрупани от предишния собственик, се водят по партидата за имота на жалбоподателя и при проверка на сметката му по ИТН излизат, макар и на друго име.

По препоръка на омбудсмана Електро-снабдителното дружество първо коригира данните в системата, като чуждите задължения не фигурираха повече във фактурите на потребителя. По този начин при касовото плащане на задълженията проблемът бе преодолян, тъй като при него има възможност да се плаща по фактури и не се налага всеки път да се обяснява на касите, че задълженията не са негови. Плащането по системата ерау, обаче, все още бе невъзможно, тъй като програмата изисква задаване на ИТН, при което отново излизат неплатените чужди сметки.

След проведените повторно разговори със служителите на дружеството и по настояване на омбудсмана проблемът окончателно бе решен - задълженията на предишния собственик на имота не се водят вече на ИТН на потребителя и при задаването му при проверка на сметките му, вече излизат само неговите задължения. С това неудобствата и пречките за плащане на консумираната електроенергия по електронен път са преодолени окончателно.

б) Посредничество на омбудсмана при постъпили искания за постигане на споразумение за разсрочено плащане на задължения за консумираната

електроенергия и възстановяване на електрозахранването:

■ **Искане на съдействие** от потребител от София за разсрочване на задължения за консумирана електрическа енергия към "ЧЕЗ Електро България" АД за периода от 05.04.2008г. до 16.07.2009г.

Вземайки предвид тежкото здравословно положение на жалбоподателя, бе отправена препоръка на електроснабдителното предприятие за споразумение относно дължимите суми

С посредничеството на омбудсмана се постигна съгласие за разсрочване на задълженията на шест равни месечни вноски, без първоначална вноска от 30% върху дължимата сума, за което се подписа споразумителен протокол и електрозахранването на имота бе възстановено.

■ **Искане на потребител** от София за постигане на споразумение с "ЧЕЗ Електро България" АД за разсрочено плащане на задължения за консумирана електрическа енергия и възстановяване на електрозахранването на имота.

Омбудсманът отправи препоръка към електроснабдителното дружество, имайки предвид тежкото здравословно състояние на гражданина, който е инвалид първа група с придружител, да разсрочат задълженията на вноски от по 70 лева.

С посредничеството на омбудсмана се постигна споразумение и се възстанови електрозахранването.

■ **Искане от потребител** от гр. Плевен със сериозни социални проблеми за

съдействие за разсрочено плащане на задължения за консумирана електроенергия към "ЧЕЗ Електро България" АД в размер на 414,63лв.

По препоръка на омбудсмана се постигна споразумение и задълженията са разсрочени на седем вноски от по 61,42лв. без първоначалната вноска от 30%.

Освен това електрозахранването на имота бе възстановено.

■ **Искане на съдействие** от потребител от София за разсрочено плащане на задължения за консумирана електроенергия към "ЧЕЗ Електро България" АД в размер на 1 090лв.

Потребителят живее в жилището, но не е титуляр на партидата и е в съдебна процедура относно собствеността му. Получава лична пенсия за инвалидност в размер на 150лв. и не е по силите му да плати дължимата сума наведнъж. Като причина за неизпълнение на задълженията си към дружеството е посочил преосвидетелстването на заболяването му през януари месец 2009г. До изчакване на решението на ТЕЛК е бил лишен и от тези средства.

С посредничеството на омбудсмана се постигна споразумение за разсрочване на задължението. Подписа се споразумителен протокол за разсроченото му плащане на 12 вноски и електрозахранването на имота бе възстановено.

В) Нарушено право на потребителите на информация:

■ **Оплакване от потребител** от гр. Ва-

рна срещу „Е.ОН България“ ЕАД за неполучаване на фактури за потребената електрическа енергия.

След извършената проверка в „Е.ОН България“ ЕАД се установи, че грешка на служител на подизпълнителя е причина да не получава фактурите си за потребената електрическа енергия.

По препоръка на омбудсмана са предприети действия от компанията. Гражданинът е информиран за начина, по който ще получава фактурите си за консумирана електроенергия.

Дружеството поднесе извинение на потребителя за проявената небрежност.

■ **Оплакване от потребител** от София срещу "ЧЕЗ Електро България" АД във връзка с неполучаване на съобщения за дължими суми за консумирана електрическа енергия.

При извършената проверка се установи, че в информационната система за абонатния номер адресът, който е подаден за отпечатване на фактурата и разнос от куриерската фирма е непълен. След направеното допълнение по препоръка на омбудсмана е направено допълнение и правата на потребителя са възстановени.

■ **Жалба от потребител** срещу "ЧЕЗ Електро България" АД относно неполучаване на фактури за консумирана електрическа енергия от живущите в жилищна кооперация в София.

При проверката се установи, че в базата данни на дружеството сградата е записана с друг адрес. По препоръка на

омбудсмана данните са коригирани и проблемът е преодолян.

■ **Оплакване от потребител** от гр. Горна Оряховица срещу "Е.ОН България Продажби" АД.

След проверка в "Е.ОН България Продажби" АД и констатиране на проблема се удовлетвори искането на потребителя да получава фактурата по електронната си поща.

■ **Жалба от гражданин** от с. Тюркмен, община Брезово срещу „ЕВН България Електроразпределение“ АД, Клиентски енергоцентър – гр. Раковски: Във връзка неправилно орязване на клони на дървета в частен имот в селото.

При проверката се установи, че извършеното е част от подготовката на електроразпределителната мрежа за безопасна работа през зимния период и се извършва периодично. То е в съответствие с изискванията на Наредба №9 от 09.06.2004 г. за техническата експлоатация на електрически централи и мрежи и Наредба № 16 от 09.06.2004 г. за сервистите на енергийните обекти.

Във връзка с оплакването на жалбоподателя по случая до КЕЦ – гр. Раковски своевременно е изпратен отговор, с приложен снимков материал. В отговора си началникът на КЕЦ – гр. Раковски, обръща внимание на необходимостта собствениците на имоти сами да се погрижат за почистването на дърветата в близост до електропреносната мрежа и да ги приведат в съответствие с изискванията.

Имайки предвид изложеното в жалбата, че е практика окастрянето на дърветата да се извършва без преди това собствениците да бъдат предупредени, което се потвърди и от кмета на с. Тюркмен, националният омбудсман препоръча на началника на КЕЦ – гр. Раковски да се въведе механизъм, осигуряващ предварителното информиране на гражданите и евентуалното им включване в тези дейности. Още повече, че това е предвидено и с разпоредбите на Наредба № 16.

Получи се отговор, че дейността ще бъде съобразена с препоръките на омбудсмана.

2) **Нарушено право на достъп до услугата електроснабдяване:**

Трябва да се припомни, че Европейският парламент в Резолюция от 19 юни 2008 г. относно Европейската харта за правата на потребителите на енергия, като посочва, че енергийните доставки са ключов елемент с оглед на успешното участие на гражданите в обществения и икономическия живот, подчертава, че европейските потребители на електроенергия и газ имат правото да се ползват от универсалното право да бъдат свързани към мрежи и снабдявани с електроенергия и газ на разумни, прозрачни, недискриминационни и ясно съпоставими тарифи и цени, включително адаптиране на цените в резултат на съответни механизми за индексване.

Основните проблеми, свързани с достъп до услугата електроснабдяване, които се очертават от оплакванията на гражданите са:

- прекъснато електроснабдяване;
- неспазване на срокове по сключени договори с енергийните предприятия за присъединяване към електроразпределителните мрежи;
- некачествено електрозахранване.

Такива примери са:

- **Оплакване от гражданин** от гр. Сливен за невъзможност да ползва предоставено общинско жилище поради прекъснато електрозахранване за неплатени сметки от предишния наемател.

След извършената проверка в Община Сливен омбудсманът отправил препоръка да се предприемат адекватни действия по възстановяването на електрозахранването, тъй като собственикът на обекта - Общината, е солидарно отговорен за задължението на наемателя в общинското жилище към "ЕВН България Електроснабдяване" АД.

След откриване на нова партида на имота електрозахранването в общинското жилище е възстановено.

- **Оплакване от гражданин** от гр. Варна за липса на електрозахранване на имот поради повреда в захранващ кабел.

При проверката се установи, че "Е.ОН България Мрежи" АД не може да се ангажира с отстраняване на повредата, тъй като не е собственик на електрозахранващата мрежа. Същата е изградена на кооперативни начала от собствениците на имоти във Вилната зона и поддържането ѝ е ангажимент

на кооперацията-собственик.

- **Оплакване от гражданин** от София срещу "ЧЕЗ Разпределение България" АД за забавяне сключването на договори за присъединяване към електроразпределителната мрежа на обекти в с. Негован, община

След извършената проверка в "ЧЕЗ Разпределение България" АД се установи, че за новообразуваните квартали № 35, 43 и 44 в района на с. Негован и планираното застрояване е предвидено изграждане на нов трафопост. Тъй като до настоящият момент за района все още няма издадена виза за проучване и проектиране на трафопоста/предпоставка за сключване на договор/, не могат да се сключат договорите за присъединяване към разпределителната мрежа, в които ще се уредят сроковете и задълженията на електроразпределителното дружество за изграждане на съоръженията.

- **Жалба от гражданин** от гр. Враца срещу "ЧЕЗ Разпределение България" АД за забавено присъединяване на обект към електроразпределителната мрежа.

При проверката се установи, че дружеството не е получило все още заповедта за одобрение на частичното изменение ПУП от Общината, след което ще продължи процедурата по издаване на разрешение за строеж.

- **Оплакване от гражданин** от гр. Благоевград относно неспазване на срока от "ЧЕЗ Разпределение България" АД за присъединяване на обект: „Помпа

за напояване на земеделска земя" в м. "Шейтаница", землище гр. Благоевград.

При проверката се установи, че причината за забавянето е, че мрежата ниско напрежение за електрозахранване в района не е собственост на електроразпределителното предприятие. Независимо, че обстоятелствата относно захранването на мрежата НН са били известни още през 2006г., когато е издадено и становището за присъединяване, три години не са били достатъчни да се реши проблема.

■ **Оплакване от гражданин** от гр. Разлог относно неизпълнение на договор от "ЧЕЗ Разпределение България" АД за присъединяване на обект към електроразпределителната мрежа.

Установи се, че срокът за изграждане на съоръженията съгласно договора е до 16.01.2009г. Едва през м. декември 2008г. служители на дружеството са изготвили части „Електро“ и „План за безопасност и здраве“ към проекта за външно електрозахранване на обекта. Части „Геодезия“ и „Временна организация на движението“ са възложени на определени с процедури правоспособни лица съответно на 31.10.2008г. и 01.04.2009г. На 22.07.2009г. в Община Разлог е подадена молба за издаване на разрешението за строеж на съоръженията за присъединяване. Разрешение за строеж е № 145/11.11.2009г.

Заклучението на омбудсмана е, че от „ЧЕЗ Разпределение България“ АД са могли и са били длъжни да вземат предвид необходимото технологично време за изготвянето на проектите

още при сключване на договора за присъединяване.

■ **Оплакване от** инициативния комитет на живущите във Вилна зона "Ранова нива", община Нови Искър за липса на електрозахранване във Вилната зона.

Установи се, че за електрозахранване на Вилната зона е необходим нов трансформатор, но "ЧЕЗ Разпределение България" АД не разполагат с терен за изграждането му. По препоръка на омбудсмана се проведе среща между представители на дружеството и кмета на общината. Постигна се съгласие за стартиране на процедура по изменение на устройственния план на Вилната зона, след което предстои издаване на виза за проучване и проектиране на трансформатор и учредяване право на строеж на подходящо за целта място.

■ **Жалба от гражданин** от гр. Варна относно неспазване на срокове от „Е.ОН България Мрежи“ АД за присъединяване на обект към електроразпределителната мрежа.

При проверката се установи, че забавянето се дължи на неизяснена граница на собственост. След предприетите действия договорът за присъединяване на гаражната клетка е изпълнен.

■ **Оплакване от гражданин** от гр. Трявна относно некачествено предоставяне на услугата електроснабдяване в с. Долни Рагковци и с. Горни Рагковци.

След извършената проверка в енер-

гийното предприятие се установи, че причината за некачественото електроснабдяване е в съществуващите съоръжения. Необходимо е да се придобие собствеността върху имот, за да се построи нов трафопост.

Налага се изводът, че основните причини за забавено присъединяване към електро-снабдителната мрежа са свързани с:

- необходимостта от изграждане на нови съоръжения;
- уреждане на собствеността върху терените;
- изпълнение на процедури по Закона за устройство на територията;
- изкупуването от лицензираните енергийни предприятия на обекти и съоръжения, представляващи елемент от съответната преносна или разпределителна мрежа, които са собственост на трети лица и др.

За гарантиране правото на гражданите на достъп до услугата електроснабдяване, омбудсманът препоръчва в кратки срокове отговорните институции

– Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на икономиката, енергетиката и туризма – да направят преглед на действащото законодателство и предложат ефикасни механизми за присъединяване на потребителите към електроразпределителните мрежи.

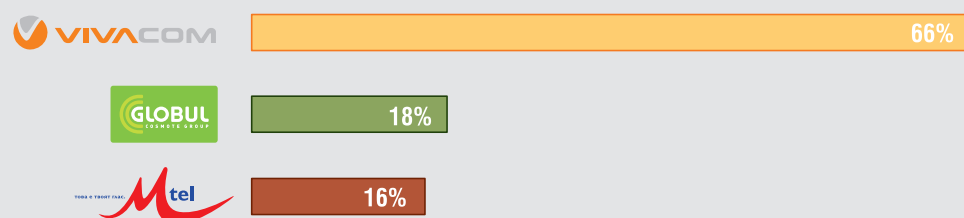
4. Оплаквания от телефонни и интернет услуги

4.1. ЖАЛБИТЕ И ВЪЗРАЖЕНИЯТА НА ГРАЖДАНЕТЕ СА СВЪРЗАНИ ОСНОВНО С:

- некачествено предоставяне на интернет услуга;
- некачествено предоставяне на телефонна услуга;
- липса на мобилно покритие;
- неоснователно начислени суми;
- искане на съдействие за прекратяване на автоматично подновен срочен договор без заплащане на неустойки.

Жалбите и сигналите срещу телекомуникационните дружества се разпределят както следва:

Постъпили жалби и сигнали през 2009 г., срещу телекомуникационните дружества



ФИГУРА 3

4.2. ПРИМЕРИ ЗА ПРОВЕРКИ ПО ЖАЛБИ, ПРИ КОИТО ОМБУДСМАНЪТ Е КОНСТАТИРАЛ НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ И ДРУЖЕСТВАТА- ДОСТАВЧИЦИ/АДМИНИСТРАЦИЯТА СА СЕ СЪОБРАЗИЛИ С НЕГОВИТЕ ПРЕПОРЪКИ

а) Нарушено право на реално заплащане на услугата:

- **Оплакване от потребител** от гр. Русе срещу БТК АД относно неправомерно начислени суми за интернет услугата БТК ADSL.

От БТК АД е предложена услуга - тестване на безплатен интернет. С куриерска фирма през месец февруари 2008г. е доставен модем, който е било невъзможно да се инсталира. Независимо от това, в сметката през м.април.2008г. са начислени 50.04лв. без ДДС за интернет услуга, която не е ползвана. Поради неплащането им телефонният пост е спрян. Подгадените многократно жалби до БТК АД не са довели до положителен резултат.

След извършената проверка и по препоръка на омбудсмана задълженията за услугата БТК ADSL са сторнирани и е предложено да се възстанови телефонният пост.

- **Оплакване от потребител** от с. Цаляпица, област Пловдив срещу БТК АД във връзка с начислена неустойка за прекратяване на услугата БТК ADSL.

На 09.06.2009г. при посещение в БТК Център е поискал да прекрати догово-

ра от 11.06.2008г. за предоставяне на ADSL услуги, сключен за срок от 12 месеца. Върнал е ADSL пакета и е подписал даденото му заявление/договор с уверение, че по този начин услугата се счита за прекратена и няма да претърпи никакви санкции. Въпреки това му е начислена неустойка за прекратяване на услуга ADSL Тетро-12 месеца в размер на 247,88лв.

След извършената проверка и по препоръка на омбудсмана от БТК АД се извърши корекция на начислената неустойка за закриване на ползваната услуга БТК ADSL Тетро, като е издано кредитно известие на стойност 198,30лв.

- **Жалба от потребител** от София срещу БТК АД за неправомерно начислени суми за телефонен пост в с. Михалци, община Павликени.

От 30.10.2008г. до 01.06.2009г. телефонният пост е бил спрян и са плащани само абонаментни такси в размер на 6,00лв., а за месеците юни и юли – 13,80лв.. След извършената цифровизация на телефоните в селото жалбоподателката е установила, че телефонният номер е предоставен на друг абонат, въпреки че е заплащала месечни такси за него.

След извършената проверка в БТК АД и по препоръка на омбудсмана компанията извърши корекция на сметката за сумата от 32,86лв.

б) Нарушено право на качествена услуга:

- **Оплакване от кмета** на с. Долна Липница, община Павликени срещу "МО-

БИЛТЕЛ" ЕАД във връзка с липса на мобилно покритие в селото. Въпреки многобройните сигнали и жалби до М-Тел, от дружеството не са се ангажирали със срок за отстраняване на проблема.

След извършената проверка в "МОБИЛТЕЛ" ЕАД се установи, че причината за затрудненията при ползване на мобилните услуги се дължи на извършваната замяна на съоръжението в с. Обединение, обслужващо мобилната мрежа в района. Тези действия са предприети поради технически причини, нетърпящи отлагане. Мобилното покритие на мрежата им в региона е напълно възстановено.

■ **Жалба до омбудсмана** от потребител от с. Кулина Вода, община Белене, във връзка с липса на мобилно покритие в селото.

След извършената проверка в "МОБИЛТЕЛ" АД, "КОСМО БЪЛГАРИЯ МОБАЙЛ" ЕАД и БТК АД се установи, че основната причина за липсата на мобилен обхват не е неизпълнение на задължението относно етапите на изграждане, развитие и разширяване на мрежата по издадените им индивидуални лицензи, а е спецификата на географския релеф в и около селото, който затруднява осигуряването на мобилен сигнал. М-Тел уверяват омбудсмана, че ще обмислят технически възможности за по-нататъшно развитие на мрежата в района като част от дългосрочната си стратегия за оптимизиране на обществената електронна съобщителна

мрежа. От Глобул очакват да приключи процедурата за отдаване под наем на имот, собственост на община Белене. След получаване и на разрешително за строеж ще пристъпят към изграждане на специална базова станция, която ще осигури покритие и на с. Кулина Вода. VIVATEL, отчитайки предложението на омбудсмана за подобряване на покритието в селото, започна предприемане на необходимите действия за проучване и осигуряване на услугата.

■ **Жалба от потребител** от София във връзка с некачествено предоставяне на телефонна услуга от БТК АД

След извършената проверка и по препоръка на омбудсмана за периода, в който ползването на услугата е било затруднено, е извършена корекция на месечната сметка от БТК АД, като е издадено кредитно известие за сума, равняваща се на две месечни абонаментни такси.

■ **Оплакване от потребител** от с. Казичене във връзка със заплащаната месечна цена за план „Vivacom Net City“.

При проверката се констатира, че съгласно официалните правила на тарифния план модемът следва да е безплатен - включен в промоционалния пакет с обща цена 15лв. с ДДС. Въпреки това от БТК АД неоснователно му начисляват две месечни такси: Vivacom Net City- Take-Away - 12,50лв. без ДДС и Vivacom Net WiFi модем - 2,00лв. без ДДС. С данъчно кредитно известие се извърши корекция във връзка с некоректно

то таксуване на модема за периода от 19.05.2009г. до 13.01.2010г.

В) Посредничество на омбудсмана при постъпили искания, свързани с телефонни услуги:

- **Искане на съдействие** от потребител от гр. Плевен за предсрочно прекратяване на договор за услугата БТК ADSL без заплащане на неустойки

След извършената проверка омбудсманът отправя препоръка до компанията, вземайки предвид затрудненото материално положение на потребителя, причината за прекратяване на договора, да се стигне до приемливо и за двете страни решение, а именно да се прекрати договора по взаимно съгласие. Дружеството възприе аргументите на омбудсмана и неустойката в размер на 105лв.е опростена.

4.3. ЖАЛБИ И СИГНАЛИ СРЕЩУ М-TEL, VIVACOM И GLOBUL ОТНОСНО АВТОМАТИЧНОТО ПОДНОВЯВАНЕ НА СРОЧНИТЕ ДОГОВОРИ ЗА МОБИЛНИ И ИНТЕРНЕТ УСЛУГИ

През 2009 г. до омбудсмана все по-често постъпват жалби и сигнали за проблеми и трудности, с които потребителите на мобилни и интернет услуги се сблъскват, встъпвайки в договорни отношения с Vivacom, M-Tel и Globul. Потребителите изразяват недоволство от заложеното в индивидуалните договори условие, според което, ако не е подадено в срок писмено предизвестие за прекратяване на срочен договор, последният се подновява авто-

матично за една година. В случай на предсрочно прекратяване на подновения договор от страна на абоната компаниите са предвидили заплащането на неустойка в размера, предвиден при прекратяване на първоначалния срок – месечните такси до края на действието на договора. По този начин, в по-голямата си част, потребителите са изправени пред невъзможността да могат свободно и безпрепятствено да се ползват от услугите на различните оператори и се сблъскват с установени лоши практики и порочни механизми.

Такива примери са жалби с искания за съдействие за прекратяване на автоматично подновени срочни договори от потребители от гр. Свищов, от София, от гр. Бургас, от гр. Поморие, от гр. Кюстендил и др.

По повод на постъпилите оплаквания се направи:

- Анализ на общите условия за предоставяне на услуги от компаниите по отношение регламентирането на условията за продължаване и прекратяване на индивидуални договори;
- Анализ на клаузите относно сročността на договора и условията за подновяване на база на предоставени от потребители индивидуални договори;
- Анализ на релевантните нормативни актове от националното и европейското законодателство;
- Анализ на съществуващите практики в тази област в други европейски държави;

- Оценка на въздействието на съществующите практики върху правата на потребителите.

Като взе предвид резултатите от направеното проучване, институцията на омбудсмана направи следните констатации:

- Правото на избор на потребителите се нарушава от операторите на мобилни и интернет услуги
- При сключване на потребителски договори операторите на мобилни и интернет услуги прилагат неравноправни /несправедливи/ клаузи

а) Относно нарушеното право на избор:

Компаниите злоупотребяват с влиянието си, като в значителна степен накърняват свободата на избор на средния потребител по отношение на предоставяната услуга, като предлагат договори за предоставяне на услуга при едни и същи специални условия, които предвиждат автоматичното им подновяване, ако не е подадено писмено предизвестие за прекратяването му. На практика потребителите се натъкват на еднотипно поведение.

Мобилните оператори прилагат механизми, които водят до значителни затруднения на абонатите при предприемане на действия по прекратяването на договорите, като:

- забавено регистриране на подадено в срок предизвестие от служителите;
- изисквания за допълнителни действия по прекратяването, които не са изрично

посочени в индивидуалните договори;

- упорито и нежелано увещаване по телефон.

Важно е да се отбележи, че трудностите, които срещат българските потребители в желанието си да сменят доставчика на мобилни услуги, са в противовес с линията на общностната политика по улесняване на постъпките и процедурите при смяна на доставчици по отношение на най-важните услуги на гребно.

б) Относно прилагането на неравноправни /несправедливи/ клаузи при сключване на потребителски договори операторите на мобилни и интернет услуги:

Потребителите са поставени в неравностойно положение, тъй като са лишени от правото да оказват влияние върху съдържанието на договорите. При сключване на индивидуалните договори за предоставяне на мобилни и интернет услуги реално не се осъществява договаряне между страните, тъй като доставчикът предлага предварително подготвени, на практика типови договори. Това е в нарушение на Закона за защита на потребителите, защото:

Съгласно чл. 146, ал.1 и 2 от Закона за защита на потребителите относно неравноправните клаузи в потребителските договори, не са индивидуално уговорени клаузите, които са били изготвени предварително и поради това потребителите не е имал възможност да влияе върху съдържанието им, особено в

случаите на договор при общи условия (съответства на чл.3, §1 и §2 от Директива 93/13/ЕИО).

Потребителите са принудени да заплатят неустойки в несправедливо висок размер при прекратяване на автоматично подновен срочен договор, което влияе на икономическото им поведение.

Предвидената неустойка за потребителя при предсрочно прекратяване на срочен договор, след като същият е бил автоматично подновен след изтичане на първоначалния срок, е несъразмерно висока спрямо щетите, които евентуално мобилният оператор би претърпял. Тук следва да се припомни, че съгласно чл. 143, т. 5 от ЗЗП неравноправна клауза в договор, сключен с потребител, е всяка уговорка в негово вреда, която не отговаря на изискването за добросъвестност и води до значително неравновесие между правата и задълженията на търговеца или доставчика и потребителя, като задължава потребителя при неизпълнение на неговите задължения да заплати необосновано високо обезщетение или неустойка.

5. Оплаквания от ВиК услуги

5.1. ЖАЛБИТЕ И ВЪЗРАЖЕНИЯТА НА ГРАЖДАНЕТЕ СА СВЪРЗАНИ ОСНОВНО С:

- несвоевременно отстраняване на аварии;
- изграждане на самостоятелни индивидуални водопроводни отклонения;
- ускоряване завършването на строителството на водопроводни и кана-

лизационни колектори по отделните инвестиционни програми;

- преразпределението на количества потребена питейна вода, получени като разлика в отчета на общия водомер и сбора от отчетите на индивидуалните водомери;

5.2. ПРИМЕРИ ЗА ПРОВЕРКИ ПО ЖАЛБИ, ПРИ КОИТО ОМБУДСМАНЪТ Е КОНСТАТИРАЛ НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ И ДРУЖЕСТВАТА ДОСТАВЧИЦИ/АДМИНИСТРАЦИЯТА СА СЕ СЪОБРАЗИЛИ С НЕГОВИТЕ ПРЕПОРЪКИ

а) Нарушено право на качествена услуга:

- Оплакване от потребители от София, кв. „Лозенец“ срещу „Софийска вода“ АД за изтичане на отпадни води в основите на блока, които през стените преминават в коридора на мазето.

При проверката се установи, че топлофикационният канал с топлопровода, захранващ три блока, изпълнен по проект на „Енергопроект“ през 1989/1990г., е с наклон към камерата за отводняване в канализацията. Канализацията е направена на дълбочина средно на 0,6 м от дъното на топлофикационния канал. Запушването на канализацията на пресечката между ул. „Персенк“ и ул. „Драгалевска“ води до запълване на топлофикационната камера с фекални води, които по топлофикационния канал се връщат и пълнят абонатните станции на трите блока и мазетата на сградите. По препоръка на омбудсмана се извърши

продухване на блоковете отклонения към централната канализация, минаваща по ул. „Драгалевска“ и изтичането на отпадните води бе преустановено.

■ **Оплакване от потребители** от София, ж.к. „Дианабад“, срещу „Софийска Вода“ АД за неосигурено нормално подаване на топла вода. Такова оплакване е подадено до гружеството през м. юли 2009 г., но не са предприети действия.

При извършената се установи, че съществуващото съоръжение в жилищната сграда, осигуряващо постоянно топла вода, не поддържа необходимото налягане на студена вода. По препоръка на омбудсмана незабавно е доставена и монтирана нова хидрофорна система, осигуряваща ежедневно нормално подаване на топла вода на потребителите.

■ **Жалба от потребител** от с. Войводино, община Марица във връзка със забавено изграждане на канализационен колектор по ул. „Коми“ с. Войводиново и свързаните с него видове работи по възстановяване на водопровода за питейна вода, улиците и тротоарните настилки.

По препоръка на омбудсмана се пренасочиха ресурси за доизграждане на канализационния колектор. Освен това „Вик“ ООД, гр. Пловдив изпълни поетия ангажимент за подмяна на временно изградения водопровод от ф3/4“ в пропадналия участък с постоянен нов от тръби „РЕНД“ ф90, достатъчен да реши проблемите с осигуряването на нормал-

но водоснабдяване на живущите в селото и съответстващ на проекта. Фирмата изпълнител възстанови ул. „Коми“, която е селски път.

■ **Оплакване от потребител** от София, в ж.к. „Св. Троица“, във връзка с нарушеното водоснабдяване.

По препоръка на омбудсмана за отстраняване на констатираните смущения във водоснабдяването „Софийска Вода“ АД предприе действия, като се извърши регулация на налягането за района, почистени са филтрите на отклоненията за сградите и водоснабдяването се нормализира.

■ **Жалба от потребители** от София, кв. „Бояна“ относно нарушеното водоснабдяване с питейна вода на имот.

При проверката се установи, че има регистрирани няколко последователни аварии в „Дневник за регистриране на аварии“ на водопроводната мрежа в района. Въпреки че те се отстраняват, водоснабдяването на къщите в района е некачествено. По препоръка на омбудсмана за преодоляване на проблемите с водоснабдяването в района „Софийска Вода“ АД включи в Програмата си за 2010 г. подмяна на главния водопровод в района, както и на отклоненията за отделните къщи към него.

б) Нарушено право на индивидуално отчитане и заплащане на консумираната вода:

■ **Оплакване от потребител** София, кв. „Орландовци“, срещу „Софийска Вода“ АД за отказ да се изгради са-

мостоятелно водоснабдяването с питейна вода на къща. По този въпрос гражданинът се е обърнал към дружеството, но не са предприети действия.

По препоръка на омбудсмана комисия от представители на „Софийска вода“ АД посети потребителя на 09.12.2009г., и се постигна съгласие по техническото решение на проблема.

■ **Оплакване от потребител** от гр. Мездра срещу „В и К“ ЕООД гр. Враца във връзка с разделяне на водоподаването между потребителите на сградата на ул. „Ал. Стамболийски“

По препоръка на омбудсмана комисия под ръководството на зам. управител на „Вик – Враца“ ЕООД посети сградата на 03.11.2009г. На гражданите са разяснени условията за разделяне на водо-

снабдяването в съответствие с разпоредбите на чл.12 и 13 от Наредба № 4 от 2004г. (ДВ, бр. 88/14.09.2004 г.). След постигнатото съгласие се пристъпи към изпълнение на разделянето.

■ **Оплакване от потребители** срещу „В и К“ ООД - Пловдив във връзка с слабо налягане на водата и начисляване на големи количества питейна вода за имот, намиращ се на ул. „Клисурска комуна“, гр. Клисурска, обл. Пловдивска.

При проверката се установи, че гражданите са подали молба до „В и К“ ООД-Пловдив. Въпреки че служители на дружеството са посетили дома на потребителите, проблемът не е решен. По препоръка на омбудсмана управителят на „В и К“ ООД-Пловдив лично се ангажира със случая и от специалисти на дружеството е монти-



Представяне на европейската харта за правата на пациента в МБАЛСМ "Пирогов"

ран въздушник на сградното водопроводно отклонение, с който се предотвратява образуването на въздушна възглавница, водеща до отчитане от водомера на непреминали водни количества.

В) Нарушено право на отговор в разумен срок:

Както се вижда от посочените по-горе примери, е допуснато нарушаване на основно право на гражданите на отговор на техни оплаквания в разумен срок от „В и К“ ООД – Пловдив, „Софийска вода“ АД.

6. Оплаквания от нарушения на потребителски права при търговията с потребителски стоки

До омбудсмана постъпват и редица жалби от потребители във връзка с упражняване правото на рекламация в гаранционния срок на стоките по Закона за защита на потребителите.

а) Някои примери за нарушени права на граждани при продажба на потребителски стоки:

■ **Оплакване от гражданка** от София във връзка с отказ на Комисията за защита на потребителите да отговори писмено по подадена жалба относно рекламация на мобилен апарат в гаранция, закупен от магазин 2 be.

След три неуспешни ремонта на мобилния апарат жалбоподателката е била пренасочена към сервиз на друга търговска верига, откъдето са ѝ разяснили, че гаранционната ѝ карта е невалидна за

тях и ремонтът ще следва да се заплаща, при което губи гаранцията си. След като отново се е обърнала към консултантите на магазина ѝ е отговорено, че апаратът е ограскан и губи правото си на гаранционно обслужване. По поръка на омбудсмана Комисията за защита на потребителите оказва необходимото съдействие за разрешаване на възникналия спор с търговеца. Извърши се проверка в обекта, от който е закупен мобилния апарат. За констатациите от проверката е изпратен писмен отговор.

■ **Оплакване от гражданка** от гр. Пловдив с искане за съдействие за развяляне на договор за закупен мобилен апарат и възстановяване на заплатената цена.

Оплакването е, че от магазин „Хенди-Тел“ гр. Пловдив е закупен GSM „Sony Ericsson“ K750i. Апаратът е даван за рекламация няколко пъти. Правени са пет пъти ремонти. Последната рекламация е удовлетворена и е заменен с нов. За новия апарат също е направена рекламация с искане да бъде възстановена заплатената сума. Г-жа Стукалова е получила уведомление, че апаратът е отремонтиран, но не го е взела от магазина, тъй като не е удовлетворено искането ѝ. По случая са извършвани проверки и от КЗП, при които не е констатирано нарушение на правата ѝ.

■ **Оплакване от гражданка** от гр. Плевен с искане към Глобул мобилният ѝ апарат да бъде подменен с нов, за да може да

ползва нормално предоставената ѝ услуга, и да получи компенсация от компанията за нанесени вреди.

В жалбата се твърди, че след закупуването мобилният апарат е приет за гаранционен ремонт четири пъти в магазина на компанията в гр. Плевен, като веднъж е задържан повече от месец. След това апаратът отново дава същия дефект. Това е установено и след последния ремонт при тестването му от служител в магазина. След извършената проверка в "Космо България Мобайл" ЕАД се установи, че апаратът е постъпвал два пъти в сервис. Първо е сменена платката, а втория път е сменена слушалката. Търговецът е издал и Акт за удовлетворяване на рекламацията. От компанията считат, че липсва основание за подмяна на апарата, тъй като повредата е отстранена.

б) Основни проблеми:

Анализът на жалбите, отправени до омбудсмана по такива проблеми, който се прави и в контекста на Директива 1999/44/ЕО на европейския парламент и на съвета от 25 май 1999 г. относно някои аспекти на продажбата на потребителски стоки и свързаните с тях гаранции, както и съпоставката на разпоредбите на тази директива с действащия Закон за защита на потребителите, показва следните по-важни проблеми:

- Неограничен е броят на ремонтите на стока в гаранция:

В Закона за защита на потребителите не е предвидено колко ремонта могат да бъдат извършвани на стока в га-

ранция. Това позволява на търговеца да извършва неограничен брой ремонти на стока, дори за един и същи дефект, което не е в интерес на потребителя, който на практика се поставя в една повтаряща се многократно процедура - ремонт след ремонт.

Макар че в Директива 1999/44/ЕО на европейския парламент не е изрично регламентиран броят на ремонтите, следва да се има предвид, че в преамбюла е предвидено, че на държавите - членки следва да се позволи да приемат и прилагат по-строги разпоредби в тази област, за да се осигури още по-високо ниво на защита на потребителите.

- Прекалено дълъг е срокът за ремонт на стока в гаранция:

Съгласно чл. 3, § 3 от Директива 1999/44/ЕО на Европейския парламент, всеки ремонт се извършва в разумен срок и без значително неудобство за потребителя, като се взема предвид характера на стоките и целта, за която потребителя изисква стоките. В Закона за защита на потребителите срокът за привеждането на потребителската стока в съответствие с договора за продажба е в рамките на един месец (чл. 113, ал.1). Така определеният срок не е разумен и представлява значително неудобство за потребителя, защото на практика дава възможност на търговеца да изчака крайния срок-30-ия ден, а потребителят е лишен от възможността да ползва стоката, която е закупил. Като се вземе предвид и не-

ограниченият брой на ремонтите, не само че се създава значително неудобство, но и се обезсмисля покупката на стоката.

■ Ограничено е правото на потребителя да анулира договора за продажба или да поиска намаление на заплатената цена

Съгласно чл.3, § 5 от Директивата правата на потребителя при дефектна стока да поиска подходящо намаление на цената или да анулира договора, са предвидени при наличието на следните предпоставки:

- ако няма право на ремонт или замяна;
- ако продавачът не е предоставил компенсация в разумен срок;
- ако продавачът не е предоставил компенсация без значително неудобство за потребителя.

В Закона за защита на потребителите (чл. 114) тези възможности са предвидени, когато са кумулативно дадени следните две предпоставки: при несъответствие на потребителската стока с договора за продажба и когато потребителят не е удовлетворен от решаването на рекламацията по чл. 113. Така, съгласно разпоредбите на ЗЗП, крайното решение се взема от търговеца и в този смисъл се предоставя по-голяма защита на неговия интерес.

Заключението на омбудсмана е, че защитата на правата на гражданите при продажбата на потребителски стоки не съответства напълно на високите европейски изисквания. Необходимо е в Закона за защита на потребителите да се предвидят ясни и точни правила за защита на потребителя при закупуване на дефектна стока.

ГЛАВА ПЕТА

СОЦИАЛНИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

Най-важните направления в социалната политика на Европейския съюз и на държавите-членки са свързани с повишаване на жизнения стандарт, подобряване на условията на труд, постигане на социална сигурност и на равнопоставеност. Социалният модел на Европейския съюз е модел на развити държави, които споделят общи ценности, като правата на човека, демокрацията и солидарността, и обвързване на икономическото развитие, социалната справедливост, социалната кохезия и опазването на околната среда. Ето защо, решаващо за постигане на целите е високото равнище на системите за социална защита, развитието на социалния диалог и на услугите от общ интерес:

Както е известно обновената социална програма на Европейския съюз се базира на **три взаимосвързани и еднакво важни цели**:

■ **Създаване на Възможности**: това означава повече и по-добри работни места, както и улесняване на мобилността, осигуряване на възможности на всеки да развива своя потенциал, като се уважава европейското многообразие и се води борба с откритата и със скритата дискриминация, с расизма и ксенофобията.

■ **Осигуряване на достъп**: като се имат предвид твърде различните условия на започването на жизнения път, не може да бъде осигурено предоставянето на възможности, без да се подобри достъпът за гражданите в най-неравностойно положение. Всички граждани трябва да имат достъп до качествено образование, социална защита, здравеопазване и услуги, които да им помогнат да превъзмогнат началните разлики и да дадат възможност на всички да се радват на по-дълъг живот и по-добро здраве.

■ **Проява на солидарността**: част от европейската обществена култура е идеята за социалната солидарност - тази между поколенията, между регионите, между по-зможните и по-бедните и между по-богатите и по-малко богатите държави-членки. Солидарността предполага действия в помощ на онези, които са в неравностойно положение; на онези, които не могат да извлекат полза от отвореността, бързо променящо се общество. Това означава да се насърчава социалното приобщаване, участието и диалога и да се води борба с бедността; да се оказва подкрепа на онези, които срещат временни

проблеми, дължащи се на глобализацията и на технологичните промени.

Социалните проблеми в България се характеризират с изключителна острота и висока чувствителност и интерес на хората и техните организации. Това изисква адекватно управление на социалните дейности за подобряване на условията на живот и труд, осигуряване на подходяща социална закрила, социален диалог, развитие на човешките ресурси с оглед високо и устойчиво равнище на заетост и борба с изключването от социалния живот, създаване на обществена нетърпимост към нарушенията на социални права на гражданите.

През 2009 г. до омбудсмана са подадени 432 (16% от общия брой) оплаквания, свързани със социални дейности. В зависимост от предмета на визираното в жалбите нарушение те се разпределят както следва:

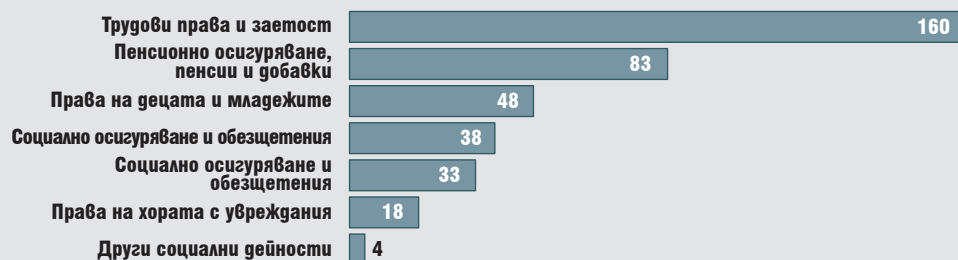
В сравнение с предходната година значително е увеличението на оплакванията, свързани с трудовите права и заетост – 50%, както и на въпросите, свързани с правата на децата и младежите – два пъти. Характерно за жалбите в социалната сфера е, че гражданите най-често поставят множество въпроси. Освен това, много често при извършването на проверките по конкретното оплакване се установява, че могат да се предложат и други форми на социално подпомагане и подкрепа, за които хората не са се обръщали към съответните органи.

1. ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С ТРУДОВИТЕ ПРАВА И ЗАЕТОСТТА

1.1. Жалбите и възраженията на гражданите са свързани основно с:

- неизплатени възнаграждения и обезщетения при прекратяване на трудови договори и служебни правоотношения;
- трудови спорове възникнали при пре-

Постъпили жалби и сигнали през 2009 г., свързани със социални права



ФИГУРА 4

кратяване на трудов договор или спорове след прекратено служебно правоотношение;

- неизплатени суми по изпълнителни листове, произтичащи от трудови правоотношения;
- трудови права и възможности за зачитаната им;
- допуснати нарушения при провеждането на конкурси за заемане на длъжности по трудово или служебно правоотношение;
- трудова заетост и квалификация на безработни;
- проблеми възникнали след напускането на работодател на територията на Република България и др.;
- неизплатени трудови възнаграждения при работа без сключен трудов договор;
- недоволство от териториални дирекции на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“.
- забава на насрочване на съдебни производства по трудови дела;
- неизплащане на дневни и квартирни пари при командироване.

1.2. Примери за проверки по жалби, при които омбудсманът е констатирал нарушения на правата на гражданите и администрацията се е съобразила с неговите препоръки

а) Нарушено право на заплащане на положен труд:

■ **Оплакване от граждани** от гр. Русе за неизплатено трудово възнаграждение „Д. М. Секюрити груп“ ООД.

По препоръка на омбудсмана от дирекцията „Инспекция по труда“ Русе се извърши проверка. Констатира се, че за сключените и подписани от гражданите трудови договори работодателят в установения срок е уведомил Териториалното поделение на Националната агенция по приходите. Дадени са предписания за изплащане на дължимите трудови възнаграждения. Трудовите възнаграждения се изплатиха.

■ **Оплакване от гражданин** от гр. София срещу „Напоителни системи“ ЕАД - София клон за неизплатено трудово възнаграждение.

При проверката се установи, че на гражданина не е изплатено трудовото възнаграждение. Омбудсманът отправил препоръка до работодателя да изпълни законовото си задължение, като изплати на гражданина дължимото трудово възнаграждение. Трудовото възнаграждение се изплати.

■ **Оплакване от гражданин** от гр. София срещу „Напоителни системи“ ЕАД - София клон за неизплатени трудово възнаграждение и обезщетение за неизползван платен годишен отпуск, неизготвяне на удостоверения за осигурителен доход и осигурителен стаж и опасение за задържане на трудовата книжка при представянето ѝ за оформяне.

В хода на проверката от дружеството

се предприеха действия за изплащане на дължимите трудово възнаграждение и обезщетение и изготвяне на документите, удостоверяващи осигурителните права на гражданката. С управителя на дружеството се уточни, че данните, свързани с прекратеното трудово правоотношение с гражданката, ще бъдат вписани в деня, в който представи трудовата си книжка. Предвид неизготвянето на документите, удостоверяващи осигурителните права на гражданката в законоустановения срок, на управителя на дружеството се отпрати препоръка да гарантира правото на гражданите на добра администрация. Трудовото възнаграждение и обезщетение се изплатиха, изготвиха се и се връчиха на гражданката документите, удостоверяващи нейните осигурителни права, трудовата книжка се оформи в деня на представянето.

■ **Оплакване от гражданка** от гр. Ямбол срещу „СЪНДАЙЛ УАЙНЪРИ“ ЕООД за неизплатени трудови възнаграждения и невнесени социални осигуровки.

След запитване до Ямболски окръжен съд се установи, че производството по несъстоятелност на дружеството е приключено с решение на съда. Омбудсманът препоръча на Дирекция „Инспекция по труда“ – Ямбол и Териториална дирекция на Националната агенция по приходите – Ямбол да предприемат действия за заплащане на претендираните от гражданката трудови възнаграждения и възстановяване на осигурителните ѝ

права. Дружеството изплати претендираното трудово възнаграждение и внесе дължимите осигурителни вноски за времето, през което гражданката е била в трудови правоотношения със „СЪНДАЙЛ УАЙНЪРИ“ ЕООД.

■ **Оплакване от гражданин** от гр. Кнежа срещу Министерство на вътрешните работи за неизплатено обезщетение в размер на 20 (двадесет) брутни работни заплати при прекратяване на служебно правоотношение поради придобито право на пенсия.

Установи се, че жалбоподателят има право на претендираното обезщетение, но същото не е изплатено както на него, така и на други служители, поради недостиг на средства. Изготвен е график за изплащането на такива обезщетения, за който са информирани хората.

б) Нарушено право на здравословни и безопасни условия на труд:

■ **1063/2009 Оплакване от гражданка** от гр. София за работа в нездравословна среда.

При извършената проверка на място се установи проникване на неприятни миризми и задушлив газ от граничеща същото-пункта работилница за закуски, независимо от даденото предписание от Регионалната инспекция за опазване и контрол на общественото здраве – София за ремонт на локалната вентилация в работилницата за закуски. Това се отразява неблагоприятно и влошава здравето на гражданката, наета на работа от Районна дирекция - София на ДП

“БЪЛГАРСКИ СПОРТЕН ТОТАЛИЗАТОР”.

По препоръка на омбудсмана РИОКОЗ – София, извърши нова проверка. Дадените предписания за привеждане в работно състояние на вентилационна система се изпълниха. Установи се, че изготвената оценка на риска за томо-пункта и за още 16 обекта с различно местоположение не е обективизирана с измервания на факторите на работната среда и индивидуализирана за всеки отделен обект. Също така, при оценяването на риска, не бе отчетено проникването на миризми и задушлив дим в томо-пункта. Ето защо, по препоръка на омбудсмана в хода на проверката оценката на риска се преразглежда. Осигурени са здравословни условията на труд.

В) Нарушено право на добра администрация:

- **Оплакване от гражданка** от гр. Варна срещу Дирекция „Инспекция по труда“ – Варна за отказ последователно от двама служители да приемат жалба за нарушения на трудовото законодателство под предлог, че е срещу бивш работодател.

При извършената проверка се установи, че гражданката е поискала от контролния орган предприемане на действия за получаване на обезщетение по чл. 331 от Кодекса на труда (дължимо при прекратяване на трудовия договор по инициатива от работодателя); по несъгласие с размера на изплатена сума, наречена от нея „обезщетение“ и за размера на удържаните върху сумата осигуровки и изплащане

на извънреден труд. От представената от гражданката заповед е констатирано, че трудовият договор е прекратен по нейно искане, поради което исканото обезщетение не се дължи, с оглед на което е информирана за липса на основание за намеса на контролния орган. Също така е обяснено, че несъгласието с размера на изплатената сума, за което не е посочено основание за изплащането, представлява трудов спор по смисъла на Кодекса на труда, който се разглежда от съдилищата. Но в несъответствие с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация относно несъгласието с размера на удържаните осигуровки не е насочена към Националната агенция по приходите, като компетентен орган по този въпрос. Омбудсманът препоръча на директора на Д „ИТ“ – Варна да приеме мерки на гражданите да се предоставя цялата информация, необходима за защита на техните права и интереси, както и да извърши проверка по претендираното възнаграждение за извънреден труд. На работодателя е дадено задължително за изпълнение предписание да се изплати на гражданката дължимото възнаграждение за положен извънреден труд.

г) Право на труд и право на професионално обучение:

- **Оплакване от гражданка** от гр. София, регистрирана като безработна през месец февруари 2003 г., срещу дирекция „Бюро по труда“ – София от предоставените услуги по посредничество по информиране и наемане на работа и

Включване в курсове за квалификация.

При проверката се установи, че почти през цялата 2004 г. и до средата на 2005 г. гражданката е декларирила здравословни проблеми, поради което не ѝ е оказвано съдействие за устройване на работа. За първи път е насочена към работодател през 2005 г., но за работа, която не е подходяща за здравословното ѝ състояние, тъй като не е взето предвид представеното експертно решение на ТЕЛК. При второто насочване работодателят е отказал да я наеме на работа поради липса на професионален опит. Установи се още, че през 2003 г. е подала заявление за включване в курс за квалификация, но едва през 2008 г. е включена в такъв и е предложено включване в друг през 2009 г. Предвид продължителната и затруднена от здравословното състояние трудова незаемост на гражданката, на провеждана среща с длъжностни лица от Агенцията по заетостта се обърна внимание за нуждата от повече грижи за осигуряване на трудовата интеграция на хора с намалена работоспособност.

След предприетите действия гражданката бе насочена и наета на работа, подходяща за здравословното ѝ състояние.

1.3. Проблеми, които изискват своевременни управленски решения

Още в своя предходен доклад за 2008 г., омбудсманът постави акцент върху нарушения на трудовите и осигурителни права на работници и служители, чиито работодатели са напуснали

територията на Република България или не могат да бъдат открити. Още веднъж трябва да се припомни, че в тези случаи работниците и служителите попадат в „омагьосан кръг“, от който няма изход.

Последиците от това са:

- неизплатени трудови възнаграждения;
- невнесени осигурителни вноски
- непрекратени трудови правоотношения;
- неоформени документи за трудов и/или осигурителен стаж.

Освен това, работниците и служителите не могат:

- да започнат работа при друг работодател, като сключат трудов договор при условията на 8-часов работен ден;
- да се регистрират в бюро по труда и да получават обезщетение за безработица;
- да прекратят трудовите договори – няма работодател;
- да упражнят правото си на лична пенсия за осигурителен стаж и възраст. Съгласно Кодекса за социално осигуряване, пенсията се отпуска от датата на прекратяване на осигуряването.
- да са с непрекъснати здравноосигурителни права, като по този начин се налага да заплащат оказаната им медицинска помощ.

Анализът на българското трудово и осигурително законодателство

гурително законодателство показва, че решаването на такива проблеми не е нормативно уредено. Не е предвидена възможност за служебно оформяне и изготвяне на документи по трудовото правоотношение и документи, удостоверяващи трудов и/или осигурителен стаж. Констатира се, че едва в началото на 2010 г. е създадена работна група, която да предложи решения на този казус.

Омбудсманът подчертава необходимостта от своевременни законодателни промени, които да предвидят механизми, уреждащи статутът на работници и служители с нарушени трудови и осигурителни права от некоректен работодател.

2. ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ СЪС СОЦИАЛНОТО ОСИГУРЯВАНЕ

2.1. Жалбите и възраженията на гражданите са свързани основно с:

- невнесени осигурителни вноски от работодател;
- проблеми възникнали при възстановяване, спиране или прекратяване на парични обезщетения за безработица или отглеждане на малко дете;
- неизплащане на обезщетение при временна неработоспособност;
- издаването на удостоверения за трудов и/или осигурителен стаж и доход;
- невъзможност за откриване на местонахождението на архиви на лик-

видирани предприятия или архиви в предприятия, в които работодателят е напуснал страната и не се е завърнал.

В областта на пенсионното осигуряване оплакванията на гражданите са предимно във връзка с:

- ниските размери на пенсиите;
- категоризирането на труда;
- преизчисляването на пенсиите;
- ограничението на получаваните пенсии до приетия максимален размер;
- ниски размери на добавките към пенсиите на репресирани лица, отпускани по реда на чл. 9 от ЗПГРРЛ и др.

2.2. Примери за проверки по жалби, при които омбудсманът е констатирал нарушения на правата на гражданите и администрацията се е съобразила с неговите препоръки

а) Нарушено право на признаване на трудова злополука:

- **Оплакване от гражданин** от София срещу „БАТ СЕКЮРИТИ“ ЕООД за недекларирана от работодателя трудова злополука. Гражданинът е поискал от Столично управление „Социално осигуряване“ издаване на документ за трудова злополука, но не е получил отговор.

При проверката се установи, че гражданинът е съобщил като дата на злополуката датата, вписана за първи ден на неработоспособност в издадения му

болничен лист от здравно заведение в гр. Пловдив, но отбелязан като „продължение“. Усилията на омбудсмана доведоха до установяване на допълнителни данни, въз основа на които злополуката бе призната за трудова.

б) Нарушено право на обезщетение при временна неработоспособност:

■ **Оплакване от гражданин** от гр. Кърджали за неизплатено обезщетение при временна неработоспособност.

Над три месеца гражданинът е бил в разрешен отпуск за временна неработоспособност. Не е получил обезщетение, тъй като бившият му работодател не е представил в Столично управление „Социално осигуряване“ (СУ „СО“) болничните листа и необходимите документи за изплатените му трудово възнаграждение, обезщетение за първия ден на неработоспособността и осигурителни вноски. Гражданинът се е обърнал към СУ „СО“, но без резултат. При извършената проверка се установи, че от СУ „СО“ последователно е искано от синдиците на обявеното в несъстоятелност дружество, в което е работил гражданинът, да представят необходимите документи. Синдиците са съобщили, че не разполагат с такива документи. Омбудсманът се обърна с препоръка към управителя на Националния осигурителен институт да се предприемат действия по поставения от гражданина проблем съобразно принципите за добра администрация и в духа на закона. Извърши се преценка на

правото на обезщетение за временна неработоспособност въз основа на документите, с които разполага гражданинът, и обезщетението се изплати. Омбудсманът констатира формален подход, при който служителят от администрацията не е предприел в духа на закона ефективни действия, като се е опрял на законовото изискване необходимите документи да се представят от работодателя.

■ **Оплакване от гражданка** от гр. София срещу Столично управление „Социално осигуряване“ за преустановено изплащане на обезщетение за временна неработоспособност.

При извършената проверка се установи, че в периода от приключването на издадения болничен лист за домашно лечение и постъпването на гражданката за стационарно лечение, нейната неработоспособност не е удостоверена с болничен лист, за което е узнала едва след като е изписана от болницата. Липсата на такъв болничен лист е дало основание за издаване на разпореждания за отказ за изплащане на обезщетение за временна неработоспособност за определен период от време. Предвид на това със СУ „СО“ се обсъдиха пътищата за решаване на проблема на гражданката, като се подчерта, че институциите трябва да функционират прозрачно и ефективно, зачитайки правата на гражданите в съчетание с обществения интерес. След предприетите действия от омбудсмана осигурителният орган

обясни на гражданката възможността да се снабди с болничен лист. След представянето на този документ разпореденията за отказ за изплащане на обезщетението се отмениха и се изплати дължимото обезщетение.

В) Нарушено право на обезщетение за безработица:

■ **Оплакване от гражданка** от гр. Добрич срещу Националния осигурителен институт за неизплащане на обезщетение за безработица и срещу „Бюро по труда“ Добрич за определения график за посещение.

1. При проверката се установи, че Националният осигурителен институт е изискал от Федерална Република Германия формуляр, необходим за получаване на обезщетение за безработица. По настояване на омбудсмана се изпрати ново напомнително писмо, след което формулярът е получен и правото на обезщетение за безработица се гарантира.
2. При проверката се установи, че графикът за посещение в дирекция „Бюро по труда“ Добрич съвпада с графика за химиотерапия, извършвана във Варна и това затруднява гражданката. Омбудсманът препоръча на дирекция „Бюро по труда“ Добрич да съобрази графика за посещения с датите на химиотерапия, което бе направено.

г) Нарушения, свързани с удостоверяване на осигурителни права:

■ **Оплакване за неиздаване на ново удостоверение за осигурителен доход във връзка с присъдено и изплатено трудово възнаграждение за работата на гражданката по още четири часа на ден в периода от месец май 1999 г. до месец септември 2001 г.**

При проверката се установи, че присъденото трудово възнаграждение на гражданката е изплатено след направени запори от съдия – изпълнител, но без да е ясно внесени ли са от „Медицинска техника“ АД дължимите осигурителни вноски. С оглед на това се поиска от Националната агенция по приходите (НАП) да извърши проверка. Информацията от проверката не бе удовлетворителна, тъй като липсваха конкретни данни за предприетите действия, свързани с поставения от гражданката проблем. Това наложи настойчиво подчертаване правото на гражданката на осигуряване предвид присъденото и изплатено трудово възнаграждение, в резултат на което се даде уверение за извършване на нова проверка, след представяне от гражданката в НАП на съдебните решения. По препоръка на омбудсмана от НОИ са предприети действия за издаване на удостоверения за осигурителни права, съобразно присъденото и изплатено на гражданката трудово възнаграждение.

■ **Оплакване от гражданка за неиздаване от „Нова Плама“ АД на удостоверение за осигурителен доход.**

При проверката се установи, че поисканото от гражданката удостоверение

ние не е издадено в законоустановения 14-дневен срок. В резултат на усилията на омбудсмана се издаде удостоверение за осигурителен доход.

■ **Оплакване от гражданин** за затруднения при получаване на удостоверение за осигурителен стаж за работата му в преди двадесет и пет години в ТК „Балкантурист“.

Гражданинът е заявил желанието си за отпускане на лична пенсия за осигурителен стаж и възраст. С оглед на поисканото му от пенсионния орган удостоверение за осигурителен стаж, се е обърнал към дружеството, което е сметнал за правопреемник на ТК „Балкантурист“, но без резултат. На гражданина се предостави информация, която да го подпомогне при установяване на правопреемника. Също така му се обясниха възможностите за удостоверяване на осигурителния стаж при липса на изплащателните ведомости или други разходооправдателни документи.

г) Оплаквания срещу забавено разглеждане на съдебни дела по трудовоправни въпроси:

■ **Оплакване от гражданин** от гр. Севлиево относно забавено насрочване на дата на съдебно заседание по заведено гражданско дело за нарушени трудови права от Софийски районен съд.

При справка в края на месец януари 2009 г. в Софийски районен съд се констатира, че делото не е докладвано за определяне на дата за съдебно заседание, независимо, че още през месец октом-

ври 2008 г. гражданинът е отстранил недостатъците по исквата си молба. След справката съдът определи дата и час на съдебното заседание.

■ **Оплакване от гражданка** от гр. София забавено разглеждане на съдебно дело по трудовоправен спор от Софийски районен съд.

Трудовото правоотношение с гражданката, която е била учител в Първо средно общообразователно училище „Петко П. Slaveйков“, София, е прекратено. Постановеното от Софийски районен съд решение, с което уволнението е признато за незаконно и отменено, е обжалвано пред Софийски градски съд. Гражданката се тревожи, че все още не ѝ е връчено копие от въззивната жалба. При проверката се установи, че препис от подадената през Втората половина на месец декември 2008 г. въззивна жалба е изпратен на гражданката около два месеца и половина след подаването ѝ. След даване от гражданката на отговор в определения срок, заседание по делото е определено за средата на месец юни 2009 г.

3. ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ СЪС СОЦИАЛНОТО ПОДПОМАГАНЕ И СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

3.1. Жалбите и възраженията на гражданите са свързани основно с:

■ с целевите помощи за отопление, които се предоставят по реда на Наредба № РД-07-5 от 16 май 2008 г.

за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление на Министерството на труда и социалната политика и най-вече относно:

- увеличаването през 2008 г. на границата за достъп до този вид подпомагане за всички категории лица;
- определената крайна дата за подаване на молбата-декларация за отпускане на помощта - 31.10.2009 г.;
- ограничаване на достъпа до целеви помощи заради дългото забавяне решението на ТЕЛК
- отказ за отпускане на целева помощ за отопление заради пътуване извън страната пред изминалите 12 месеца;
- Въведеното изискване да не се отпускат месечни социални помощи на лица, които са пътували зад граница на собствени разноски през последните 12 месеца.
- отказ за отпускане или спиране на интеграционните добавки по реда на Закона за интеграция на хората с увреждания.
- откази за отпускане на еднократна социална помощ.

Много често гражданите се обръщат към омбудсмана, когато е изчерпана административната процедура по обжалване на административните актове при отказ за отпускане на даден вид помощ. В тези случаи, когато се констатира остра необходимост от социална подкрепа, омбудсманът препоръчва да бъдат потърсени и други възможности,

в това число консултация на граждани или извършване на нова социална оценка. Констатира се също, че много от хората не познават правата си и условията, при които се извършва социалното подпомагане. Същевременно често социалните работници не консултират гражданите при попълване и подаване на заявленията за социално подпомагане и така се стига до неблагоприятни последици за тях

3.2. Примери за проверки по жалби, при които са констатирани нарушения на правата на гражданите и администрацията се е съобразила с неговите препоръки

а) Нарушено право на индивидуален подход и оценка на конкретните потребности от социалното подпомагане:

- Жалба от гражданин от гр. Дупница срещу отказ на Дирекция „Социално подпомагане“ Кюстендил да приеме документите за отпускане на целеви помощи за отопление след определения срок - 31 октомври.

Жалбоподателката посочва, че отговаря на условията за подпомагане, но е изпуснала срока поради дългото забавяне на експертното решение на ТЕЛК. При проверката се установи, че след определения срок за подаване на документи за целеви помощи не се разглеждат молби, въпреки настъпили промени в здравословното или социалното състояние на потребителя. Във връзка с констатираните нужди

на жалбоподателката се препоръча на социалната служба да потърсят други възможности за подкрепа. В резултата на което ѝ се отпусна еднократна помощ по реда на чл.16 от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане.

■ **Жалба от гражданин** от гр. Стара Загора срещу отказ за включване в Националната програма „Асистенти за хора с увреждания“.

Жалбоподателката желае да стане личен асистент на съпруга си, но не отговаря на условията на програмата. Самата тя е човек с увреждане и е пенсионирана по болест.

След като при проверката се установи, че семейството изпитва трудности с грижите за болния си член, се препоръча на Дирекция „Социално подпомагане“ Стара Загора да потърси и възможности за социална подкрепа.

По препоръка на омбудсмана се извърши нова социална оценка на потребностите на съпруга на жалбоподателката, след което му се предложи включване в проекта „Социална услуга за качествен живот“ по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“.

■ **Жалба от гражданка** от гр. Кюстендил срещу Дирекция „Социално подпомагане“ гр. Кюстендил за отказ да се предостави еднократна финансова помощ за първокласник.

При проверката не можа да се устано-

ви дали жалбоподателката е подавала молба-декларация за отпускане на еднократна помощ за първокласник. Попълвала е различни молби за отпускане на помощи, като е останала с впечатлението, че е подала и за еднократна помощ. Като взе под внимание изразените нужди на детето и правото на всяко дете да бъде подкрепено от държавата при постъпването му в първи клас, омбудсманът препоръча на директора на Дирекция „Социално подпомагане“ да бъдат потърсени други възможни пътища за решаването на проблема. В резултат от препоръката на омбудсмана се проведе индивидуална среща с жалбоподателката и се отпусна еднократна помощ за образователните потребности на детето по реда на чл.16 от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане.

б) Нарушено право на добра администрация:

■ **Оплакване от граждани** от София срещу отказ на служител от Дирекция „Социално подпомагане“ - Сердика, София да приеме представени документи за отпускане на еднократна помощ и да ги консултира.

По препоръка на омбудсмана длъжностно лице от Дирекция „Социално подпомагане“ – Сердика, проведе среща с гражданина и съпругата му и разгледа представените документи. Изчерпателно са разяснени условията, при които може да поискат отпускане

на социална помощ, включително и за необходимостта да имат постоянен адрес в София. Молбата за отпускане на помощ е приета. Освен това се поема ангажимент да се засили контролът за отношението на социалните работници към гражданите и за информирането им за предоставяните социални услуги.

В) Нарушено право на информация:

■ **Жалба от гражданин** срещу ръководството на дом в с. Попица, община Бяла Слатина за отказ да бъде информиран за размера на таксата, която трябва да заплащат ветераните от войните в домовете за възрастни хора.

Жалбоподателят многократно се е обръщал към ръководството на дома в с. Попица, за да бъде изяснено колко процента от пенсията си трябва да плаща. Пускал е също информация за промените в Закона за ветераните от войните, която не му е предоставена. При проверката се установи, че не е допуснато финансово нарушение във връзка с таксата, която за ветераните от войните е 30% от личната пенсия за социални услуги, които се предоставят в специализирана институция. Нарушено е правото на гражданина на информация и по поръка на омбудсмана ръководството на дома запозна възрастния мъж с промените в Закона за ветераните и с новите и разширени права, които се предоставят на тази група граждани.

4. ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ СЪС СОЦИАЛНИТЕ ПРАВА НА ДЕЦАТА И МЛАДЕЖИТЕ

4.1. Жалбите и възраженията на гражданите са свързани основно с:

- проблеми в семейната среда, като резултат на съдебни решения за разтрогване на брака, като:
- право на лични отношения родители-деца;
- нарушени права на дете при изпълнително производство за предаване на дете;
- необходимост от материална подкрепа на семейства с деца;
- липсата на достатъчно места в детските заведения;
- промените в Закона за семейните помощи за деца;
- жилищни проблеми на самотни майки и на семейства с деца с увреждания;
- неосигурен достъп до социални услуги за деца;
- проблеми в специализираните институции за деца;
- недостатъчна здравната грижа за децата и помощни средства за деца с увреждания;
- некоординираност на действията, предприети от различни институции при прилагане на мерки за закрила;
- административното обслужване на граждани при издаване на документи за деца;



100

- нарушено право на дете за пътуване извън страната;
- промените в Семейния кодекс, с които се регламентира нов ред за осиновяване на деца от български граждани, с обичайно местопребиваване в друга страна;
- законодателни и финансови проблеми пред семействата, които отглеждат деца с увреждания;
- липса на подходящи социални услуги за семейства и деца с увреждания;
- определените критерии за членство в Националния съвет за закрила на детето;
- искане за промяна на Наредбата за изплащане на присъдена издръжка на дете от държавата.

През 2009 г. се увеличиха жалбите, свързани със съдебни дела по международни ак-

тове, по които България е страна - жалби срещу съдебни решения по Хагската конвенция за гражданските аспекти на международните отвлечения на деца и оплаквания от субективност на социалните доклади, които се представят в съда;

4.2. Примери за проверки по жалби, при които омбудсманът е констатирал нарушения на социални права на децата и младежите и администрацията се е съобразила с неговите препоръки

а) Нарушено право на помощ за раждане на дете и проява на дискриминация:

- Жалба от гражданка от гр. Вършец срещу отказ на община Вършец да изплати финансова помощ за раждане на дете.

При проверката се установи, че Общинският съвет на община Вършец е приел

специален ред за финансова подкрепа на всяко новородено дете в общината. Въведени са критерии, съобразно които да се предоставя помощта. Установи се още, че жалбоподателката отговаря на условията, но се констатира необосновано забавяне на произнасянето на административния орган. По препоръката на омбудсмана до кмета на община Вършец, заявлението на жалбоподателката се разгледа от постоянната комисия на Общинския съвет и бе внесено в Общинския съвет. С Решение №231 от 28.01.2009 г. на ОС Вършец финансовата помощ бе отпусната.

Трябва да се отбележи още, че при проверката се установи, че приетите критерии за финансова подкрепа на всяко новородено дете в община Вършец ограничават достъпа на хората до тази помощ. За да се получи помощта, родителите трябва да имат висше образование, което стеснява кръга на имащите право на помощта. Във връзка с това бе отправено предложение до ОС Вършец да преразгледа критериите с оглед тяхната справедливост.

За съжаление ОС не се съобрази с препоръката за промяна на приетите критерии за отпускане на финансова помощ за новородено дете.

б) Нарушено право на упражняване на родителски права

■ **Оплакване от българска гражданка,** живееща в Кралство Испания, срещу Отдел „Закрила на детето“ Хасково

и срещу частен съдебен изпълнител относно невъзможност да се изпълни съдебно решение, по силата на което родителските права за двете ѝ деца се предоставят на нея.

Установи се, че с решение на Окръжен съд Хасково родителските права за отглеждането на децата са предоставени на майката. Майката живее и работи в Испания и има ново семейство. Децата са изведени от Испания през 2006 г. от бащата и оттогава се отглеждат от него в България. Майката се е обърнала към съдия-изпълнител за предаване на децата, но предаването не може да се осъществи поради отказ на децата да се върнат при майката. По препоръка на омбудсмана е извършена проверка от Регионална дирекция „Социално подпомагане“ Хасково, изготвен е план за действие за осигуряване на базовите и емоционалните потребности на децата, който е съгласуван с майката. Основна цел на плана е възстановяване на прекъснатата емоционална връзка на майката с децата. Проведена е среща между двамата родители, двете деца и социалните работници, осигурена е психологическа помощ на страните и е направен опит за сближаване на позициите. Бащата категорично е отказал да подпише плана за действие и да сътрудничи на органите за закрила. Изпълнителното производство за предаване на децата е отложено по препоръка на омбудсмана до момента, в който се установи, че те са подготвени и няма опасност от травмирането им.

в) Нарушено право на качествена грижа

- Обръщение към омбудсмана от председателите на Обществен съвет –Лесичово и Гражданско сдружение „Хармония“, което обединява група неправителствени организации във връзка с отказ на Общински съвет Лесичово да подкрепи предложение на кмета на общината за разкриване на нова социална услуга за деца от резидентен тип.

Установи се, че общинските съветници на Лесичово са отхвърлили на два пъти внесеното предложение от кмета на общината за деинституционализацията на децата от Дом за деца, лишени от родителска грижа „Здравец“, въпреки че Плана за реформиране на дома е приет от Общинския съвет. В приетия план е залегнало и разкриването на услугата от резидентен тип. При проверката се констатира, че има създадено напрежение между кмета и общинските съветници, което се отразява негативно на тяхната работа. Отчитайки обстоятелството, че има установен ред за контрол на актовете на органите за местно самоуправление, но поставяйки интересите на децата в центъра на своите усилия, омбудсманът предприе действия за защита правата на децата. Проведоха се редица разговори с представители на компетентните институции, в това число и с председателя на Общински съвет Лесичово, в които се препоръча да се подкрепи процеса на деинституционализация

на децата от дома, както и да се потърси възможност за преодоляване на конфликтите между органите на местна власт за прилагане на принципите на добро управление. С удовлетворение омбудсманът отбелязва, че в резултат на усилията на институцията общинските съветници преразгледаха своята позиция и с Решение №310/29.01.2010 г. приеха създаването на два центъра за настаняване на деца от семеен тип.

г) Нарушено право на добро административно обслужване:

- Жалба от граждани от гр. Годеч срещу Общинския център за услуги и информация на община Годеч за усмен отказ да бъде регистрирано дете на постоянен адрес, избран от родителя.

При проверката се установи, че е отказано извършването на административна услуга – вписване на детето по избран от родителя постоянен адрес и отразяването на промяната в регистрите на населението. С този отказ е възпрепятствано детето да се запише в избрано от него училище. Позицията на омбудсмана е, че отказът е направен неоснователно и противоречи на разпоредбите на Закона за гражданската регистрация.

Отправи се препоръка към кмета, в която се посочи, че са нарушени стандартите за добро управление – законност и справедливост. В резултат от препоръката се предостави административната услуга и на жалбоподателя бяха поднесени лични извинения, но се

установи, че тя е предявила съдебен иск срещу администрацията за пропуснати ползи.

г) Нарушено право на семейството на социална, правна и икономическа защита:

■ **Жалба от самотна майка** от ромски произход от София с две малолетни деца по повод заповед за изземване на общински имот, който те обитават.

Установи се, че семейството неправомерно обитава общински имот, който е опасен от самосрутване. На основание разпоредбите на Наредбата за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община е прекратена жилищната им картотека за срок от две години и след изземването на имота децата остават на улицата. Едно от децата е с увреждане и има опасност за неговото развитие. Заповедта на кмета е потвърдена със съдебно решение и район „Подуяне“ са отказали да поемат какъвто и да е ангажимент. В хода на проверката се проведеха срещи с кмета на район „Подуяне“, в резултат на което се предприеха действия за настаняване на семейството в резервно жилище в Кремиковци. Проблемът, който остава е, че едно от децата е успешно интегрирано в масовото училище и въпреки увреждането си се справя добре с образователния процес. След преместване на семейството в Кремиковци детето трябва да постъпи в ново училище, за което самото то сподели, че се страхува и не иска да го посещава.

5. ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ОБЩИНСКИ И ВЕДОМСТВЕНИ ЖИЛИЩА

Значително са се увеличили жалбите и сигналите до омбудсмана, свързани с общински и ведомствени жилища, като се запазва тенденцията от предишните години за подадени най-много жалби от община София. При проверките се наложи изводът, че трайно нарастват жалбите от градове с бързо икономическо развитие, водещо до естествено увеличаване броя на жителите им. Трябва да се подчертае, че липсва ясна и адекватна социална жилищна политика в общините, като недостигът на финансови средства е само част от причините за сериозната жилищна криза в големите градове. Действащото законодателство в областта на жилищното подпомагане е твърде ограничено и в повечето случаи не намира практическо приложение. Поради намаляване на фонд „общински жилища“ се установява практиката общинските съвети да гласуват решения за налагане на мораториум върху продажбата им. На практика решението за мораториум увеличава броя на жалбите от граждани, които са кандидатствали за закупуването на общинските жилища, в които са настанени. Инвестиции за изграждане на нови общински или ведомствени жилища не са предвидени в бюджетите на почти нито една община или ведомство. Не е развита системата на „социални жилища“, в които би

трябвало да се настаняват семейства, намиращи се в състояние на висок социален риск. Установи се, че има общински имоти, в които се настаняват предимно ромски семейства, такъв е случаят в блок В ж.к. „Дружба“ в София. Живущите в сградата са натрупали огромни задължения за консумативи, но реално не се предприемат мерки те да бъдат погасени, като в част от случаите дълговете на общински жилища се изплащат от районните администрации.

Не по-малко сериозен е проблемът, свързан с изразените съмнения на гражданите за корупция при настаняването в общински жилища. Проверките показват, че самите граждани сигнализират за неправомерно настанени в общински жилища. Има случаи, в които общински жилища се обитават десетилетия, в други настанителните права се предават по наследство или се обитават само по устна заповед. В София се констатира, че от един адрес могат да се регистрират и пет семейства или домакинства. Тази проблеми реално съществуват и трябва да се въведе изискването в настанителните заповеди да бъдат вписвани всички членове на домакинството, след като нормативната уредба допуска настаняване на домакинство, освен семейство.

Сериозно намаление бележат и фондовете „ведомствени жилища“. След отмяната на Постановление № 235 на Министерски съвет, в което се предвиждаше запазване на правата на ли-

цата, настанени под наем в държавни жилища до 01.06.1996 г. броят на жалбите до омбудсмана нарасна. Жалбоподателите са предимно възрастни хора със сериозни здравословни и финансови проблеми, които след промяната на нормативната уредба са изправени пред жилищна криза.

5.1. Жалбите и възраженията на гражданите са свързани основно с:

- Прекратяване на наемните правоотношения за общински и ведомствени жилища;
- откази за настаняване в общински жилища;
- настаняване на големи домакинства в имоти, които не отговарят на изискванията за жилищна площ и откази за пренасаняване в подходящо общинско жилище;
- настаняване на нови наематели в общинско жилище, за което не са платени старите задължения;
- оплакване от домакинства, които обитават негодни за живеене сгради-общинска собственост, определени за събаряне;
- проблеми при сънаемателството в общински жилища и с общински наематели, които не спазват вътрешния ред на етажната собственост;
- грубо отношение на общинските служители към гражданите по въпроси, свързани с общински жилища.

Трябва да се отбележи, че нараства броя

на общинските администрации, които се съобразяват с препоръките на омбудсмана за прилагане на индивидуален подход към гражданите и техните проблеми, както и за търсене на възможни решения.

5.2. Случаи, при които проверките на омбудсмана са констатирани нарушения на права на гражданите, а администрацията се е съобщила с неговите препоръки

а) Комплексен подход при решаване на проблемите на гражданите:

- **Оплакване срещу наемател** на общинско жилище за неспазване на вътрешния ред на сградата-етажна собственост

Жалбоподателят живее в сграда, в която общинска наемателка от години създава проблеми на всички живущи. Провеждани са събрания на етажната собственост по повод нарушаване на реда в сградата, но проблемите са продължили. Многократно са се обръщали към община Пловдив и общинско предприятие „Жилфонд“ с молба за съдействие. В жалбата се твърди, че системно се нарушават правата на живущите в сградата. Установи се, че наемателката на общинското жилище живее сама, но страда от психическо заболяване. Община Пловдив не може да предприеме действия по пренастаняване без нейното съгласие и това е забавило решаването на проблема.

По препоръка на омбудсмана се прове-

доха лични срещи с общинската наемателка, като в проверките се включиха и социални работници. Наемателката прие пренастаняване, след което ѝ се предоставиха подходящи социални услуги в общността.

- **Жалба с искане за съдействие** от омбудсмана за отмяна на заповед на кмета на община Добрич, с която се прекратяват наемните правоотношение.

При проверката се установи, че за общинското жилище има натрупани големи задължения за консумативи и наем, но жалбоподателката живее сама и изпитва сериозни социални затруднения. В разговор с жалбоподателката се препоръча да поиска разсрочено заплащане на задълженията, а на общинската администрация да не изпълнява заповедта за изземване поради наличие на нови обстоятелства, което бе изпълнено.

- **Жалбоподателката се оплаква**, че е подложена на системен тормоз от лице, което се е самонастанило в общинско жилище. Проблемите са свързани още с липсата на индивидуални електромери в жилищната сграда и жалбоподателката твърди, че плаща големи суми.

При проверката се установи, че срещу самонастанилото се лице са предприети действия от администрация на район „Нови Искър“ Столична община, но се води съдебно дело и до приключването му той не може да бъде изваден от неправомерно заеманото от

него жилище. По повод липсата на индивидуални електромери, омбудсманът отправя препоръка към кмета на район „Нови Искър“ да предприеме действия, в резултат на което се изпратиха уведомителни писма до всички наематели, че трябва да си монтират контролни електромери. Пое се ангажимент да се извърши контрол върху изпълнение на предписанието.

5.3. Оплаквания на граждани от прекратяване на дългогодишни наемни правоотношения за ведомствени жилища

Проверките на омбудсмана установиха, че компетентните административни органи не изчерпват в пълнота възможните подходи при прилагане на закона. Не се прилага индивидуален подход към гражданите, не се взаимодейства с общинските органи, като не се предприемат действия за защита на социалните им права.

а) Добра практика:

■ По повод публикация във в-к „Труд“ от „Военното министерство изхвърля от дома ѝ болна от рак жена“, омбудсманът се самосезира. При проверката се установи, че случаят се отнася до възрастна и болна жена, която няма никакви близки и роднини. През 1964 г. като служител на Министерството на отбраната е настанена във ведомствено жилище от 24 кв.м. С писмо от МО е уведомена, че трябва да напусне жилището в едномесечен срок. Обърнала се

е с жалба към министъра на отбраната, в която излага тежкото си здравословно и социално положение и моли да бъде преразгледан случаят. В отговор на жалбата си е получила писмо от началника на политическия кабинет на министъра, в което е уведомена, че няма настанителни права и трябва да напусне жилището. В писмото се посочва, че нормата на закона е императивна и изключва преценка по целесъобразност на административния орган, отчитаща възрастта и здравословното състояние на ползвателите на жилища от фонда. Посъветвана е да се обърне към Министерството на труда и социалната политика и Столична община. След направената проверка и въз основа на направените констатации омбудсманът подчерта, че административният орган не е изчерпал възможните подходи при прилагане на закона, а именно:

- В условията на действащото законодателство не е анализирал проблемите и не е потърсил възможности за решаването им с промяна на нормативната уредба.
- Не са потърсени други решения на проблемите на гражданите, като взаимодействие с други органи, извън системата на министерството.

В изпълнение на препоръката на омбудсмана от Изпълнителна агенция „Социални дейности на МО“ се предприеха адекватни действия. Изготвен е анализ на наличните данни, подадени в територи-



Посещение на омбудсмана на Узбекистан
проф. д-р Сайора Рашидова - запознаване с работата на приемната на омбудсмана

алните дирекции на агенцията, относно възрастта на наемателите, ползвачи жилища на основание §165 от отменения Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България. Въз основа на данните са разработени варианти за решаване на проблема и предложени на министъра на отбраната, като един от тях е за лицата на възраст над 65 години /Военнослужещи и цивилни служители/ да се даде възможност да обитават доживотно жилищата при условия на въведени справедливи критерии.

5.4. Някои изводи и препоръки на омбудсмана

Отново е необходимо да се обърне внимание на тревожните изводи на омбудсмана, които са посочени и в предишните Годишни доклади:

- В общините се наблюдава инерционно мислене по отношение на разпореждането и управлението на общинските жилища;
- Липсва информация за гражданите, поставена на видно място в общините за реда и условията за настаняване в общински жилища. Много често проектосписъците не се обявяват на таблото в районните администрации;
- ясни критерий, по които се извършва поддръждането в проектосписъците за настаняване;
- Проверките по подадените жалби срещу проектосписка не се извършват от независими спрямо жилищната комисия лица, което гарантира обективното произнасяне на кмета по жалбите;
- Липсва прозрачност в процедурите

за настаняване в общински жилища и независим граждански контрол при вземането на решения и много често гражданите изразяват съмненията за корупция при раздаване на жилища;

- Не е въведен публичен регистър на общинските жилища;
- Не се упражнява ефективен контрол върху общинските жилища и техните наематели след настаняването им, което води до натрупване на големи задължения към доставчиците на обществени услуги, които в последствие се заплащат от общините;
- Не се извършва годишен одит на общинските жилища, в който да влизат състоянието на жилището, настаняваните в него лица и основанията за настаняването им;
- Липсват целеви средства за основен ремонт и поддръжка на общинските жилища;
- По-голяма част от гражданите смятат, че настаняването в общински и ведомствени жилища не може да стане по „нормален“ начин, а само „с връзки“ и срещу определена сума пари;
- Гражданите не познават нормативната уредба и произтичащите от нея задължения за попълване и подаване на годишни декларации за актуализация на данните.

ОМБУДСМАНАТЪТ ОТПРАВЯ

СЛЕДНИТЕ ПРЕПОРЪКИ КЪМ ОБЩИНИТЕ:

- Необходима е сериозна обществена

дискусия за модела „общински жилища“, развитие, управление и стопанисване.

- Да се въведе механизъм за независим граждански контрол при разпределянето на общинските жилища;
- Да се създадат публични регистри на общинските жилища.
- Инвестиции в изграждането на „социални жилища“;
- Създаване на условия за публично-частни партньорства за развитието на общинския фонд;
- Да се въведе механизъм за контрол от страна на общинските съвети по управлението и разпореждането с общински жилища, като една от възможностите е създаване и на временна комисия, в работата на която са включени общински съветници, общински служители, представители на медиите, граждани, което ще подобри процеса и ще го направи прозрачен;
- Да се подобри комуникацията на администрацията с гражданите;
- Проектосписъкът за настаняване в общински жилища следва да отразява възможно най-справедливото поддръждане на нуждаещите се. При поддръждането в него да се отразяват – името, броя на членовете на семейството, картотечната група и предимствата в групата: степенята на жилищна нужда, както и номерата на картотечната преписка. Общинските администрации да оповестяват публично процедурата за

проверка на подадените жалби срещу утвърдените от кметовете списъци за настаняване.

- Проверките по подадените жалби срещу проектоspисъка следва да се извършват от независими спрямо жилищната комисия длъжностни лица като гаранция за обективно произнасяне на кмета на района;
- Гражданите да бъдат запознати с правилата за работа на жилищните комисии.

6. ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ ПРАВА НА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ

6.1. Жалбите и възраженията на гражданите са свързани основно с:

- необходимостта от финансова и социална подкрепа;
- безработицата и социалната изолация на хората с увреждания;
- стесняването на достъпа до услугата „личен асистент“ по Националната програма „Асистенти за хора с увреждания“;
- настаняване на хора с увреждания в общински жилища;
- работата на органите на медицинската експертиза. На гражданите не се предоставя необходимата информация за условията, при които експертните решения на ТЕЛК стават пожизнени, което води до неблагоприятни последици за тях;

- липса на информация за приоритетните групи потребители, включени в проект „Социална услуга за качествен живот“ по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“

Сред оплакванията са още:

- Липса на места в специализираните институции за хора с психични проблеми;
- Искане от роднини на човек с психични проблеми за достъп до попечителската му сметка;
- Обществена нетолерантност и проявена агресивност към хора с увреждания;
- Жалби във връзка с освобождаването на хора с увреждания от данък за пре-возно средство;

6.2. Примери за проверки по жалби, при които омбудсманът е са констатирал нарушения на правата на гражданите и администрацията се е съобразила с неговите препоръки

а) Нарушено право на хората с увреждания на независимост, социално интегриране и участие в живота на обществото

- Оплакване от гражданка от с. Търнава, Община Бяла Слатина срещу отказ за включване в проект „Социална услуга за качествен живот“, по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, „личен асистент“, като не е информиран за критериите и групите потребители, които са с приоритет.

По препоръка на омбудсмана жалбоподателят лично бе консултиран от социалната служба за целите на проекта, причините за направения отказ, както и за приоритетните групи потребители и за предстоящите проекти и програми, по които може да бъде включен.

■ **Искане на съдействие** от омбудсмана за решаване на неотложен жилищен проблем на самотна майка с две деца от гр. София, едното от които е с увреждане. Твърди се още, че е отказан достъп до Националната програма „Асистенти за хора с увреждания“.

Установи се, че майката няма регистрация по постоянен адрес в София. По препоръка на омбудсмана се предприеха действия за настаняване на майката и децата в Център за временно настаняване. Социалната услуга, която се предоставя в центъра, е за срок от три месеца и поради това омбудсманът потърси по-трайно решаването на проблема. Трябва да се отбележат усилията на кмета на район „Надежда“, който издаде заповед за настаняване в общинско жилище за срок от две години. По съвет на омбудсмана, жалбоподателката си направи нова регистрация по постоянен адрес и бе одобрена

за „личен асистент“ на детето си.

■ **Жалба от гражданин** от гр. Ямбол във връзка с нарушеното право на дете с увреждане на освобождаване от заплащане на винетна такса.

При проверката се установи, че има непълнота в чл.10а, ал.1 от Закона за пътищата и детето е лишено от свое право. В редакцията на чл.10а е пропуснат изразът „лица с намалена възможност за социална адаптация“ и на това основание Дирекция „Социално подпомагане“ Ямбол е направила отказ да предостави безплатна винетка за 2009 г., въпреки че има социални служби, които не подхождат формално, прилагайки само буквата и алинеята и са осигурявали това право. В препоръка към министъра на здравеопазването омбудсманът обърна внимание на проблемите, които се създават с терминологичното разминаване. С удовлетворение се отбелязва, че при промените в Закона за здравето се взе под внимание препоръката на омбудсмана и се синхронизираха текстовете за експертизата и вида и степента на увреждане на дете със Закона за пътищата, Закона за местните данъци и такси и други закони.

ГЛАВА ШЕСТА

ПАЦИЕНТЪТ – В ЛАБИРИНТ ОТ ПРАВИЛА, НО С НЕЗАЩИТЕНИ ПРАВА

I. ОМБУДСМАНЪТ И ПРАВАТА НА ПАЦИЕНТА

И през 2009 година продължиха усилията на омбудсмана в областта на защита на правата на пациентите. Добре е, че бяха направени редица промени в нормативната уредба, с които правата на пациентите бяха регламентирани по-релефно. Все още обаче **има неразбиране, особено в самата система за управление на здравеопазването за практическото прилагане и спазване на тези права.** Омбудсманът подчертава, че правата на пациента не са в зависимост от вида на здравната система, а още по-малко от размера на здравно-осигурителната вноска. Крайно време е да се промени менталитета на управление в сферата на здравеопазването и да се осъзнае, че здравната система се прави заради пациентите и техните права, а не заради удобството на самите лекари или на администрацията.

За да допринесе към преодоляването на тези проблеми и с цел да улесни гражданите и да популяризира техните права като пациенти, омбудсманът изготви и разпространява специализиран наръчник, в който в синтезиран и достъпен вид са представени правилата и процедурите, по които гражданите могат да търсят

медицинска помощ и здравно обслужване. Все в тази посока, омбудсманът поде и инициатива пълният текст на Европейската харта за правата на пациента да бъде поставена на видно и достъпно за хората място във всяка голяма болница и това вече е направено в „Пирогов“, Военна болница, болница „Токуда“, болници в Плевен, Велико Търново, Пазарджик и др.

Анализът на жалбите и сигналите, които гражданите отправят до омбудсмана сочи, че особено **остро стои въпросът с достъпа до медицинската помощ.** Има драстични случаи, като например, този, при който близки на пациента в рамките на 24 часа девет пъти са се обръщали към Спешна помощ, болният двукратно е настаняван в болница в рамките на 24 часа, но накрая умира, въпреки че е можъл да бъде спасен, ако е получил своевременно и адекватна медицинска помощ (жалба № 2411). Най-честото оплакване на пациентите е свързано с качеството на оказваната медицинска помощ. Има редица случаи (жалби № 90, 91 и 2356), при които своевременно и некачествена медицинска помощ също са довели до смъртта на пациентите. Рязко трябва да се отрекат и практики, като например - лекари от спешен приемен кабинет на столична болница да отказват първа

помощ на дете с кървяща порезна рана на ръката, защото то нямало направление за хоспитализация и не носело пари да си плати. Или пък случаят по жалба № 1691, където неправилно направена операция едва не коства отрязването на ръката на дете, заради настъпили усложнения. Омбудсманът подчертава тези абсурди на българската медицинска практика, защото те трябва да станат повод управлението на здравеопазването да предприеме решителни мерки. При това мерки, които не се съобразяват с криво разбрана гилдийна и професионална солидарност. Един от механизмите за осигуряване на качеството на медицинската помощ безспорно беше системата за акредитация на лечебните заведения. Проведената под егидата на омбудсмана широка обществена дискусия по този въпрос показва, че в голяма степен процеса се е извършвал формално и необективно. През последната година процедурата за акредитация е била използвана единствено като възпираща за нарасналият брой болници, желаещи да сключат договор с Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). В тази връзка беше изготвено Становище на омбудсмана с препоръки към Народното събрание, правителството и държавната администрация. Високо трябва да се оцени факта, че в значителна степен препоръките на омбудсмана бяха отчетени при направените през 2009 г. промени в нормативната уредба.

Не може да се каже същото, обаче по

отношение на препоръките, формулирани в становището на омбудсмана, относно лимитите в извънболничната и болничната медицинска помощ. Дискусията, организирана от омбудсмана и проведена с участието на представители на съсловните и пациентски организации, на министерството на здравеопазването, народни представители и общественици, с единодушие констатира, че налагането на лимити на лечебните заведения и пряко, и косвено засяга правата на пациентите, като едновременно ограничава както достъпа до медицинска помощ, така и се отразява негативно върху качеството на предоставяните услуги. Освен това се създава неравнопоставеност на здравноосигурените лица и се ограничава даденото им със закон право на свободен избор. Отново трябва да се подчертае, че за съжаление и до този момент тези препоръки не са взети предвид.

Трябва да се насърчи изразената от правителството воля за постигане на по-качествено здравеопазване. Пътят за това, според омбудсмана на България, не трябва да тръгва към задънената улица на безогледното административно окрупняване на болничната медицинска помощ, за да не се окаже че на стотици хиляди български граждани е отнето именно правото да получат своевременно медицинска помощ. Нужно е да се намери подходящия баланс и мяра при осъществяване на реформа от този тип. Режимът на налагане на лимити беше допълнително усложен с

Въвеждането на така наречените делегирани бюджети за болниците. Това от своя страна доведе до напрежение сред населението и лекарската гилдия – проблеми, до които, убедени сме, не би се стигнало, ако своевременно направените от омбудсмана препоръки бяха съобразени при извършените промени в нормативната уредба.

Достъпът до медицинска помощ продължава да бъде проблем не само вследствие на т.нар. Регулативни стандарти. През последната година на преден план излязоха и проблемите с осигуряването на лекарства за онкоболните. Граждани се обърнаха към омбудсмана (жалби № 498 и № 1203) с тревожни оплаквания, че липсват необходимите лекарства за онкологично лечение. Проверката показва, че причината за тази липса е провален търг в Министерството на здравеопазването. Омбудсманът изразява сериозно безпокойство от липсата на безплатни лекарства за деца с онкохематологични заболявания, както и за някои от т.нар. редки заболявания. Националният омбудсман подкрепи активно инициативата на редица неправителствени организации за това всички лекарства за домашно лечение да преминат за финансиране от НЗОК, като се преустанови практиката ежегодно да се провеждат търгове, което създава перманентни дефицити и липса на сигурност и предвидимост, както за пациентите, така и за самата администрация и фирмите доставчици.

II. НЕЕФЕКТИВНИ ПРОЦЕДУРИ И АДМИНИСТРАТИВЕН КОНТРОЛ В ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

Генерален проблем, от гледище на правата на пациентите е неефективността на административния контрол в системата на здравеопазването. Предвидените законови възможности за осъществяване на такъв контрол, чрез регионалните центрове по здравеопазване, регионалните здравноосигурителни каси и етичните комисии на съсловните организации, са доказано тромави като процедури. При това най-често те водят до отрицателни резултати, повлияни от все същата криво разбрана съсловна солидарност. Това е една от причините пациентите все по-често да търсят справедливост и отговорност по пътя на граждански или наказателни съдебни дела.

Друг аспект на достъпа до медицинска помощ е свързан с нормативно определените възможности за лечение в чужбина на български граждани. Такива процедури са създадени както в министерството на здравеопазването, така и в Националната здравноосигурителна каса. Тези две възможности понякога се оказват предпоставка за необосновано забавяне на решенията, поради това, че пациентите се насочват от едната към другата институция, макар проблемът да е могъл да бъде решен във всяка една от тях.

Членството на България в Европейския съюз и Правилата за координация на сис-

темите за социална сигурност, изведоха на преден план и други, непознати досега проблеми. Типичен пример е случаят с наш сънародник, работил години в страна, член на Европейския съюз, който среща огромни трудности, за да докаже, че се е осигурявал за целия период, заради неизяснен проблем с издания му формуляр Е 104. В друг случай, разглеждан от омбудсмана (жалба № 2325), общопрактикуващите лекари в община Търговище изобщо са отказали да предоставят медицинска помощ, заради нежеланието им да се сблъскат със сложната система за отчетност.

Промяната в Закона за здравното осигуряване, според която български граждани могат да пътуват в други страни членки на Европейския съюз само ако имат издана европейска здравноосигурителна карта също предизвика намесата на омбудсмана. В своя специална позиция, адресирана до компетентните органи на властта, омбудсманът настоя, че подобно ограничение на правото на пътуване противоречи на редица международни и вътрешни нормативни актове, в това число и на Конституцията. Направена бе препоръка до Народното събрание спорният текст на Закона за здравното осигуряване да бъде изменен. За разлика от заключенията в предходните годишни доклади на омбудсмана, през 2009 година трябва да се подчертае намаляването на броя на жалбите срещу забавени и отложени решения на органите на медицинската експертиза

на работоспособността. Промените в Закона за здравето и интензифицирането на работата на експертните комисии дадоха своя положителен резултат по отношение на освидетелстваните лица. В същото време трябва да се отбележи, че измененията се отразиха неблагоприятно върху работата на самите експерти. Така от една страна законът предвижда да се изплащат пенсии за инвалидност преди решението на експертната комисия да е влязло в сила, а от друга страна при последваща отмяна или намаление на процента трайна неработоспособност, НОИ налага имуществени санкции на експертите в размера на изплатената на освидетелстваното лице пенсия (жалба 1364). Този подход крие сериозен риск от демотивация за работа у експертите, както и до последващо умишлено занижаване на оценките, с цел да се избегне последваща санкция. По този въпрос омбудсманът излезе с официална позиция, с която се препоръчват изменения в Закона за здравето и Кодекса за социално осигуряване, с които да се премахне съществуващото противоречие и по този начин се създадат необходимите условия за нормална работа на експертните комисии за постигане на обективна и безпристрастна оценка на лицата с намалена работоспособност. Оценявам като стъпка в правилната посока, подготвените промени, внесени чрез законопроекта за изменение на Закона за лечебните заведения.

Наред с правата на пациентите, не

бива да забравяме и правата на лекарите и професионалистите по здравните грижи. Жалбите получавани от тях са главно в няколко аспекта - недоволство от налагането на санкции от НЗОК, недоволство от задължението за членство в съсловната организация и недоволство от начина на организирането на специализацията на лекарите. Сами-

те представители бяха своевременно информирани. Единият от тях (жалба 2408) е свързан със законовото уреждане на професията медицински рехабилитатор, където се натъкнахме на противоречие между Закона за съсловната организация на професионалистите по здравни грижи и асоциираните медицински специалисти от една страна и



Представяне на европейската харта за правата на пациента в МБАЛ "Д-р Стефан Черкезов" - Велико Търново

115

ят проблем със специализацията има различни аспекти, но най-важният от тях е необходимостта от едно по-добро нормативно уреждане на трудовите права на специализиращите лекари, в това число осигуряването за пенсия и болест и възможността за ползване на платен годишен отпуск

Трябва да отбележа и два проблема, конкретно свързани с дейността на Народното събрание, за които народни-

Закона за лекарствени продукти в хуманната медицина от друга. Надявам се това противоречие скоро да бъде разрешено. Другият проблем е свързан с приемането на параграф 10 от Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване, който противоречи на норми в Кодекса за социално осигуряване и създава неравнопоставеност между отделните юридически лица по отношение на системата за рехабилитация.



В заключение, трябва да се подчертае отново, че редица тревожни проблеми на българското здравеопазване намериха положителни решения през изминалата 2009 година. Има други, които остават нерешени до този момент, а има и такива, които възникнаха в последствие. Основният извод от анализа на жалбите на гражданите в областта на здравеопазването, направени до омбудсмана е, че на всеки

проблем може да бъде намерено задоволително решение, стига да са налице няколко условия. Първо, наличие на задълбочено познаване на системата на здравеопазването. Второ, наличие на ясна концепция и философия за желаните промени. И трето, провеждане на широка обществена дискусия както за необходимостта, така и за пътищата и начините на извършване на промените.

ГЛАВА СЕДМА

ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В ЗАТВОРЕНИТЕ ИНСТИТУЦИИ – ЛИШЕНИ ОТ СВОБОДА, ХОРА С МЕНТАЛНИ УВРЕЖДАНЯ

Омбудсманът на България има траен ангажимент и осъществява независим контрол върху затворните институции и на тази основа поставя пред изпълнителната и законодателната власти няколко по-важни въпроси:

УСЛОВИЯТА В ЗАТВОРИТЕ И МЕСТАТА ЗА ЗАДЪРЖАНЕ

На 01.06.2009 г. влезе в сила нов Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража. В него са предвидени специфични правомощия на омбудсмана спрямо местата за лишаване от свобода и следствените арести - достъп в местата за лишаване от свобода и пробационните служби; възможност за конфиденциални срещи с осъдените. По този начин се закрепва и нормативно вече установената от омбудсмана практика да осъществява контрол от гледище на правата на човека в затворните институции. За целта, в администрацията на омбудсмана е формирана специализирана дирекция, експертни екипи правят проверки в затворите, затворническите общежития, поправителните домове и арестите, изготвят доклади и предлагат конкретни мерки за подобряване на материалните

условия в пенитенциарната система и местата за задържане под стража, за увеличаване на възможностите за трудова дейност, за подобряване на здравеопазването на лишените от свобода и задържаните граждани, за придобиване и повишаване на образованието, за получаване на професионална квалификация и т.н.

Извършените до момента инспекции в единадесет затвора и осем затворнически общежития изведоха на преден план, за пореден път, необходимостта от реформа на системата на българските затвори, така че тя да има капацитет да осъществява основната функция на наказанието „лишаване от свобода“ – ресоциализация и поправяне на осъдените лица.

Омбудсманът отбелязва с тревога, че България е единствената държава от Европейския съюз, в която през последните 20 години няма построен нов затвор. Години наред не са предвиждани сериозни финансови ресурси за реконструкция и модернизация на местата за изтърпяване на наказанията. В същото време новият Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража, отчитайки препоръчителните международни стандарти, гарантира

минимално жилищно пространство и съобразени и близки до нормалните битови условия. Съгласно закона, до 2012 година жилищната площ за един затворник не може да бъде по-малка от 4 кв. м. Единственият мотив за отлагане на въвеждането на този стандарт е неувеличаването и немодернизирането на сегашната материална база. От друга страна отлагателното действие не означава, че тези материалнобитови стандарти са напълно неприложими към момента.

Омбудсманът не приема изтъкваният като оправдание от компетентните държавни органи аргумент, че дългогодишните проблеми, свързани с остарялата материална база, недостатъчната трудова заетост, лошото медицинско обслужване, както и недостатъчният административен капацитет и техническо обезпечение, са резултат от липсата на достатъчно бюджетни средства. Европейският съюз е възприел следното: „Условията в затворите, които са в нарушение на човешките права на затворниците, не могат да бъдат оправдавани с липса на ресурси.” - чл. 4 от Препоръка № Rec(2006)2 на Комитета на министрите на държавите-членки относно Европейските правила за затворите.

Необходима е дългосрочна и ясна управленска воля и стратегия за реформиране на местата за лишаване от свобода. Стъпка в тази посока беше приетата в края на 2008 г. от Министерския съвет

„Стратегия за развитие на местата за лишаване от свобода (2009 – 2015 г.)”, план за действие към нея и Инвестиционна програма за строителство, реконструкция и модернизиране на материалната база в затворите, арестите и пробационните служби. Целта на тази стратегия е модернизирането и реформирането на пенитенциарната система в съответствие с европейските стандарти и хуманизиране изпълнението на различните видове наказания. Инвестиционната програма за строителство, реконструкция и модернизиране на материалната база и постигане на изискуемите минимални битови стандарти предвижда проектиране и изграждане на нови затвори край София, Варна, Плевен, Велико Търново и в Хасковска област. За 2009 г. обаче средствата за капиталови разходи са били многократно намалени, което поставя под въпрос изпълнението на целите, поставени в Стратегията.

Работа по жалби и сигнали на лишени от свобода

Нараства броят жалбите и сигналите, отправени до омбудсмана от лишени от свобода. През 2009 г. са разгледани 72 такива жалби и сигнали, в които се съдържат оплаквания от действия на пенитенциарната администрация и срещу начина на изтърпяване на наложеното наказание. По-долу са посочени някои по-характерни примери за проблемите, които поставят лишени от свобода пред омбудсмана и за резулта-

тите от неговите проверки:

■ **Неравно третиране на лишените от свобода и пристрастност на пенитенциарната администрация, като например:**

- Неоснователно наложени наказания – не са потвърдени в хода на извършените проверки.

Лишен от свобода в затворническо общежитие „Атлант“ към ОЗ - Ловеч, изразява несъгласие с изолирането му в наказателна килия и други дисциплинарни наказания, наложени от началника на затвора, като иска да се отменят. След извършената проверка, лишеният от свобода е информиран, че съгласно чл. 110 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС), заповедите за дисциплинарно наказание подлежат на обжалване пред главния директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ в 7-дневен срок от запознаване на лишения от свобода със заповедта. Що се отнася до заповедта за дисциплинарно наказание „изолиране в наказателна килия“, тя подлежи на обжалване по силата на чл. 111 от ЗИНЗС пред районния съд по местонахождението на затвора или поправителния дом, в тридневен срок от обявяването ѝ. От преписката на лишения от свобода бе видно, че по описания въпрос той се е обърнал и до Окръжен съд – гр. Ловеч и Окръжна прокуратура – гр. Ловеч, в чиито правомощия е да установят дали правата му са нарушени.

- **Просрочване на нормативно определеното време за престой в приемното отделение – не се потвърждава от извършените проверки.**

Установи се, че лишеният от свобода е постъпил в приемното отделение на ОЗ-Бургас на 12.06.2009 г. и е бил разпределен на 10.07.2009 г. В случая е спазен едномесечният срок за разпределяне на новопостъпилите лишени от свобода, установен в чл. 47, ал. 1 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража (ЗИНЗС).

- Недоволство от начина на взимане на решения от действащите към затворите комисии по изпълнение на наказанията.

Неспазване на принципа на безпристрастност от членовете на комисиите. Законодателно е предвидена възможността тези решения да подлежат на обжалване пред окръжния съд по местонахождението на затвора или поправителния дом, но прилагането на тази възможност на практика не носи реални ползи на лишените от свобода.

- Отказ за достъп до специализирана медицинска помощ.

След извършените от омбудсмана проверки се установи, че лишените от свобода или не са подавали молби за оказване на такава помощ, или лицата са с констатиран психичен заболявания и им се оказва необходимата помощ от медицинския екип в пенитенциарното заведение.

■ Предложения за нормативни промени в реда за изпълнение на наказанията, както и за оптимизиране работата на пенитенциарната администрация, отправени до омбудсмана от лишени от свобода:

- Лишен от свобода, изтърпяващ наказание в ОЗ – гр. Варна, предлага да се засили контролът по отношение на битово-хигиенните условия в местата за лишаване от свобода, както да се въведат единни принципи, които да са общо задължителни при промяна на режима на лишените от свобода в по-лек.

- Присъдите на изтърпяващите наказание „доживотен затвор без право на замяна“ да бъдат преразгледани и заменени със срочни, защото подоб-

но наказание е нехуманно и поставя тази група лишени от свобода в неравностойно положение. Омбудсманът е запознат с причините, обуславящи налагането на подобно тежко наказание, още повече, че е извън неговите правомощия да оспорва или променя съдебните решения, с които е наложено то. Лишените от свобода имат нормативно определени права и задължения в зависимост на режима на изтърпяване на наказанието им, които следва да се спазват независимо от продължителността на присъденото им наказание.

- Лишен от свобода, изтърпяващ наказание лишаване от свобода в затворническо общежитие „Атлант“ към ОЗ – гр. Ловеч описва трудностите пред искането на лишените от свобода за промяна на режима в по-лек. Засягат се също така и въпроси, повдигани и от други лишени от свобода (напр. жалба № 2446/2009 г.) за цената и качеството на предлаганите в затворническата лавка хранителни и други продукти, както и относно високите цени на телефонните разговори, извършвани от лишените от свобода чрез магнитни карти. Тези услуги се реализират от фирми, спечелили обществената поръчка за предоставянето им. По силата на чл. 123 от Закона за обществените поръчки, контролът по изпълнението му се осъществява от Сметната палата и от органите на Агенцията за държавна финансова инспекция. Омбуд-



Публично представяне на европейската харта за правата на пациента в УМБАЛ "Д-р Георги Странски", Плевен. Гиньо Ганев с народните представители от ГЕРБ Ивелин Николов и Пламен Тачев.

сманът няма правомощия за намеса в дейността на Сметната палата, но е очевидно монополното положение на спечелилите поръчката фирми в пенитенциарните заведения. Това налага и необходимостта от прилагането на засилен и по-ефективен контрол както върху ценообразуването, така и върху вида и качеството на предлаганите стоки и услуги.

- Недоволство предизвиква и липсата на достатъчно възможности за трудова заетост в пенитенциарните заведения.

По повод на оплакванията относно условията в Централния софийски затвор и ОЗ – гр. Враца, омбудсманът се обърна към началниците на затворите с препоръки да се оценят още веднъж възможностите за полагане на труд в рамките на установените нормативни изисквания. Въпреки усилията на затворническата администрация, трудовата заетост на лишените от свобода е недостатъчна за ефективната им ресоциализация. С оглед пренаселеността на затворите, реализирането на практически ефект от програмите за ресоциализация предизвиква конфликти между трудоустроените лишени от свобода и тези, които са с прекъсната заетост или не са били включвани в програмите, напр. поради квалификация с различна насоченост. Включването на повече лишени от свобода в програми за обучение, квалификация и преквали-

фикация и трудова заетост би спомогнало за предотвратяване на конфликтите в тази връзка. В рамките на отпуснатите за целта средства, обаче, на практика затворническата администрация може единствено да въведе по-голяма прозрачност на изискванията за включване в програмите и да обективизира и мотивира причините за отхвърляне на кандидатите.

- Съдействие за преместване в друго пенитенциарно заведение.
- Във всички случаи, когато искането е основателно, преместването е осъществено.
- До омбудсмана се обръща лишен от свобода, понастоящем изтърпяващ наказанието си в ОЗ- Смолян. Той е наказван общо осем пъти в ОЗ-Пловдив за различни по вид нарушения. Обжалвал е наказанието, наложено през м.април 2008 г. и описано в сигнала до омбудсмана, пред Районен съд – Пловдив, но молбата му е оставена без уважение. Това наказание е пречка да упражнява някои от правата, предвидени в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, сред които и преместване в друг затвор. По този повод многократно е информиран за възможностите си от администрацията на затвора. След като е изминал законово регламентираният период от време, през който не са налагани други наказания, с решение на Комисията по изпълнение

на наказанията към ОЗ – Пловдив от 08.04.2009 г. искането на лишения от свобода е уважено, като режимът му е променен от строг в общ и е преведен за доизтърпяване на присъденото наказание в ОЗ – Смолян.

- Твърдения за оказван психически и физически тормоз от страна на надзирателите в пениитенциарните заведения и от други лишени от свобода.
- При проверка по жалба се установи, че лишеният от свобода е освидетелстван като психично болен, страдащ от параноидна шизофрения, и твърденията са неоснователни.
- След извършена проверка съвместно с Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ се установи, че изложениите в жалбата данни за насилствени действия, извършени от надзирател в пениитенциарното заведение, също не отговарят на истината. На лишения от свобода е бил направен пълен медицински преглед от лекаря на пениитенциарното заведение, като допълнително е изпратен и за освидетелстване в болница. Материалите от медицинските прегледи и писмените обяснения на лишения от свобода – свидетели на възникналия инцидент не потвърждават твърденията за насилствени действия спрямо лицето. Във връзка с многобройните му жалби по този повод до различни институции администрацията на затвора е провела разговор с лишения от свобода, като е му било

предложено да бъде преместен в друго пениитенциарно заведение, но той е отказал.

ПРАВА НА ХОРАТА С МЕНТАЛНИ УВРЕЖДЕНИЯ

Защитата на правата на хората с увреждания е сред приоритетите в дейността на омбудсмана, с особено внимание върху правата на хората с ментални увреждания, които са настанени в специализирани институции и болнични заведения и чиито права са физически и законодателно ограничени.

- **Настойничеството - от институт за ограничаване на правата на гражданите с ментални увреждания в институт за подкрепа на упражняването на техните права.**

Гражданско процесуалният кодекс (ГПК) и Семейния кодекс (СК) предвиждат прилагане на двуетапен процес, чрез който едно лице се лишава от своята дееспособност, частично или напълно. Първият етап е свързан със съдебно производство, при което се ограничава или отнема дееспособността на лицето. При втория етап органът по настойничеството и попечителството, който се състои от органи на местната власт, извършва назначаването на настойник или попечител. В резултат от тази процедура лицата, поставени под пълно запрещение се лишават от своите основни права: собственост, труд, семеен живот, сключване на брак, гласуване, сдружаване,

достъп до правосъдие, завещание.

Веднъж поставено под запрещение лицето остава изцяло зависимо (физически и юридически) от назначения му настояник. В същото време действащата правна уредба не създава достатъчно гаранции срещу неправомерни действия на настояника спрямо поставеното под запрещение лице. В тази връзка могат да се посочат три примера:

- Предвижда се настаняването на едно лице, поставено под запрещение, в институция да става по искане на настояника и по силата на административна заповед, без да е предвидена съдебна процедура за това.
- Обжалването на решенията на Органа по настояничество и попечителство не подлежат на институционален съдебен контрол – те се постановяват от съответния районен съд и са окончателни.
- Липсват критерии за подбор на настояници и ефективна процедура за разглеждане на жалби от лицето, поставено под запрещение, до органа по настояничеството и попечителството.

В затворената институция хората, поставени под запрещение са лишени от свободата си, от правото си на информирано лечение, като в повечето случаи лечението се свежда до приемане на медикаменти, с които се контролира поведението. Омбудсманът изразява загриженост, че не е създадена добра система за индивидуална и групова те-

рапия и възможности за психо-социална рехабилитация. В повечето места няма и система за трудова терапия на настанените.

Характерен пример от жалбите на граждани по такива проблеми и за резултатите от намесата на омбудсмана са:

- Лице, поставено под пълно запрещение в резултат на инициативата на съпругата му. Жалбоподателят твърди, че едва през 2006 г. е информиран за запрещението си, след като от Органа по настояничество и попечителство на район „Люлин“ го информират, че за негов настояник е определена съпругата му. В този период жалбоподателят е сключил договор с Министерството на труда и социалната политика по програма за микрокредитуване на малък бизнес в размер на 20 000 лв., за което е ипотекирал собственото си жилище. За участие в програмата е кандидатствал като човек с увреждане, диагноза „посттравматична епилепсия“, с която е поставен и под пълно запрещение. Поради неизплащане на кредитния заем жилището, което е ипотекирал е продадено на търг от съдия изпълнител. Отправял е многократно молби към Органа по настояничеството и попечителството, да бъдат предприети охранителни мерки за личността и имуществото му и подходящи мерки за закрила, предвидени в Семейния кодекс, но не е получил отговор. След като съпругата му се е развела с него той е останал без настояник и липсата на

настойник за него е препятствие да получава пенсията си и помощите. По препоръка на омбудсмана се предприеха действия за назначаването на нов настойник, но във Втората жалба се привеждат доказателства за системен тормоз и унижение, на което е подлаган от определения нов настойник и своеволно разпореждане с имуществото му. С оглед интересите на жалбоподателя и извършената проверка, омбудсманът препоръча на Органа по настойничество и попечителство да извърши комплексна проверка и при наличие на необходимите обстоятелства да предприеме действия за снемане на запрещението по реда на ГПК.

При проверки на омбудсмана се установи, че се е наложила трайна тенденция на всички настанени в институцията лица да се назначава за настойник директорът и/или членове на персонала. Констатациите на омбудсмана са, че директорът на дома не може да защитава правата на хората с увреждания и да предприема правни действия в техен интерес или действия, когато се установи, че са нарушени правата им, след като те често се нарушават от самата институция. Необходимо е реформиране, нов подход и разбиране към института на настойничеството - от институт, който ограничава дееспособността на хората с ментални увреждания, той трябва да се превърне в институт, който подкрепя упражняването на правата им.

Във връзка с изложените по-горе про-

блеми, но и въз основа на сигналите и констатациите както от омбудсмана, така и от граждански структури, омбудсманът препоръчва на правителството да предприеме действия по присъединяването на България към Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. Присъединяването ще даде тласък на реформа в системата и ще увеличи грижата към тези лица - от медицинска към социална.

НАРУШЕНИЯ НА ЧОВЕШКИ ПРАВА В ПСИХИАТРИЧНИ БОЛНИЦИ И ДОМОВЕ ЗА ВЪЗРАСТНИ ХОРА С ПСИХИЧНИ УВРЕЖДАНЯ

До омбудсмана постъпват и сигнали, че се нарушават човешки права в психиатрични болници и домове за възрастни хора с психични увреждания. Сигналите съдържат твърдения за физическо насилие над пациенти, за липса на ясни етични правила за работа в тях, за прекомерен формализъм в действията на Органа по настойничеството, както и за липса на надеждни механизми за защита интересите на хора, поставени под запрещение, липса на механизми за граждански контрол върху институциите.

В хода на своите проверки по тези сигнали омбудсманът констатира, че:

- липсва работещ механизъм за проверка на сигналите за малтретиране на пациенти от персонала на болничните заведения;

- условията в специализираните институции за настаняване и лечение на хора с такива заболявания са все още далеч от общоприетите стандарти;
- не се полагат достатъчно грижи и рехабилитация за настанените в тези институции, което ограничава възможностите им за интеграция в обществото и ги обрича на социална изолация.

Недостатък по спазването и гарантирането на правата на хората с ментални увреждания е липсата на законова възможност за граждански контрол върху работата и управлението на такива институции, което често създава обществено напрежение. Представители на заинтересованите групи (пациенти, техни роднини и близки) не могат да участват активно в управлението на болниците, като предлагат мерки за подобряване дейността им и мобилизират допълнителен материален, финансов и човешки ресурс за повишаване на качеството на услугите.

Омбудсманът отбелязва с тревога липсата на законова възможност за учредяване на болнични настоятелства към лечебните заведения за стационарна психиатрична помощ. Има практика, въз основа на чл. 82 от Закона за лечебните заведения, да се учредяват болнични настоятелства, но много по-важно е болничното настоятелство, което подпомага болницата в нейната

дейност, да бъде и гарант за правата на хората, които сами не могат да ги защитават.

Омбудсманът смята, че е добре да се въведе граждански контрол и партньорство за промяна в специализираните институции и постигане на обществено доверие в спазването на правата на хората с ментални увреждания, които са настанени в специализирани институции и болнични заведения.

За въвеждането на независим контрол върху тези специализирани институции ще допринесе и присъединяването на България към Факултативния протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание на ООН (Optional protocol to the Convention against Torture (OPCAT)), приет на 18 декември 2002 г. и влязъл в сила на 22 юни 2006 г. след подписването му от 20 държави. Този Протокол предвижда установяването на система от т.нар. „регулярни инспекции“ в места за лишаване или ограничаване от свобода. Това е т.нар. Национален механизъм за превенция, който ще има правомощие да упражнява контрол върху затворите; местата за задържане в полицейски участъци; имиграционни центрове; транзитни зони на международни летища; домове за деца; психиатрични институции; центрове за бежанци, както и всички места, в които е ограничено правото на придвижване.

ГЛАВА ОСМА

НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА ОТ ПОЛИЦИЯТА И ПРАВОЗАЩИТНИ ОРГАНИ

НЕПРАВОМЕРЕН АРЕСТ И ЗАДЪРЖАНЕ, ПОЛИЦЕЙСКО НАСИЛИЕ

През 2009 г. към омбудсмана бяха отправени редица жалби и сигнали за неправилен арест и задържане или за упражнено недопустимо полицейско насилие. Имаше и случаи на проверки по собствена инициатива на омбудсмана.

По-характерни примери за такива проверки на омбудсмана и за резултатите от тях:

■ Полицейско насилие и нарушаване на правото на мирни събрания:

Началото на 2009 г. беше белязано с широко дискутирани действия на органите на МВР, свързани с нарушения на права на граждани, участвали в протест пред Народното събрание на 14.01.2009 г. Омбудсманът предприе проверка по собствена инициатива, в хода на която:

- проведе срещи с граждани, участвали в протеста и задържани в местата за 24-часово задържане;
- проведе срещи с представители на МВР, пряко отговорни за спазването на обществения ред и осигуряващи сигурността при провеждането на гражданския протест;

- проведе срещи с организаторите на протеста;
- изиска подробна писмена информация от МВР, касаеща всички събития преди, по време и след приключването на гражданския протест;
- изиска писмена информация от Столична община за мотивите за издаването на заповед за прекратяване на гражданския протест, както и начина на изпълнението ѝ;
- анализира публикации в медиите.

ОМБУДСМАНАТ КОНСТАТИРА СЛЕДНОТО:

- Превантивните действия на полицията са били недостатъчни и неефекасни от гледище на задължението на държавата да осигури обществен ред и сигурността на мирно протестиращите граждани. Установено е, че по време на протеста част от участниците са били маскирани и са притежавали опасни за здравето на хората предмети, което е забранено от чл. 6 от Закона за събранията, митингите и манифестациите и противоречи на смисъла и съдържанието на свободата на мирни събрания, която е конституционно гарантирана. Недопустимо е органите на реда да допускат го участие граждани, чиято цел е да провокират служителите на

МВР и да пречат на правото на мирен протест на останалите участници.

- Действията на полицията при разпръскване на хората нарушават правата на мирно протестиращите граждани. Според Чл. 11, ал. 2 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), ограничения на правото на мирни събрания са допустими само ако са „предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите“. Както се сочи в т.нар. Принципи от Сиракуза, които очертават допустимите рамки за ограничаване или дерогирание на правата, предвидени в Международния пакт за граждански и политически права:

„националната сигурност може да оправдае ограничаването на отделни права, само когато е необходимо да се защити самото съществуване на нацията или нейната териториална цялост и политическа независимост от сила или заплаха със сила. Националната сигурност не може да бъде основание за ограничения, когато се цели предотвратяване на локални или изолирани заплахи за обществения ред.“

Според практиката на Съда в Страс-

бург (*Ezelin v France* (1991) 14 EHRR 362, paras 51-53):

„Свободата да се участва в мирно събрание... е от такова значение, че не може да бъде ограничавана по никакъв начин, без самият гражданин да е извършил някакъв насилствен акт“.

Подобен правозащитен стандарт е посочен и в решението по делото *Ziliberberg v Moldova* – не може да бъде ограничавано индивидуалното право на мирно събрание на едно лице поради спорадични насилствени или груби накупувания действия по време на демонстрация на други лица, в случай, че лицето е имало мирни намерения и поведение.

Омбудсманът подчертава, че в разглеждания случай, макар и формално организирани на МВР да са изпълнили задължението за предупреждение за употреба на сила, то не е стигнало до знанието на гражданите. Това личи и от обясненията на интервюираните участници и организаторите на протеста.

Принцип в международните актове, в българското законодателство и практиката на Европейския съд за защита правата на човека в Страсбург е пропорционалността на използваната физическа сила от правоохранителните органи. Член 3 на Кодекса на ООН за поведението на правопривагащите органи гласи: "Правопривагащите органи могат да използват сила само когато това е строго необходимо и в степен, необходима за изпълнението на техните

задължения." Омбудсманът подчертава, че Законът за МВР не съответства напълно на този стандарт – в чл. 73, например, се посочва, че „При изпълнение на служебните си задължения полицейските органи могат да използват физическа сила и помощни средства само ако те не могат да бъдат осъществени по друг начин при.....“ Законът, обаче не отчита дали употребата е строго необходима.

Друг международен стандарт е установен в Основни принципи на ООН при употреба на сила и огнестрелни оръжия от правоприлагащите органи, приети на Осмия конгрес на Обединените нации от 7 септември 1990 г. Съгласно т. 4 от Общите положения на тези принципи, „правоприлагащите органи, в изпълнение на своите функции, трябва да прибегват, доколкото е възможно, до ненасилствени методи, преди употребата на сила или огнестрелни оръжия. Те могат да прибегват до употреба на сила или огнестрелни оръжия само когато другите средства са останали без резултат или не позволяват достигането на желания резултат.“ Когато употребата на сила е неизбежна, правоприлагащите органи трябва да я използват разумно и в съответствие с тежестта на престъплението и преследваната законна цел. Не на последно място те трябва да се стараят да причинят минимални вреди на здравето и да запазят човешкия живот.

От изложените факти, се установява,

че „други средства“ са използвани, но отново трябва да се каже, че те са били неефективни, защото не са достигнали до знанието на гражданите.

В т. 12 от Декларация за полицията на Съвета на Европа е установен същия по своя характер международен стандарт, а именно, че „при осъществяване на своите функции полицейският служител използва необходимата решителност за достигане на законно търсената и позволена цел, но той никога не може да употребява повече сила, отколкото е разумно.“

Омбудсманът счита, че при употребата на сила, полицейските служители следва винаги да имат предвид, че понятието за „абсолютна необходимост“ и „съответстваща сила“, е ключово за гарантиране правото на лична неприкосновеност на гражданите.

- Омбудсманът смята, че при престоя на задържаните лица в местата за временно задържане може да се направи обоснован извод за наличие на „изтезание“ спрямо част от тях по смисъла на Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание на ООН. Съгласно чл. 1 от Конвенцията (ратифицирана с Указ № 3384 на Държавния съвет от 9.10.1986 г. - ДВ, бр. 80 от 1986 г. Влязла в сила за България от 26.06.1987 г. издадена от Министерството на външните работи, обн., бр. 42 от 3.06.1988 г., изм. и доп., бр. 19 от 24.02.1995 г.): „изтезание означава вся-

ко действие, с което умишлено се причинява силно физическо или психическо страдание или болка на дадено лице, за да се получат от него или от трето лице сведения или признания, за да бъде то наказано за действие, което то или трето лице е извършило или в извършването на което е заподозряно, или за да бъде то или трето лице сплашвано или принуждавано, или по каквато и да е причина, основаваща се на каквато и да е дискриминация, когато такава болка или страдание се причинява от длъжностно лице или друго официално действащо лице или по негово подстрекателство или с негово явно или мълчаливо съгласие. В това определение не се включват болката и страданието, които произтичат единствено от законни санкции и които са присъщи на тези санкции или настъпват случайно при тях.”

Събраните в хода на проверката свидетелски показания, свързани с грубо отношение и заплахи по време на разпитите и упражняване на принуда върху задържаните да полагат подписи под предварително подготвени и еднотипни „самопризнания”, както и върху документи за отказ от адвокатска и медицинска помощ покриват фактическия състав на цитираната дефиниция за изтезание.

■ Други примери за оплаквания от не-ефективни действия на органите на реда или за недопустимо използване на сила при арест:

● Оплаквания във връзка с полицейско

насилие и отказ на Военно-окръжна прокуратура – гр. Пловдив да образува досъдебно производство по случая. Омбудсманът се обърна към Главния прокурор с молба случаят да бъде проверен от по-висшестояща прокуратура. От Върховна касационна прокуратура ни информираха, че проверката ще се извърши от Военно-апелативна прокуратура /ВАП/ – София. От ВАП писмено ни уведомиха, че постановлението на Военно-окръжна прокуратура – Пловдив за отказ да се образува досъдебно производство е отменено като „неправилно, необосновано и незаконосъобразно”. И преписката се връща за допълнителна проверка на обстоятелствата, подробно посочени в постановлението на Военно-апелативна прокуратура.

● Неправомерно и жестоко отношение на полицейски служители от Първо РПУ ОДМВР - Русе. Полицейските служители твърдят, че на жалбоподателя – Водач на МПС, който е бил в нетрезво състояние, са проверени документите. Гражданинът е отказал да му бъде извършена алкохолна проба, започнал да крещи и отправял обиди и закани да ги уволни. Когато започнал с ръце и крака да блъска полицейската кола, служителите му поставили белезници, при което се наложило да употребят сила.

По случая е образувано бързо полицейско производство за извършено спрямо полицейските служители престъ-

пление по чл. 325, ал. 2 и чл. 216, ал. 1 от НК. Задържаният, по време на престоя си през нощта в Областната дирекция на МВР – Русе се оплакал от силни болки в левия крак, който бил контузен при задържането му. В МБАЛ – Русе при прегледа се оказва, че кракът е счупен. Във връзка с това, по искане на омбудсмана и ръководството на ОД на МВР – Русе, във Военноокръжна прокуратура – Варна е образувано досъдебно производство № 3530 / 2008 г. срещу полицейските служители от патрула за прекомерна употреба на сила.

- Нарушение на режима на задържане на Ангел Христов и Пламен Галев – кандидати за народни представители. Омбудсманът направи проверка по случая и обяви публично своето становище, в което се констатира, че е налице нарушение на режима на задържане. Мотивите за изразеното становище бяха следните: От юридическа гледна точка чл. 54 от Закона за избиране на народни представители (ЗИНП) предвижда предизборната кампания да започне 21 дни преди изборния ден, като в случая това е 14.06.2009 г. По време на предизборната кампания регистрираните кандидати за народни представители, като са Ангел Христов и Пламен Галев, видно от решение НС – 86/29.05.2009 г. на Централна избирателна комисия и Предложение с вх. № 3/29 от 12.06.2009 г. до Районната избирателна комисия – Кюстендил, не могат да бъдат задържани и привлечани към на-

казателна отговорност (чл. 53 ЗИНП). С регистрацията си лицето придобива имунитет за периода на предизборната кампания. Омбудсманът счита, че задържането на лицата след 14.06.2009 г. е незаконно, тъй като наказателната неприкосновеност и последиците на имунитета настъпват ex lege. Един от основните принципи в наказателното производство, предвиден в чл. 17, ал. 5 от НПК е неприкосновеността на личността, което означава, че всеки гражданин, който е незаконно лишен от свобода трябва да бъде освободен. Съгласно разпоредбите на НПК когато лицето придобие имунитет, наказателното производство се спира, като се отменят взетите по отношение на него мерки за процесуална принуда. Органът, компетентен да отмени тези мерки за процесуална принуда е съответно органът, пред който се развива наказателното производство.

НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА ОТ АДМИНИСТРАЦИИ НА ПРАВООЩИТНИ ОРГАНИ

Жалбите и сигналите до омбудсмана в тази сфера са свързани с твърдения за неправомерно прекратени или забавени съдебни дела и прокурорски преписки.

а) Взаимодействие на омбудсмана с прокуратурата.

Трябва да се отбележи доброто взаимодействие между омбудсмана и Главна прокуратура и останалите структур-

ни звена в прокуратурата. В много от случаите по подадени от омбудсмана сигнали се образуват прокурорски проверки.

Някои характерни примери:

- **Искане за проверка** на действия на Окръжен прокурор гр. Добрич. Жалбоподателят се е обърнал към омбудсмана с искане за проверка на неговите твърдения за документно престъпление, по което Окръжна прокуратура гр. Добрич бездейства. Омбудсманът се обърна към Главния прокурор с предложение за проверка по твърденията на жалбоподателя. Въз основа на предложението Върховна касационна прокуратура издаде постановление за възобновяване на разследването.
- **Оплакване от кмета** на гр. Шипка, област Стара Загора във връзка с данни за извършено престъпление от лица, които се разпореждат с имущество на Земеделско сдружение „Шипка“ без правно основание. По предложение на омбудсмана Главна прокуратура започна проверка по случая.
- **Жалбоподателка споделя** личните проблеми, пред които е изправена поради невъзможността за издаване на смъртен акт на дъщеря ѝ от Районен съд – гр. Враца, свързана с прекомерното забавяне на съдебномедицинската експертиза от страна на службата по Съдебна медицина – гр. Враца. След намесата на омбудсмана се установи, че смъртният акт на детето ще бъде издаден в удовлетворяващи жалбоподателката срокове.

б) Много жалби и сигнали са за действия и/или бездействия на държавни и частни съдебни изпълнители.

Някои характерни примери са:

- Действия на частен съдебен изпълнител. Проверката по жалбата показва, че въз основа на влязла в сила присъда и издадени изпълнителни листа са образувани изпълнителни дела от частен съдебен изпълнител. Дължимата сума по изпълнителните листа е 80 000 лева обезщетение за неимуществени вреди плюс 800 лева разходи по делото и имуществени вреди. Със завеждане на изпълнителните дела посочените суми се увеличават с около 30%, представляващи лихви, адвокатски хонорари и нормативно установени такси на частния съдебен изпълнител. Обосновано, от житейска гледна точка, е недоволството на жалбоподателя спрямо този огромен процент, тъй като неколккратно застрахователят по застраховка „Гражданска отговорност“ е уведомявал страните и правораздавателните органи, че ще заплати доброволно присъдената сума след влизане в сила на присъдата. Към момента на подаване на жалбата застрахователят по застраховка „Гражданска отговорност“ е погасил голяма част от главницата, но оставащите „задължения в големи размери“ са дали основание от ЧСИ да поиска от МВР – СДП налагане на принудителна административна мярка – забрана за напускане на

страната по чл. 76, т. 3 от Закона за българските документи за самоличност. Отчитайки, че действията на съдебния изпълнител са съобразени и обосновани от гледна точка на материалните и процесуални закони, членове и алинеи, но смятайки, че описаният случай надхвърля тези норми и противопоставя в известна степен закона и справедливостта, омбудсманът се обърна към Министъра на правосъдието за становище по случая и прилагане на индивидуален подход за справедливото му разрешаване. Извършена беше финансова проверка, която констатира пропуски и недостатъци в дейността на частния съ-

дебен изпълнител. За отстраняването им съгласно чл. 76, ал. 5 от ЗЧСИ министърът на правосъдието е отправил писмени препоръки до съдебния изпълнител и Камарата на частните съдебни изпълнители.

- Част от жалбите срещу съдебните изпълнители са свързани с невъзможност за събиране на вземане по изпълнителен лист. Проверките по тези жалби показват, че съдебният изпълнител не може да събере присъдените суми, тъй като длъжникът не разполага със средства. В тези случаи омбудсманът разяснява на жалбоподателите всички възможни процесуално правни възможности за събиране на вземането.

ГЛАВА ДЕВЕТА

ЗАКРИЛА НА ИМИГРАНТИТЕ И ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО

Основните проблеми, които стоят на вниманието на омбудсмана в тази сфера са свързани с:

- незаконно пребиваващи чужди граждани;
- лица без гражданство /апатриди/;
- тровава административна процедура за разглеждане на молбите за придобиване и възстановяване на българско гражданство.

ПО ОТНОШЕНИЕ НА НЕЗАКОННО ПРЕБИВАВАЩИТЕ ЧУЖДЕНЦИ

До омбудсмана на България продължават да постъпват молби на чужди граждани, пребиваващи в страната за дълъг период от време без законно основание. В много от тези случаи лицата са напълно интегрирани в България и не желаят да се завърнат в страната си (по произход), но са заплашени от принудително депортиране. След проучване се констатираха някои несъвършенства на действащата правна уредба от гледна точка на правата на човека. Така например, Законът за българското гражданство, Законът за чужденците в Република България и Законът за убежището и бежанците не дават никаква алтернатива при тези случаи освен депортиране на незаконно пребиваващите чужденци.

Омбудсманът констатира също, че има

случаи на бездействие на държавните органи за дълъг период от време (в някои случаи за повече от 15 години!), като са допусkali тези лица да живеят в страната и не са предприели навреме действия по принудителното им извеждане.

Трябва да се има предвид от органите на властта, че проблемът с незаконните имигранти от една страна поражда проблеми за самите тях – например невъзможност за социално осигуряване и за упражняване на легална трудова дейност; липса на достъп до медицинска помощ; липса на възможност да извършват всякакви правно регламентирани действия и т.н. От друга страна редица проблеми създава, например, липсата на правна възможност тези лица да внасят данъци и такси в държавния и общинските бюджети; повтаряемо разглеждане на такива случаи от множество институции, което отнема финансов и административен ресурс и пр. Като пример в това отношение може да се посочи Агенцията за бежанците към Министерския съвет, която многократно разглежда едни и същи случаи (около 1000) на лица, търсещи бежански и хуманитарен статут, тъй като законът не ограничава чужденците получили отказ, да подават отново молби.

В сравнителноправен аспект, омбуд-

сманът подчертава, че в държави като Гърция, Испания, Франция, Италия, Великобритания и др. тези проблеми се решават, като държавите периодично приемат регулативни актове - амнистиращи закони и укази за чужденците.

ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО (АПАТРИДИ)

Тревожен е проблемът, свързан с лицата без гражданство. Те са специфична категория чужденци, чиито основни права в социалната сфера, здравеопазването и други области на общественно-политическия живот са ограничени. Лицата без гражданство остават извън обхвата на българското законодателство. България все още не се е присъединила към два основни международни акта, които очертават правата на лицата без гражданство и мерките, които трябва да се прилагат спрямо тези лица - Конвенцията на ООН от 1954 г. за статута на лицата без гражданство и Конвенцията на ООН от 1961 г. за намаляване на случаите на лицата без гражданство.

Към момента липсва правна уредба, която да предвижда ред за установяване на лица без гражданство. Няма държавен орган, който да издаде валиден документ за самоличност на тези лица. По този начин правният статус на тези лица се доближава до правния статус на нелегалните чужденци. **Пример в това отношение е следният случай:**

■ До омбудсмана постъпи жалба от г-н

Вахан Кехеян и неговото семейство във връзка с молба за предоставяне на статут. Семейството на г-н Кехеян е напуснало Армения през 1993 г. и пребивава незаконно в Република България повече от 17 години. Членовете на семейство Кехеян неколкратно са подавали молби до Агенцията за бежанците за предоставяне на статут на бежанец или на хуманитарен статут, на които са получавали откази.

При извършените проверки се установи, че в автоматизираната база данни на паспортната система на Република Армения няма данни членовете на семейство Кехеян да са арменски граждани. Към момента лицата са без установено гражданство. В случай че бъде издадена Заповед за принудително отвеждане или експулсиране, тя не може да бъде изпълнена, тъй като няма държава, която би ги приела.

По този повод и с убеждението, че върховенството на закона може да се гарантира реално само в съчетание с върховенството на правата на човека, омбудсманът изрази мнение пред Агенцията за бежанците, че по отношение на семейство Кехеян е налице хипотеза, при която може да бъде приложен чл. 9, ал. 8 от Закона за убежището и бежанците, а именно:

„Хуманитарен статут може да бъде предоставен и по други причини от хуманитарен характер...”

За омбудсмана е безспорно, че като

„други причини от хуманитарен характер“ могат да бъдат оценени: дългосрочното пребиваване на лицата в Република България, пълната им интеграция в обществото, както и липсата на данни за гражданство на Република Армения.

Освен това, проверките на омбудсмана установиха, че членовете на семейство Кехеян не са нарушили или застрашили обществения ред и сигурността на страната.

Омбудсманът се обърна към председателя на Агенцията за бежанците с препоръка да приложи чл. 9, ал. 8 от Закона за убежището и бежанците и да предостави хуманитарен статут на семейство Кехеян. Очаква се резултатът от отправената препоръка.

В контекста на тези проблеми, омбудсманът смята, че е необходимо присъединяването на Република България към Конвенцията на ООН от 1954 г. за статута на лицата без гражданство и Конвенцията на ООН от 1961 г. за намаляване на случаите на лицата без гражданство.

ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРОЦЕДУРАТА ЗА РАЗГЛЕЖДАНЕ НА МОЛБИТЕ ЗА ПРИДОБИВАНЕ И ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА БЪЛГАРСКО ГРАЖДАНСТВО

Основните проблеми, които са поставяни на вниманието на омбудсмана в тази област са свързани с:

а) Тромавата административна процедура за разглеждане на молбите за придобиване и възстановяване на българско гражданство.

Членството на България в Европейския съюз внесе чувствителна промяна в обема на работата на Министерството на правосъдието, което се отчита и с нарастване на броя на жалбите, свързани с процедурата по придобиване на българско гражданство. Независимо от основанията за кандидатстване за българско гражданство от особена важност за всички желаещи за това е обстоятелството, че указите на Президента за придобиване, възстановяване, освобождаване или лишаване от българско гражданство не подлежат на съдебен контрол. Константната практика на Върховния административен съд посочва, че резултатът от дейността на Съвета по гражданството и на министъра на правосъдието не представляват индивидуални административни актове по смисъла на Административнопроцесуалния кодекс. Чрез тази дейност само се подготвя и се дава мнение по исканото българско гражданство. Или, че не подлежат на обжалване и действията, предхождащи издаването или отказа от издаване на указа на Президента: мнението на Съвета по гражданство и предложението на министъра на правосъдието до президента. Засега такъв ред за обжалване не е предвиден в българското законодателство, което в редица случаи жалбоподателите посочват, че ги лишава от

защита в процедурата по кандидатстване.

Относно правния режим на българското гражданство е приложим и Законът за ратифициране на Европейската конвенция за гражданството. Според неговия член единствен България е ратифицирала Конвенцията, с резерва по чл.12, според нормата, на който Всяка държава – страна по конвенцията, трябва да осигури условия, при които решението за придобиване, запазване, загубване и възстановяване на гражданство или издаване на удостоверения за гражданство да подлежат на административно или съдебно обжалване в съответствие с нейното вътрешно законодателство. Омбудсманът смята, че една от предстоящите необходими стъпки, които би трябвало да се предприемат, е да се предвиди процедура по обжалване на горепосочените актове, с оглед адекватната защита на гражданите, кореспондираща на приетата процедура в Европейския съюз.

Оплакванията на гражданите са свързани предимно със забавянето на отговора по подадените от тях молби до Министерство на правосъдието. В много от случаите, докато изчакват отговора на молбите си за придобиване или възстановяване на българско гражданство, гражданския статут на жалбоподателите не им позволява да се ползват от редица основни права.

Проверките на омбудсмана по жалби на граждани, отнасящи се до процедурата

за придобиване на българско гражданство, налагат извода, че в Министерство на правосъдието е допуснато натрупване на голям брой преписки, свързани с българското гражданство. Усилията на Министерството и на останалите институции, участващи в производството по българското гражданство, са насочени към приключване на висящите преписки, образувани през 2005 г. и 2006 г.

Характерен пример за оплакванията в тази област и за резултатите от проверките на омбудсмана по тях е:

■ Синът на жалбоподателката е руски гражданин, но семейството живее в Република България от 1992 г. През 2008 г. са подали документи за получаване на българско гражданство на момчето, което вече е студент. Към момента на подаване на жалба до омбудсмана отговор на молбата до Министерство на правосъдието не бе получен.

Към омбудсмана жалбоподателката се обърна с искане за ускоряване на процедурата за разглеждане на молбата за придобиване на българско гражданство на сина ѝ.

Омбудсманът информира жалбоподателката, че съгласно чл. 8, ал. 1 от Правилника за дейността на Съвета по гражданството при Министерство на правосъдието преписките се разглеждат по реда на постъпването на молбите или предложенията във връзка с българското гражданство,

по които са образувани. Правилника за дейността на Съвета по гражданството при Министерство на правосъдието определя възможността при наличие на важни причини единствено председателят на Съвета по гражданството да може да разреши ускорено разглеждане на молбите.

Жалбоподателката бе информирана също, че молбата за придобиване на българско гражданство е лично волеизявление и тя има възможност да адресира искане за ускорено разглеждане на молбата за придобиване на българско гражданство на сина си до председателя на Съвета по гражданство, като посочи важни обстоятелства за това.

б) Отказ за издаване на визи за пребиваване в България на чужденци, сключили брак с български граждани и на членове на семейства на постоянно пребиваващи в страната чужденци:

Български граждани, сключили граждански брак с граждани на страни, които не са членки на Европейския съюз, изразяват недоволството си пред омбудсмана от това, че компетентните органи в Република България не позволяват пребиваването на съпруга/съпругата им в страната.

Редица оплаквания до омбудсмана са свързани с отказ за издаване на виза на членове на семейства на продължително и постоянно пребиваващи в Република България чужденци. Оплакванията се свеждат до липса на мотиви и основания за отказа за издаване на виза. Съще-

ременно няма законово регламентирано ограничение на броя на заявленията, които едно лице може да подаде за издаване на виза. По този начин гражданите биват изправяни пред ситуация, в която подават многократно заявления, без да са наясно с действителните пречки за издаване на визата. Тази фактическа обстановка затруднява финансово желаещите да пребивават в Република България, тъй като всяко кандидатстване е свързано със заплащане на съответни административни такси.

Някои характерни примери за такива жалби и сигнали и за резултатите от проверките на омбудсмана по тях са:

- На гражданин на Република Армения е отказана два пъти виза за Република България, без да бъде посочена причина за отказа. Искането до омбудсмана бе свързано със съдействие за издаване на виза.

В хода на проверката се изясни, че арменският гражданин е пребивавал неlegalно в Република България в продължение на няколко години. В Република Армения е безработен, без средства и доходи. Това са основанията, поради които на него му бе отказано издаване на визи за краткосрочно и дългосрочно пребиваване до момента.

След като жалбоподателят посети посолството на Република България в Ереван, където пое гаранции и отговорност съгласно чл. 45 от Закона за чужденците в Република България за осигуряване на издръжката на дове-

дения си син и за неговото завръщане в Република Армения в рамките на разрешението му срок, бе издадена виза за краткосрочно пребиваване с разрешен срок на престой тридесет дни.

- Жалбоподателката е сключила граждански брак с алжирски гражданин. На съпруга ѝ е отказана виза за дългосрочно пребиваване в Република България. Причината за отказа не е известна. Подала е молба до Дирекция „Миграция“ на Министерство на вътрешните работи с искане за изясняване на причините за отказа, но не е получила отговор.

Искането на жалбоподателката от омбудсмана е свързано с консултация и съдействие за получаване на отговор от Дирекция „Миграция“.

Омбудсманът информира жалбоподателката, че Наредбата за условията и реда за издаването на визи и определянето на визовия режим конкретизира компетентните органи по отношение на визовите въпроси. Съгласно Наредбата, консулските длъжностни лица издават или отказват издаване на виза за дългосрочно пребиваване след разрешение от дирекция „Консулски отношения“ въз основа на съвместно становище на службите за административен контрол на чужденците в Република България и Държавна агенция „Национална сигурност“ (чл. 34, ал. 2). По повод оплакването ѝ, че не е получила отговор на молбата си за изясняване на причини-

те за отказа от дирекция „Миграция“ и след проверка се изясни, че такъв е бил изпратен до нея. Предложено ѝ бе да посети дирекция „Миграция“ и да получи копие от отговора. Жалбоподателката бе информирана, че не е налице нарушение на правата ѝ от страна на компетентните административни органи.

В) Лошо административно обслужване:

В част от случаите, агресирани до омбудсмана, чуждестранните граждани се оплакват от административното обслужване и предоставянето на информация от компетентните административни органи. Административният контрол на пребиваването на чужденците се осъществява от Дирекция „Миграция“ и регионалните звена „Миграция“. Регистрираните жалби са свързани с:

- липсата на информираност за възможни основания за пребиваване в страната;
- сроковете за пребиваване и регламентирания размер на таксите, които се заплащат;
- липса на информираност относно вида, срока на валидност и таксите за издаване на документите за пребиваване на чужденците в Република България.

Някои характерни примери:

- Жалба срещу група „Миграция“ на Министерство на вътрешните работи в град Шумен, където жалбоподате-

лят е трябвало да завери покана-декларация за бизнес посещение на чужденец в България. Пускано му е погледнато от Националната агенция по приходите (НАП) копие на годишната данъчна декларация на фирмата и личното присъствие на изпълнителния директор на фирмата или пълномощно на името на вносител на декларацията, въпреки че тя е нотариално заверена. Основното недоволство бе породено от това, че служители от група „Миграция“ са поускали от него да представи документи, които не са определени в Наредбата за условията и реда за издаване на визи и определяне на визовия режим, с което са възпрепятствали временно процеса по издаването на покана-декларация. Искането на жалбоподателя до омбудсмана бе свързано с проверка по случая и въвеждане на разумни правила. В хода на проверката стана ясно, че в утвърдена Докладна записка на Началник група „Миграция“ при Областна дирекция на Министерство на вътрешните работи (ОДМВР) – Шумен е определено изискването за заверка с печат на годишната данъчна декларация на канещото лице от Териториалната дирекция (ТД) на НАП. Основанието за това е, че входящият номер на декларацията не е достатъчна гаранция за достоверност. Съществува възможност, независимо от начина на подаването ѝ (на място или по електронен път), да бъде извършена поправка, която да не е

отразена в НАП. Според Началника на група „Миграция“ при ОДМВР – Шумен, единственият начин да се потвърди истинността на тази декларация е ТД на НАП да я заверят с техен печат и в този вид да бъде представена в група „Миграция“. Тази процедура се извършва в рамките на един ден, с оглед, на което се счита, че не би следвало да представлява затруднение за гражданите. Относно другия проблем, който жалбоподателят поставяше в жалбата си – изискването изпълнителният директор на фирмата лично да представи поканата - декларация в група „Миграция“, омбудсманът го уведоми, че съгласно т. 8.3. Окръжно указание № АО 1719/01.07.2008г. при подаване на покана-декларация от канещото лице, полицейските инспектори са длъжни да снемат самоличността и адреса му. Именно поради това изискване служителката е поускала лично явяване или пълномощно.

В разговор с Началник група „Миграция“ при ОДМВР – Шумен се постави въпросът дали тези допълнителни изисквания са предоставени на вниманието на гражданите. Установи се, че образецът за подаване на покани – декларации съдържа само необходимите документи, определени в Наредбата.

По препоръка на омбудсмана началникът на група „Миграция“ пое ангажимент допълнителните изисквания да бъдат вписани също в образца за подаване на покана – декларация от

физическо или юридическо лице, извършващо дейност по Търговския закон, за бизнес пътуване на чужденец в Република България.

- Жалбоподателката е руска гражданка, която е получила разрешение за продължително пребиваване в Република България, заплатила е такса за разрешение за пребиваване за срок от пет години, но е била информирана, че поради технически проблем документът за пребиваване е издаден със срок на валидност за една година и следва да се подновява ежегодно. Омбудсманът извърши проверка, в хода на която се установи, че жалбоподателката е получила разрешение за дългосрочно пребиваване в Република България на основание чл. 33а, ал. 1, т. 1 от Закона за чужденците в Република България. Съгласно чл. 10, ал. 1, т. 3 от Тарифа № 4 за таксите, които се събират в системата на Министерство на вътрешните работи по Закона за държавните такси, от нея е събрана такса в размер на 800 лв. На основание чл. 59, ал. 2, т. 1 от Закона за българските лични документи на жалбоподателката е издаден документ за пребиваване – „Разрешение за пребиваване” на продължително пребиваващ в Република България чужденец, с валидност на документа една година. След изтичане срока на документа за пребиваване, същият може бъде подновен отново след подаване на заявление, със срок на валидност до една година, без да е

необходимо да се подава молба за издаване на ново разрешение за пребиваване. Омбудсманът обърна внимание на различното значение на „разрешение за пребиваване” като понятие от Закона за чужденците в Република България, означаващо предоставен статут на пребиваване и „Разрешение за пребиваване” (Residence permit) като документ за пребиваване в конкретния случай разрешението за пребиваване съгласно разпоредбата на чл. 33в от Закона за чужденците в Република България е за срок от 5 години, а документът за пребиваване, който се издава съгласно чл. 59, ал. 2, т. 1 от Закона за българските лични документи е с валидност до една година. Омбудсманът информира жалбоподателката, че действащата правна уредба е в съответствие със законодателството на Европейската общност в тази област – Директива 2003/109/ЕО относно правото на дългосрочно пребиваване на граждани на трети държави на територията на ЕО и Регламент (ЕО) 1030/2002 относно единния формат на разрешенията за пребиваване на гражданите на трети страни.

Омбудсманът е обезпокоен, че в Дирекция „Миграция” на Министерството на вътрешните работи не са създадени необходимите условия за индивидуален подход към чуждестранните граждани, с които служителите ежедневно работят. В Дирекция „Миграция” няма практика за консултиране на

чужденците, относно въпроси, свързани със статута им на пребиваване в Република България. Това създава объркване за чуждестранните граждани, тъй като те често не са запознати с нормативната уредба, регламентираща пребиваването на чуждестранните граждани в страната.

В тази връзка омбудсманът препоръчва на Дирекция „Миграция“ да подобри информационната политика за консултиране на гражданите, като отчита индивидуалния характер на всеки от случаите.

2) Откази за издаване на документи:

Най-често оплакванията, свързани с издаване на документи се отнасят до отказ за издаване на определен вид документи и липсата на информираност на гражданите какви стъпки следва да предприемат за да се сдобият с тях.

Характерни примери са:

- Жалбоподателката е родена в Русия. Преди двадесет и три години е дошла в Република България и от тогава живее в страната. Няма никакъв документ за самоличност, не е руска гражданка, а не може да получи и българско гражданство, тъй като единственият документ, който има е акт за раждане. От Дирекция "Миграция" са я уведомили, че единствената възможност, която има е да остане без гражданство. Не е получила информация и съдействие от компетентните административни органи. Извършената от омбудсмана проверка

установи, че на жалбоподателката е даден Единен граждански номер и тя е вписана в Регистъра на населението на Република България. След направена справка с базата данни на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ стана ясно, че нейният личен регистрационен картон се намира в с. Тодоричене, община Луковит, област Ловеч, където е постоянният ѝ адрес. Жалбоподателката бе посъветвана да отиде лично до кметството в с. Тодоричене с искане да се направи справка на съществуващите за нея данни в регистъра. За да удостовери, че вече не е гражданка на Руската федерация, тя бе информирана, че трябва да подаде молба за издаване Удостоверение от Руското консулство в Република България. След като се снабди с посочените документи, Дирекция „Миграция“ потвърди, че жалбоподателката има основание да кандидатства за постоянно пребиваване в страната на основание чл. 25, ал. 1, т. 10 от Закона за чужденците в Република България. Жалбоподателката бе информирана, че след като получи разрешение за пребиваване на територията на страната от службите за административен контрол на чужденците в Република България и сключи граждански брак с български гражданин /желание, което тя бе изразила в жалбата си/, ще има основание да кандидатства за придобиване на българско гражданство по натурализация.

■ Жалбоподателката е подала молба до Министерство на правосъдието за установяването на българско гражданство на починал в Германия роднина, но двукратно е получил отказ за издаване на документа. Причината е, че в общинските регистри не е уточнена датата на раждане на лицето и не може да бъде пресъставен смъртния акт, издаден в Германия. След извършена проверка жалбоподателката бе информирана, че съгласно чл. 15 от Наредба № 1 от 19 февруари 1999 г. за прилагане на Глава Пета от Закона за българското гражданство, за установяване на българско гражданство заинтересуваното лице подава молба по образец. Един от задължителните реквизити, които следва да се приложат към молбата, е препис от акт за раждане или дубликат на удостоверение за раждане, издаден от съответния български или чуждестранен компетентен орган /чл. 15, ал. 2/. Тъй като такъв не е приложен, Министерство на правосъдието отказва да издаде Удостоверение за гражданство. Причината за невъзможността община Свиленград да предостави служебно на Министерство на правосъдието препис от акта за раждане на роднината на жалбоподателката е липсата на съставения акт за гражданско състояние в общината. При съпоставяне на данните в издаденото във Федерална република Германия Удостоверение за смърт и в данните, с които община

Свиленград разполага, е налице несъответствие на посочената рождена дата на въпросното лице. Жалбоподателката бе информирана, че Законът за гражданската регистрация /чл.38, ал.4/ определя възможността при унищожени регистри за гражданско състояние, липса на съставен акт за раждане или смърт и установяване на вписани неверни данни заинтересуваните лица да установяват правата си по съдебен ред. За разрешение на проблема жалбоподателката бе уведомена, че следва да се обърне към съда с молба за установяване на данни по чл. 38, ал. 4 от Закона за гражданската регистрация. След установяването на рождената дата на роднината на жалбоподателката, тя ще има възможност да подаде отново Молба за установяване наличието на българско гражданство до Министерство на правосъдието.

Анализът на тези случаи сочи, че проблемите са свързани с най-вече с невъзможността редица документи по гражданско състояние да бъдат издавани по административен ред. Ето защо омбудсманът препоръчва на административните органи да изведат ясно случаите, в които даден въпрос може да се реши единствено по съдебен ред и да информират по подходящ начин гражданите как следва да процедурат при невъзможност за решаване на проблема им по административен път.

ГЛАВА ДЕСЕТА

АДМИНИСТРАЦИЯТА И ГРАЖДАНИТЕ – УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА И ПРОБЛЕМИ НА СОБСТВЕНОСТТА

Омбудсманът винаги е бил възискателен към дейността на администрацията по проблемите на устройството на територията и собствеността от гледище на изискванията и критериите, установени с актовете на Съвета на Европа и Европейския съюз. Тези изисквания и критерии са императив за доброто управление в тази комплексна и важна за начина, по който живее и отгледния гражданин, и цялото общество, сфера. Така например:

- "Европейската харта за устройство на територията" (приета в Торемолинос, Испания през 1983 г. от Конференцията на министрите, отговарящи за устройството на територията (СЕМАТ) подчертава, че: „Устройството на територията представлява важен инструмент за развитието на обществото. Чрез него може да се постигне по-добро организиране на пространството, взаимообвързка между дейностите, защита на околната среда, намаляване на регионалните различия и подобряване на качеството на живота”.
- "Ръководните принципи за устойчиво териториално развитие на европейския континент", приети през 2000 г. от Европейската конференция на министрите, отговарящи за териториал-

ното устройство (СЕМАТ), към Съвета на Европа, придават стойност на териториалното измерение на правата на човека и демокрацията. Целта е чрез тях да се идентифицират териториалноустройствените мерки, посредством които населението на всички държави - членки на Съвета на Европа ще съумее да постигне един по-приемлив стандарт на живот. Посочени са десет принципа на устройствената политика за устойчиво териториално развитие на Европейския континент. Една от целите на Съвета на Европа е засилването на местната и регионалната демокрация в Европа, а то от своя страна минава през по-добре балансираното териториално развитие.

Препоръчва се на националните и регионалните власти да използват "Ръководните принципи" и да ги прилагат по подходящ начин в националните и международните териториалноустройствени проекти. Предвижда се:

- насърчаване на балансирано социално-икономическо развитие на регионите и намаляване стремежа към миграция на големи разстояния;
- насърчаване на качествено развитие на територията и подобряване качеството на живот;

- създаването на дългосрочна финансова ефективност чрез съответното териториално устройствено планиране;
- координация на секторните политики със значими въздействия върху територията."

С оглед постигане на устойчиво развитие в градовете и урбанизираните зони следва да се имат предвид и предложените Устройствени мерки, свързани с някои специфични градски зони, а именно:

- контрол върху пространственото разширяване на градовете;
- ограничаване на тенденциите към субурбанизация при определянето на терени за строителство в градовете;
- предоставяне на строителни парцели, които са разположени между селищата; използване на техники на строителство, които икономисват терени; предоставяне на строителни терени в близост до кръстопътища и гари; политика на развитие на централните градски квартали;

- повишаване на жизнения стандарт в градските зони, включително и чрез запазване на съществуващи и създаване на нови зелени площи и екосистеми.

С Лисабонския договор (чл. 174) беше потвърдена политиката за териториално сближаване, като е посочено по-специално, че Европейският съюз има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните от тях. Измежду тези региони специално внимание се обръща на селските райони, на районите, засегнати от индустриалния преход и други.

ОБЩ ПРЕГЛЕД И СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ ЗА ИНДИВИДУАЛНИТЕ ЖАЛБИ В ТАЗИ ОБЛАСТ

През 2009 г. до омбудсмана са постъпили 487 (18% от общия брой) оплаквания, свързани с устройството на територията и проблемите на собствеността.

Както се вижда от графиката, най-много са оплакванията в зависимост от

Постъпили жалби и сигнали през 2009 г., свързани с устройство на територията и проблеми на собствеността



ФИГУРА 5

Визираното в тях нарушение в групата други проблеми на собствеността. Това е така, защото в нея са включени разностранни въпроси, като отчуждително-обезщетителни производства, сервитути, проблеми с многогодишни жилищно-спестовни влогове, гражданскоправни спорове за собственост, спорове между собственици на земеделски земи и арендатори, проблеми на собствениците в сгради етажна собственост и др.

Значима част от оплакванията се отнасят основно до устройствени планове на населени места и изменението им, незаконно строителство, отчуждителни производства за държавни и общински нужди, възстановяване на собствеността върху земеделски земи и земи и гори от горския фонд, както и други проблеми, свързани със собствеността на гражданите. Опитът показва, че жалбите, свързани с устройство на територията и проблеми на собствеността, се отличават с фактическа и правна сложност и изискват многостранно проучване на документация, процедури, като и конкретни действия или бездействия на органите, контролиращи този сектор.

ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С УСТРОЙСТВЕНИ ПЛАНОВЕ НА НАСЕЛЕНИ МЕСТА

Общите устройствени планове и подробните устройствени планове имат важно значение за развитието на те-

риторията. Омбудсманът категорично застъпва позицията, че при приемането им е необходимо да се прилага принципът на легитимните очаквания и на предвидимостта в действията на административните органи. Този принцип изисква администрацията, когато упражнява оперативна самостоятелност, да бъде открита, последователна и предвидима в действията си, за да отговарят нейните актове на очакванията на гражданите.

ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С ОБЩИ УСТРОЙСТВЕНИ ПЛАНОВЕ (ОУП) НА НАСЕЛЕНИ МЕСТА И ИЗМЕНЕНИЕТО ИМ

ОУП е акт за управление на територията с дългосрочен характер в интерес на обществото. С общия устройствен план се дават общите рамки и насоки за изграждане и развитие на съответните територии, като планирането е с дългосрочен характер. Като акт за управление на територията той защитава интересите на обществото и с него се гарантират права и ценности, които са конституционно защитени – опазването и възпроизводството на околната среда, развитието на отделните райони, правото на благоприятна околна среда.

Жалбите и възраженията на граждани са основно срещу:

- незаконосъобразно възлагане и процедиране;
- липса на широко обществено обсъждане;

не на предвижданията на плановете;

- немотивирано отхвърляне на възражения срещу ОУП;
- предвижданията на проекти за изменение на ОУП, които касаят собствените им имоти;
- във връзка с предвидено застрояване;
- унищожаване на зелени площи.

Някои констатации на омбудсмана по въпроси, свързани с ОУП:

- не са налице достатъчни гаранции за защита на обществения интерес в процеса на изработване и приемане на ОУП, дори когато формално са спазени процедурите;
- липсва механизъм за оценка доколко са взети предвид и са отразени в окончателния акт предложенията и възраженията на гражданите и техните организации, подадени включително след общественото обсъждане;
- за някои от големите градове и курорти ОУП са твърде закъснели, което е довело до презастрояване, унищожаване на зелени площи и редица други нарушения, които засягат правата на гражданите;
- преимуществено се допуска зони, които са земеделски земи, подлежащи на реституция, да са предвиждат за зелени или горски площи, както и частни имоти да се отреждат за сгради с обществено предназначение;
- в редица случаи са предпочетени инвеститорски интереси пред тези на гражданите.

Такива примери са:

- Инициативен комитет на собственици в кв. "Изгрев" и м. "Сотира" гр. Варна срещу предварителния проект за ОУП на Варна. Оспорва се плана в частта на новопредвиденото трасе на бул. "Варна", който минава през имотите на граждани от кв. „Изгрев“ и срещу предвижданията край трасето на бул. "Цар Освободител" да се изгради трасе на скоростна градска магистрала II клас, която минава през частни имоти, много от които застроени.
- Незаконосъобразно възлагане и процедиране на Общия устройствен план (ОУП) на община Елин Пелин.
- Проекта за Общия устройствен план (ОУП) на гр. Велико Търново, с който се засягат съществуващи гори.

Омбудсманът препоръчва да се преценят възможностите за независим обществен контрол преди приемане на окончателния акт, тъй като актът, с който се одобрява окончателния проект за ОУП не подлежи на съдебен контрол и значимостта на ОУП, който дава основите на устройственото планиране на съответната община в перспектива.

ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С ПОДРОБНИ УСТРОЙСТВЕНИ ПЛАНОВЕ (ПУП) И ИЗМЕНЕНИЯТА ИМ

Жалбите и възраженията на граждани са основно срещу:

- формалното разглеждане на техните възражения и предложения от общин-

ските органи при първото обявяване на плановете;

- неправилно конституиране на заинтересуваните лица;
- проекти за изменение на улична регулация, които са за сметка на искателите;
- промяна на статута и застрояване на зелените площи;
- заповеди за одобряване на подробни устройствени планове.

При проверките по жалби и сигнали се констатира, че:

- Възраженията и предложенията на гражданите при първото обявяване на плановете се гледат формално от общинските органи;
- противоречие на проектите за подробни устройствени планове с действащи Общи устройствени планове, като се допускат нови зони, с различно и недопустимо ново застрояване;
- нарушение на императивни разпоредби на Закона за устройство на територията (ЗУТ) в части и квартали, където урегулирани имоти са обединени в нови съсобствени урегулирани имоти, без предварителното съгласие на собствениците;
- несъобразяване на проекти за ПУП с издадени, влезли в сила разрешения за строеж;
- неправилно се конституират заинтересуваните лица, като на тях не се обявява и съобщава проекта за ПУП,

което ги лишава от възможността да защитят правата си във връзка с изменението на плана.

Такива примери са:

- **Инициативен комитет** срещу незаконосъобразност на проект за ПУП, касаещ западен обходен път на гр. Габрово.

Установи се, че трасето е предвидено в Общия устройствен план на Габрово, чието определяне е на национално, а не на общинско ниво. След първото обявяване на ПУП в ДВ, бр. 28 от 14.04.2009 г. са постъпили множество възражения. Констатиран са редица грешки и непълноти поради неточните кадастрални карти, които подлежат на отстраняване от администрацията. След преработката ще се направи второ обявяване, като жалбоподателите ще имат възможност да се запознаят с предвижданията на плана, съответно отново да възразят.

- Проектът за подробен устройствен план - ПУП за м. „Център-западно направление-част“. След първото обявяване на изработения проект през 2008 г. и постъпилите множество възражения и предложения, същият е преработен, като са отстранени част от допуснатите нарушения, което омбудсманът намира за положително обстоятелство. С оглед обаче на окончателното изработване на проекта и издаването на законосъобразен индивидуален административ-

вен акт, омбудсманът препоръча на компетентните общински органи постъпилите възражения след повторното обявяване на плана в ДВ, бр. 14 от 2009 г., да бъдат разгледани в цялост, а не формално. Да се обърне внимание върху допуснатите грешки с оглед границите на имотите в кадастъра и се отстранят явните фактически грешки, за каквито има данни в жалбите-възражения. Видно от Протокол № ЕС-Г-67 от 23.06.2009 г. на специализирания състав на Общинския експертен съвет по устройство на територията по отношение на кв. 197 и 197а се уважават частично, а застрояването на квартала се съобразява максимално със собствеността. Уважени са и редица други възражения.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА

Особено внимание да се обръща на процедурите по обявяване и съобщаване на заинтересуваните лица при съгласуването и одобряването на устройствени схеми и планове и техните изменения. Дейността на административните органи е дейност в изпълнение на законите, при зачитане на законните права и интереси на гражданите. Издаваните актове - израз на тази дейност, следва да бъдат законосъобразни, като евентуалните нарушения се отстраняват своевременно от самата администрация. Именно това е смисълът на възраженията до административните органи по реда на ЗУТ при т.н. първо съ-

общаване – да се отстранят допуснатите нарушения.

С оглед на окончателното изработване на проекта и издаването на законосъобразен индивидуален административен акт, чиито адресати в конкретния случай са голям кръг от собственици и носители на вещни права, както и предвид обхвата на проекта, постъпилите възражения след повторното обявяване на плана да бъдат разгледани и обсъдени в цялост, а не формално като основателните от тях се уважат.

Необходимо е да се предвиди служебно общинските органи да нареждат с мотивирано предписание да се изработват проекти за изменение на улична регулация по искане на хора в неравностойно положение, за осигуряване на достъпа им до улици и свободното им придвижване.

Омбудсманът смята за наложително, като гаранция за правата на гражданите, да се предвиди двуинстанционен съдебен контрол на заповедите и решенията за одобряване или изменение на устройствени планове по чл. 132, ал. 1, т. 3 от Закона за устройство на територията.

ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С НЕЗАКОННО СТРОИТЕЛСТВО

Жалбите на гражданите за незаконно строителство основно са свързани с:

- неизвършване на проверки от контролните органи по строителство по сигнали срещу незаконни строежи;

- бавни и формални проверки;
- отказ на контролните органи да предприемат мерки при констатирано незаконно строителство, което се отнася най-вече до регионалните органи на Дирекцията за национален строителен контрол. Правата на гражданите не са защитени предвид обстоятелството, че тези откази не подлежат на административен и съдебен контрол.

Съгласно ЗУТ административен контрол по строителството се упражнява от органите на ДНСК и от кметовете на общините. Налице е дуализъм във функциите на ДНСК и общинските администрации, което води до прехвърляне на отговорността и неефективност на проверките. Зачестяват случаи на незаконно строителство поради несъответствие с действащи подробни устройствени планове, за които обаче има надлежно издадени от общините строителни книжа.

Например:

- Незаконни постройки на уличната регулация за отглеждане на животни в съседен урегулиран поземлен имот (УПИ) в с. Войсил.
- По препоръка на омбудсмана комисия от общината е направила проверка на място. Установено е, че е налице незаконен строеж. На нарушителя е определен срок да отстрани нарушението.
- Бездействие на общинската администрация на община Харманли във

връзка с неизпълнение на влязла в сила заповед по чл. 193 ал. 3 от ЗУТ от собственик на имот, през който е учредено право на преминаване.

При проверката в община Харманли е установено неизпълнение на заповедта. След намесата на омбудсмана от община Харманли е изпратена покана за доброволно изпълнение на собственика на имота, през който е учредено право на преминаване, с указание, че ако в 14-дневен срок доброволно не изпълни заповедта, ще последват санкции съгласно АПК.

- Бездействие на общинската администрация на район „Панчарево“-Столична община във връзка с надстрояване на едноетажна жилищна сграда в УПИ XVIII-1337, кв.53, с. Казичане, извършено без разрешение.

След намесата на омбудсмана е издаден констативен акт за реализираното незаконно строителство. Образованата административна преписка е изпратена в Столична регионална ДНСК за приложение на процедурата по премахването на незаконния строеж.

- Незаконно преустройство на магазин в аптека, при което се засягат общи части от сградата на ул. „Владайска“ № 55, София. Има съставен констативен акт от контролните органи по строителството на район „Красно село“- Столична община. След препоръките на омбудсмана, издадената заповед за спиране на строителството се изпълнява.

За преодоляване на констатираните нарушения на правата на гражданите е необходимо законодателно разграничаване в правомощията на общинските администрации и ДНСК за контрола на строителството за постигане на по-голяма ефективност в контрола на строителството в полза на гражданите.

ОПЛАКВАНИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ОТЧУЖДИТЕЛНИ ПРОИЗВОДСТВА ЗА ДЪРЖАВНИ И ОБЩИНСКИ НУЖДИ

Жалбите на гражданите основно са свързани с:

- необоснованото забавяне на обезщетенията при отчуждително-обезщетителни производства по Закона за устройство на територията;
- наложени ограничения за ползване на собствеността им.

Продължават да се нарушават правата на отчуждените собственици, които години наред не са получили дължимото им се обезщетение в производствата по § 9 от Преходните разпоредби на ЗУТ.

Необоснованото продължително забавяне на отчуждително-обезщетителни производства нарушава правото на собственост на гражданите и е проява на лоша администрация. В общините и най-вече в по-големите от тях, където са предвидени множество отчуждителни мероприятия, има инвестиционна програма, в която са визирани видът и

моментът на започване на отчуждителните мероприятия по райони, т. е., отчуждаването е планово. Като се има предвид, че инвестиционната програма е динамична и може да се изменя от самите общински органи, се създава възможност и на практика се протака във времето началото на отчуждаването, съответно – невъзможността на собственика да ползва имота си в продължение на прекалено дълъг период, а така се накърняват неговите права и законни интереси.

Например:

- Незавършено отчуждително-обезщетително производство за имот в гр. Червен бряг, отчужден по чл. 95 от Закона за териториално и селищно устройство /ЗТСУ-отм/, по плана. Собственикът му е обезщетен с тристаино жилище в новостроящ се жилищен блок, което не е получено.

След отправената препоръка от омбудсмана е издадена допълнителна Заповед за обезщетяване от кмета на община Червен бряг и определеното обезщетение е получено.

Омбудсманът отново подчертава необходимостта общинските администрации да заложат правила в нормативната си уредба за гарантиране на публичност на отчуждителните процедури, а инвестиционните програми да се обявяват публично, да са стабилни и дългосрочни.

Да се разглеждат исканията на гражданите за изграждане на временни по-

стройки в предвидените за отчуждаване имоти, с оглед защита на правото им на собственост.

ДРУГИ ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ СЪС СОБСТВЕНОСТТА НА ГРАЖДАНИТЕ

Жалбите на гражданите са във връзка с:

- гражданскоправни спорове за собственост;
- спорове за граници на имоти, сервитути;
- спорове между етажни собственици;
- проблеми с многогодишни жилищно-спестовни влогове;
- спорове между собственици и арендатори;
- срещу съдебни решения.

В тези случаи се касае за гражданскоправни отношения, които са извън правомощията на омбудсмана и на гражданите се дават препоръки за начините, по които да търсят защита на правата си.

Жалби на граждани, свързани със Закона за управление на етажната собственост (ЗУЕС)

След като измина половин година, в рамките на която се прилагаха разпоредбите на ЗУЕС, се появиха някои трудности, за които и гражданите сигнализираха в жалбите си. Основните проблеми, които се поставят, са свикване на общото събрание, избиране на домоуправител и вписване в публичния регистър.

Например:

- Срещу разпоредби на Наредба № 3 от 17 юни 2009 г. за създаване и поддържане на публичен регистър на сградите в режим на етажна собственост, издадена на основание чл. 44, ал. 4 на ЗУЕС от Министерство на регионалното развитие и благоустройството. В чл. 4 на Наредбата са изброени данните, които е необходимо да се впишат в регистъра, създаден от общинската/районната администрация. Оказва се, че председателите на Управителните съвети или Управителите на етажната собственост, на които е вменено задължението да осъществят регистрацията, много често не разполагат с исканата информация. Това налага срещу заплащане на такса да бъде подадено заявление до кмета на съответната община или район, с което да се поискат тези данни, тъй като органите на местното самоуправление разполагат с тях. Едва след като получат информацията, Управителите на сградите-етажна собственост могат да попълнят всички полета в Регистрационните карти.

Становището на омбудсмана е, че нормативните актове трябва да са разработени така, че да гарантират правото на добра администрация на гражданите. В тази връзка е необходимо да се постави акцент върху активното прилагане на принципа на служебното начало за ефективното администра-

тивно обслужване на гражданите. Това означава, че съответният административен орган следва служебно да осигури за нуждите на съответната процедура информация или документи, които са налични при него или при друг орган.

Омбудсманът отправя препоръка до МРРБ за изменение на текстовете от Наредба № 3, като бе подчертано, че е в интерес на гражданите данните, касаещи индивидуализиращите характеристики на сградата-етажна собственост, да се предоставят служебно от компетентните административни органи.

Омбудсманът оценява положително позицията на МРРБ за съобразяване с препоръката на омбудсмана при предстоящите промени на ЗУЕС и Наредба № 3 от 17 юни 2009 г.

ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА СОБСТВЕНОСТТА ВЪРХУ ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ И ЗЕМИ И ГОРИ ОТ ГОРСКИЯ ФОНД

И през 2009 г. продължават да постъпват много жалби и сигнали на граждани относно възстановяването на собствеността върху земи и гори. Най-често това са протести за неизпълнени съдебни решения относно възстановяване на собствеността в земища, за които има одобрени кадастрални карти и кадастрални регистри; обезщетяване на собственици, чиито имоти са с при-

знато право на собственост, но върху тях са проведени мероприятия или от български граждани, чиито земи са послужили за погасяване на държавен дълг съгласно Спогодбата за уреждане на висящите финансови въпроси и развитие на икономическото сътрудничество между Народна Република България и Кралство Гърция; възстановяване на собственост по реда и условията на ЗСПЗЗ в урбанизираните територии; възстановяване, съответно придобиване право на собственост в територии по § 4 от Преходни и заключителни разпоредби на ЗСПЗЗ.

а) Оплаквания, свързани с възстановяване на собственост върху земеделски земи и земи и гори от горския фонд в земища, за които има одобрени кадастрални карти и кадастрални регистри:

Отчитайки сериозността на проблема за земищата с одобрени кадастрални карти и регистри относно липсата на координирани действия и обмен на данни между МРРБ - Агенцията по геодезия, картография и кадастръ и МЗХ и последиците за гражданите от нерешения проблем, омбудсманът го посочи в Годишните си доклади за 2007 г. и 2008 г. като проблем, изискващ управленски решения и мерки от органите на властта. Още през 2008 г. са отправени конкретни препоръки към министрите на регионалното развитие и благоустройството и на земеделието и храните да се предприемат необходимите действия за координиране и контрол на

дейностите, съответно по кадастъра и по възстановяването на собствеността. Нещо повече, омбудсманът изрази готовност да съдейства при решаване на проблемите на гражданите.

В началото на януари 2009 г. министърът на регионалното развитие и благоустройството и министърът на земеделието и храните съобщиха, че са се договорили да обединят усилията на двете институции за разрешаването на проблемите. За съжаление не се прояви решителност и правата на хората продължават да се нарушават, като съществуват трудности както за възстановяване на собствеността върху земеделските земи, така и за регистриране на земеделски производители, а също и невъзможност да се извършват необходимите проверки от общинските служби по земеделие.

Земите на тези собственици, останали след влизането в сила на картата на възстановената собственост, популярни като "земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ", освен че станаха общинска собственост със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ бр. 13 от 09.02.2007 г.) с ограничителен режим от 5 години, със Закона за изменение на ЗСПЗЗ, обнародван в ДВ бр. 10 от 2009 г., бе решено, общинските съвети с решение, прието с мнозинство две трети от общия брой на съветниците, да сключва: предварителни договори и договори за наем и аренда. За земите, разположени в териториите, определени за възстановяване с план за земеразделяне с мнозинство

от три четвърти от съветниците, могат да се извършват разпоредителни сделки. При тази правна уредба освен, че се нарушава правото на собственост и на наследяване, гарантирано от Конституцията на Република България, се създават и предпоставки за корупция.

Проблемът се утежнява още повече от широко разпространената практиката кметове на общини да не предоставят земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ (земи останали след възстановяване правата на собствениците) за изпълнение на съдебни решения за признато право на собственост и за обезщетяване на собствениците.

В тази връзка, омбудсманът настоятелно препоръчва възникналите проблеми, свързани с възстановяване на собствеността по реда на ЗСПЗЗ и ЗВСГЗГФ за землища, за които има одобрени кадастрални карти и кадастрални регистри, да бъдат решени в най-кратки срокове с оглед гарантиране правата на гражданите.

Такива примери са:

- Относно възстановяване на собственост в землището на гр. Своге.

По препоръка на омбудсмана Общинска служба „Земеделие“ Своге в най-кратък срок възложи на изпълнителя на техническите дейности изработване на скици - проекти за имотите, които на основание чл. 19 от ЗСПЗЗ са преминали в собственост на общината. След изработването на проектите на скиците, ОСЗ предостави

мотивирано искане до кмета на общината. Общинската администрация на гр. Своге на свой ред също взе на временно решение и кметът издаде заповед за предоставяне на имотите в изпълнение на задължението си по чл. 19, ал. 4 от ЗСПЗЗ, на основание на която ОСЗ възстанови собствеността върху земите.

- От собственици на земеделски земи и земи и гори от горския фонд за земица на територията на община Самоков с одобрени кадастрални карти и кадастрални регистри.

- Във връзка с отказ на кмета на община Генерал Тошево да предостави земите по чл. 19 от ЗСПЗЗ за възстановяване на собственост на основание влезли в сила съдебни решения.

- Във връзка с възстановяване на собственост върху земеделски земи.

Двата имота са отчуждени по ЗТСУ, въпреки че са били извън чертите на населеното място. Старозагорският окръжен съд с решение от 1993 г. е обявил нищожност на обжалваната заповед за отчуждаването и е постановил да не прилагат нормите на ЗВС-ВОНИ. Препоръчано бе да се приложи чл. 15, ал. 5 от ППЗСПЗЗ, като се формира преписка в Общинската служба по земеделие Стара Загора.

- б) **Оплаквания, свързани с обезщетяване на собственици, чиито имоти са с признато право на собственост, но върху тях са проведени мероприятия или чиито земи са послужили за**

погасяване на държавен дълг съгласно Спогодбата за уреждане на висящите финансови въпроси и развитие на икономическото сътрудничество между Народна Република България и Кралство Гърция:

Жалбите и възраженията на гражданите са основно срещу:

- забавянето на обезщетяването със земеделска земя ;
- стойността на обезщетенията с поименни компенсационни бонове и на земеделската земя;
- вида, размера и местонахождението на земите от общинския поземлен фонд за обезщетяване.

Данните сочат, че все още има неизработени планове за обезщетяване, което пречатства окончателното възстановяването на собствеността на земите и горите.

В някои общини, като например Столична община, община Самоков и гр., не са определени и предоставени земите за обезщетяване от общинските съвети и от областните дирекции "Земеделие", респективно не е определен коефициентът за редукция на стойността на дължимото обезщетение със земя на всички правоимащи, а за разликата до пълния размер на дължимото обезщетение не са издадени решения за обезщетяване с поименни компенсационни бонове съобразно определения коефициент за общината.

Най-големият брой собственици с на-

рушени права са от землищата към Столична община, където проведените мероприятия върху земеделските земи след образуване на ТКЗС са значително по брой и площи, а също така и е най-голям броят на гражданите, чиито земи са послужили да погасяване на държавния дълг.

Такива примери са:

- Относно необосновано закъснение за обезщетяване със земя.

При проверката бе установено, че планът за обезщетяване със земеделски земи на територията на община Пещера не е приет от приемателната комисия поради факта, че в един от предоставените от общинския съвет имоти в землището на село Радилово са разположени открити съоръжения на ВЕЦ Алеко и около 30 гка са негодни за земеделско ползване. След препоръката на омбудсмана, общинският съвет на първата си сесия предостави нови три имота от общинския поземлен фонд за обезщетяване.

- Относно забавяне на обезщетяването, площта за обезщетяване и несъответствие по стойност между признатото и полученото обезщетяване със земеделска земя.

Общинските администрации, които предоставят земите за обезщетяване и органите на МЗХ, които също предоставят земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ и възлагат изработването на техническите дейности, да координират действията

си и да предприемат мерки за ускоряване на изработването на плановете за обезщетяване.

В) Оплаквания, свързани с възстановяване на собственост по реда и условията на ЗСПЗЗ в урбанизираните територии:

Жалбите на гражданите основно са свързани:

- с издаване на удостоверения и скици по чл. 13, ал. 4, 5 и 6 и чл. 13 а от ППЗСПЗЗ от техническите служби на общините;
- издадени удостоверения и скици, неотговарящи на нормативната уредба;
- отказ на ОСЗ да преразгледат решенията си след представяне на удостоверения и скици.

Много често се констатира формално отношение на администрацията към проблемите и жалбите на гражданите, издават се удостоверения и скици, неотговарящи на нормативната уредба.

Такива примери са:

- Във връзка с издаване на удостоверение и скица по чл. 13, ал. 4, 5 и 6 от ППЗСПЗЗ от техническата служба на район Панчарево за имот в урбанизираната територия в кв. Казичане.

На жалбоподателя, включително и на омбудсмана е отговорено, че преписката не е разгледана от Експертния технически съвет на район Панчарево. При проверката от страна на институцията бе установено, че номерът на преписката е сгрешен. Никой от служителите не е проявил

отговорност да проследи по името на заявителя и по номера на имота от кадастралния план движението на преписката. Оказа се, че документите са изготвени преди подаване на жалбата, но гражданинът е бил подведен, че те не са разгледани.

- Във връзка с възстановяване на собственост в урбанизираната територия в землището на с. Кокаляне, Столична община. Общинската служба по земеделие (ОСЗ) Панчарево е отказала да се произнесе с решение за възстановено право на собственост за свободни, незастроени части от два съседни имота в землището на с. Кокаляне, за които допълнително са издадени удостоверения и скици, след като собствениците са възразили пред техническата служба на район Панчарево. Мотивът за отказа е бил, че вече са се произнесли след първите представени документи.

След препоръката на омбудсмана, ОСЗ Панчарево взе решение да преразгледа отказа си за възстановено право на собственост за тези части и да постанови решение за възстановяването им.

- Във връзка с мълчалив отказ на общинската администрация гр. Балчик да възложи изработването на помощен план по чл. 13 а от ППЗСПЗЗ в землището на с. Кранево.

2) Оплаквания, свързани с възстановяване, съответно придобиване право на собственост в територии по § 4

от Преходни и заключителни разпоредби на ЗСПЗЗ (територии, в които е предоставяно право на ползване по силата на нормативни актове):

Жалбите на гражданите са основно срещу:

- невъзстановено право на собственост на бившите собственици;
- непридобито право на собственост от ползватели;
- срещу плана на новообразуваните имоти;
- срещу забавянето на изработването на плановете по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ.

Установява се, че една голяма част от плановете по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ не са възложени за изработване от областните администрации поради липса на средствата от държавния бюджет. Вземайки предвид времето за изработването им, както и процедурите и сроковете по обявяването им, приемането на възраженията по тях, то възстановяването (за собствениците), съответно придобиването на собственост (за ползвателите), за някои от общините и районите на Столична община (част от Панчарево, част от Витоша и Кремиковци) вероятно ще стане след 2011 г., което създава предпоставки за конфликти между собственици и ползватели. Установява се също липса на координация между служителите на общинските и областните администрации, което води до хаос във възстановяването на собствеността и допускане на строителство в зони със специален режим.

Красноречив пример за некоординирани действия между институциите, които задълбочават проблемите, вместо да ги решават е територията на м. „Щъркелово гнездо“ и около язовир Искър, район Панчарево. Столична община не разполага с данни за предоставените земи на ползване, тъй като препуските на ползвателите са в община Самоков и все още не са процедурирани. В същото време е изработена кадастрална карта и кадастрални регистри от Агенцията по геодезия, картография и кадастър и предстои обявяването им в Държавен вестник. Конфигурацията на зоните в кадастралната карта е променена, включително и територията по § 4. Във вододайна зона А е възстановявана собственост и има застроени терени от ползватели.

Някои други примери:

■ Възражение от собственик за неотразен имот в плана на новообразуваните имоти в землището на гр. Дупница. Подадената жалба срещу плана не е внесена от служителите на областната администрация на област Кюстендил в Административния съд. Установено бе също, че в плана на новообразуваните имоти в частта, в която по твърдение на бившия собственик е бил имотът му, както и в съседния имот, няма ползватели.

По препоръка на омбудсмана до членовете на комисията, назначена от областния управител, жалбата е внесена в съда. А по отношение на площта, жалбоподателят бе уведомен

да представи пред комисията по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ скица - проект, съгласно площта, доказана с документи.

■ Оплакване от 32 жители на с. Владая, чиито земеделски земи попадат в територия по § 4а от ПЗР на ЗСПЗЗ, с тревога, че е открито производството по създаване на кадастрална карта и кадастрални регистри от Агенцията по геодезия, картография и кадастър, а имотите им, попадащи в територия по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ, не са възстановени.

На собствениците бе съобщено, че областната администрация е възложила изработването на помощен план и план на новообразуваните имоти, както и че в момента на проверката тече анкета относно местоположението на имотите.

■ Във връзка с трасиране и въвод във владение на новообразувани имоти в територия по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ в обединена местност „Терасите“, землище с. Герман, район Панчарево-СО.

Омбудсманът констатира, че планът на новообразуваните имоти на местността „Терасите“ е одобрен със заповед от 02.11.2005 г. на областния управител на област София – град но все още не е приложен, въпреки че са издадени заповеди на кмета по чл. 28, ал. 1 от ППЗСПЗЗ. Получи се уверение, че трасирането на границите на имотите, които са изменени с плана на новообразуваните имоти, ще приключи в най-кратък срок.

ГЛАВА ЕДИНАДЕСЕТА

ПРАВО НА ДОСТЪП ДО КАЧЕСТВЕНО ОБРАЗОВАНИЕ

158

Приоритет в работата на омбудсмана е и защитата на правото на достъп до качествено образование, което има своята конституционна и международноправна база. Този приоритет се извежда не само по повод на постъпващите индивидуални жалби на граждани, но в контекста на основните цели и политика на Европейския съюз в областта на образованието.

Фактът, че образованието и обучението ще изграят все по-решаваща роля в справянето с множество социално-икономически, демографски, екологични и технологични предизвикателства, които стоят пред Европа и нейните граждани днес и през следващите години, се отчитат от институциите и органите на Европейския съюз и трябва да намери своето разбиране на национално ниво.

През 2009 г. Съветът на Европейския съюз направи своите заключения относно стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението и постави пред Общността целите на европейското сътрудничество за периода до 2020 г., насочени към осигуряване правото на:

- а) лична, социална и професионална реализация на всички граждани;
- б) устойчив икономически просперитет и пригодност за заетост при

утвърждаване на демократичните ценности, социалното сближаване, активното гражданско участие и межкултурния диалог.

Омбудсманът на Република България подчертава, че са необходими координирани и активни усилия на компетентните държавни институции за постигането на стратегическите цели на образованието, като:

- Превръщане на ученето през целия живот и мобилността в реалност. В момента, българските студенти все още не могат да се възползват в пълен обем от възможностите за мобилност, които предлага ЕС.
- Подобряване на качеството и ефективността на образованието. Необходими са усилия за подобряване на всички степени на образование.
- Утвърждаване на равнопоставеността, социалното сближаване и активното гражданско участие. Необходимо е да се обърне особено внимание на децата със специални образователни потребности. Проблемите с реалното им адаптиране и интеграция в социалния живот все още не са намерили своето решение и може ясно да се каже, че до момента, на тези деца не е осигурен равен достъп до образование.

- Разгръщане на творчество и новаторство, включително и предприемчивостта, при всички степени на образование и обучение.

Омбудсманът оценява положително мерките и дейностите, заложили в четиригодишната Програма за развитие на образованието, науката и младежките политики в Република България, приета от Министерството на образованието, младежта и науката, като наред с това изразява воля да осъществява граждански контрол върху тяхното изпълнение.

РАБОТА ПО ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ

През 2009 г. до омбудсмана са подадени общо 56 оплаквания, свързани с правото на достъп до образование и качество на образованието.

Трябва да се подчертае, че при проверките по жалби в сферата на образованието се постигна добро ниво на взаимодействие между омбудсмана, образователното министерство и неговите регионални инспекторати. Прекият контакт с проверяващите експерти и обмяната на мнения и опит доведе до положителни резултати в полза на учениците.

Жалби, свързани с правото на достъп до образование и качеството на образованието

И през 2009 г. продължиха жалбите срещу решения на общинските съвети за оптимизиране на училищната мрежа, със съм-

нение за тяхната целесъобразност. Пред омбудсмана бяха поставени въпроси за правата и задълженията на учениците, предвидени в правилниците за дейността на съответните училища, както и за защита на личните данни, съдържащи се в Регистъра на дипломите за завършено средно образование. Има и редица оплаквания във връзка с използването на камери за видеонаблюдение в класните стаи.

Увеличи се броят на жалбите свързани с дейността на висшите учебни заведения. Типични примери в това отношение са:

- прояви на дискриминация при предостановянето на студентски общежития;
- липсата на ред и лошо отношение на администрацията към студентите;
- отказ за възстановяване на платена семестриална такса за обучение, при избор на друг университет;
- нарушения при организиране на дистанционно обучение;
- проблеми свързани с издаване на документ за проведено допълнително обучение за медицински сестри;
- размера на таксите за обучение на българи, обучаващи се в университет на друга държава от Европейския съюз и др.

Примери за жалби, по които омбудсманът е констатирал нарушения на правата на гражданите и администрацията се е съобразила с неговите препоръки

а) Нарушено право на лична свобода и развитие на личността:

- Недоволството от монтирането на камери за видеонаблюдение в класните стаи в Природо-математическа гимназия „Никола Обрешков“, Казанлък. Установи се, че камерите, предназначени за гарантиране спокойното протичане на зрелостните изпит, се ползват по време на учебен процес. След намесата на омбудсмана се предприеха действия по изключването им.

Практиката по прилагане на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, в т.ч. анализите на Венецианската комисия при Съвета на Европа формулират ясни правозащитни стандарти в тази област. Не трябва да се допуска, по съображения за сигурност, децата да бъдат подлагани на прекомерно наблюдение, което би намалило тяхната независимост. Използването на камерите за видеонаблюдение в класните стаи по време на нормален учебен процес ще накърни не само свободата на учениците да учат и да говорят, но и свободата на преподаване.

б) Нарушено право на достъп до образование:

- Оплакване срещу община Бобошево и община Кочериново във връзка с осигуряване на достъп до образование. Четири години общинските служители от двете общини не намират подходяща форма и начин за осигуряване на безплатен транспорт на ученик от с. Флорош до училището в гр. Бобошево. През селото не преминава училищен автобус, пътят е труден и крие риск. Като проблем се изтъква, че училището е на територията на друга община.

След проведените разговори, отправената от омбудсмана препоръка, а и решението училището в Бобошево да е средищно се предприеха действия по осигуряване пътуването на ученика.

- Жалба срещу Общински съвет – Лесичово за закриване на единственото средно общообразователно училище на територията на общината.

Според гражданите, решението противоречи на обществен интерес и стратегията за развитие на общината. В момента, заповедта на министъра на образованието, младежта и науката за закриване на училището се обжалва пред Върховния административен съд.

След среща с жители на Лесичово и изтъкнатите допълнителни аргументи в полза на запазване на училището, като това, че селото е разположено в центъра на общината, състоянието на училището е добро, броят на децата в началния курс е голям и в близко бъдеще ще се достигне необходимият брой ученици за нормално функциониране на гимназията, омбудсманът препоръча на министъра на образованието, младежта и науката още веднъж да преразгледа случая.

Принципната позиция на омбудсмана е, че при закриване на дадено училище трябва да се отчитат всички обстоятелства, свързани с особеностите и нуждите на района и най-добрия интерес на децата, което отговорните институции трябва да оценяват справедливо.

- Оплакване срещу неизпълнение на решение на Общински съвет – Велики Преслав за провеждане на учебни занимания за децата от с. Миланово в сградата на закритото училище.

Проверката показва, че решението на общинския съвет е нецелесъобразно и не е в най-добрия интерес на децата. Не са взети предвид възможностите за реализацията му, предвид правомощията на директора на училището, финансовият ресурс на общината и готовността да се подкрепи училищният бюджет за осигуряване на учителски персонал и условия за обучение извън училищната сграда. Това е и причината да не се пристъпи към изпълнение на взетото решение.

Децата оценяват положително предимствата на обучението в приемното училище във Велики Преслав, предвид добра материална база и качеството на предоставеното образование. Осигурен е превоз с нов училищен автобус.

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ ПРОВЕРКИТЕ НА ОМБУДСМАНА ПО ИНДИВИДУАЛНИТЕ ЖАЛБИ В ОБЛАСТТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО.

В резултат на извършените проверки по жалби и сигнали на граждани в областта на образованието могат да се направят следните по-съществени констатации:

- Необходими са много повече усилия и последователна политика на местно и държавно ниво за провеждането на качествена реформа в образованието.
- Все повече млади хора търсят в институцията на омбудсмана закрила и защита на правата.

161



Пресконференция - представяне на становище на омбудсмана относно правата на човека и лимитите върху дейността на лечебните заведения за извънболничната и болничната помощ

- Координацията между институциите, които носят преки отговорности за политиките в сферата на образованието все още не е на нужното ниво.

ВЪЗ ОСНОВА НА НАПРАВЕНИТЕ КОНСТАТАЦИИ ОМБУДСМАНЪТ ПРЕПОРЪЧВА:

- Решенията на местно ниво, свързани с обучението и възпитанието на младите хора да се вземат при спазване на принципите на добро управление – публичност и прозрачност. Те трябва да бъдат добре мотивирани и да са насочени към осигуряване на достъп до оптимални условия за обучение, като се ръководят от най-добрия интерес на децата.
- При използването на камери за видео-наблюдение в училищата да се намира подходящия баланс между конституционно защитената неприкосновеност на личния живот и необходимостта да се гарантира по-ефикасно сигурността на децата и на работиците учители и административни служители.
- Да се осигурят максимални условия за българските граждани за ползване на предимствата на европейското членство в сферата на образованието и професионалната реализация.

ЖАЛБИ, СВЪРЗАНИ СЪС СИСТЕМАТА НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ

През 2009 г. омбудсманът с тревога констатира, че нараства броят

на жалбите относно с дейността на висшите учебни заведения. Остро се поставят въпроси, свързани, както с административното обслужване и въведени изисквания по отношение на такси и ограничения, така и с образователната политика на висшите училища. Тревожни са случаите на нарушения на законодателството. В общественото пространство се увеличават и сигналите за съмнения за корупционни практики.

Някои типични примери за това са:

- Жалба срещу Технически университет – Варна за допуснати нарушения при дистанционно обучение.

Установиха се допуснати нарушения от страна на университета, свързани с организирано дистанционно обучение по специалността „Публична администрация“ (последствие закрита) и допускане на студент до защитата на дипломна работа без положени задължителни изпити. В продължение на почти година се води спор между ръководството на университета и студента във връзка с необходимостта от довършване на обучението.

С посредничеството на омбудсмана се постигна съгласие между страните за разрешаване на проблема.

- Оплакване на студенти срещу филиала на Пловдивския университет „Павел Хилендарски“ в Кърджали.

Установи се, че във филиал „Любен Каравелов“ – Кърджали е допуснат прием

на студенти за придобиване на образователно – квалификационна степен магистър без да се изиска от кандидатите удостоверение за легитимност на дипломите за висше образование, степен бакалавър, придобити в чуждестранен университет. На университета е заплатена такса за услуга, която макар и предоставена под формата на проведени лекции, упражнения и др. не може да бъде ползвана, т. е. студентите не могат да получат очакваната магистърска степен.

Омбудсманът препоръча на ръководството на университета да обсъди подходящ начин за компенсиране на засегнатите.

- Оплакване срещу решение на Академичния съвет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ да се въведе забрана за настаняване в студентски общежития на студенти, докторанти и специализанти над 32 годишна възраст.

Омбудсманът установи различно, неравноправно третиране на учащите се на базата на тяхната възраст като им се отнемат права и възможности, предоставени на групата, към която принадлежат. В случая не са спазени конституционните и законови забрани за дискриминация, основана на признака възраст, предвид целта на подпомагането, а именно създаване на условия за продължаване на учебния процес чрез настаняване в сту-

дентските общежития на студенти, докторанти и специализанти с доказана жилищна нужда.

След отправената препоръка към ръководството на университета, с изменение в правилника, от декември 2009 г., се разреши ползване на общежитията за учащи се над 32 годишна възраст когато са в неравностойно положение и при „трайно наличие на места“.

Тези и други подобни случаи, са повод омбудсманът да препоръча да се подобри контролът от страна на Министерство на образованието, младежта и науката върху висшите училища по спазването на Закона за висшето образование и на установените държавни изисквания. Според омбудсмана, разширяването на автономията на висшите училища трябва да е неразривно свързани с по-голямата откритост и отговорност пред обществото. При провеждането на собствени политики, висшите училища трябва да се стремят да не допускат нарушения на законите на страната в ущърб на студентите.

НЯКОИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ СЪС ЗАКОНОДАТЕЛНОТО УРЕЖДАНЕ НА РАЗВИТИЕТО НА АКАДЕМИЧНИЯ СЪСТАВ

Към омбудсмана се обърнаха широк кръг представители на академичната общност по повод на Внесения в Народното

събрание от Министерския съвет Законопроект за развитието на академичния състав в Република България.

Този законопроект засяга правата на цяла обществена група, каквато са българските учени. Развитието на научните кадри въздейства върху качеството на образованието и научните изследвания, а оттам и върху широки обществени групи. Самото кариерното развитие на учените и процедурите, с които е регламентирано, влияе силно върху свободата на научната мисъл и конституционно гарантираната академична автономия. Поради всичко това, омбудсманът представи своите принципни виждания и предложения по обсъждания законопроект пред ръководството на Народното събрание и парламентарната комисия по образованието и науката. В резюме те са:

Първо, безспорна е нуждата от приемането на нов закон и трябва да бъдат подкрепени реформаторските усилия в тази важна област.

Второ, от гледище на омбудсмана тази реформа трябва да бъде извършена при едновременно и балансирано спазване на следните критерии:

- конституционното право на образование;
- ненакърняване на вече придобити

права на представителите на научната общност;

- конституционно гарантираната академична автономия;
- конституционната роля на държавата по отношение на качеството на образованието.

Трето, въпроси от такъв значим обществен интерес е необходимо да бъдат решавани като се гарантира широко гражданско участие и се отчитат мненията на засегнатите групи.

Четвърто, трябва да бъде подкрепена предвидената децентрализация и засилване на автономията на висшите училища при присъждането на научните степени и кариерното израстване на учените. Тази положителна тенденция, която има и своята конституционна основа, трябва да бъде съпроводжана от единни, национални критерии, които да гарантират високо и съпоставимо качество на присъжданите степени и на научните длъжности.

Омбудсманът смята, че прибързаното приемане на законопроекта би довело до негативни последици за развитието на науката и висшето образование в страната. Добре е той да не бъде разглеждан изолирано, а в общия контекст за модернизиране нормативната уредба на висшето образование.

ГЛАВА ДВАНАДЕСЕТА

ПРАВОТО НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЧИСТА ОКОЛНА СРЕДА

Днес, един от основните приоритети на човечеството е свързан с опазването на околната среда (борбата с изменението на климата, опазването на биоразнообразието, отговорното използване на природните ресурси и т.н.). Поради факта, че дейностите, свързани със заобикалящата ни среда, пряко влияят на човешкото здраве, чувствителността и възискателността на гражданите към институции по повод опазването, защитата и подобряване на качеството на околната среда са големи.

Многократно омбудсманът е привличал вниманието на органите на властта, че при вземането на решения по въпроси от голям обществен интерес трябва да се спазва принципът на откритост и прозрачност. Информираността на гражданите по въпросите, свързани с околната среда, дава възможност за обмяна на мнения, за по-ефективното участие на обществото във вземането на решения и оттам за по-добра околна среда. Омбудсманът подчертава, че все още не е гарантирано правото на гражданите на реален достъп до информация и до участие в процеса на вземане на решения по въпроси, касаещи техни-

те права. Показателен е примерът с породилото се обществено недоволство по повод на предложените промени в Закона за генетично модифицираните организми.

През 2009 г. до омбудсмана са подадени 35 оплаквания, свързани с опазването на околната среда. Броят на жалбите от тази категория не е голям, но тяхната специфика изисква многоаспектна и специализирана проверка.

ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА

Жалбите на гражданите във връзка с действията на компетентните органи по опазването на околната среда и на общественото здраве са свързани основно с:

- нерегламентирано изхвърляне на строителни материали и замърсяване на околната среда;
- допуснато замърсяване на атмосферния въздух;
- незаконен добив на строителни материали;
- решения на местно ниво за изграждането на регионални депа за битови отпадъци, с притеснения за замърсяване на околната среда;

- потенциалната опасност за здравето на хората при работата на базовите станции за комуникация и липсата на контрол от отговорните институции.

Примери за проверки по жалби, при които омбудсманът е констатирал нарушения на правата на гражданите и администрацията се е съобразила с неговите препоръки

- Оплакване във връзка с незаконен добив на строителни материали от река Марица в землището на с. Рагуево, община Димитровград.

Омбудсманът отправил препоръка към директора на Басейнова дирекция – Пловдив за предприемане на необходимите действия за разрешаване на проблема. Установи се, че фирма „Монолит“ АД Хасково е извършвала добив на инертни материали от участък по река Марица след изтичане на издаденото разрешителното. На дружеството е връчен акт за нарушение на Закона за водите. Според директора на Басейнова дирекция – Пловдив, опасната близост на участъка до тръбопровод е била повод за извършване и на съвместна проверка с представители на Регионалната инспекция по околната среда и водите – Хасково и „Българтрансгаз“ ЕАД. При извършените последващи контролни проверки не се констатира продължаване на дейностите по добив.

В много от случаите омбудсманът констатира, че недоволството на гражданите е породено от липсата на доверие към институциите и към осъществявания от тях контрол

Типични примери за това са:

- Несъгласие с реализиране на инвестиционно намерение „Изграждане на регионално депо за битови отпадъци“ в землището на село Стожер, общ. Добричка и недоверие от страна на гражданите свързано с възможен риск за здравето им и за околната среда.

Установи се, че Сдружението с нестопанска цел „Управление на отпадъците – регион Добрич“, учредено от кметове и представители на общини, е предприело действия за изграждане на регионално депо, предвид новите европейски изисквания към управлението на отпадъците. Гражданите са информирани за инвестиционното намерение и са проведени обществени обсъждания. Общинският съвет и сдружението са се съобразили с желанието на гражданите пътят до площадката да минава извън територията на с. Стожер и захранването на депото с вода да се осъществява от собствен водоизточник. Омбудсманът оцени като добра инициатива предприетата разяснителна кампания, вкл. осигуряването на посещение на депата в Силистра и Русе.

- Несъгласие с реализирането на проект „Изграждане на инсталация за обезвреждане на твърди битови от-

падъци” на територията на с. Езеро-во, община Белослав.

Установи се, че възложителят на инвестиционното предложение е информирал компетентните органи и засегнатото население в най-ранния етап на своето инвестиционно намерение, като го е обявил писмено. Обявя за инвестиционното предложение е била поставена и на информационното табло в кметството на с. Езеро-во. Има положително становище на РИОСВ – Варна за реализирането на проекта и не е последвало възражение от засегнатите граждани.

- Оплакване за замърсяване на атмосферния въздух в гр. Перник от работата на ТЕЦ „Република”.

Установи се, че поради авария на рехабилитирания парогенератор № 5 на ТЕЦ „Република” е пуснат в експлоатация стария парогенератор №1. Установи се също, че експерти на РИОСВ – Перник са предприели необходимите действия по проверка и са дадени предписания за намаляване на мощността. В момента парогенератор № 5 е въведен отново в експлоатация.

Констатации и препоръки на омбудсмана

От анализа на жалби и сигналите на граждани във връзка с опазването на околната среда и на резултатите от проверките на омбудсмана по тях, могат да се изведат следните по-важни констатации:

- отново се потвърждава мнението на омбудсмана, че ограничаването на информирането само на интернет страница лишава хората от реален достъп до информация и до участие в процеса на взимане на решения по въпроси, касаещи техните права.
- Все още липсва доверие на гражданите към институциите по отношение взети решения, свързани с опазване на околната среда и човешкото здраве;
- липсва доверие по отношение осъществяването на контрол от институциите.

Въз основа на направените констатации

ОМБУДСМАНАТ ПРЕПОРЪЧВА

- да се спазва принципът на откритост и прозрачност и се зачита волята на гражданите при взимането на решения по въпроси свързани с човешкото здраве и качеството на живот на хората;
- добре е, по въпроси от голям обществен интерес да се провеждат предварителни информационни кампании с цел постигане на максимална степен на съгласие на хората;
- да се осъществява ефективен и ефикасен контрол по спазване на законодателството.

ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С БАЗОВИТЕ СТАНЦИИ ЗА КОМУНИКАЦИЯ

С още по-голяма сила през 2009 г. се постави въпросът за потенциалната

опасност за здравето на хората при работата на базовите станции за комуникация и за липсата на контрол от отговорните институции. При омбудсмана се получи жалба от София, Велико Търново, Перник, Пловдив, Стара Загора, Кърджали.

Поставяните от гражданите проблеми са свързани основно с:

- опасения за неблагоприятно влияние на излъчванията върху здравето на гражданите;
- недоволство от факта, че е поискано съгласие за монтиране на антена на покрив на жилищна кооперация само от собствениците на единия вход;
- въвеждане в експлоатация на базова станция за комуникация без протокол от решение на общото събрание на собствениците в сграда в режим на етажна собственост;
- монтиране на антена в близост до жилищен блок на същата височина;
- монтиране на допълнителни съоръжения, без да са били обект на предварително договаряне със собствениците;
- монтиране на антени на мобилни оператори в близост до детски градини.

Типични примери

В това отношение са:

- Оплакване срещу разрешеното монтиране на антени на покрива на блок бл.57 в кв. „Сухата река“.
- Върху покрива на бившето общежитие на Кремиковци са монтирани

базови станции на операторите Ви-Ваком и Мобилтел. Според Националния център за опазване на общественото здраве, законодателните изисквания са спазени и живущите в блок бл.57 в кв. „Сухата река“ нямат основание да се притесняват за здравни проблеми, породени от излъчването на антените, монтирани върху покрива на сградата. Това се потвърждава от многократно извършените измервания на посочените базови станции и на района около тях, Вкл. и в носещата сграда (измерените стойности са многократно под изискванията на нормата за България).

- Недоволство от разрешеното монтиране на антени на мобилни оператори на покривите на жилищни сгради.

Гражданите смята, че са необходими нови законови разпоредби, които да ограничат монтирането им само на многоетажни административни сгради.

- Недоволство на гражданите от монтираната базовата станция за комуникация на покрива на бл. 23 в ж.к. „Възрожденци“, гр. Кърджали със съгласието на собствениците от вход „Г“.

- Жалба във връзка с базовата станция за комуникация на ВиВател, монтирана в центъра на село Сърнево, обл. Стара Загора, с опасенията за вредно влияние на електромагнитните вълни.

Констатации и препоръки на омбудсмана

При проверките по този тип жалби, омбудсманът направи следните по-важни констатации:

- В някои случаи не е осъществен реален и ефективен контрол от отговорните институции при изграждане и пускане в експлоатация на базови станции за комуникация;
- не се осъществява ефективен последващ контрол;
- липса на база данни за монтирани базови станции на територията на общините;
- необходима е повече публичност и прозрачност за предприетите от правителството действия за намиране на решение на изтъкнатите проблеми.

Въз основа на тези констатации омбудсманът препоръчва:

- да се осъществява стриктен контрол на местно ниво по спазване на законодателството при изграждането и монтирането на базовите станции за комуникация;
- Министерство на здравеопазването и регионалните инспекции по опазване и контрол на общественото здраве да осигурят ефективен контрол на електромагнитните полета в населените места.
- Във връзка с предстоящите промени в законодателството, опитът на

омбудсмана показва, че често, поради липса на достатъчно информация, се проявява неразбиране от страна на гражданите. Ето защо, за намиране на добри решения и получаване на подкрепата на обществеността, е полезно да се организират обществени дискусии по законодателните промени с цел:

- Възможност да се чуят повече мнения;
- намаляване на общественото напрежение;
- предоставяне на възможност на гражданите да изразят своята позиция и да отправят своите предложения.

ЗА ПЪЛНА ЗАБРАНА НА ГМО В БЪЛГАРИЯ

Към омбудсмана се обърнаха граждани по повод породения остро обществено недоволство проект за промени в Закона за генетично модифицираните организми. Очевидно е, че в обществото не се приемат потенциалните неблагоприятни последици върху човешкото здраве и околната среда при съзнателното пускане в околната среда и на пазара на генетично модифицираните организми. Омбудсманът констатира липса на достатъчно откритост и прозрачност при взимането на решения по въпроси от голям обществен интерес. Непровеждането на широка обществена дискусия на един по-ранен етап от подготовката на законовите промени е сред причините за острата реакция

на гражданското общество, която омбудсманът подкрепи, изразявайки специална позиция. В нея се подчертава, че един закон, който се отнася до хората и среща такава остра съпротива, не би трябвало да се приема лесно и прибърза-

но, без широко обществено обсъждане и без да се зачита волята на гражданите. Добре е, че в крайна сметка справедливото обществено мнение беше взето предвид при окончателното приемане на спорните текстове в този закон.

ГЛАВА ТРИНАДЕСЕТА

ПРАВО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ

В Хартата за основните права на Европейския съюз, която е част от Лисабонския договор, изрично е уредено правото на добро управление и добра администрация, а именно: Всеки човек има право неговият случай да бъде разгледан от органите на властта, без партийна намеса, в съответствие с нормативната уредба и в рамките на разумен срок. Както се знае, това право включва по-специално:

- правото на всеки човек да бъде изслушан, преди спрямо него да бъдат предприети неизгодни за него индивидуални мерки;
- правото на всеки човек на достъп до засягащи го документи при запазване на легитимни интереси на доверителност като професионална и служебна тайна;
- задължението на администрацията да обосновава решенията си.

Анализът на жалбите и сигналите, отправени до омбудсмана на България, показва, че най-остро стои проблемът за лошото качество на административните услуги. При това, не става дума само за културата на обслужване, а и за нарушаване на законови разпоредби. Това е отчетлив сигнал, че са необходими целенасочени, безкомпромисни усилия на всички управленски нива – национално, областно, общинско, насочени към под-

чиняване на административното обслужване на правата и интересите на гражданите.

ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ, ПОСТАВЯНИ ОТ ГРАЖДАНИТЕ

- непроизнасяне на администрацията с решения в разумен срок;
- липса на писмен отговор по подадени жалби и сигнали;
- Неучтиво отношение на администрацията, предоставяща административни услуги;
- лошо качество на предоставяните услуги;
- недопустимо въвеждане на изисквания, които не са нормативно регламентирани и др.

ПО-ХАРАКТЕРНИ СЛУЧАИ, В КОИТО ОМБУДСМАНЪТ Е КОНСТАТИРАЛ НАРУШАВАНЕ НА ПРАВОТО НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ И ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ И СЪОТВЕТНИТЕ ДЪРЖАВНИ И ОБЩИНСКИ ОРГАНИ СА СЕ СЪОБРАЗИЛИ С НЕГОВИТЕ ПРЕПОРЪКИ

- а) Нарушено право на добро административно обслужване:
- Оплакване от земеделски стопани от

гр. Добрич срещу Държавен фонд „Земеделие“ относно заявления за финансова помощ по мярка 121 „Модернизиране на земеделските стопанства“, по които фондът не се е произнесъл.

При проверката се установиха нарушения от Държавен фонд „Земеделие“, като:

- Неспазване на определените срокове в Наредба № 8 от 03.04.2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „Модернизиране на земеделските стопанства“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г. за разглеждане на проектите и тяхното одобрение или отхвърляне.
- Липсата на конкретен отговор по заявленията - одобрение или мотивиран отказ, което лишава кандидатите и от възможността, която им дава Наредбата, да кандидатстват отново за същата инвестиция.
- Налагане на изисквания, които не са нормативно регламентирани. ДФЗ третира тези проекти като „свързани“ без в нормативната уредба, касаеща подпомагането по мярка „Модернизиране на земеделските стопанства“ тази категория да е дефинирана и да е определен отделен режим за нея. В резултат спрямо тях се прилагат изискванията на чл. 8, ал. 2, касаещи максималния размер на финансиране на един кандидат за целия период на действие на Програмата за

развитие на селските райони. Така от една страна се създават условия за субективизъм, а от друга се нарушават правата на гражданите за регламентиране на ясни правила, за прозрачност при прилагането им, както и за равнопоставеност на гражданите. Още повече, че при обсъждането на Наредбата един от дискутираните въпроси е за свързаните лица и отношенията се за тях условия са отпаднали именно по инициатива на ДФЗ-РА. Освен това, не са използвани регламентираните в Наредбата възможности за частично финансиране на проектите в рамките на допустимото, които следва да се прилагат, ако няма други възражения по същество към тях.

Омбудсманът отправя към ДФЗ препоръка за предприемане на действия за отстраняване на констатираните пропуски и гарантиране на правата на гражданите.

Представените проекти са разглеждани, като част от тях получават одобрение, а за останалите е дадена възможност за корекции.

- Оплакване от земеделски производител от гр. Хаджигимово, област Благоевград срещу Общинска служба земеделие – Хаджигимово, за неправомерно преустановяване на приемането на заявления за подпомагане по Схемите за единно плащане на площ преди изтичане на определения срок:

При проверката се установи, че

действията на служителите в службата са в резултат на получени инструкции в писмо, подписано от директора на дирекция „Земеделие“ в Министерство на земеделието и храните за преустановяване на приема на документи на 05.06.2009 г. Това е в нарушение на разпоредбите на чл. 4, ал. 1 от Наредба № 5 от 27.02.2009 г. за условията и реда за подаване на заявления по схемите и мерките за подпомагане на площ, в която ясно са определени сроковете за подаване на заявления - през периода от 1 март до 15 май на годината, за която се кандидатства за подпомагане. Уточнено е, че когато 15 май е неприсъствен ден, срокът за подаване на заявления за подпомагане изтича в първия следващ работен ден. Освен това липсва информация в медиите за предварителното прекратяване на срока.

Омбудсманът констатира следните нарушения:

- преустановяване на приемането на документи за предоставяне на държавна помощ преди изтичане на регламентиран с наредба и публично оповестен срок;
- нарушение на правото на гражданите на информация.

С посредничеството на омбудсмана жалбоподателят подаде заявление и проблемът се разреши.

- Жалба от граждани от гр. Пловдив срещу община Карлово за неизпълнение на решение на ВАС и издаване на

документи, съгласно указанията на съда.

При проверката се установи, че исканите документи от гражданите, съгласно решението на съда не са предоставени от общинската администрация. Освен това, те не са информирани писмено за предприетите действия от страна на администрацията.

Омбудсманът отправя препоръка до общинската администрация да изпълни решението на съда, да издаде необходимите документи и да уведоми гражданите за решението си.

Община Карлово се съобрази с препоръката на омбудсмана, изпълни изцяло решението на ВАС и издаде изискваните се, съгласно Закона за устройство на територията, документи на гражданите.

б) Нарушено право на отговор в разумен срок:

- Жалба от земеделски стопанин от гр. Добрич срещу Държавен фонд „Земеделие“ за неспазен нормативно определен срок за решение по подаден проект с УНР 389134/20.11.2008 г. за подпомагане по мярка 112 „Създаване на стопанства на млади фермери“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г.

При проверката се установи, че Държавен фонд „Земеделие“ е допуснал значително изоставане от сроковете, определени в Наредба №9 от

03.04.2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „Създаване на стопанства на млади фермери“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г.

Омбудсманът направи препоръки към ДФЗ, касаещи стриктното спазване на нормативните изисквания, в т.ч. и на определените срокове.

Държавен фонд „Земеделие“ информира омбудсмана, че подготвя документацията, регламентираща децентрализацията на разглеждането и одобряването на представените по мярката проекти, целяща делегиране на повече права в това отношение на Областните разплащателни агенции и компенсирание на изоставането.

- Жалба от граждани от гр. Сливен срещу Държавен фонд „Земеделие“ за неправомерно забавяне на изплащането на средствата, във връзка с реализирани договори по мярка 1.4 „Лесовъдство, залесяване на земеделски земи, инвестиции в горски стопанства, преработка и маркетинг на горски продукти“ от Национален план за развитие на земеделието и селските райони. Сключените договори са по проекти на 3 общини, които от своя страна сключват договор за реализацията на проекта с жалбоподателя.

При проверката се установяват следните нарушения от страна на Държавен фонд „Земеделие“:

- Неспазване на нормативно регла-

ментирани срокове - Независимо от изтичане на срока по Наредба № 35 от 27.08.2003 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за лесовъдство, залесяване на земеделски земи, инвестиции в горски стопанства, преработка и маркетинг на горски продукти по специалната програма на Европейския съюз за присъединяване в областта на земеделието и селските райони /САПАРД/, дължимите суми не са изплатени.

- Липса на контролни процедури за проверка, които да се прилагат преди реализиране на съответните плащания към бенефициентите. Във връзка с това Министерство на финансите нарежда преустановяване на плащанията по публичните мерки по програма САПАРД до изготвяне на контролни процедури за проверка.
- Въпреки изоставането, предложените от ДФ „Земеделие“ контролни процедури са депозирани в Министерство на финансите едва в средата на юли 2009 г., т.е. 4 месеца след въвеждането на това изискване.
- Липса на информация към бенефициентите за възможностите и сроковете за решение.

Омбудсманът направи препоръки към Държавен фонд „Земеделие“ за отстраняване на пропуските, като отбелязва, че по административни и организационни проблеми в работата на Агенция „САПАРД“ средства

от фондовете не стигат до бенефициентите и последиците от прояви на лоша администрация се понасят от земеделските производители. Затруднява се тяхната дейност, те пропускат възможността да реализират определени сезонни мероприятия, да планират краткосрочно и дългосрочно работата си и да получат възвращаемост на направени от тях инвестиции.

След препоръката на омбудсмана на една от общините са преведени 60% от средствата по договор и тя е изплатила част от дължимите суми на жалбоподателя. Другите две общини са санкционирани за констатирани нередности. В момента жалбоподателят търси правата си по съдебен ред.

- Оплакване от гражданин от София срещу Областна администрация област София град и Централната комисия за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица в Министерство на правосъдието относно непроизнасяне по молба за изплащане на обезщетение по Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица /ЗПГРРА/. Жалбоподателят е подала молба до областния управител на област София през 2007 г. за изплащане на еднократно обезщетение по ЗПГРРА, в качеството ѝ на репресирано лице, претърпяло незаконна репресия. Поради липсата на достатъчно доказателства областният управител

е изпратил искане до Централната комисия за произнасяне по компетентност. Комисията е приела за установено веднъж, че по отношение на г-жа Алексиева е осъществена незаконна репресия по политически причини, изразяваща се в изключване от училище, но не се е произнесла с решение дали репресираното лице не е допуснато да завърши образованието си, каквото е изискването на чл. 1, ал.1, т. 7 от ЗПГРРА. Предвид това, областният управител на област София отново е отправил искане за произнасяне по случая, но Централната комисия не се е произнесла с мотивирано решение.

По препоръката на омбудсмана Централната комисия се произнесе с решение, за което са информирани жалбоподателята и областния управител.

Отново по препоръка на омбудсмана областният управител също се произнесе с решение и на жалбоподателята се изплати еднократно обезщетение по ЗПГРРА, в качеството ѝ на репресирано лице.

- Оплакване от гражданин от гр. Сандански срещу Изпълнителна агенция по горите относно липса на отговор на заявление от 18.12.2008 г. за изключване на гори и земи от държавния горски фонд във връзка със строителството на мини ВЕЦ.

При проверка се установи значително изоставане в разглеждането на молби на граждани.

По препоръка на омбудсмана за спазване правото на отговор в разумен срок на 21.01.2010 г. искането се разгледа от Комисия и се удовлетвори.

- Оплакване от гражданин от гр. Павликени срещу Изпълнителна агенция по горите относно липса на отговор на заявление от 20.08.2009 г. за закупуване на земя от горския фонд по реда на § 123 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за горите.

При проверката се установи, че първоначалната молба е подадена в ДАГ още през 2004 г., но и през 2009 г. Все още не е получен отговор.

По препоръка на омбудсмана преписката е разгледана на 07.01.2010 г.

- Оплакване от граждани от София срещу бездействие по сигнал за нарушение на Наредба № 1 за обществения ред на територията на Столична община от заведение за обществено хранене на ул. „Хубча“, София.

При проверката се установи, че жалбоподателят се е обърнал за съдействие към различни институции. Жалбата е препратена по компетентност към кмета на район Красно село. Комисия по обществен ред, формирана към общината, е извършила проверка и е констатирила, че дейността на открито е продължавала след нормативно определеното време 22.00 часа. Изготвянето на предписания е забавено и жалбоподателите не са информирани.

По препоръка на омбудсмана Комисията направи предписание към фирмата, стопанисваща обекта, касаещи както продължителността на работното време, така и представяне на документ за нивото на шум и информира гражданите.

- Жалба от жител на с. Ново Градище и на община Стражица във връзка с липса на отговор от кметовете на селото и общината по подадено заявление, касаещо липсата на улично осветление в селото.

При проверката се установи, че са въведени ограничения и през летния сезон лампите светят само в интервала от 21.30 до 1.00 часа. Ограниченията са наложени от недостатъчния бюджет на кметството и необходимостта от оптимизиране на разходите, в т.ч. и за осветление.

По препоръка на националния омбудсман беше подготвен и изпратен отговор до жалбоподателя, в който община Стражица изразява и съжалението си, че отговорът до жалбоподателя не е подготвен своевременно.

В) Нарушено право на разглеждане на въпроси в разумен срок:

- Оплакване от гражданин от гр. Добрич срещу Териториална дирекция на Национална агенция по приходите – Добрич относно прекомерно и необосновано забавяне на приключване на финансова ревизия, в резултат на което не е възстановен ДДС за 2008 г. В размер на 2 166 510 лв.

В жалбата се посочва, че след подадено през април 2008 г. искане за възстановяване на ДДС от м. май 2008 г. ТД на НАП – Добрич възлага извършване на ревизия. Ревизията е неколkokратно удължавана, а от 05.12.2008 г. е спряна.

По препоръка на омбудсмана изпълнителният директор на НАП разпореди проверка.

Ревизията е приключена и сумите са възстановени.

- Жалба от гражданин във връзка с неразглеждане от кмета на с. Граф Игнатиево, община Марица по подадено заявление за предоставяне на общински терен за поставяне на преместваем обект.

При проверката се установи, че искането е отправено към кмета на с. Граф Игнатиево, който не го е насочил към кмета на община Марица, от компетенцията на който е поставения проблем. Кметът на община Марица е запознат с проблема от обществения посредник на Пловдив, до който също е постъпила молба от жалбоподателя. Кметът предприема стъпки за изясняване на фактите по случая, като иска обяснение и от кмета на с. Граф Игнатиево. Но в същото време не е информирал жалбоподателя.

Чрез посредничеството на националния омбудсман община Марица се ангажира и в писмен отговор до жалбоподателя са разяснени възможностите за реализиране на искането

му, както и да съдейства максимално за разрешаването на поставения проблем като се уточни терена и се стартира нормативно определената процедура.

з) Нарушено право на учтиво и коректно обслужване:

- Жалба от жител на гр. Пловдив за грубо отношение от страна на служител на община Хасково при опит по телефона жалбоподателят да се запише за среща в приемното време на кмета на общината.

С посредничеството на омбудсмана секретарят на община Хасково се ангажира с решаването на проблема, свързва се с жалбоподателката и поднесе извинение.

177

НЯКОИ ПРОБЛЕМИ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ В ОБЩИНТЕ

Акцент в приетите от общините антикризисни мерки е по-бързата събиремост на дължимите от гражданите местни данъци и такси, като по този начин общините целят да попълнят приходната част в общинските бюджети. Повечето от мерките, с които се цели да се съберат дължимите от гражданите местни данъци и такси обаче показват, че те са въведени механично без да се държи сметка за правата на гражданите. Трябва да се отбележи, че общините разполагат с достатъчно механизми за събиране на сумите от

гражданите-длъжници и е неоправдано въвеждането на допълнителни.

До омбудсмана, например, бяха отправени сигнали, че в някои общини е въведена неформална практика, съгласно която административна услуга се предоставя, едва когато гражданите заплатят дължимите от тях местни данъци и такси. При това без оглед на вида на административната услуга, която гражданите искат от общинската администрация. Така се стига до парадокс - на граждани, които имат нужда от едно удостоверение и изразяват готовността си веднага да заплатят цената на услугата, тя да им бъде отказвана с мотив, че дължат на общината местни данъци и такси. Такава практика е въведена например в община Хасково и община Пазарджик.

Ако в някои общини практиката да плащаш дължимите данъци и такси и тогава да получаваш услуга е неформална, то в други общини има норми в местните наредби, които по недвусмислен начин забраняват на гражданите да се възползват от законови права, ако дължат за преходни години местни данъци и такси.

Ето някои примери:

- Съгласно чл. 23, ал. 2 от Наредбата за определяне и администриране на местните такси и цени на услугите на територията на община Кюстендил, гражданите, които не ползват имотите си през годината не се освобождават от заплащане на такса-

та за услугата сметосъбиране и сметоизвозване, ако имат задължения за местни данъци и такса за битови отпадъци за преходни години;

- В община Враца като условие за освобождаване е въведено и изискване „да няма непогасени задължения за имота“;
- Община Велико Търново – определяне на таксата за битови отпадъци според количеството на битовите отпадъци, за което гражданите подават декларация. Съгласно разпоредбата на чл. 20а, ал. 6 от Наредбата за определяне и администриране на местните такси, обаче декларациите на гражданите с „просрочени задължения към Община Велико Търново не се уважават“.

Тези примери показват неразбиране на законовия принцип за освобождаване от заплащане на такса за услуга, която не се ползва. Обвързването с други условия, като тези за заплащане на други дължими за преходен и/или текущ период плащания е в противоречие със закона и грубо погазване на принципите на добро управление.

Въведеното изискване за липсата на дължими данъци и такси от родителите, като условие за записването на децата им в общински детски градини и в общински детски ясли, предизвика основателното недоволство на гражданите. Децата не могат да бъдат записвани в общински детски градини и общински детски ясли, ако родителите им имат

неплатени местни данъци и такси. Такава правила са въведени в общините Бургас, Варна, София, Плевен, Троян, Велико Търново. Обяснението на някои общините за въведеното условие, е че таксата, която родителите заплащат за детските заведения, е една много малка част от издръжката им, а основната част от тези средства се отпускат от общинския бюджет.

Въпреки изразеното недоволство на родителите на деца за тези допълнителни условия, общините не ги премахват (Варна и София), а се наблюдава тенденция все повече общини да ги въвеждат.

Примери:

- Правила за приемане на деца в общински детски заведения (ясли, обединени детски заведения и целодневни детски градини) на територията на община Бургас – задължителни документи: удостоверение от община Бургас, Дирекция „Местни приходи от данъци, такси и реклама“ за наличие или липса на задължения за предходна година на всеки от родителите;
- Правила за приемане на деца в общински детски заведения (ясли, обединени детски заведения и целодневни детски градини) на територията на община Варна – удостоверение от община Варна, Дирекция „Местни данъци“ за наличие или липса на задължения за всеки от родителите, съгласно чл. 87, ал. 6 от ДОПК. Заявлението за издаването на удостоверение се получава от „Отдел за обслужване на

данъкоплатци“ в сградата на изчислителен център;

- Община Плевен – антикризисна мярка – приемането на деца в детските ясли и градини да става при пълно издължени от семейството данъци и такси по ЗМДТ, а при кандидатстване за отпускане на помощи от социално слаби лица да се изисква служебна бележка за липса на задължения към община Плевен, гласят още мерките.

ОПЛАКВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГАТА СМЕТОСЪБИРАНЕ И СМЕТОИЗВОЗВАНЕ ОТ ОБЩИНИТЕ

Все още е голям броят на общинските съвети, които продължават да не прилагат изричната законова норма на чл. 8, ал. 5 от Закона за местните данъци и такси, съгласно която лицата, неползващи услугата сметосъбиране и сметоизвозване през съответната година или през определен период, се освобождават от заплащане на съответната такса, и през 2009 г. омбудсманът продължи да настоява за промени в действащите наредби за определяне и администриране на местните такси.

След отправените препоръки от омбудсмана през 2008 г., както по конкретни жалби, така и на регионалните срещи, които той проведе с местните власти, се прие ред за освобождаване от такса сметосъбиране и сметоизвозване в редица общини (Община

Твърдица; Община Садово; Община Ловеч; Община Нова Загора; Община Бяла Слатина; Община Чупрене; Община Димово; Община Горна Оряховица; Община Златарица; Община Полски Тръмбеш; Община Лясковец; Община Борово; Община Сливо поле; Община Ковачевци; Община Радомир).

През 2009 г., отново по препоръка на омбудсмана към кметовете и председателите на общинските съвети, се постигна промяна на Наредбата за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги на територията на съответната община, като се предвиди изрично ред за освобождаване от заплащане на такса за услугата „сметосъбиране и сметоизвозване“ за имоти, които не се ползват за определен период или през цялата година в следните общини:

- **Община Казанлък** - след препоръка на омбудсмана, въпросът за изменението на наредбата беше подложен на обсъждане в постоянните комисии към ОБС-Казанлък и внесен за обсъждане на заседание в общинския съвет. Общинските съветници гласуваха за изменение на наредбата.
- **Община Кюстендил** – след отправени препоръки до кмета на общината и до председателя на ОС-Кюстендил, отбелязване в Годишния доклад на омбудсмана за 2008 г. и публично оповестяване като пример за лоша администрация в Наредбата за определяне и администриране на местните такси

е изменена и е предвиден ред за освобождаване от заплащане на такса за сметосъбиране и сметоизвозване, когато имота не ползва през годината (Решение от 29.12.2009 г. на ОС-Кюстендил).

- **Община Луковит** - В наредбата за определяне и администриране на местните такси имаше разпоредба, която гласеше, че не се освобождават гражданите от заплащане на такса за сметосъбиране и сметоизвозване, дори и когато не ползват имотите си през годината. След като два пъти беше посочена в годишните доклади на омбудсмана като пример за лоша администрация и след отправена препоръка до кмета на община Луковит, разпоредбата е отменена и към момента е регламентиран ред за освобождаване на гражданите.

Като проява на лоша администрация омбудсманът оценява действията на местните власти в общини: Пазарджик, Две могили, Главиница, Радомир, Варна, Девня, които не се съобразиха с препоръките на омбудсмана.

В Община Варна препоръката на омбудсмана е подложена на обсъждане в Общинския съвет-Варна. До този момент, обаче, няма прието решение. Вече втора година община Варна се посочва като пример за лоша администрация при разглеждането на този проблем.

По въпроси, свързани с предоставянето на услугата "сметосъбиране и сметоизвозване", през 2009 г. са постъпили общо

25 жалби на граждани от общините Пазарджик, Две могили, Главиница, Радомир, Варна, Девня, Варна, Луковит, Кюстендил. Разбира се, че може да се оцени, че броят на оплакванията не е голям. От друга страна трябва да се подчертае, че поставените в жалбите въпроси се отнасят за цялото население на тези общини, а и всички граждани, които са собственици на имоти на тяхната територия.

Жалбите и възраженията на гражданите са свързани основно с:

- задължение за заплащане на такса за услугата сметосъбиране и сметоизвозване, когато имотът не се ползва през годината;
- задължение за заплащане на такса за сметосъбиране и сметоизвозване, когато общината не предоставя услугата;
- определяне на такса за битови отпадъци въз основа на данъчната оценка на имота.

През 2009 г. общините прилагат предвидената в Закона за местните данъци и такси възможност да определят таксата пропорционално върху данъчната оценка на имота. Обвързването на таксата за битови отпадъци с данъчната оценка на имота е в противоречие с чл. 62 от Закона за местните данъци и такси, съгласно който таксата се заплаща за извършената услуга.

Някои примери за жалби, по които са констатирани нарушения на правата на граждани и администрацията се е съобразила с препоръките на омбудсмана

Нарушено право на реално заплащане на услугата:

■ **Жалба от гражданин** срещу начислената такса битови отпадъци за имот, находящ се на територията на кв. Молак, община Годеч. Твърди се, че в района няма разположени контейнери или каквито и да е било групи съдове за събиране на битовите отпадъци и най-близките такива са разположени на около километър от имота. При проверката се установи, че наистина няма съдове за битови отпадъци. По препоръка на омбудсмана жалбоподателят подаде декларация и бе освободен от заплащане на таксата.

■ **Оплаквания от граждани**, собственици на имоти в община Казанлък, не се освобождават от заплащане на такса за сметосъбиране и сметоизвозване, поради липсата на установен ред в местната наредба.

По препоръка на омбудсмана до кмета на община Казанлък и до председателя на ОС - Казанлък Наредбата за определяне и администриране на местните такси е изменена и е предвиден ред за освобождаване от заплащане на такса за сметосъбиране и сметоизвозване, когато имота не ползва през годината

- Жалби от граждани, собственици на имоти в община Кюстендил, не се освобождават от заплащане на такса за сметосъбиране и сметоизвозване, поради липсата на установен ред в местната наредба.

По препоръка на омбудсмана до кмета на община Кюстендил и до председателя на ОС - Кюстендил, след отбелязване в Годишния доклад на омбудсмана за 2008 г. и публично оповестяване като пример за лоша администрация Наредбата за определяне и администриране на местните такси е изменена и е предвиден ред за освобождаване от заплащане на такса за сметосъбиране и сметоизвозване, когато имота не ползва през годината/Решение от 29.12.2009 г. на ОС - Кюстендил/.

Омбудсманът подчертава за пореден път, че правото на гражданите за

справедливо определяне и заплащане на местните такси, прокламирано в чл. 8, ал. 1, т. 3 на Закона за местните данъци и такси, драстично се нарушава и гражданите се принуждават да плащат за услуги, които не ползват.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА:

- да предприемат действия за регламентиране на ред за освобождаване от такса „сметосъбиране и сметоизвозване“ за имоти, които не се ползват не само за цяла година, а и за определен период от време, през който имотът не се ползва;
- да въвеждат заложения в Закона за местните данъци и такси основен принцип за определяне на размера на таксата за битови отпадъци въз основа на количеството на битовите отпадъци – чл.67, ал. 1.

ГЛАВА ЧЕТИРИНАДЕСЕТА

ОБОБЩЕНА ИНФОРМАЦИЯ И СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ ЗА РАБОТАТА ПО ИНДИВИДУАЛНИ ЖАЛБИ

Едно от основните направления в многопосочната дейност на националния омбудсман е разглеждането на индивидуални жалби и сигнали на граждани. С проверки по всяко отделно оплакване омбудсманът търси пътища за решаване на споровете между хората и административните органи от гледище на гражданските права и принципите на добро управление.

В тази глава е представена подробна информация за постъпилите жалби и сигнали на граждани, за тяхната типология и етап на проверката.

ОБЩ ПРЕГЛЕД НА ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ ПРЕЗ 2009 г.

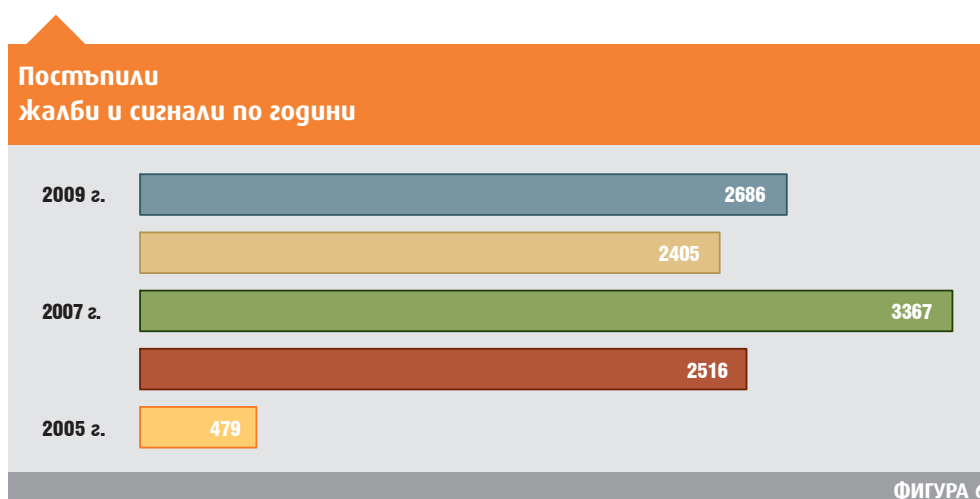
Общият брой жалби и сигнали, получени от омбудсмана до 31.12.2009 г., е 11 453.

През 2009 г. до омбудсмана са подадени 2686 оплаквания, които са с 12% повече в сравнение с 2008 г.

Причините за нарастналия брой жалби и сигнали през 2009 г. са комплексни. От една страна, те са свързани с по-високата активност и вискателност на гражданите към административните органи, но от друга те произтичат и недобрата картина на административното обслужване както от страна на администрацията на всички нива, така и от фирмите и лицата, на които е възложено предоставяне на обществени услуги (топлофикационни, електро-снабдителни и др.).

По-долу са дадени някои статистически данни и класификации на индивидуални-

183



те жалби и сигнали, които бяха на Вниманието на омбудсмана през 2009 г.

Жалбите и сигналите според начина на получаването им

През 2009 г. по пощата са пристигнали 1 196 жалби и сигнали, лично са подадени 681, а по електронен път – 809.

През 2009 г. се затвърждава тенденцията на нарастване на относителния дял на жалбите и сигналите, подавани онлайн чрез интернет страницата на омбудсмана и по електронната поща.

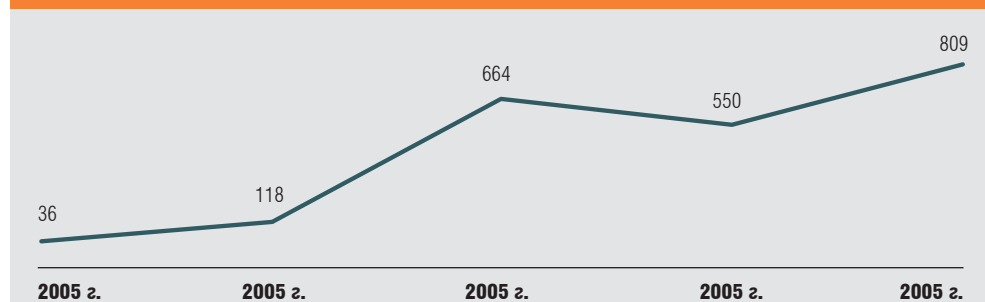
форма на оплаквания към омбудсмана се използва изключително рядко, но нашата оценка е, че тя е необходима за граждани, които не могат да напускат домовете си или по друга причина не могат да подадат писмено оплакване.

Жалби и сигнали от чужди граждани

Тридесет чуждестранни граждани са подали жалби до омбудсмана, от които граждани от Обединено Кралство Великобритания; Федерална Република Германия; Република Гърция; Република Мол-

184

Получени жалби и сигнали по електроенен път, по години



ФИГУРА 7

Връзката с омбудсмана по електронен път безспорно улеснява гражданите и им спестява време. Често обаче информацията в оплакванията е крайно недостатъчна, което затруднява извършването на проверките от омбудсмана.

Само в 4 случая граждани са се възползвали от правото си да подадат устна жалба на основание чл. 25, ал. 1 от Закона за омбудсмана. Очевидно е, че тази

дова; Държавата Израел; Конфедерация Швейцария; Румъния; Република Португалия; Белгия; Република Турция.

Техните оплаквания са свързани с:

- ограниченията за здравно осигуряване на лица, които не са български граждани или граждани на страна, която не е член на Европейския съюз;
- невъзможност да се закупи едносемична винетка на българотурската граница;

- несвоевременно съдействие от органите на полицията;
- непредприети своевременни действия от общински орган;
- проблем от финансов характер с български партньор по съвместен проект Prohealth № 229959-CP-1-2006-DE-Grundtvig по програма Грюндвиг;
- информация за хода на съдебно производство;
- извършена неоторизирана банкова транзакция, чрез интернет;
- спор за неплатен наем от служител на Постоянната делегация на Република България към НАТО, Брюксел; реализиране на с проект за с. Осиково, община Попово;
- съдействие за уреждане на частно-правен спор;
- кражба на личен автомобил

По двадесет и седем случая проверката е приключила, като в седемнадесет от тях е констатирано нарушение на правата, което след намесата на омбудсмана е отстранено.

Жалби и сигнали на чужд език

Двадесет и три жалби са подадени на чужд език, което се допуска според чл. 4 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана. От тях 20 на английски език и по 1 на френски, руски и немски език.

Жалби и сигнали, адресирани до европейския омбудсман

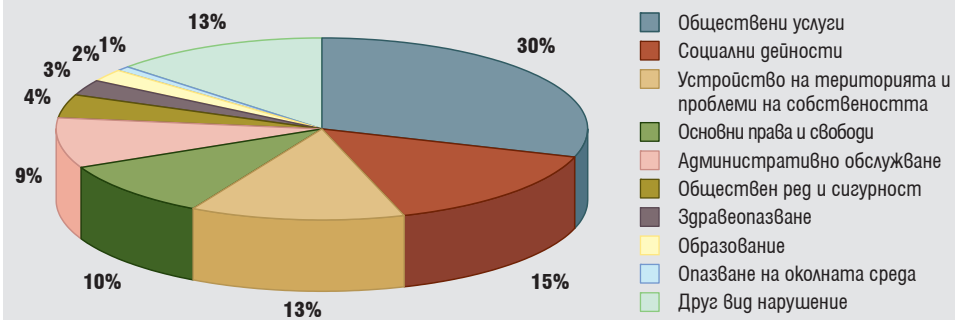
Европейският омбудсман информира ом-

будсманът на България, че през 2009 г. до него са постъпили 2 жалби от български граждани, които не са в правомощията му. С тяхно съгласие оплакванията са изпратени на българския омбудсман. За резултатите от извършените проверки хората са информирани, като:

- По оплакването за нарушени трудови права - неизплатени възнаграждения при прекратяване на трудовото правоотношение с Национална компания „Железопътна инфраструктура“, не се констатира нарушение;
- По оплакването за проблеми със сметоизвозването в кв. Столипиново, гр. Пловдив се установи, че общинската администрация не е отговорила на предложенията за подобряване на чистотата в квартала. По препоръка на омбудсмана се отправя покана към жалбоподателя да представи конкретните си предложения за включване в Програма за опазване на околната среда и Програма за управление на дейностите с генерираните отпадъци на територията на община Пловдив, а също така програмата да бъде представена за обществено обсъждане.

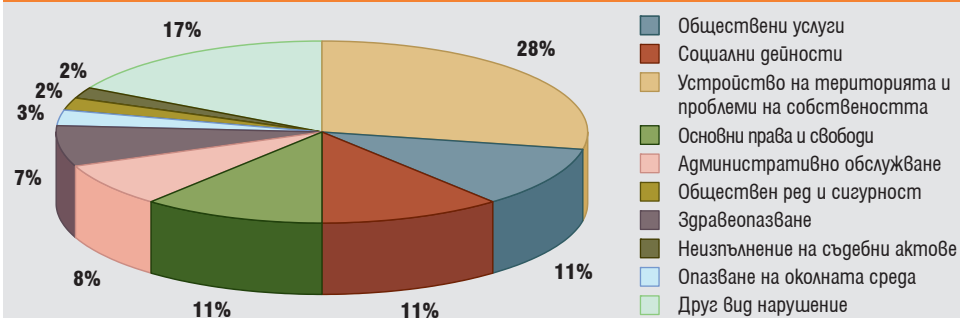
Европейският омбудсман ни информира за постъпило оплакване срещу становище на омбудсмана на Република България по жалба 8392/2008. При извършената нова проверка се потвърди заключението, че не е допуснато нарушение на правата при възстановяване на собственост на земеделски земи в м. Шипоко, землище на гр. Кюстендил.

Област София - град



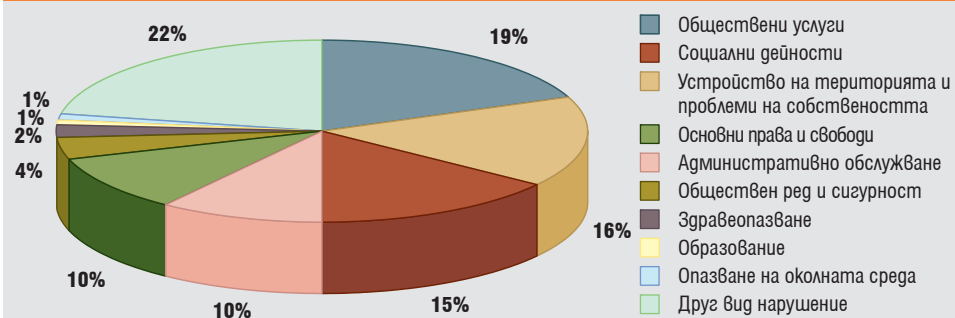
ФИГУРА 8

Област Варна



ФИГУРА 9

Област Пловдив



ФИГУРА 10

Постъпили жалби и сигнали през 2009 г. по области

Най-много оплаквания до омбудсмана и през 2009 г., както и през предходните години, постъпват от граждани от София-град – 1 054. Следват област Ва-

рна – 167, Пловдив – 166, Бургас и Велико Търново – по 96, Русе – 81, Плевен – 78, Благоевград – 74, област Враца и Стара Загора – по 72.

Оплакванията от граждани от София-град отново най-често са свър-

зани с предоставянето на обществени услуги – 30 %, следват социални дейности – 15%, а на трето място – проблемите на собствеността – 13%. Тук трябва да се отбележи, че немалка част от оплакванията, свързани с проблемите на собствеността и най-вече с възстановяването на земеделските земи и горите от горския фонд са свързани с други райони на страната.

В област Варна на първо място са жалбите, свързани с устройство на територията и проблеми на собствеността, а за област Пловдив – оплакванията в сферата на обществените услуги.

За целия период от създаването на институцията не са постъпили жалби от шест общини – Община Дългопол; Община Чупрене; Община Крушари; Община Кайнарджа; Община Златица; Община Стамболово.

Постъпват жалби и сигнали от все повече общини, което се оценява като резултат на активното прилагане на законоустановения принцип на публичността в дейността на омбудсмана, както и от успешната намеса на институцията при решаване на конкретни проблеми и въпроси с висок обществен интерес.

Омбудсманът има волята и разбирането, че трябва да се разтърнат още повече неговите усилия за по-широко запознаване на гражданите с възможностите на омбудсманската

институция да се застъпва за правата на гражданите. Така все повече хора ще могат да правят своя информиран избор да се обръщат към институцията за защита на техни права, когато те са нарушени или само застрашени.

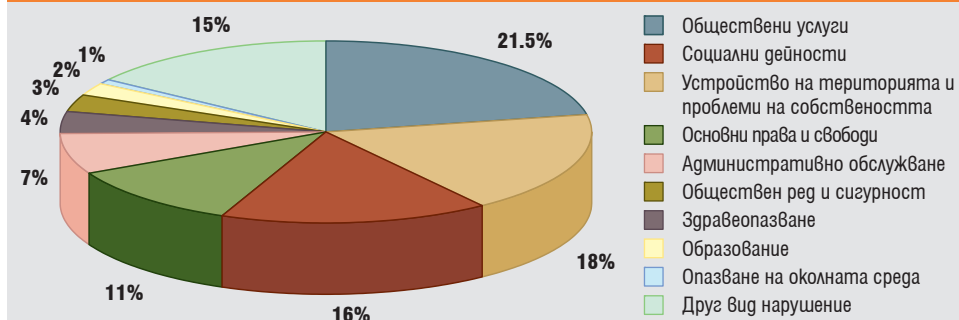
Постоянна приемна на омбудсмана

Постоянната приемна е сред най-важните звена в администрацията на омбудсмана. Във всички случаи, при посещение или по телефона, на гражданите се предоставя информация, свързана с техните проблеми, дават се консултации за правата и възможностите, които има за решаване на техните проблеми. За целта е създадена гъвкава организация на работа на приемната чрез постоянен екип и експерти в различни области.

Жалбите и сигналите по категории на нарушенията

Тук жалбите, отправени до омбудсмана са класифицирани от гледище на категориите на нарушенията и сферите на административна и управленска дейност. През 2009 г. гражданите най-често поставят проблеми от сферата на обществените услуги, като техният дял от общия брой постъпили жалби е 21.5%. На второ място са оплакванията по въпроси, свързани с устройството на територията и проблемите на собствеността – 18%. Социалните дейности като предмет на оплакванията

Постоянна приемна на омбудсмана



ФИГУРА 11

188

нията на хората запазват трайно третото място с 16%.

Жалбите и сигналите според етапа на проверката

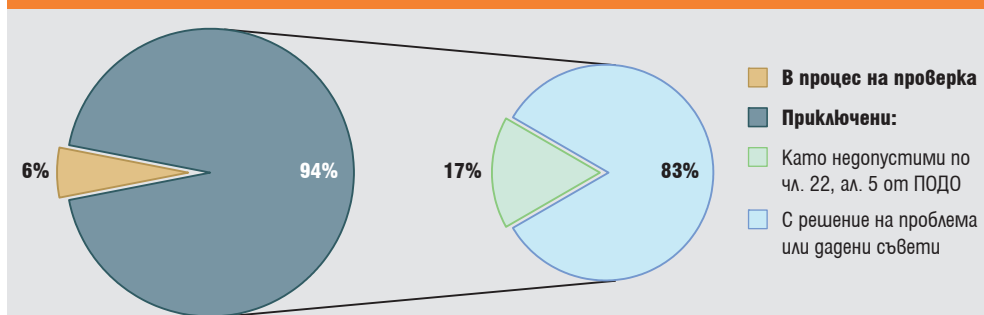
Според етапа на проверката получените общо 11 453 жалби се разпределят, както следва:

- жалби и сигнали, по които проверката е приключила – 10 757;
- жалби и сигнали в процес на проверка – 696.

От приключените общо 10 757 проверки в 1 808 случая е констатирана липса на законово основание за разглеждане на жалбата. По останалите 8 949 оплаквания проверката е приключила с решаване на проблема, предоставяне на исканата информация, с даване на съвети и насоки за по-нататъшните действия на жалбоподателя.

По 696 жалби и сигнали, много от които са и с висока фактическа и правна сложност, проверката продължава - ом-

Жалбите и сигналите според етапа на проверката до 31.12.2009 г.



ФИГУРА 12

будсманът проучва обстоятелствата, намира допълнителна информация и документи и полага усилия за успешното разрешаване на поставените проблеми.

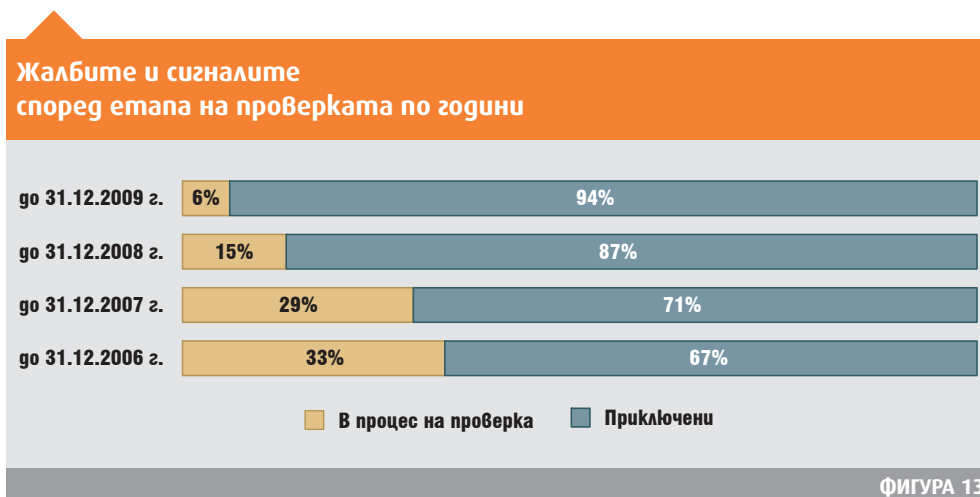
Жалби и сигнали, по които проверките са приключили

По 10 757 (94%) от постъпилите до 31.12.2009 г. жалби и сигнали проверка на омбудсмана е приключила.

не 463 (17%) от жалбите и сигналите, поради липса на законово основание за разглеждане.

От тях:

- Намеса в работата на съда, прокуратурата и следствените органи – 53%;
- Гражданскоправни спорове – 15%;
- Искане за преразглеждане или отмяна



189

Данните показват устойчива тенденция за увеличаване на относителния дял на приключените проверки. Това е резултат най-вече от натрупания опит и непрекъснатото повишаване на административния капацитет на институцията, както и от разнообразни форми на взаимодействие с различните административни органи и лицата, предоставящи обществени услуги.

Жалби и сигнали, приключени поради липса на законово основание за разглеждане

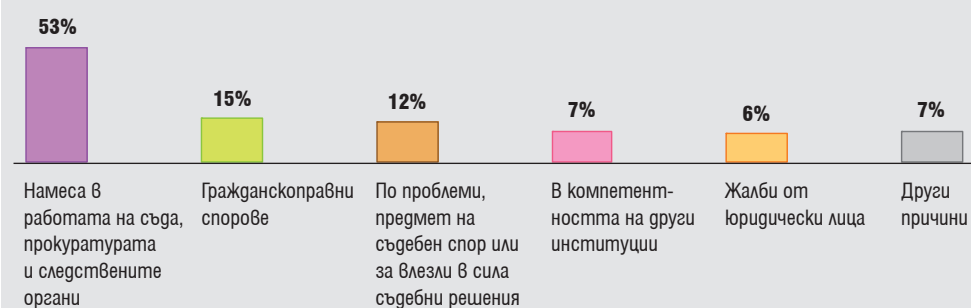
През 2009 г. не са приети за разгледа-

на влезли в сила съдебни решения – 7%;

- В компетентността на Народното събрание, президента на Републиката и други институции – 7%
- Жалби от юридически лица – 6%;
- Произнасяне по проблеми, които са предмет на съдебен спор – 5%;
- Липса на конкретно искане – 4%;
- Друга причина – 3%.

Както се вижда от данните, повече от половината от оплакванията, които не са приети за разглеждане поради липса на законово основание, са свърза-

Жалби и сигнали, които не са приети за разглеждане през 2009 г., поради липса на законово основание



ФИГУРА 14

190

ни с правораздавателната дейност на съдебната власт по същество. От омбудсмана се иска, например, да осъществи вмешателство във „вътрешното убеждение“ на магистрати от различни нива на съдебната система или дори да отмени влезли в сила съдебни актове. Омбудсманът не само е ограничен от закона да предприема подобни действия, но заедно с това има и непоколебимото убеждение, че респекта към независимостта на съда от страна на всички институции и на самите граждани, е една от основните гаранции за правото на справедлив процес и правото на защита, като фундаментални права, защитени от международните конвенции и от Конституцията на България. В някои случаи наред с възраженията срещу дадено решение на органи на съдебната власт се настоява омбудсманът да представлява и защитава гражданина в съдебен процес като гаранция за обективност, което също е недопустимо, съгласно действащия Закон за омбудсмана.

Нерядко, в хода на проверката на омбудсмана се установява, че по поставения в оплакването проблем има постановено съдебно решение или пък висящ съдебен спор. Констатира се също, че тази информация понякога съзнателно е пропусната от гражданите с надежда, че въпросът може да получи и друго решение.

Все още значимо присъстват и искания за намеса и решаване на частно-правни спорове, които не са свързани с основните права и свободи на гражданите. Преобладаващите оплаквания от този тип са свързани с взаимоотношенията между собствениците в сгради - етажна собственост, които вече се регулират от Закона за управление на етажната собствеността (ЗУЕС) Има и случаи с искане на съдействие на омбудсмана при спорове между наследници или съсобственици.

Трябва да се отбележи и в този доклад, че дори в подобни случаи на недопустими за разглеждане жалби, омбудсманът

не се ограничава само до това да информира хората, че жалбата им е извън неговите правомощия. На гражданите се разясняват механизмите и възможните действия за решаване на техните проблеми, дават им се юридически съвети, информират се например за правомощията на общото събрание на етажната собственост, за техните права и задължения като собственици на имоти в такива сгради и пр.

Трайно установена практика на омбудсмана е да приема за разглеждане оплаквания, когато те се отнасят до нарушение, извършено преди повече от две години (според Закона за омбудсмана те не подлежат на разглеждане), както и такива, които не съдържат достатъчно информация за извършване на проверка или има друго формално основание за определянето им като недопустими.

ГЛАВА ПЕТНАДЕСЕТА

ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ОМБУДСМАНА ВЪРХУ НОРМАТИВНАТА СРЕДА ОТ ГЛЕДИЩЕ НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ

192

Резултатите от многобройните проверки на омбудсмана по индивидуални жалби и сигнали, както и от самосезирания по въпроси с широк и тревожен обществен резонанс често дават основания на омбудсмана да формулира законодателни предложения или да се обръща към Конституционния съд. Както винаги през предходните години, и през 2009 г. омбудсманът взе **активно участие в законодателния процес**, допринасяйки за подобряване на прозрачността и включването на обществеността. По този начин се дава възможност да бъдат представени пред законодателната власт аргументите на общественото мнение, когато то е справедливо и обосновано.

Високо трябва да се оцени разбирането в ръководството на новото 41-во Народно събрание и неговите постоянни комисии за необходимостта от непосредствено взаимодействие с омбудсмана, като независим конституционен орган за защита на правата на гражданите. Отново трябва да се подчертае, че тази практика трябва да се разширява, взаимодействието на омбудсмана със законодателната власт и отделните парламентарни комисии да се задълбочава въз основа на едно естествено взаимно доверие.

Друга форма на въздействие на омбуд-

смана върху нормативната среда в интерес на правата на гражданите е **възможността му да се обръща пряко към Конституционния съд**, когато със закон се засягат конституционните права и свободи на гражданите. Омбудсманът на практика взема повод за своите искания до Конституционния съд от конкретни сигнали и предложения на граждани, на браншови, съсловни, правозащитни и други неправителствени структури. Или от резултатите от неговите проверки по индивидуални жалби или самосезирания по обществено значими въпроси. Утвърди се като много успешна практиката на омбудсмана да базира своите искания до Конституционния съд или пък мотивите, с които отклонява такива предложения на граждани и организации на широк експертен и обществен фундамент своите искания чрез функциониращия вече трета година консултативен съвет с отворен характер, в който според спецификата на обсъждания въпрос участват изтъкнати правници, експерти и общественици.

АКТИВНО УЧАСТИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

През 2009 г. омбудсманът отправи редица законодателни предложения, про-

изтичащи от негови проверки по жалби и сигнали на граждани и техни организации.

По-важните от тях са:

- Законопроектът за развитието на академичния състав в Република България:

Омбудсманът бе сезиран от редица представители на академичните среди във връзка с този законопроект, внесен на 11.12.2009 г. от Министерския съвет. С мотивирано становище, той внесе в парламента при обсъжданията на второ четене във водещата комисия, следните съображения:

Първо, безспорна е нуждата от приемането на нов закон и трябва да бъдат подкрепени реформаторските усилия в тази важна област.

Второ, от гледище на омбудсмана тази реформа трябва да бъде извършена при едновременно и балансирано спазване на следните критерии:

- конституционното право на образование;
- ненакърняване на вече придобити права на представителите на научната общност;
- конституционно гарантираната академична автономия;
- конституционната роля на държавата по отношение на качеството на образованието.

Трето, въпроси от такъв значим обществен интерес е необходимо да бъдат

решавани като се гарантира широко гражданско участие и се отчитат мненията на засегнатите групи. В тази посока, трябва да се изтъкне факта, че между двете четения на законопроекта, свои становища са изразили голяма част от висшите училища и редица професионални организации на учениците. Анализът на внесените по съответния ред предложения от народните представители, показва че, от една страна съществени слабости на първоначалния текст са преодолени в съзвучие със справедливите обществени очаквания, но ,от друга страна, редица съществени според омбудсмана виждания на академичните среди и гражданските организации не са взети предвид.

Четвърто, трябва да бъде подкрепена предвидената децентрализация и засилване на автономията на висшите училища при присъждането на научните степени и кариерното израстване на учениците. Тази положителна тенденция, която има и своята конституционна основа, трябва да бъде съпроводжана от единни, национални критерии, които да гарантират високо и съпоставимо качество на присъжданите степени и на научните длъжности.

Много конкретни бележки биха могли да бъдат направени в съзвучие с изложените по-горе критерии. Така например:

- а) Не са взети предвид аргументите, изтъкнати в становищата на висшите училища по отношение на изискването за научна степен „доктор“ при асистентите;

б) Добре е в процедурите, предвидени в глава V „Контрол“ от законопроекта да се предвиди съдебен контрол върху решенията на арбитражния съвет към НАОА и решенията на висшите училища или научните организации при допуснати процесуални нарушения.

в) Не са отчетени аргументираните възражения срещу присъждането на научни длъжности асистент, доцент и професор на изследователи, работещи извън сферата на висшите училища.

С оглед на гореизложените аргументи, омбудсманът смята, че прибързаното приемане на законопроекта би довело до негативни последици за развитието на науката и висшето образование в страната. Добре е той да не бъде разглеждан изолирано, а в общия контекст за модернизиране нормативната уредба на висшето образование.

■ Относно промените в Закона за здравното осигуряване, с които се въвежда задължителност на Европейската здравноосигурителна карта при пътуване и пребиваване на български граждани в държавите-членки на Европейския съюз.

По повод възникналото обществено напрежение, омбудсманът се обърна към парламента и другите органи на властта с мотивирано становище, че посочената законова промяна нарушава правото на свободно придвижване на българските граждани, гарантирано с чл. 35 от Конституцията и международните актове по правата на човека.

Същността на това право се изразява в свободния избор на всеки гражданин да напуска територията на страната при условия, определени със закон. Въз основа на конституционната разпоредба законодателят е предвидил административен ред за напускане и завръщане на територията на Република България. Единствените ограничения съгласно конституционния текст са допустими само в изключителни случаи – когато се застрашава националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани. Наред с това, съгласно чл. 23, ал. 2 от Закона за българските лични документи, всеки български гражданин има право да напуска страната само с основния идентификационен документ за самоличност – лична карта и да се завръща с нея през вътрешните граници на България с държавите-членки на ЕС. Българските граждани могат да напускат и да се завръщат на територията на страната и с валиден паспорт. Принципиите, заложи в разпоредбата на чл. 23, ал. 3 от Закона за българските лични документи, са получили своето развитие и конкретизация с нормите на чл. 75 и чл. 76 от същия закон, уреждащи случаите на налагане на забрана за напускане на страната. Всеки друг документ, въведен като задължителен за напускане на страната, без изрично да е предвиден в административния ред на Закона за българските документи за самоличност, противоречи на упражняването на правото на свободно движение на хора.

Очевидно е, че въведеното задължение за притежание на европейска здравноосигурителна карта при пътуване извън територията на страната не е свързано с националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на другите граждани. В случая законодателят не само необосновано ограничава право на българските граждани, но и въвежда задължителност на документ при напускане на страната, който по своята същност има само препоръчителен характер.

Омбудсманът смята, че установената рестрикция в разпоредбата на чл. 80з, ал. 2 от Закона за здравното осигуряване влиза в противоречие с правото на свободно движение на хора, закрепено с Договора за създаване на Европейската общност (заменен от Лисабонския договор), което е една от четирите основни свободи на Европейския съюз, както и на Директива 2004/38/ЕО относно правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки.

НАМЕСА НА ОМБУДСМАНА В СЛУЧАИ НА КОНСТАТИРАНИ НАРУШЕНИЯ НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ ЧРЕЗ ЗАКОНОВИ РАЗПОРЕДБИ

а) През 2009 г. по инициатива на омбудсмана на Република България бяха образувани следните конституционни дела:

■ Конституционно дело № 4 от 2009 г. относно три групи разпоредби от действащия Граждански процесуален кодекс (ГПК), а именно предвиденото призоваване на ответника по делото чрез залепване на уведомление, чл.133 от ГПК, който преклудира правата на ответника, преди още делото да е изяснено от фактическа и правна страна и е пречка за установяване на истината по конкретното дело и допустимостта на касационното обжалване съгласно чл. 280. В своето решение КС обявява за противоконституционен чл. 280, ал. 1 в частта относно думата "съществен" от Гражданския процесуален кодекс (изм. и доп., ДВ, бр. 50 от 2008 г., в сила от 01.03.2008 г.), като отхвърли искането на омбудсмана на Република България за обявяване за противоконституционни: чл. 47; чл. 43, ал. 2, последно изречение; чл. 50, ал. 4; чл. 51, ал. 2; чл. 280, ал. 1 в останалата му част; чл. 284, ал. 3; чл. 288 Всички (редакция ДВ, бр. 59 от 2007 г.) и чл. 133 (изменен и допълнен, ДВ, бр. 50 от 2008 г.) от същия кодекс.

■ Конституционно дело № 11 от 2009 г. относно установяване противоконституционността на чл. 113, ал. 1, 2 и 3 от Закона за културното наследство (ЗКН) (обн., ДВ, бр. 19 от 2009 г.), както и на § 5, ал. 2 и 3 от преходните и заключителните разпоредби на този закон. С решението си Конституционния съд обявя за противоконституционен параграф 5, ал. 2 и

3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за културното наследство. Отхвърлено бе искането за обявяване на противоконституционността на чл. 113, ал. 1, 2 и 3 от Закона за културното наследство.

- Конституционно дело № 15 от 2009 г. за обявяване противоконституционност на чл. 153, ал. 1 и ал. 6 от Закона за енергетиката. Повод за това искане на омбудсмана бяха многобройните оплаквания на гражданите от завишени сметки с 50 и 70 % заради сградната инсталация, в която се включват и общите части на сградите. От извършената проверка се оказва, че в редица случаи хората плащат повече за общите части, отколкото за отопление в жилището си. Решение все още не е постановено.
- Конституционно дело № 19 от 2009 г. относно Решението на Народното събрание да се наложи ограничителен вещноправен режим върху собствеността на група български и чужди граждани, наследници на българските царе Фердинанд I и Борис III. Според омбудсмана цитираното решение е прието при нарушаване на следните конституционни разпоредби – чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 17, ал. 1, 3 и 5, чл. 38 и чл. 84. Конституционният съд не се произнесе по съществуването на искането, тъй като го отклони на формалното основание, че омбудсманът не може да оспорва други актове на парламента, освен закони.

б) През 2009 г. омбудсманът беше конституиран като страна по няколко конституционни дела, като например:

- По конституционно дело № 12 от 2009 г., образувано по искане на главния прокурор за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за уреждане на правата на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове. Омбудсманът внесе в КС становище, че искането на главния прокурор е основателно, тъй като посочените разпоредби нарушават основни права на гражданите. По неконституционен начин гражданите се поставят в различни условия спрямо правата им по договора за жилищно-спестовен влог. Обезщетява се само определената категория лица в чл. 2 от Закона за уреждане на правата на граждани с многогодишни жилищно-спестовни влогове, а по отношение на останалите граждани, които също имат права, ангажиментът на държавата не е реализиран. Позицията на омбудсмана е, че липсата на достатъчно средства за обезщетяване на всички правоимащи, тоест съображението за целесъобразност, не може да е водещо пред съображението за конституционност на посочените разпоредби. В своето решение Конституционният съд обяви за противоконституционни повечето от оспорените разпоредби.
- По конституционно дело № 16 от 2009 г., образувано по искане на президента на Република България за



Консултативен съвет по конституционните въпроси - заседание по повод Закона за досъдетата

установяване на противоконституционността на § 12 от Закона за изменение и допълнение на Закона за данък добавена стойност, с който се възстановява данъчното облагане за процесуалното представителство в защита на физически лица в досъдебни, съдебни, административни и арбитражни производства.

Омбудсманът поддържа искането на Президента. Според омбудсмана посочената разпоредба нарушават основни права на гражданите и противоречи с Преамбюла на Конституцията и чл. 4, ал. 1, които прогласяват Република България за правова държава; с чл. 6, ал. 2 от Конституцията, който установява принципа на равенство пред закона; чл. 56 и чл. 134 от Конституцията, които уреждат

конституционното право на защита и дейността на адвокатурата, като необходим инструмент за гарантиране на това право.

В) Искания на граждани и организации за сезиране на КС, отклонени от омбудсмана с мотивирани становища:

През 2009 г. в Консултативния съвет по законодателството при омбудсмана на България бяха разгледани и множество други искания на отделни граждани, инициативни комитети, граждански структури и дори политически партии, с които се настояваше омбудсманът да се обърне към Конституционния съд по повод на дадени законодателни разпоредби. След обстойно обсъждане се констатира, че тези искания нямат основания. Така например, бяха отклонени предложения за оспорване на Закона за

политическите партии, Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България, т.нар. Закон за досиетата, текстове от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, Закона за движение по пътищата, Закона за устройството на територията и др.

УЧАСТИЕ НА ОМБУДСМАНА В ТЪЛКУВАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ НА СЪДИЛИЩАТА НА ОСНОВАНИЕ ЧЛ. 125 ОТ ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

198

■ По искане на омбудсмана от 16.12.2009 г. бе образувано Тълкувателно дело-1/2010 г. при Общото събрание на Колегиите на Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение във връзка с възприемането на приходите от продажба на недвижими имоти – частна общинска собственост от общините като приходи от стопанска дейност, които участват във формиране на облагатата печалба.

Омбудсманът констатира наличие на противоречива практика на съдилищата в тълкуването на чл.4 от ЗКПО (отм.) във връзка с чл. 1 от Търговския закон и на самия чл.1, ал.1 от ТЗ. В част от съдебните решения е прието, че изброяването на сделките по чл.1, ал.1 от ТЗ не е изчерпателно, както и че препращането в чл.4, ал.1 от ЗКПО (отм.) е към целия текст на чл.1, в това число и към неговата

алинея трета. Според тази разпоредба за търговец се смята и всяко лице, образувало предприятие, което по предмет и обем изисква неговите дела да се водят по търговски начин, даже ако дейността му не е посочена в чл.1, ал.1 от ТЗ. Продажбите на общински имоти (без продажбите по нормативно определени цени) предвид обема им и тяхната периодичност, изискват делата на общината да се водят по търговски начин. Общината формира печалба от отдаване под наем на общинско имущество и от продажби и осъществява стопанска дейност, регламентирана в чл.51 от ЗМСМА. Когато сделките са осъществени от общината като стопански субект по пазарни цени и при възможност за избор на другата страна по сделката, получените приходи от тези продажби следва да се приемат като приходи от стопанска дейност и подлежат на облагане съгласно чл.4, ал.1 от ЗКПО (отм.)

В други съдебни актове се застъпва противоположно становище, а именно че чл.4, ал.1 от ЗКПО (отм.) препраща само към ал.1 на чл.1 от ТЗ, където съдът смята, че изчерпателно са изброени сделките в 15 точки, придаващи качество на търговец на всяко лице, извършващо ги по занятие. Между тях не фигурира продажбата на земя. Този вид сделки не попадат и в хипотезите на ал.1, т.1-покупка на стоки или други вещи с цел да ги препродаде в първоначален, преработен

или обработен вид, и на т. 14-покупка, строеж или обзавеждане на недвижими имоти с цел продажба, тъй като земята преди продажбата ѝ не е била закупена от общината.

В чл.1, ал.2 от ТЗ са посочени лица, които се считат за търговци по други критерии, а не по видовете сделки, които извършват. Тоест препращането на чл.4, ал.1 ЗКПО (отм.) е свързано смислово само с изрично изброените видове сделки по чл.1, ал.1 от ТЗ. Предвид изложеното приходите от продажбите не участват във формиране на облагаема печалба чрез увеличение на финансовия резултат, съобразно чл.23, ал.1 от ЗКПО, т.е. общината не е била длъжна да включи приходите от продажбите в отчета за приходите като приход, участващ при формиране на облагаема печалба. В същия смисъл са Решение № 12943 от 21.12.2006г. на ВАС по адм.г. № 5275/2006г. I отделение, Решение № 8838 от 03.07.2009г. по адм.г. № 12568/2008г., I отд. на ВАС.

Искането на омбудсмана е Общото събрание на съдиите на Върховния административен съд да приеме тълкувателно решение по следните въпроси:

1. Препращането в чл.4, ал.1 от ЗКПО (отм.), включително в редакцията му до 2002г., към чл.1 от ТЗ дали следва да се възприеме, че е препращане и към трите алинеи или че е препращане единствено към ал.1 на чл.1 от ТЗ?

2. В кои случаи приходите от продажба на недвижими имоти от общините следва да се възприемат като приходи от стопанска дейност, които участват във формиране на облагаемата печалба и какъв е начинът на облагане?

■ Становище във връзка с Тълкувателно решение № 1 от 6 април 2009 г. на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд.

Поставени за тълкуване са въпроси, свързани с института на съкратеното съдебно следствие, които представляват важен аспект на наказателното правораздаване, с което са свързани някои от най-уязвимите човешки права.

Омбудсманът, като застъпник за правата на човека, изрази позиция, че е важно с постановеното тълкувателно решение да се гарантира такова приложение на института на съкратеното съдебно следствие, което да осигури реализацията на правото на всеки гражданин на справедлив съдебен процес в разумен срок. Такава е волята на законодателя, който с въвеждането на различните опростени процедури в Наказателно-процесуалния кодекс цели ускоряване на наказателното правораздаване при едновременни гаранции за качество на процеса.

■ Становище във връзка с Тълкувателно решение № 2 от 16 юли 2009 г. на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд, по

дело No 2/2009 г. на Наказателната колегия на Върховния касационен съд.

Тълкувателното решение е във връзка с някои противоречиво решавани въпроси, свързани с приложението на раздел IX "Трафик на хора" от глава втора на НК.

Омбудсманът оценява трафикът на хора като престъпна дейност, с която се нарушават фундаментални човешки права и то на най-уязвими групи от граждани.

Изразените от омбудсмана вижданията относно поставените за тълкуване въпроси за съдържанието на изпълнителното деяние „транспортване“; на изпълнителното деяние „набиране“ и относно разкриването на самоличността на жертвата в случаите, когато участва в процеса като защитен свидетел, изцяло съвпадат с приетото тълкувателно решение №2 на ОС на НК на ВКС.

■ Становище във връзка с Тълкувателно

решение № 3 от 16.11.2009 г. на Общото събрание на Наказателната колегия на Върховния касационен съд, по дело No 3/2009 г. на Наказателната колегия на Върховния касационен съд.

Поставените за тълкуване са въпроси по приложението на чл. 23-25 от Наказателния кодекс и касаят усложнена престъпна дейност. Омбудсманът излага становище, че когато на съда са били известни всички осъждания на лицето, но едно или повече от тях са останали необсъдени, не са били включени в съвкупността и актът на съда е влязъл в сила, то би било недопустимо впоследствие изменението му от решаващия съд. В противен случай би се стигнало до неспазване на правния ред по отношение на влезлите в сила съдебни актове, установен в Закона за съдебната власт, респективно до нарушаване на чл. 4 от Конституцията. В същия смисъл е и постановеното тълкувателно решение № 3 на ВКС.

ГЛАВА ШЕСТНАДЕСЕТА

УЧАСТИЕ НА ОМБУДСМАНА В МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО И МОНИТОРИНГ НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

През 2009 г. омбудсманът на Република България разглежда още по-активно и пълноценно своето участие в международното сътрудничество по правата на човека по линия на Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и ООН. Наред с това омбудсманът допринесе и с конкретни становища и информации за международния мониторинг в тази област, осъществяван от Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа, Съвета за правата на човека на ООН и Комитета за премахване на расовата дискриминация на ООН. Продължи и активното участие на българския омбудсман в Европейската мрежа на омбудсманите за деца (ENOC). Тези активни международни усилия на омбудсмана не са самоцелни, а са част от общата държавна политика на България за спазване на правата на човека и са продиктувани и от необходимостта нашата страна да бъде ефикасно представена в диалога между националните структури по правата на човека.

По-конкретно:

■ Омбудсманът участва в изготвянето на националния доклад по повод периодичния преглед на състоянието на правата на човека в България, който се прави от Съвета по правата на чо-

века на ООН. Представени бяха анализи и оценки в четири чувствителни зони – правата на децата, правата на хората с умствени увреждания, правата на лишените от свобода и религиозните свободи. По този начин, омбудсманът допринесе за внасянето на необходимия баланс в националния доклад, като се посочат и реалните слабости, и напредъка, постигнат от България през последните години. Наред с това, омбудсманът предостави информация и анализ в сферата на социалните права, образованието и административното обслужване по повод искането на Комитета за премахване на расовата дискриминация на ООН за допълнителна информация по доклада на нашата страна за постигнатия напредък по прилагането на Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация.

■ Омбудсманът на България продължи и през 2009 г. своя регулярен диалог с Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа Томас Хамарберг. Проведените официални срещи с г-н Хамарберг по време на неговото посещение в България допринесоха за изясняването на редица проблеми от практиката на българските институции, както и за

предприемане на конкретни проверки за нарушаване на правата на ромите от общинските власти и др. Чрез своя представител в мрежата на националните правозащитни структури при Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа, омбудсманът и през 2009 г. участва активно в постоянния текущ обмен на информация и добри практики по правозащитни теми между омбудсманите и другите национални структури по правата на човека в Европа. Наред с това, експерти от администрацията на омбудсмана участваха в редица специализираните семинари в рамките на мрежата на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа по значими и за българските условия теми, по които работи омбудсманът, като например: „Защита на правата ромите и националните структури по правата на човека“; „Ролята на националните структури за правата на човека в насърчаването и защитата на правата на хората с увреждания“; „Защита на разделените и непридружаваните деца“, „Правата на възрастните хора“ и др.

- Омбудсманът участва с позиции и становища и в рамките на т.нар. пост-мониторингов диалог на Съвета на Европа с България. И по време на официалната среща с докладчика на Парламентарната Асамблея на Съвета на Европа г-н Серхий Холовати през декември 2009 г., и с последваща размяна на информация и мнения, омбудсманът допринесе за по-точното и обективно

представяне на ситуацията в нашата страна по наблюдаваните от тази авторитетна международна организация теми и проблеми.

- През септември 2009 г. представители на омбудсмана за пореден път участваха в годишната конференция на Европейската мрежа на омбудсманите за деца (ENOC) – организация, обединяваща независими национални институции по правата на детето. Както е известно, основната цел на тази организация е да насърчава осъществяването на правата на децата и да информира правителствата, парламентите и особено самите деца за техните специфични права. Годишната конференция на ENOC през 2009 г. беше на тема „Най-добрия интерес на детето“. Актуалността на тази тема произтича от общата констатация, че Конвенцията на ООН за правата на детето не успя да създаде подходяща методология за това как този фундаментален принцип – да се отчита най-добрия интерес на детето – да се прилага реално и ефикасно. Участието на делегацията на българския омбудсман в тематичните дискусии, посветени на отстояването на най-добрия интерес на детето в правосъдната система и за децата, живеещи в институции или в приемни семейства беше от съществено значение не само с оглед на по-нататъшното разширяване на капацитета на институцията по тази проблематика в съзвучие с най-актуалните международни тенденции, но и с оглед на изричната препоръка на

Комитета по правата на детето при ООН към омбудсманските институции в Европа да подпомагат политиките на държавата и да правят оценка на въздействието на управленските решения върху правата на детето. Все в тази посока беше и участието на експерти на българския омбудсман в Четвъртата годишна конференция на Мрежата на омбудсманите по правата на децата в Югоизточна Европа (CRONSEE) през май 2009 г., на която бяха обсъдени стандартите за защита правата при спорни разводи и достъпа на децата до националното, европейското и международното правосъдие.

- През 2009 г. приключи с подчертан успех съвместният проект на омбудсмана на Република България с омбудсмана на Холандия в рамките на програма MATRA, насочен към укрепване на капацитета българската институция и изграждането на ефективен модел за работа по жалби и сигнали на граждани. Оценката на холандската страна за постигнатите резултати в рамките на този проект през последните две години беше, че това е един от най-успешните проекти, осъществявани от държавна институция в България по линия на програмата MATRA. Това стана и основание проектът да бъде удължен с половин година с цел допълнително разгръщане на достиженията му. Така, наред с подобрения вътрешна организация и повишения експертен капацитет за проверки по индивидуални жалби, се даде възможност да бъдат разработени с

участието на експерти от Холандия, Австрия и Великобритания и специални стандарти и наръчник за работа по жалби, съобразени с най-добрите европейски практики, които и занапред ще помагат за повишаване на качеството на дейността на омбудсманската институция в България.

- Двустранно сътрудничество по правата на човека:
 - Българският омбудсман продължи своята линия на по-нататъшно укрепване и задълбочаване на сътрудничеството и солидарността с омбудсмански институции на Балканите и пространството на ОНД. В основата на това сътрудничество стоят сходните, в голяма степен, задачи и предизвикателства в посттоталитарните общества и необходимостта от съвместно усъвършенстване на подходите и методите за защита и насърчаване на правата на човека. Така например, през 2009 г. бяха разменени посещения между омбудсманите на България и Албания. Обменена бе информация за добри практики в прилагането на международни стандарти за противодействие на лошото администриране и ефективна защита на правата и свободите на гражданите, за нови идеи и начинания в тази дейност. По време на официалното му посещение в Албания омбудсманът на България бе приет от президента на страната, председателя на Парламента и председателя на тамошния Конституционен съд. При

посещението му в България Народният защитник /омбудсман/ на Албания Ермир Добяни бе подробно запознат с дейността и с методологията за работа на българската институция, по индивидуалните жалби, предложения и сигнали на гражданите, като най-важна и отговорна задача. Представена бе усъвършенстваната информационна система за регистриране и обработка на жалбите. Подчертана бе активната дейност на институцията с местните органи на властта, особено по прилагане на принципите за добро уп-

рез 2008 г. Споразумение за сътрудничество между омбудсмана на България и Пълномощникът по правата на човека на Олий Мажлис на Узбекистан, продължиха да се разширяват контактите между двете институции. Представител на българския омбудсман участва през август 2009 г. като лектор в Лятна школа (училище за регионалните представители и служителите на Службата на омбудсмана на Узбекистан), организирана със съдействието на ОССЕ. Българският омбудсман бе домакин и на посещение у нас с учебна цел на група представители на омбудсманската институция на Узбекистан. Бяха организирани срещи в редица наши централни ведомства, институции на съдебната система, правозащитни органи, а така също с обществения посредник на гр.Пловдив и представители на местната власт.

■ Участие в международните омбудсмански организации:

Българският омбудсман е пълноправен член на:

- Международния институт на омбудсманите;
- Мрежата на европейските омбудсманни;
- Асоциацията на омбудсманите и медиаторите на Франкофонията;
- Европейския институт на омбудсманите;
- Мрежата на националните структури за правата на човека към Съвета на Европа.



Посещение на омбудсмана на Република Албания проф. Ермир Добяни

равление, както и Все по-голямото внимание, което българският омбудсман отделя за защита правата на потребителите на обществени услуги, вкл. в областта на здравеопазването.

Наред с това, на основата на сключеното

През 2009 омбудсманът участва с експертиза и информация в международно проучване на Европейския омбудсмански институт относно условията на работа на местните и регионалните посредници и омбудсмани в Европа. Подготвените от институцията становища и анализи по отделни аспекти на проучването допринесоха за преодоляване на някои изопачени представи за създаването и

дейността на местните обществени посредници в България. Наред с това омбудсманът на България участва и в срещите по линия на международната организация на Франкофонията. Така например, чрез посланика на България в Канада омбудсманът беше представен на VI Конгрес на Асоциацията на омбудсманите и медиаторите от Франкофонията състоял се от 7 до 9 септември 2009 г. в гр. Квебек, Канада.

И накрая, отново припомням трите омбудсмански повели за властта:

Първо: Властта е почтена, само когато зачита правата на хората!

Второ: Тези права се зачитат, само когато действията на властта са прозрачни и лежат върху справедливото обществено мнение.

Трето: Лежат, но не се излежават, защото трябва да тичат и непрестанно да се отчитат пред същото обществено мнение, което ги е създало!

205



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



ПРИЛОЖЕНИЕ
ОТЧЕТ НА РАЗХОДИТЕ

ОТЧЕТ НА РАЗХОДИТЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2009 г.

208

Разходната политика на омбудсмана на Република България и през 2009 г. беше подчинена на:

- още по-пестеливо поддържане на необходимите административни и материално-технически условия за осъществяване на нормативно определените функции на институцията, за своевременно и ефикасно разглеждане на жалби и сигнали на граждани, за извършване на проверки по собствена инициатива и граждански контрол върху работата на администрацията, с оглед зачитането на гражданските права и свободи;
- осигуряване на максимална прозрачност и публичност в дейността на институцията, като нейни съществени характеристики и като важен инструмент в борбата срещу проявите на лоша администрация.

Изпълнението на бюджета на омбудсмана през отчетния период бе базирано на практиките за още по-икономично изразходване на бю-

джетните средства.

С чл. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г. и ПМС № 27 от 09.02.2009 г. за изпълнението на държавния бюджет за 2009 г., за обезпечаване дейността на омбудсмана са утвърдени средства в размер на 3 568 000 лева. Годишния финансов отчет на омбудсмана за 2009 год. е съставен в съответствие с разпоредбите на Закона за счетоводство, Указанията на Министерство на финансите, дирекция „Държавно съкровище“ относно прилагане на Националните счетоводни стандарти в бюджетните предприятия - ДДС № 20 от 14.12.2004 г. и писмо ДДС № 15 от 16.12.2009 г. на дирекция „Държавно съкровище“ към Министерство на финансите, относно годишното счетоводно приключване на бюджетните предприятия за 2009 г. Финансово-счетоводната дейност на омбудсмана е организирана съгласно разпоредбите в чл. 5а от Закона за счетоводството.

Изпълнението на бюджета на омбудсман за 2009 г. е в размер на 2 315 264 лв. Издръжката е в размер на 1 412 742 лв. и представлява разходи за външни услуги във връзка с многобройните инициативи, проверки и други мероприятия на омбудсмана. Към 31.12.2009 г. общия размер на дълготрайните активи в омбудсман е 1 347 769,38 лв. При праг на същественост 500,00 лв., дълготрайните материални активи са в размера

на 1 225 845,73 лв., а стойността на нематериалните дълготрайни активи е 121 923,65 лв. Придобитите активи през 2009 г., със стойност над 500,00 лв. са в размер на 1 782,00 лв. Активите със стойност до 500,00 лв. са в размер на 381,28 лв. и са заведени задбалансово по сметка 9978 „Други задбалансови активи“.

По баланса към 31.12.2009 г. има отчетени задължения към доставчици в размер на 153 384,60 лв.



Blank lined area for notes.



Handwriting practice area with 25 horizontal dotted lines.

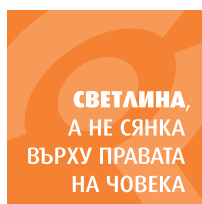




Този доклад е отпечатан на 100% рециклирана хартия **Dalum Cyclus Offset**.



Licens nr.: DK/11/1



ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

София 1000, ул. „Джордж Вашингтон“ № 22
тел. (02) 8106955, 9809510 | факс: (02) 8106963
priemna@ombudsman.bg
www.ombudsman.bg