

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



**ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ДОБРОТО
УПРАВЛЕНИЕ,
ПРАВАТА
НА ХОРАТА
И ОРГАНИТЕ
НА ВЛАСТТА**

**ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ГОДИШЕН ДОКЛАД
2007**

ГОДИШЕН ДОКЛАД **2007**

СЪДЪРЖАНИЕ

Уводни думи

ГЛАВА ПЪРВА

ОБЩЕСТВЕНИ АКЦЕНТИ В ПОЛИТИКИТЕ НА НАЦИОНАЛНИЯ ОМ- БУДСМАН ПРЕЗ 2007 Г.

РАЗДЕЛ 1

Доброто управление и добрата администрация – право на всеки гражданин, гарантирано от Лисабонския договор - Хартата за основните права на Европейския съюз и от другите международни актове

Широка обществена дискусия, организирана от омбудсмана

Обстоятелства и тенденции, които будят тревога

РАЗДЕЛ 2

Децентрализацията на властта – европейски императив и осъзната необходимост за България

Препоръки на омбудсмана към общините

Обстоятелства и тенденции, които будят тревога

РАЗДЕЛ 3

Правата на човека и неговото здраве

Обстоятелства и тенденции, които будят тревога

РАЗДЕЛ 4

За правата на детето – диалог и отговорност отвъд нормативните алинеи

Взаимодействие на националния омбудсман с УНИЦЕФ - България

Децентрализацията на социалните услуги за деца, възможности за предоставяне на качествена грижа

6

10

11

11

13

14

15

18

20

21

25

26

27

Проверка на омбудсмана в местата за лишаване от свобода на непълнолетни

28

Жалби и сигнали до омбудсмана на Република България

30

Обстоятелства и тенденции, които будят тревога

32

РАЗДЕЛ 5

Независим контрол на омбудсмана върху пенитенциарната система

34

Обстоятелства и тенденции, които будят тревога.

36

РАЗДЕЛ 6

Правото на гражданите на чиста околна среда

37

Проверки и самосезирания на омбудсмана

37

Обстоятелства и тенденции, които будят тревога

40

РАЗДЕЛ 7

Правата на потребителите на обществени услуги

42

Европейските изисквания за защита на правата на потребителите

42

Самосезиране по повод неправомерно използване на личните данни на потребителите от топлофикационните и електроснабдителните дружества

43

Самосезиране на омбудсмана за нарушения на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение

43

Обстоятелства и тенденции, които будят тревога

43

РАЗДЕЛ 8

Участие на омбудсмана в антикорупционната политика на държавата

47

Обстоятелства и тенденции, които будят тревога

51

РАЗДЕЛ 9

Независим граждански контрол върху съдебната администрация

53

ГЛАВА ВТОРА

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

Предприети действия за съобразяване от страна на държавните и общинските органи и техните администрации с препоръките на омбудсмана по конкретни жалби и сигнали на граждани и случаи на самосезиране	54
Обща информация за постъпилите жалби и сигнали към 31.12.2007 г.	56
Постоянна приемна на омбудсмана	59
Жалбите и сигналите според етапа на проверката	60
Жалбите и сигналите по категории на нарушенията	61
Постъпили жалби и сигнали до 31.12.2007 г., по които проверките са приключили	68
Случаи с констатирани нарушени права на гражданите, при които администрацията се е съобразила с препоръките на омбудсмана	69
Случаи, при които не са констатирани нарушени права на гражданите	91
Случаи, които не са разглеждани поради липса на законово основание	101
Прояви на лоша администрация, в които органите не са се съобразили с препоръките на омбудсмана	103
Обстоятелства и тенденции, които будят тревога	107

ГЛАВА ТРЕТА

НАМЕСА НА ОМБУДСМАНА, КОГАТО ЗАКОНОВИ РАЗПОРЕДБИ НАРУ- ШАВАТ КОНСТИТУЦИОННИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

По-важни случаи	109
Становищата, с които отхвърля предложения на отделни граждани или организации за сезиране на КС	110

Предложения от браншови структури и отделни граждани за оспорване на текстове от три действащи закона	111
Обстоятелства и тенденции, които будят тревога	111

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА

УПРАЖНЯВАНЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА НА ОМБУДСМАНА, СВЪРЗАНИ С УЕДНАКВЯВАНЕ НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА, СЪГЛАСНО ЧЛ. 125 ОТ ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

113

ГЛАВА ПЕТА

УЧАСТИЕ НА ОМБУДСМАНА В МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО В ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

114

Сътрудничество в рамките на Съвета на Европа	114
Сътрудничество в рамките на Европейския съюз	115
Международни организации на омбудсманите	117
Двустранни връзки	118

ГЛАВА ШЕСТА

РАЗВИТИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ОМБУДСМАНСКАТА ИНСТИТУЦИЯ

120

ГЛАВА СЕДМА

НЯКОИ ПРОБЛЕМИ, КОИТО ИЗИСКВАТ УПРАВЛЕНСКИ РЕШЕНИЯ И МЕРКИ ОТ ОРГАНИТЕ НА ВЛАСТТА

122

Създаване на ефикасен национален механизъм за въвеждане в практиката на държавните и общински органи на правозащитните стандарти, установени с решенията на Европейския съд за правата на човека в Страсбург	122
Необходимост от нов подход и повишаване на ефективността на превенцията на корупцията	124

Липса на ефикасни гаранции за спазване на конституционните права на гражданите при задържането на данни от електронните комуникации в Интернет

126

Проблеми, свързани с обезщетение за отчуждени имоти, частна собственост, за сържавни нужди.

127

Проблеми, свързани с възстановяване на собствеността по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, в урбанизираните територии и в стопанските дворове на заличените организации по § 12 (ТКЗС, ДЗС).

128

В края като в началото

140

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 **СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ ЗА ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ НА ГРАЖДАНИ**

143

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 **СТАНОВИЩА И ДОКЛАДИ** **НА ОМБУДСМАНА ПО ПРОВЕРКИ** **ПО СОБСТВЕНА ИНИЦИАТИВА**

159

Становище относно Закона за Камарата на строителите

160

Становище относно „Топлофикация София“ АД, гр. София и „Електроразпределение - Столично“ АД, гр. София

164

Доклад относно извършени проверки в места за лишаване от свобода в периода февруари-май 2007 г.

167

Становище относно кариерите за инертни материали в землището на с. Студена

184

ПРИЛОЖЕНИЕ 3 **ИСКАНИЯ НА ОМБУДСМАНА** **ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**

197

По текстове от Закона за данък добавена стойност

198

По текстове от Закона за местното самоуправление и местната администрация

204

По текстове от Закона за енергетиката

208

ПРИЛОЖЕНИЕ 4 **ПРАВТА НА ГРАЖДАНИТЕ, ДОБРОТО** **УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА ВЛАСТ.** **ПРЕПОРЪКИ НА НАЦИОНАЛНИЯ** **ОМБУДСМАН КЪМ ОБЩИНИТЕ**

217

Уводни думи

218

Концептуални бележки за децентрализацията и принципите на добро управление в България от гледна точка на правата на гражданите

221

Препоръки на омбудсмана за постигане на добро управление на местно ниво, което зачита правата на гражданите

234

ПРИЛОЖЕНИЕ 5 **ОТЧЕТ НА РАЗХОДИТЕ**

249



УВОДНИ ДУМИ

Това е третият годишен доклад, с който омбудсманът на Република България се обръща към Народното събрание. Както и досега, този доклад няма само отчетен характер. По своя обществен и правен смисъл това е акт на омбудсмана, с който той поставя на вниманието на върховния законодателен орган проблеми, които засягат правата на гражданите и предизвикват широк и често тревожен обществен резонанс. Заедно с това в този акт

се сочат и конкретни прояви на лоша администрация или пък добри практики, които трябва – и едните, и другите – да се имат предвид от органите на властта.

Високо трябва да се оцени волята и вече установената практика на българския парламент да взема акт от констатациите и препоръките на омбудсмана. Разискването по тенденциите и проблемите, посочени в доклада, не само в пленарната зала на Народното събра-

ние, а и в неговите постоянни комисии, е държавнически пример за ефикасно взаимодействие на институциите. Защото е реч за съчетаване на независимия граждански контрол, осъществяван от омбудсмана с механизмите на законодателния процес и парламентарния контрол върху изпълнителната власт с цел по-пълно гарантиране на правата и свободите на гражданите.

България ратифицира Договора от Лисабон, който усъвършенства институционалния облик на Европейския съюз и създава условия гражданите на Европа да бъдат още по-реален фактор при формирането на общоевропейските политики. Неотменна част от Лисабонския договор е и утвърдената от Европейския парламент Харта за основните права на ЕС. С нея се обогатяват гаранциите за правата и свободите и възможностите за тяхната ефикасна защита, очертани от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и от Конституцията на Република България. Както съм отбелязвал неведнъж, европейското членство на България изправя органите на властта и цялата ни държавна и местна администрация пред нараснал дълг към правата на българските граждани като граждани на Европейския съюз.

Върховенството на правата на човека е неотменно свързано с върховенството на закона. Няма добро управление без пълноценно зачитане на правата на хората, без активно гражданско участие при формирането на обществената политика и

най-накрая – без реална отчетност на органите на властта пред обществото.

Има цели зони от държавния живот, които изискват нова енергия, по-добра координация, а понякога и по-ефикасни нормативни решения. Реалната децентрализация на властта, закрилата на правата на детето и на правата на пациентите в здравеопазването, прилагането на правозащитните стандарти, установявани с решенията на Европейския съд по правата на човека в Страсбург – това са някои от значимите области, в които тази необходимост е насъщна.

На идеите, очертани с едър щрих в тези кратки уводни думи, омбудсманът на България подчини своята дейност през 2007 г. Те са и в основата на по-нататъшното развитие на институцията и нейното утвърждаване като действителен фактор в защитата на гражданските права и за развитието на независимия граждански контрол върху държавните и местните органи в цялата йерархия на техните администрации.

27 март 2008 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



ГОДИШЕН ДОКЛАД
НА ОМБУДСМАНА НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВА ПЪРВА

ОБЩЕСТВЕНИ АКЦЕНТИ В ПОЛИТИКИТЕ НА НАЦИОНАЛНИЯ ОМБУДСМАН ПРЕЗ 2007 Г.

10

През 2007 г. омбудсманът продължи още по-активно своята дейност, основана на утвърдените политики на институцията, произтичащи от проблемите, които гражданите поставят пред него.

Открояват се няколко обществени акцента в тези политики, с които бяха свързани проверките, инициативите и цялостните институционални усилия на омбудсмана през изминалата година.

Те следват непосредствено по-долу, обособени в раздели

Членството на България в Европейския съюз постави още по-отчетливо пред българските институции въпроса за спазването на едно от най-важните основни права на гражданите на Европа – правото на добро управление и на добра администрация.

Омбудсманът подчерта още в своя Доклад за 2006 г. пред Народното събрание необходимостта от утвърждаване и зачитане на това основно право и изрази воля да допринесе за превръщането на принципите на добро управление у нас в обществена норма и в императив за поведението на държавните и общинските органи и на техните администрации.

Значението, което се отдава на правото на добро управление и добра администрация, произтича от неговата същност – то е свързано най-пряко с начина на функциониране на властта и администрацията. А това означава и с начина, по който институциите гарантират и спазват и всички други граждански права.

Модернизацията на българската администрация и преди всичко зачитането на върховенството на правата на човека изисква тези идеи да намерят своя ясен прочит у нас. Защото това е пътят да се преодолява недоверието между гражданите и управлението. Неслучайно правата на гражданите в техните отношения с държавните органи и взаимозависимостта между доброто управление и спазването на човешките права е нормирано и установено в редица конвенции и резолю-

ции на ООН и на Съвета на Европа.

В тази насока през 2007 г. омбудсманската институция предприе конкретни действия и инициативи за запознаване с идеите, произтичащи и от правото на Европейския съюз, както на органите на властта у нас, така и на широката общественост. Целта бе да се очертаят по-ясно контурите на правото на добро управление и добра администрация и да се внушават с тон на възискателност ангажиментите на държавните и общинските органи, за да бъде това основно право реално зачитано при формирането на обществената политика и вземането на управленски решения.

ШИРОКА ОБЩЕСТВЕНА ДИСКУСИЯ, ОРГАНИЗИРАНА ОТ ОМБУДСМАНА

С разбирането, очертано по-горе, омбудсманът стана инициатор на обществена дискусия, която протече на два етапа:

а) усилия за формиране на общо разбиране у централните органи на властта и гражданските структури;

б) очертаване на приложното поле на принципите на добро управление в процеса на децентрализация на властта.

Така например, на 14 март 2007 г. омбудсманът на Република България организира задълбочено обществено обсъждане на тема: „Между свободата и подчинението. Правото на добро управление и на добра администрация“. Включиха се членове на правителството, висши магистрати,

конституционни съдии, народни представители, много граждански организации и експерти. Общо беше убеждението на участниците, че прилагането на основните критерии за добро управление и добра администрация, очертани в международните документи и подходящо адаптирани към българската обществена и институционална среда, е основна предпоставка за формирането на една компетентна и човечна администрация, работеща в услуга на гражданите и защитаваща в същото време обществения интерес.

Естествено продължение на обществената дискусия беше организираната от омбудсмана на 29 май 2007 г. конференция „Правото на добро управление – отвъд пожеланията и декларациите. Децентрализация, прозрачност, отчетност“. В нея взеха участие много представители на общинските власти – кметове и общински съветници, експерти по регионално развитие, както и председателите на парламентарните комисии по местното самоуправление и за борба с корупцията. Сред проблемните зони в дейността на органите на властта, които рефлектират върху правата на гражданите, бяха изтъкнати бавните темпове на децентрализация на управлението, неефекасна регионална политика и недостатъчната прозрачност и отчетност на публичните институции. Констатациите и оценките бяха повод за омбудсмана да разработи своя документ „Правата на гражданите, доброто управление и местната власт. Препоръки към общините“, който е адресиран пряко към местните органи. (Виж

по-подробно Раздел 2 от тази Глава.)

Тези идеи бяха анализирани още по-обстойно и на организираната от омбудсмана на България широка международна конференция на 17–18 септември 2007 г. в София, в която взеха участие Европейският омбудсман, омбудсманите на държавите членки на Европейския съюз и на държавите от Балканския регион. От българска страна отново участваха висши представители на трите власти и на авторитетни граждански организации.

Основният извод от този форум, който следва да се има предвид и в практиката на всички органи на властта и техните администрации, бе:

Правото на добро управление не може да се свежда само до технологията на административното обслужване. Големият въпрос е, че това гражданско право е пряко свързано с подобряването на качеството на живот на гражданите. Добрата администрация не означава просто администрация, която спазва буквално законите разпоредби, защото правата на хората често отиват отвъд нормативните линии. Съдържанието на идеята за добро управление и добра администрация включва доброто административно обслужване и спазването на закона, но не спира само дотук. Защото качествените административни услуги са само външен израз, последствие от цялостния процес на планиране, подготовка и изпълнение на управленските решения. И за да бъде гарантирано пра-

Вот на добро управление, този процес трябва да бъде предвидим, прозрачен и насочен към удовлетворяване на справедливите обществени очаквания. Практическият прочит на това право е във функционирането на системата. Ако другите граждански и политически права отговарят на въпроса КАКВО се гарантира, то правото на добро управление отговаря на въпроса КАК това може да се постигне.

С това разбиране омбудсманът разглежда и оценява дейността на всички институции, до които се отнасят жалбите и сигналите на граждани или които с отделни свои видими прояви предизвикват обществено недоволство. Мярката е в основните критерии за добро управление. Те са изведени в редица документи и актове на ООН, Съвета на Европа, Европейския съюз и международните финансови институции. Адаптирани от омбудсмана към българската обществена и институционална среда, те са изисквания и предпоставки за формирането на добри административни практики, работещи, както вече се каза, в полза на гражданите и отстояващи в същото време обществения интерес.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА

1. Все още твърде много органи и администрации не прилагат ефикасно принципите на добро управление. Други смятат ограничено, че само с по-добра организация на административното обслужване на гражданите и бизнеса от-

говарят на високите изисквания, които поставят пред всички нас европейските норми и практики.

2. Проектите за нормативни актове не се обсъждат предварително с широк кръг заинтересовани граждански, браншови и правозащитни организации, както повялява Законът за нормативните актове. Или ако се обсъждат, често пъти това остава без реални последствия или пък се прави само формално. Актуален пример в това отношение е наредбата на МВР и Държавната агенция за информационни технологии и съобщения, с която се дава неограничен достъп на органите на МВР до личните комуникации на гражданите в Интернет и се накърняват основни конституционни права – правото на неприкосновеност на личния живот и свободата и тайната на кореспонденцията и другите съобщения.

3. Омбудсманът обръща внимание и върху недостатъчните усилия на органите на властта, особено на местно ниво, да ангажират компетентното гражданско участие в процеса на вземане на управленските решения. Отчетността и публичността в работата на администрациите е незадоволителна. Пример в това отношение е масовото неизпълнение от общините на изрични законови изисквания за поддържане на публични регистри на общинската собственост и на зелените площи в градовете и осигуряването на пълноценен достъп на гражданите до информацията, която тези регистри съдържат.

Гражданите често изразяват недовлетворение от работата на местните власти – областни управи и общински органи, защото смятат, че местната политика не съответства на техните интереси и нужди. Дистанцията между хората и местните власти води до отдръпване на хората от участие в управлението, притъпяване на гражданския контрол, безразличие към възможностите за развитие на чувството за гражданска солидарност. Фрагментацията на гражданското общество, която е последица от всичко това, поражда у гражданите усещането, че живеят лошо.

За да се предотвратят такива отрицателни явления, българското общество се нуждае от действителни гаранции за широко и пълнокръвно участие на всички негови граждани във формирането на обществената политика и осигуряване на равен достъп до обществени блага и услуги. Новото основно право на всеки български гражданин – правото на добро управление – означава, че хората имат право да изискват и да получават управление, което инвестира в тяхната творческа активност, лично развитие и обществена реализация. На него отговаря задължението на държавната и общинската власт да мобилизира и насочва необходимите ресурси за обезпечаване на адекватни здравни грижи, образователни възможности, благоприятна среда за трудова заетост и предприемаческа инициатива.

В условията на европейското членство на България децентрализацията на управлението се поставя пред държавните и общински органи като неотложен императив. При това, схваната не като механично прехвърляне на властнически функции и правомощия от централните към местните органи, а като целенасочен процес, който трябва да доведе до пълноценно участие на всички граждани във формирането на обществената политика и осигуряване на равен достъп до образование, здравеопазване и други социални услуги.

Омбудсманът счита, че въпреки приетата от правителството Стратегия за децентрализацията 2006–2015 г., все още много от общините не са подготвени за прилагане на всичките ѝ принципи. От друга страна, много областни управи продължават да се възприемат преди всичко като представители на централната изпълнителна власт, без да имат достатъчно ясен и силен ангажимент към проблемите на гражданите там, където живеят.

Прави впечатление, че органите на властта като че ли все още поставят акцента предимно върху фискалните аспекти на децентрализацията, а не се отчита нейният комплексен характер, който изисква качествено ново отношение на местната власт към гражданите и на гражданите към местната власт.

Предвид тези обстоятелства, омбудсманът на България има воля и осъществ-

Вява системен независим граждански контрол върху процеса на децентрализация, така че в максимална степен да бъдат зачитани правата и свободите на гражданите и свързаните с тях интереси на местните общности. Той прави този контрол, воден и от разбирането за нарастващото значение на един от модерните принципи на доброто управление, а именно – че то трябва да инвестира в хората.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА КЪМ ОБЩИНИТЕ

След обсъждане с авторитетни граждански структури и експерти, омбудсманът издаде своя документ „Правата на хората, децентрализацията и местната власт. Препоръки към общините“. Тези препоръки, като акт на националния омбудсман, са адресирани преди всичко към общините, но също така и към централните органи на властта и структурите на гражданското общество. Целта беше да се систематизират и очертаят онези институционални, нормативни и практически мерки, изисквания и критерии, които стоят в основата на разбирането за добро управление на местно равнище. Те са и отправна точка за контрола и оценката, която омбудсманът прави за действията на един или друг орган на местната власт и за състоянието на гражданските права в общините.

Препоръките на омбудсмана към общин-

ските съвети, кметовете и местните администрации показват пътя за оптимизиране на местната власт в услуга на гражданите.

По отношение на дейността на общинските съвети омбудсманът подчертава значението на изграждането на прозрачни, публични и ефективни процедури за провеждане на заседания и гласуване; съставяне на дневния ред; за водене на протокол; приемане на етични правила за поведение на общинските съветници и служители; мерки за повишаване на квалификацията и професионалния капацитет на администрацията; участие на гражданите в работата на съветите, включително чрез изграждане на граждански консултативни структури и форми на пряката демокрация; непосредствено и редовно медийно отразяване и свободен достъп до информация; практики за отчитане на съвета пред обществеността и др.

По отношение на дейността на кметовете и общинските администрации омбудсманът насърчава практики по засилване на тяхната прозрачност, публичност, надеждност, предсказуемост и отчетност чрез изграждане на стратегии за развитие и подробни отчети; системи за граждански достъп до информация и улеснени процедури за подаване на жалби и сигнали; текущ медиен контрол; процедури за участие на гражданите във вземането, изпълнението и оценката на управленски решения; мерки за постоянно повишаване на квалификацията на служителите и създаване



Срещата с кметовете и администрацията в Пловдивска област бе една от петте регионални срещи, които омбудсманът организира през 2007 г.

16

на етични правила за професионалното им поведение и др.

Омбудсманът препоръчва на общинските съвети при избиране на местни обществени посредници и при приемане на правилата за тяхната дейност да бъдат гарантирани преди всичко принципите на независимост и безпристрастност, които са в основата на всяка институция от омбудсмански тип. За целта е необходимо да бъде обезпечена тяхната финансова и организационно-административна независимост и да бъде прецизно уредено взаимодействието им с общинския съвет. Личността, която се избира за местен обществен посредник, трябва да притежава граждански кураж и усет, професионализъм и обществен авторитет. Това са предпоставки за обективен и смел граждански контрол, силен глас при формиране

на обществената политика, а при необходимост – и обоснована критика срещу местната администрация.

Меко казано, сега не навсякъде е така. Затова Вискателността лежи на отговорността на всеки общински съвет поотделно. Недопустимо е да се избират удобни хора, които да се превръщат в адвокати на недобрата дейност на местните органи на властта! Местните посредници не трябва да се посочват въз основа на някакви партийни (разбирай партизански!) квоти на участниците във властта.

Препоръките на омбудсмана към общините включват и конкретни идеи и добри практики за финансовото управление на общините и тяхната собственост, антикорупционни инициативи и мерки за модернизирани на административното обслужване.

Обществено значение на препоръките на омбудсмана към общините

Очертаването и систематизирането на институционалните, нормативните и практическите критерии за добро местно управление и самоуправление има значение не само на формулиране на обществените изисквания в тази посока. Според омбудсмана на Републиката така се формира обществена култура за разпознаване, насърчаване и участие в доброто управление и за санкциониране на отстъплението от него. По-конкретно така се създават:

- критерии за оценка на съответността на предизборни програми с обществените нужди и възможности за информиран и отговорен избор на местни органи на управление и самоуправление;
- критерии за оценка на ефективността на работата на кметовете и общинските съветници през мандата им, които са от значение за контрола върху тях;
- готовност за оказване не само на своевременно и ефикасен граждански натиск за добро управление, но и на гражданско съдействие на местните органи;
- активно проявена обществена нетърпимост към отрицателните явления, пречателстващи доброто управление (корупция, немотивираност и некомпетентност на адми-

нистрацията, разминаване на дневния ред на местните органи с този на местната общност).

Действия на омбудсмана, насочени към съобразяване и прилагане на неговите препоръки от местната Власт

След проведените през октомври 2007 г. общински избори омбудсманът изпрати Препоръките до всички новоизбрани кметове и общински съвети. Наред с това, омбудсманът проведе шест регионални срещи във Видин, Велико Търново, Русе, Пловдив, Перник и Ловеч. В тези срещи взеха участие кметовете на всички общини от посочените области, представителите на деконцентрирани звена на централните държавни органи, активни неправителствени организации, местни медии и много граждани.

Целта на тези срещи беше не само местните власти да бъдат запознати по-подробно с препоръките и изискванията на омбудсмана, а и да бъдат най-пряко ангажирани с тяхното прилагане в интерес на местните общности. Много кметове вече подписаха конкретни протоколи заедно с омбудсмана, в които заявяват воля да приложат в живота на своите общини принципите на добро управление. Този процес ще продължи и занапред, като същевременно омбудсманът разработва и организира специална система за мониторинг на изпълнението на неговите препоръки от общинските органи, включително чрез

използването на европейски проекти и програми.

В духа на доброто взаимодействие между двете институции, омбудсманът представи на Сметната палата своите препоръки към управлението на общинските финанси и общинската собственост. По този начин прилагането на идеите за добро управление, включени в препоръките на омбудсмана, вече се насърчава и гарантира и със средствата на специализирания одитен контрол, осъществяван от Сметната палата.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА

1. Омбудсманът смята, че все още децентрализацията на властта у нас се схваща предимно като механично прехвърляне на властнически функции и правомощия от централните към местните органи. А не като целенасочен процес, който трябва да доведе до по-широко и пълноценно участие на всички граждани във формирането на обществената политика.

Проблемите, които гражданите поставят пред омбудсмана, както и констатациите и изводите, които произтичат от неговите проверки, сочат, че много общини не са подготвени да поемат своите нови отговорности. Областните управи също все още се възприемат главно като представители на централната изпълнителна власт,

без да имат достатъчно ясен ангажимент към проблемите на гражданите на местно ниво. Очевидна е нуждата от по-активно взаимодействие и координация между органите на властта на централно и местно ниво и решително изоставяне на досегашната инерция и бюрократични нрави.

Защото истината е, че трудностите пред децентрализацията на властта се коренят първо в културата (недостатъчната) и манталитета и после в управленските решения и политиката. Прави впечатление, че органите на властта като че ли поставят акцента предимно върху фискалните аспекти на децентрализацията, а не се отчита нейният комплексен характер, който изисква качествено ново отношение на местната власт към гражданите и на гражданите към местната власт.

2. Един от най-важните проблеми, които според омбудсмана трябва да бъдат разрешени от самите местни органи, е недостатъчната публичност и отчетност в тяхната работа. Кметските администрации и местните парламенти са местата, където се разпределят и управляват обществените ресурси, което само увеличава риска от корупция. А няма по-силна „противоотрова“ на корупцията от публичността и гражданското участие в процесите на вземане на важни за общината управленски решения. За да се превърне тази публичност в реалност, представителите на местните власти трябва да възприе-



Новото право на Всеки гражданин - правото на добро управление, означава по-голяма ангажираност на органите на властта към правата на хората

мат отделния гражданин не само като потенциален избирател, с когото се кокетира по време на предизборни кампании, а като постоянен събеседник в диалога за разрешаване на конкретните проблеми, като генератор на идеи и като партньор в тяхната реализация. Местните управници трябва не само да се допитват до гражданите, а и да се вслушват в тях, когато приемат инвестиционни програми или устройствени планове. Необходимо е пълноценно общуване с хората, с браншовите и гражданските организации.

3. Трябва рязко да се отрече практиката управленски решения по въпроси от жизнено значение за хората да

се вземат от администрацията зад гърба на обществеността, при липса на прозрачност и разясняване на последици от тяхното осъществяване. Степента на гражданското участие в процеса на вземане на управленски решения е показателна за степента на „социалната зрялост“ на обществото като цяло. Истината е, че държавните органи на централно и местно ниво в България не прилагат в необходимата степен механизмите на обществените обсъждания и диалога с обществеността по въпроси, които засягат правата и интересите на широк кръг граждани, на цели общности и региони.

Правото на здравно лечение и достъп до качествена здравна грижа са основни човешки права, залегнали в Конституцията на България и в учредителните договори на Европейския съюз.

Дълг на държавата е да гарантира по най-добър начин достъпа на гражданите до здравно обслужване. Мъчителната здравна реформа обаче, наред със своите добри достижения, роди и едно тревожно явление в родното здравеопазване. Вместо правата на пациента да бъдат издигнати на най-високия пиедестал на здравната система, те често пъти се потъпкват от лоши правила и още по-лоши практики. Често, когато имат нужда от ефикасна и достъпна здравна помощ, гражданите се сблъскват с липса на информация, с безразличие и даже с незаконни искания за заплащане на здравни услуги. Би могло да се каже, че в грижата за разширяване правата на пациента се стигна до единственото право пациентът да избира своя личен лекар и неговото здраве и живот да зависят от квалификацията на този единствен лекар, от датата, когато се разболяваме, обвързана с наличието или изчерпването на лимитите за преглед от специалист и изследвания, и в крайна сметка – от случайността за добро съчетание на всички тези условия.

В публичните дискусии вниманието се насочва или измества основно към финансиране на здравната система, ра-

ботата на здравната каса, размера на здравните вноски, потребителската такса – въпроси, които имат, разбира се, своето важно значение. Впечатлението обаче е, че правата на пациента, в по-малка или по-голяма степен, остават встрани от вниманието на здравната система. Същевременно гражданите са делегирали права и отговорности на държавата и ползването на здравни услуги им дава основания да поставят изисквания към тяхното качество, да предявяват претенции към системата, да участват при вземането на решения.

Омбудсманът на Републиката, като висш конституционен орган за защита на правата на хората, констатира с тревога дефицит в познаването и гарантирането на правата на здравноосигурените лица и пациентите. Верен на своите разбирания, че само в конструктивен диалог с участието на местните власти, териториалните структури на Министерството на здравеопазването и Националната здравноосигурителна каса, представители на университетските среди, съсловни и пациентски организации и граждани могат да се намерят решения за преодоляване на проблемите, омбудсманът организира поредица от дискусии на тема „Правата на човека и неговото здраве“ в градовете – средища на медицинското образование и наука (Плевен, Стара Загора, Варна, София).

Освен това, като отчита, че познавайки своите права, пациентът може да

РАЗДЕЛ 3 ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И НЕГОВОТО ЗДРАВЕ

спести много разочарования, санкции, а понякога и злоупотреби, омбудсманът издаде Наръчник на пациента, който се разпространява чрез в. „24 часа“, чрез редица граждански организации и приемната на омбудсмана. Интересът към този наръчник е изключително голям както от граждани, така и от пациентски организации, което потвърждава констатацията, че хората искат да познаят своите права и да ги отстаиват.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА

Анализът на жалбите и сигналите, които граждани отправят до омбудсмана, както и обществените обсъждания, позволяват да се очертаят някои основни аспекти на нарушаване на правата на пациентите и здравноосигурените лица:

1. Достъп до специализирана медицинска помощ и изследвания.

Поради липсата на достатъчно направления за изследвания и консултации с лекари – специалисти от извънболничната помощ, здравноосигурени граждани са принудени да заплащат за изследвания и консултации, които съгласно действащата нормативна уредба трябва да получат без допълнително заплащане.

2. Достъп до животоспасяващи и живоподдържащи лекарства.

Тук става дума за осигуряване на скъпоструващо лечение, което се отпуска по реда на Наредба 34 от Министерство-

то на здравеопазването и по Програми за лечение на заболявания на НЗОК. Констатира се неритмичност на доставките на тези лекарства и недостатъчно ясни и прозрачни механизми и критерии за включване или изключване на пациенти от списъците с такива, подлежащи на лечение. Остър пример в това отношение са доставките на лекарства за хората с онкологични заболявания.

3. Качество на медицинската помощ.

Според Закона за здравето качеството на медицинската помощ се основава на медицинските стандарти и Правилата за добра медицинска практика. Добрите практики са важни, защото подобряването на здравето и профилактиката следва да бъдат измервани с ефикасността и ефективността, а не само от чисто икономическа гледна точка. До този момент повече от половината от медицинските стандарти не са одобрени съгласно изискванията на закона, а Правилата за добра медицинска практика изобщо не са приети. Липсата на посочените документи пречи на обективната оценка за качеството на оказваната медицинска помощ.

5. Работа на органите на медицинската експертиза на работоспособността.

Добре е, че по препоръка на омбудсмана Националният съвет по медицинска експертиза обсъди мерки за промяна на системата на медицинската експертиза, за да се облекчи достъпът на гражданите до ТЕЛК и НЕЛК, да се съкратят сроковете за издаване на експертни

решения и да се подобри качеството на тяхното обслужване.

Омбудсманската институция изразява удовлетворение, че проблемите с нарушаването на правата на гражданите от органите на медицинската експертиза се разгледа от Парламентарната комисия по здравеопазване, както и от изразената ангажираност на народните представители да се предприемат действия за преодоляването им.

Националният омбудсман ще бъде още по-настойчив в препоръките си за реализиране на своевременни и справедливи решения за преодоляване на тези проблеми.

6. Произнасяне по жалби на граждани.

Разглеждането и произнасянето по жалби на граждани е важен елемент за обратна връзка на здравната система с пациентите. Това е един от белезите, които показват мястото на пациента, отношението към него и способността на системата да се саморегулира.

Според действащото законодателство съществуват три възможности за подаване на жалби, свързани с достъпа и качеството на медицинските услуги: а) жалба до Регионалния център по здравеопазване; б) жалба до Районната колегия на Българския лекарски съюз, и в) жалба до съответната районна здравноосигурителна каса.

Недостатъчната яснота на нормативната уредба по отношение на правата на пациентите, липсата на достатъч-

но законово установени по размер и вид санкции за нарушени права и, в отделни случаи, конфликт на интереси (например, лекари проверяват лекари), липсата на срокове за разглеждане и произнасяне по подадени сигнали и недостатъчната прозрачност и публичност в работата на някои от тях, като например комисиите по професионална етика към Българския лекарски съюз, водят след себе си недостатъчна ефективност в процедурите по обжалване на нарушени права.

7. Участие на гражданите при вземане на решения.

Трябва да се подчертае, че липсват реални възможности за участие на гражданите и техни представители във вземането на решения в здравния сектор. Почти пет години мястото на пациентите в Събранието на представителите на Националната здравноосигурителна каса стои незаето, което допълнително ограничава достъпа до участие във вземането на решения, свързани с изразходването на здравноосигурителните вноски и предоставянето на медицински услуги.

8. За необходимостта от ефикасна правна защита на правата на пациента.

Омбудсманът привлича вниманието на органите на властта към Европейската харта за правата на пациентите. В нея се открито 14 основни права. Те се изброяват непосредствено по-долу, защото гражданите не ги познават и системно се пренебрегват от голяма част от практикуващите лекари.

1. Право на профилактични прегледи.
2. Право на достъп до здравни услуги.
3. Право на информация.
4. Право на съгласие – всеки индивид има право на достъп до информация, която да му помогне да вземе решение относно своето здраве. Тази информация е предпоставка за каквото и да било лечение и трябва да се даде най-малко 24 ч. предварително.
5. Право на свободен избор (избор на различни процедури и лечение).
6. Право на тайна и конфиденциалност – всяка информация за диагнозата и лечението на пациента трябва да остане в тайна и задължение на лекарите и персонала е да я опазят.
7. Право на уважение на личното време на пациента – всеки пациент има право да получи необходимото лечение в кратък срок от време. Здравните власти имат задължение да създават списък от чакащи, в зависимост от степента на спешност. Когато не е възможно да се осигури предварителна здравна помощ, пациентите имат пълното право да търсят алтернативни услуги със същото качество, като здравните разности се възстановяват в разумни срокове.
8. Право на съблюдаване и спазване на високи стандарти.
9. Право на сигурност и защита – защита на пациентите от нискокачествени здравни услуги и медицински грешки и право на лечение, съобразено с високите

европейски здравни стандарти. В тази връзка, болниците и здравните заведения трябва да правят мониторинг на рисковите фактори и проверки на електронното медицинско оборудване.

10. Право на иновации – право на достъп до иновационни процедури на лечение, иновационни диагностични методи и проучвания в областта на биомедицината, като особено внимание се отделя на редките болести.

11. Право на избягване на неоправдани страдания и болка.

12. Право на персонализирано лечение.

13. Право на оплаквания.

14. Право на обезщетение.

Наред с това, трябва да се подчертае, че Европейският парламент прие Втора програма за действие на Общността в областта на здравеопазването с три основни цели:

1. Подобряване на здравната сигурност на гражданите.



2. Подобряване на общественото здраве и

3. Създаване и разпространение на здравна информация и знания.

В контекста на посочените актове, които в голяма степен съдържат целите и насоката на европейското развитие на здравеопазването, следва да се изтъкне, че текстовете в Закона за здравето, които се отнасят до правата на пациента, имат най-често декларативен и пожелателен характер и поради това нямат нито конкретно уловима високателност, нито водят до санкционни последици при неизпълнение от страна на практикуващите лекари.

Омбудсманът счита, че е подчертана необходимостта от приемане на модерна законодателна уредба, която да гарантира на пациентите и здравноосигурените лица право на достъп, качество и безопасност при ползване на медицинско обслужване; право на достъпна, разбираема и достоверна информация, която да позволява да бъде направен информиран избор; право на достъп до

медицинско досие; право на информирано съгласие; право на прозрачна процедура за оплаквания, представителство, защита и осигуреност от риск.

Ето защо националният омбудсман препоръчва:

- Да се обсъдят отново и да се оптимизират редът и начинът за издване на направления за изследвания и консултации, така че ограниченията да не водят до отнемане на конституционно гарантираното право на безплатно лечение при условията на здравно осигуряване.
- Да се обсъдят и оптимизират редът и начинът за отпускане на скъпоструващи лекарства по реда на Наредба 34 и Програмите за лечение на заболявания на НЗОК, като се осигури своевременно лечение на всички нуждаещи се и се въведат нови механизми за прозрачност на взетите решения.
- Да се приемат по реда на закона липсващите медицински стандарти и правила за добра медицинска практика.

Специалното внимание на омбудсмана на Република България върху правата на децата произтича от неговата единствена мисия да брани човешките права и свободи и да се противопоставя на неподходящи действия или на бездействия на институциите.

Целта на неговите усилия е да се създава подходящ обществен и институционален климат на респект към правата на децата за постигане на европейски стандарти и прилагане на европейски практики.

Омбудсманът работи за установяване на справедливост и равенство на правата на децата, включително чрез постоянен граждански натиск върху институциите, създаване на атмосфера на нетърпимост към нарушенията на правата на децата.

Българският омбудсман се намесва активно в защита правата на децата с цялата палитра на обществени възможности, които създава неговата морална власт и обществен авторитет. Той оценява качеството на решенията и влиянието им върху децата, а не само съответствието им със законите и процедурите.

Стремежът на омбудсмана е да допринася за гарантирането на върховенство на правата на детето, като въз основа на Конвенцията на ООН за правата на детето предприема действия по своя инициатива, когато има нарушения или не се създават необходимите условия за защита правата на децата.

Националният омбудсман отбелязва, че

въпреки установената законова и институционална основа за закрила на децата в България, много проблеми в тази сфера придобиват остър негативен характер и обществената чувствителност и тревога основателно растат.

ОБЩЕСТВЕН СЪВЕТ ПО ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

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 подкрепа.

Поредица от срещи с представители на гражданското общество и на държавни структури, в чиито преки отговорности са политиките за деца и механизмите за тяхното реализиране, както и проверките по собствена инициатива на омбудсмана, изведоха необходимостта от създаване на Обществен съвет по правата на детето като среда за продуктивен диалог. По общо съгласие целта на Съвета е да се уточняват актуални за дадения момент проблеми и да се насърчава добрата работа на съответните държавни и граждански структури, без да се потиска или навлиза в правомощията и автономията на всяка от тях.

Общо е разбирането, че събирането на усилията на твърде разнообразни и немалко на брой (общо повече от десет държавни органа и повече от двадесет

неправителствени сдружения и фондации с гражданско влияние) ще направи по-ефективни грижите за съблюдаване на правата на детето и ще увеличи възможностите за преодоляване на проявите на лоши административни практики.

Добре е, че на 25 март 2008 г. този Обществен съвет по правата на детето с подчертани координиращи функции вече получи своя организационен контур. Започнаха проверките и дискусиите по голямата тема за децентрализацията на домовете за деца. Сред акцентите на Съвета е повишаване на националната визискателност към правата на детето като основен критерий за демократичния и правов характер на държавата ни. Сред непосредствените задачи на Съвета е да се създават условия за широки и целенасочени партньорства между институциите, гражданското общество и медиите като гаранция за постигане на устойчиви резултати в повишаването на благосъстоянието на децата у нас.

Институцията на омбудсмана е естествено духовно и организационно средище на този обществен съвет и на желанието да се съчетават усилията и възможностите на органите, институциите и структурите, посветени на правата на децата.

Носим убеждение, че със средствата на моралния авторитет ще се подкрепят добрите черти на държавната политика, включително и сега, когато тревожни факти за посегателства върху децата възбуждат чувствителността и очакванията на цялата общественост.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА НАЦИОНАЛНИЯ ОМБУДСМАН С УНИЦЕФ – БЪЛГАРИЯ

В желанието си за разбирателство и сътрудничество в областта на ефективната защита на правата на децата и подобряване на тяхното благосъстояние омбудсманът и Националното представителство на УНИЦЕФ за България подписаха меморандум.

Съгласно това споразумение страните се ангажират за сътрудничество в областта на правата на децата, активно участие в информационни кампании за



Омбудсманът Гиньо Ганев и представителят на Уницеф за България Октавиан Бивол подписаха споразумение за съвместни усилия за гарантиране правата на децата

правата на децата, разпространение на добри практики и успешни административни решения при прилагането на Закона за закрила на детето.

Меморандумът предвижда още провеж-

дане на съвместни срещи и дискусии по проблемите, свързани с правата на децата и закрилата на децата и семействата, общи усилия за подобряване на координацията между държавните институции, местните власти и гражданското общество за постигане на измерими резултати в подкрепата на децата и семействата в риск.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ ЗА ДЕЦА, ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА КАЧЕСТВЕНА ГРИЖА

Като припомняме още веднъж, че разглеждаме децентрализацията като средство за осъществяване на важни обществени цели – по-добри услуги на гражданите, по-ефективно използване на ресурсите, по-високо качество на живота, омбудсманът подчертава високите очаквания от процеса на децентрализацията на управлението на специализираните институции за деца:

- промяната на статута им да доведе до развитието на повече и по-разнообразни социални услуги за деца и семейства в общностите;
- промяна на модела на работа и превръщането им в социални центрове, които да предлагат различен тип грижа и услуги;
- намаляване на броя на децата, които ползват услугата „отглеждане и възпитание в специализирана институция“.

Със съжаление се отбелязва, че тази важна стъпка в процеса на реформиране на грижите за деца се извърши спонтанно и неподготвено, въпреки своето забавяне. Актът, регламентиращ промяната, бе обнародван през декември 2006 г. и влезе в сила от началото на 2007 г., а Правилникът за организацията и дейността на домовете за деца бе публикуван едва на 13 април 2007 г.

На практика децентрализацията се проведе без участието на местните власти. Не се направи необходимото общините да се подготвят да поемат управлението на специализираните институции с разбиране, че услугите за деца не се свеждат само до подобряване на битовите условия, а се следва най-добрия интерес на детето. Повечето от местните специалисти в общините не са били запознати с оценките на Държавната агенция за закрила на детето, които трябва да са основа за планиране и реализиране на реформите в домовете. Това води не само до напрежение между местните и централните органи, но и до застрашаване на базовите нужди на децата.

Проверката, която омбудсманът направи на домовете за деца в общините Брацигово, Трън, Стара Загора, Габрово, Севлиево, Криводол, Белозрадчик, Враца, Берковица, се ориентира основно към:

1. Състояние на домовете и грижата за деца в тях след децентрализацията на управлението им.
2. Оценка на потребностите и капацита-

мета на местните власти и предприети действия за предоставяне на социални услуги.

Откриха се специфични проблеми, които са различни в зависимост от капацитета за добро управление, като:

а) дефицит от човешки ресурс и капацитет за ефективно управление на социалните услуги и разбиране на самите услуги;

б) липса на достатъчно информация за числеността на персонала, нови длъжности, отговорности и задължения в съответното заведение;

в) недостатъчно индивидуализиран подход към децата; не са въведени програми за обучение на децата в социални умения, умения за самостоятелен живот, професионални умения.

Омбудсманът споделя разбирането, че най-тежките проблеми са подобряването и поддържането на стандарта на живот на изоставените деца и децата с увреждания, настанени в специализирани институции. Той оценява високо приемането на Националната стратегия за детето като политически документ, който определя приоритетните направления и действия за подобряване благосъстоянието на децата в България. Заедно с това, омбудсманът подчертава, че следва да се:

- изработи ясен механизъм за управление и координиране на политиките за деца между общините и централните органи и да се очертаят нива-

та на отговорности;

- обезпечат ресурси за задължителните минимални изисквания към услугите за деца;
- подкрепят местната власт при планирането на социални услуги за деца на регионално и местно ниво на базата на спазване на човешките права и постигане на резултати в управлението;
- предложи и разработи дългосрочна специализирана програма за повишаване на местния капацитет за преодоляване на дефицита от знания за социалните услуги за деца, включително и за възможностите на алтернативните грижи в общността;
- създаде национална информационна система за проследяване на статуса на всички деца в България с особено внимание върху децата от рисковите групи.

ПРОВЕРКА НА ОМБУДСМАНА В МЕСТАТА ЗА ЛИШАВАНЕ ОТ СВОБОДА НА НЕПЪЛНОЛЕТНИ

През последните няколко години се наблюдава намаляване на броя на непълнолетните, които излежават ефективна присъда "лишаване от свобода". Една от причините за това е въвеждането на наказанието "пробация". Въпреки тази констатация, остава висок процентът на непълнолетните, които са осъдени на лишаване от свобода. С най-висок коефициент на криминална активност и ефек-

тивно излежаващи присъди са непълнолетните лица на възраст 17 години. За престъпления против собствеността статистиката сочи най-голям процент на осъдени ефективно, следват престъпления против личността – за умишлено убийство и за изнасилване. Наблюденията от проверката са, че преди да бъдат осъдени, голяма част от непълнолетните не са учили или работили и най-често произхождат от социално слаби семейства, израснали са в конфликтна криминогенна семейна и приятелска среда. Близка е зависимостта между престъпността сред непълнолетните и бедността, безработицата и лошите битови условия. Високото ниво на престъпността сред непълнолетните е резултат от социалната и педагогическата им занемареност.

Стандартите и европейските документи изглеждат трудно постижими поради съществуващите социални, икономически, културни, политически и правни условия у нас. Омбудсманът обаче категорично смята, че те трябва да бъдат основа на провежданата политика в нашата страна по отношение на непълнолетните лица.

Усилията трябва да бъдат насочени към въвеждането на нова философия на националната система за младежко правосъдие с цел защита най-добрия интерес на децата и младите хора. Наложително е разработване на модерна система за превенция и ограничаване на престъпността сред децата, създаване на модели за задържане, лишаване

от свобода и ресоциализация на непълнолетните съобразно европейските стандарти.

Омбудсманът извърши проверка на местата за изтърпяване на наказанието "лишаване от свобода"

- Дом за непълнолетни девойки към затвора в град Сливен;
- Поправителен дом за непълнолетни младежи – Бойчиновци.

При проверката омбудсманът анализира и изследва не само международните актове, подписани и ратифицирани от Република България, които са част от вътрешното законодателство, но и тези, които не са подписани и ратифицирани, но носят идеи и създават стандарти и модели за спазване на основни човешки права при лишаване от свобода на непълнолетни.

С присъщата си възискателност омбудсманът оцени като недостатъчни мерките за разпределяне на финансовите разходи за превенция на престъпността и реинтеграция в обществото на деца в конфликт със закона, за партньорството между гражданските структури и местата за лишаване от свобода на непълнолетни. В този дух, омбудсманът посочва децентрализацията на публичните дейности за превенция и противодействие срещу закононарушенията като добър подход за разрешаване на проблемите чрез предимството на местните органи за гъвкавост и съобразяване със специфичните регионални условия.

Омбудсманът привлича вниманието във връзка с проверките на места за лишаване от свобода на непълнолетни и върху следните идеи:

- изграждане на система за професионално образование, обучение без откъсване от работа или други подходящи методи за изграждане и поддържане на нужната професионална компетентност на всички служители, които работят с непълнолетните лица в местата за лишаване от свобода;
- подобряване на координацията между органите за закрила на детето и затворническата администрация;
- разработване на дългосрочна стратегия за оптимизиране на взаимодействието между държавните институции и гражданското общество за реформа в институционалната среда за превенция и борба с младежката престъпност.

ЖАЛБИ И СИГНАЛИ ДО ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Омбудсманът получава все повече жалби и сигнали, свързани с деца и нарушени права.

Сред очертаващите се проблеми при работата по жалбите, свързани с правата на детето, са:

- физическо или психическо насилие над дете, упражнено от негов роднина или близък;

- нарушени права на децата в специализирани институции, особено на децата с увреждания; лошо качество на грижи, липса на специализирано медицинско обслужване;
- нарушен режим на лични отношения с детето от страна на единия родител или дядо и баба;
- неудовлетвореност от действията, предприети от органи по закрила – съмнения за субективно изготвяне на социални доклади за родителски капацитет, изискани от съда, вудимо разминаване в информацията на социални доклади и обвинения за формално отношение;
- липса на подкрепящи модели за социализация на младежи, напускащи домовете за деца;
- неподготвена реинтеграция на деца в биологичните им семейства, след която децата отново са върнати в домовете;
- недоволство от Постановление 38 на Министерски съвет за определяне границите за присъдени издръжки за дете;
- тромави процедури при осиновяване;
- ограничаване на правото на деца на свободно придвижване – издаване на паспорти на малолетни и непълнолетни и/или разрешение за пътуване извън страната;
- недостатъчни възможности за професионална квалификация на деца със специални образователни потребности;

■ несъответстващо отношение на органи на реда към малолетни и др.

По всеки сигнал или жалба се извършва грижлива и задълбочена проверка. Наложена е вече практика с подателите на сигналите да се провеждат срещи, за да се обсъждат всички аспекти на конкретното оплакване и възможните действия, които могат да се предприемат. С органите, имащи отношение към правата на децата, като Държавната агенция за закрила на детето, Агенцията за социално подпомагане, Регионални инспекторати по образованието, Министерството на вътрешните работи и др. е постигнато разбиране за общи усилия в името на най-добрия интерес на детето. Оценяваме, че има разбиране и респект към функциите и мисията на омбудсмана като орган на гражданския контрол.

Анализът на поставяните пред омбудсмана проблеми и резултатите от извършените проверки очертават тревото отношение:

- ширещо се насилие от и над деца;
- недобра координация в някои случаи между органите за закрила;
- недостатъчен интерес към алтернативни форми за грижи за деца, като приемна грижа;
- подценяване на труда на социалните работници, което води до трудно за дължане на добри експерти в социалната система.

Констатира се още, че в много случаи де-

цата са жертва на отношенията между родителите и се използват при разрешаване на спорове между тях. Не е рядкост проблемите на възрастните да се поставят пред проблемите на децата. Вече се очертава тенденция на задълбочаване на проблемите на децата, чиито родители работят в чужбина.



Омбудсманът взаимодейства активно и равнопоставено с гражданските структури за правата на децата

Има случаи, при които омбудсманът се натъква на неразбиране и съпротива на местни общности на инициативи за предоставяне на алтернативни услуги както за деца, така и за възрастни. Не трябва да забравяме, че успешната закрила на правата на децата и гарантирането на най-добрия им интерес минават и през промяна на обществените нагласи към децата в риск – деца с увреждания, деца, лишени от родителска грижа, деца с девиантно поведение.

До омбудсмана на Републиката постъпват жалби, свързани с права на деца, по които има решения на съдебни органи на европейска държава или които са в тяхната компетентност. Независимо че съгласно Закона за омбудсмана омбудсманът се застъпва, когато се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от българските държавни и общински органи и техните администрации, институцията предприема мерки за оказване на съдействие от българските власти и ги консултира за действията, които могат да се предприемат.

Например:

■ Оплакване срещу отказ на община Ловеч да впише сина на жалбоподателката в регистрационния ѝ лист, което тя е поискала с цел уреждане на гражданската регистрация на сина си.

В хода на проверката установихме, че по спора се е произнесъл Върховният административен съд, който е потвърдил отказа на община Ловеч. Въпреки наличието на съдебно решение извършихме проверка и с писмо консултирахме гражданката за действията, които трябва да предприеме, за да уреди статута на детето си, което е родено в Германия под чужди имена на родителите си и в немските регистри то също е записано под чуждо име.

По препоръка на омбудсмана, който се обърна към Министерството на външ-

ните работи, българският консул в Германия пое ангажимента да съдейства на гражданката при започване на съдебна процедура за промяна на името на детето.

■ Искане за съдействие от омбудсмана за настаняване на деца в семейство на близки и роднини в България от българска гражданка, която живее в Холандия.

При проверката се установи, че със съдебно решение на съда в град Грьонинген, Холандия, двете деца на жалбоподателката са изведени от биологичното си семейство и са настанени в приемни семейства. Препоръката за извеждането е направена от Бюрото за грижи за деца в Холандия.

Въпреки че омбудсманът няма правомощия по отношение на държавни органи на други страни членки на Европейския съюз, се предприеха действия, с които да подкрепим майката.

В хода на проверката се координираха усилията на Държавната агенция за закрила на детето, които спешно изготвиха социален доклад и го изпратиха в Холандия, с Министерството на външните работи и с българския посланик в Холандия. По случая е ангажирано и националното представителство на УНИЦЕФ за България.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА

1. Трудният и бавен процес на извеждане на деца от институции.
2. Недостатъчна професионална здрав-

на грижа в домовете за деца с увреждания.

3. Неефективна превенция на изоставянето на деца.

4. Неразвити модели на подкрепа за социализация на младежи, напускащи домовете за деца.

5. Недостъпна архитектурна среда на училищната мрежа.

6. Недостатъчни инвестиции в обучението и задържането на професионалисти, които могат да предоставят подкрепа на деца и семейства в нужда.

Напоследък се заговори, включително със законодателно намерение, за създаването, вън от омбудсмана на Република България, и на „омбудсман за деца“. Разбира се, суверенното ре-

шение по този въпрос е на българския парламент, но при обсъждането трябва да се има предвид, че разпръскването на усилията чрез създаване на нови административни органи за закрила на правата на детето (при наличието на повече от десет понастоящем!) е подход, който трудно би довел до добри резултати. Заедно с това стои открит въпросът доколко е в хармония с конституционните принципи с нов закон да се създава орган („омбудсман за деца“), който напълно дублира статута и част от правомощията на висшия конституционен орган, какъвто е националният омбудсман (чл. 91а от Конституцията). Прочее, такова мнение изразиха и комисарят по правата на човека на Съвета на Европа и европейският омбудсман.

Едно от важните направления в работата на омбудсмана през 2007 г. беше осъществяването на независим контрол върху местата за лишаване от свобода.

Извършените пет проверки и последващият доклад за състоянието на пенитенциарната система поставиха началото на един процес, включващ

за малолетни в Бойчиновци, област Монтана. Проверките имаха за резултат създаването на обширен доклад, сочещ основните недостатъци и недъзи в пенитенциарната система.

В края на месец юли омбудсманът огласи публично своя доклад за състоянието на пенитенциарната система в Република България на базата на ин-

34



След като екип на институцията посети някои от пенитенциарните заведения в страната, омбудсманът публикува обширен доклад за състоянието на затворите

постоянно наблюдение за спазване на международните правозащитни стандарти и българското законодателство, както и осигуряване на гаранции за провеждане на политика на добро управление в пенитенциарната система.

През първата половина на 2007 г. омбудсманът извърши инспекции в затворите в Пазарджик и Стара Загора, в Централния затвор в София, в Женския затвор в Сливен и в Поправителния дом

спектираните места за лишаване от свобода. Докладът съдържа конкретни констатации, изводи и препоръки към Министерството на правосъдието *(за пълния текст на доклада виж Приложение 2 към този доклад)*.

Министерството на правосъдието изрази готовност за съобразяване с направените препоръки и за предприемане на необходимите действия за подобряване на условията в местата за лишаване от свобода.

РАЗДЕЛ 5 НЕЗАВИСИМ КОНТРОЛ НА ОМБУДСМАНА ВЪРХУ ПЕНИТЕНЦИАРНАТА СИСТЕМА

Добре е, че омбудсманът участва активно в работната група, която подготвя проекта на новия Закон за изпълнение на наказанията, с оглед по-пълното зачитане на правата, прилагането на международните стандарти и повишаването на значението на гражданския контрол.

В процеса на работата по отношение на пенитенциарната система възникна една по-голяма идея за по-активно и нормативно закрепено участие на омбудсмана в осъществяването на независим обществен контрол върху местата за лишаване от свобода.

Източник на това намерение са множество международни документи, специално посветени или съдържащи текстове, забраняващи изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание и категоризирани като международно престъпление. Обща черта на всички международни актове в тази област е, че въвеждат абсолютна забрана за изтезанията. Поради изключително сериозните последици, то се разглежда като деяние абсолютно забранено, независимо от условията на време, място или други обстоятелства (включително и по време на военни действия).

Един от тези актове е т.нар. Факултативен протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание на ООН (ФПКПИ), приет от ООН на 18 декември 2002 г. и влязъл в сила на 22 юни 2006 г. след под-

писването му от двадесет държави.

Протоколът е първият международен документ, който предвижда предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание чрез установяването на система от т.нар. „регулярни инспекции“ в места за лишаване или ограничаване от свобода от международна и национална институция.

Важно е да се имат предвид възможностите, които предоставя този Протокол на държавите, които са го подписали и ратифицирали, а именно създаването на двустепенна система на контрол върху местата за лишаване от свобода – на национално и международно ниво. От съществуващите три типа национални правни механизми за превенция подходящ за нашата страна изглежда омбудсманът на Република България. Разсъждения в този дух направил и комисарят по правата на човека на Съвета на Европа Томас Хамарберг при посещенията си в София (февруари 2008 г.). Омбудсманът има воля да поеме тази отговорност, като при нужда ще разгърне своя административен и експертен капацитет.

Омбудсманът на Република България има волята да бъде инициатор за подписването и ратификацията на посочения Факултативен протокол от българска страна.

Наред с тази идея, омбудсманът ще продължава да изпълнява прилаганата

до момента политика спрямо местата за лишаване от свобода:

Работа по индивидуални жалби

Текущата работа по индивидуални жалби от лица, лишени от свобода, постепенно нараства. Впечатление прави фактът, че се увеличава броят на допустимите жалби (*Виж по-подробно Глава Втора от този доклад*).

Ще продължат проверките в местата за лишаване от свобода

Още през първата половина на 2008 г. ще продължи практиката на системни проверки в затворите в Бобов дол, Пловдив, Враца, Белене, Бургас, Варна, Плевен, Ловеч.

Както досега, инспекциите ще приключат с обобщен доклад. Предвижда се и съставянето на индивидуални доклади за всеки посетен затвор, които ще представляват най-общо условно „досие на затвора“ и ще бъдат база за сравнение при последващи проверки.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА

1. Като цяло материалната база в инспектираните затвори е остаряла, недостатъчна и не отговаря на изискванията на българските и международни норми и стандарти за изтърпяване на

наказанието "лишаване от свобода".

2. Трудовата заетост в посетените затвори е недостатъчна, въпреки усилията, които затворническата администрация полага за намиране на работа за лишените от свобода.

3. Недостатъчни са усилията на ръководството на Държавното предприятие „Фонд затворно дело“ за осъществяване на неговата основна цел – съхраняване и увеличаване на възможностите за трудова заетост.

4. Медицинското обслужване се извършва по занижени критерии и при липса на ефективен контрол от страна на компетентните органи.

5. Лечебните заведения и аптечните складове от системата на местата за лишаване от свобода като цяло функционират в противоречие с действащата нормативна уредба.

6. Образованието и обучението не е задължителна характеристика на местата за лишаване от свобода. Липсата на ограмотителни курсове е една от предпоставките за високия процент на неграмотност сред лишените от свобода.

7. Административният капацитет, техническото обезпечение, финансирането и условията на труд на служителите не отговарят на нуждите на местата за лишаване от свобода.

А руга съществена част от работата на омбудсмана на Република България е свързана с проблемите по опазването на околната среда и защитата на правото на гражданите на здравословен начин на живот.

Общият брой постъпили жалби и сигнали на граждани до м. март 2008 г. в областта на опазването на околната среда е 95, което представлява 1,5% от всички жалби.

За 2007 г. са постъпили общо 54 жалби, което представлява 2% от всички жалби.

Жалбите на гражданите до омбудсмана в тази област са свързани основно с:

- недостатъчната информираност и липса на допитване до общественото мнение от страна на институциите, когато се решават общественозначими въпроси, касаещи опазването на околната среда;
- несъгласие от страна на засегнатото население с предоставени концесии;
- недостатъчната ангажираност на институциите във връзка с незаконния добив на строителни материали;
- сигнали за незаконно изсичане на гори;
- грижите за опазване на националните паркове;
- неспазване на законоустановени срокове от компетентните институции при разглеждането на заявления за издаване на разрешителни;

- почистването на паркове, грижите за дълготрайната декоративна растителност и др.

ПРОВЕРКИ И САМОСЕЗИРАНИЯ НА ОМБУДСМАНА

1. И през тази година омбудсманът продължи да наблюдава работата на Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и продоволствието във връзка с процедурите по определяне на защитените зони в Европейската екологична мрежа Натура 2000.

След отправените критики и оценката за проява на лоша администрация поради необоснованото забавяне на подготовката за определяне на защитените зони и непровеждането от страна на министерствата на национална и регионални обществени кампании за разясняване на предназначението и целите на защитените зони омбудсманът отчита, че отправените препоръки са взети предвид. По настояване на омбудсмана Министерството на околната среда и водите изработи график за провеждане на разяснителна кампания на местно ниво; на Министерския съвет беше предложен списък на защитени зони, за които има постигнато съгласие и безспорни научни данни за съхранение на приоритетни природни местообитания и видове. Пристъпи се към прецизиране на защитените зони. Оценяват се положително усилията на Министерството на околната среда и водите при

запознаване на населението с проекто-заповедите на министъра за включване на територии В Натура 2000 и за привличане на общините в дискусиите във връзка със забраните и ограниченията, което пряко засяга собствениците на земи и инвеститорите.

2. Нарушение на правата на гражданите при предоставянето на концесии за добив на подземни богатства и незаконен добив на подземни богатства е другият проблем, поставен пред омбудсмана в областта на опазването на околната среда.

Омбудсманът на Република България получава все повече жалби, свързани с отдадени концесии за добив на природни богатства, рационалното използване на подземните богатства, допускането на незаконен добив и нарушаване на екологичното равновесие.

По повод постъпилния сигнал от жителите на село Студена във връзка с карьерите за инертни материали в землището на селото и незаконния добив на строителни материали, както и в защита на здравето и безопасността на гражданите и спазването на законността, омбудсманът предприе проверка и огласи своето Становище с констатации, изводи и препоръки на 04.02.2007 г. (Виж Приложение 2 към този доклад).

Оценена бе като недопустима обстановката, в която са принудени да живеят жителите на с. Студена. Призовани бяха всички държавни институции да се съобразят с техните справедливи

искания. В Становището омбудсманът отправя конкретни препоръки за разрешаване на проблема до всички институции, ангажирани с добива на подземни богатства и контрола над извършваната дейност. Тези препоръки се отнасяха както до незабавното преустановяване на незаконния добив, така и до проверка на изпълнението на концесионните договори, данъчни ревизии на всички фирми, които са добивали или добиват инертни материали в района на с. Студена през последните години, обозначаване с трайни защитени знаци на концесионните граници, контрол по отношение статута на земите и комплексна оценка на вредните въздействия за района поради наслагване на дейности и неизследван кумулативен ефект.

Като проява на лоша администрация омбудсманът оцени:

- липсата на координация в действията на Министерството на регионалното развитие и благоустройство и Министерството на околната среда и водите в целия процес на разрешаване и контрол на добива на подземни богатства;
- нееднозначното прилагане на законодателството;
- проявите на слабост при прилагане на нормативната уредба за защита на околната среда и гарантиране на спазването на законите.

Омбудсманът продължава да наблюдава и да упражнява контрол от името на гражданите по изпълнението на отпра-



Вените препоръки. Смята се, че положените до момента усилия от институциите са крайно незадоволителни. Година по-късно все още няма резултати за състоянието на запасите в находище „Студена“. Не е гарантирана и липсата на възможност за подновяване на незаконен добив.

3. Увеличават се подадените до омбудсмана жалби, свързани с добива на пясък и чакъл от речните корита. Омбудсманът извърши проверка по повод сигнал за нанесени щети от фирма „Агромах“ ЕООД при добив на баластра от река Струма. Извършената проверка потвърди неспазване на дадените разрешителни и директорът на Басейнова дирекция – Западноромски район, прекрати действието на даденото разрешително на фирмата в частта „Изземване на излишните наносни отложения“.

4. Проверката във връзка с предоставената концесия за добив на инертни материали от река Бяла река показва, че инвестиционно намерение за добив е обявено само със съобщение, поставено на табло в сградата на община Карлово. Съобщението не е достигнало до знанието на жителите на с. Веграре и с. Куртово и това е причината да не могат да се възползват от правото да обжалват издаденото разрешително по съответния административен ред или пред Окръжния съд.

5. Скоро жителите на с. Мрамор изпратиха тревожен сигнал за инвестиционното намерение за добив на пясък и чакъл от местността Барата край селото. Пълното мълчание и липсата на прозрачност пред местната общност за извършените до момента процедури по търсене, проучване и регистриране на търговското откритие воду

до напрежение сред гражданите и съмнения в корупционни практики. Поставя се и въпросът за целесъобразност при допускането на кариера в близост до столицата.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА

Анализът на поставените пред омбудсмана проблеми и резултатите от извършените проверки очертават една тревожна ситуация, изискваща бързи и компетентни мерки по преодоляването ѝ.

1. Все още не е гарантирано правото на гражданите на информираност от компетентните органи, особено при предоставянето на концесии и участието им в процесите по взимане на решения, когато се касае за опазването на околната среда в отделните населени места.

Пример за това са инвестиционните намерения за добив на пясък и чакъл край село Мрамор, Столична община.

Омбудсманът е на мнение, че информираността и участието на обществеността в процеса на вземане на решения ще доведе до засилване на нейната роля и ангажираност при провеждане на политиката за опазване на околната среда.

2. Допуска се незаконен добив на подземни богатства.

Омбудсманът намира за напълно недопустимо допускането на незаконен добив как-

то от фирми нарушители, така и от титлуляри на търговски открития за гадено находище, преди да са получили концесия.

Показателен е случаят с кариери „Студена“, където години наред е допуснат подобен добив, а извършените проверки от РИОСВ – София не са довели до преустановяването му. След нашата проверка се прекрати незаконният добив в района, но все още се правят опити в този район да се добива незаконно.

Създава се парадоксална ситуация, в която отговорните институции знаят за проблема, но не предприемат мерки за трайното му разрешаване.

3. Няма съгласуваност в действията на различните държавни органи в процеса на предоставяне на концесии и осъществяване на контрол върху добива на подземни богатства.

Тази несъгласуваност и прехвърляне на отговорности между институциите води до получаване на концесия, без да е извършена Оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС), въпреки изискванията на законодателството.

В такива случаи, които не са изолирани, разрешителният режим на компетентния орган предшества съгласувателния и така на практика се обезсмислят мерките по опазване на околната среда, заложи в доклада по ОВОС, и дейностите се разрешават, без да се отчитат тези мерки.

Допуска се също така добив на подземни богатства, без да са приключени про-

цедурите по отчуждаване, промяна на предназначението на земята и преотреждането ѝ в нарушение на Закона за опазване на земеделските земи и Закона за подземните богатства, с което се нарушават правата на собствениците на имоти.

4. Явна е необходимостта от законодателни изменения и предвиждане на нормативно по-широк кръг от правомощия на експертите при извършване на проверките на място и установяване на административните нарушения.

Това води до невъзможност да се търси отговорност на нарушителите и концесионерите за възстановяване на нанесените щети на околната среда. Рекултивацията в повечето случаи или не се извършва, или е за сметка на държавния бюджет. Липсва законодателна, ефективно приложима от контролните органи, принудителна административна мярка „спиране“ на миннодобивни обекти и др.

В тази връзка омбудсманът се обърна към министър-председателя на Република България с предложения за промени в Закона за подземните богатства и Закона за концесиите. В отговор на тази препоръка заместник министър-председателят и министър на външните работи Ивайло Калфин информира за предприетите действия за усъвършенстване на нормативната база и волята на изпълнителната власт за трайно решаване на възникналите проблеми. Констатацията е, че,

макар с известно закъснение, предложените законодателни промени са в ход.

Предвид направените констатации и в защита правото на гражданите на чиста околна среда и здравословен начин на живот омбудсманът ще продължи да следи:

- дейностите на държавните и общински органи, свързани със зачитане правото на гражданите на информираност и постигането на гаранции за зачитане на общественото мнение при вземане на административно решение;
- работата на ангажираните с добива на подземни богатства институции за недопускане на незаконен добив и нерационално изземване на природни богатства;
- законодателните промени в областта на опазване на околната среда.

Омбудсманът намира за необходимо да се приеме стратегия за развитие на миннодобивния отрасъл поради това, че добивът на подземни богатства е основа за икономическото развитие и разумното им използване води до повишаване на икономическия потенциал. Такава стратегия ще даде възможност за перспективно планиране.

Омбудсманът намира също така, че е необходимо единно ръководство на отрасъла, което да гарантира не само икономическите ползи от добива, но и правата и интересите на местните общности.

Основен акцент в своите политики омбудсманът поставя върху защитата на правата на потребителите на обществени услуги. Необходимостта от специална закрила на потребителските права и интереси се поражда от икономическото и информационно превъзходство на търговеца над потребителя. Може да се приеме, че в България са създадени основните законови механизми и органи, които осъществяват контрола и защитата на правата на потребителите. Общото впечатление обаче, което се очертава и от многобройните въпроси, поставяни от гражданите в жалбите им до омбудсмана, е, че в резултат на неравностойното положение на потребителите на пазара много често се нарушават правата им. Най-ярко това е подчертано в тези сектори на икономиката, където господстват така наречените "естествени монополи" като топлоснабдяване, електроснабдяване, водоснабдяване, фиксирани телефонни услуги. При предоставянето на тези услуги потребителите са лишени от основно свое право – правото на избор. Подчиненото им положение и възможността на лицата, предоставящи обществени услуги, да злоупотребяват с него води до остри социални недоволства и обществено напрежение.

Нито за миг органите и лицата, натоварени с предоставянето на обществени услуги, не трябва да забравят, че защитата на потребителите е въздигната в конституционен принцип (чл. 19,

ал. 2 от Конституцията).

ЕВРОПЕЙСКИТЕ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ

Припомня се, че съгласно учредителните договори Европейският съюз трябва да допринесе за защита на здравето, безопасността и икономическите интереси на потребителите, както и за утвърждаване на правото им на информация, образование и организиране в защита на техните интереси.

Наред с това, Европейската комисия има три основни цели през периода 2007–2013 г. в политиката за защита на потребителите:

- да предостави права на европейските потребители. Разполагащите с права потребители се нуждаят от истински избор, точна информация, прозрачност на пазара и да изпитват доверие, което да се основава на ефикасна защита и сигурни права.
- да повиши благосъстоянието на потребителите в ЕС по отношение на цените, избора, качеството, разнообразието, достъпността и безопасността.
- да защити ефективно потребителите от сериозните рискове и заплахи, с които хората не биха могли да се справят самостоятелно. Високото ниво на защита срещу тези заплахи е от съществено значение за потребителското доверие.

Омбудсманът счита, че информираните и разполагащи със средства за защита потребители, които имат действителни права и са уверени в тях, се явяват движеща сила на икономическия успех и промяната.

САМОСЕЗИРАНЕ ПО ПОВОД НЕПРАВОМЕРНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ ОТ ТОПЛОФИКАЦИОННИТЕ И ЕЛЕКТРОСНАБДИТЕЛНИТЕ ДРУЖЕСТВА

Омбудсманът на Република България се самосезира по повод нарушения на потребителските права и недопустими практики на електроснабдителното дружество „ЧЕЗ Електро България“ АД.

В началото на април 2007 г. омбудсманът изиска от електроснабдителното дружество да изпраща месечните сметки на потребителите в запечатани непрозрачни пликове, за да бъдат защитени личните им данни. По повод отправените от омбудсмана препоръки Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) издаде заповед, с която задължи дружеството „ЧЕЗ Електро България“ АД в срок до 1 август 2007 г. да започне да изпраща сметките на потребителите в запечатани непрозрачни пликове. Омбудсманът сезира също и Комисията за защита на личните данни, която постанови решение в същия смисъл.

Въпреки тези изрични указания, „ЧЕЗ Електро България“ АД преустанови месечното информиране на гражданите за дължимите от тях суми, което отново беше определено от омбудсмана като проява на незачитане на правата на потребителите.

Това даде основание на омбудсмана да предложи извършване на съвместна проверка с Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР). Целта на тази проверка бе да се гарантира спазването на правата на потребителите и на общите условия на договорите за продажба на електрическа енергия и нейното заплащане от гражданите. В резултат допуснатите от електроснабдителното дружество нарушения бяха отстранени.

САМОСЕЗИРАНЕ НА ОМБУДСМАНА ЗА НАРУШЕНИЯ НА ТОПЛОФИКАЦИОННИТЕ ДРУЖЕСТВА И ФИРМИТЕ ЗА ДЯЛОВО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ

Омбудсманът на Република България, воден от убеждението, че спазването на правата на човека е основен критерий за демократичния и правов характер на държавата, на основание чл. 19, ал. 2 от Закона за омбудсмана и чл. 9, ал. 1, т. 3 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана извърши две проверки по собствена инициатива на топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение.

В този доклад омбудсманът още веднъж подчертава устойчивостта на негативните констатации, направени от самия него в средата на 2006 г. А именно:

- *Правата на гражданите като потребители на услугите на топлофикационните дружества, системно се нарушават и се увреждат техни законни интереси.*
- *Установената от топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство лоша практика и несъвършената нормативна уредба ощетяват гражданите.*
- *Драстично посегателство върху правата на гражданите представлява и принуждаването им да плащат за услуги, от които те изрично са се отказали. Въвеждането на задължителна такса – сума за мощност, независимо от наукоподобната аргументация и технически съображения, с които се обосновава, е лишено от житейска и пазарна логика. Нещо повече, това е пример за пълно пренебрежение към интересите и правата на хората от страна на администрацията, топлофикационните дружества, фирмите за топлинно счетоводство, а дори и на законодателя, с което се накърнява широкият обществен интерес за смет-*

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

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

Като изразява удовлетворение, че Народното събрание възприе част от неговите препоръки по Закона за енергетиката, омбудсманът смята, че все още правата на потребителите не са надеждно защитени.

С тревога се отбелязва, че продължа-

ва привилегированото положение на топлофикационните дружества да се снабдяват с изпълнителен лист за своите вземания само по извлечение от неплатени сметки, без да са ги доказали по съдебен ред. Въпреки че Конституционният съд не взе под внимание искането на омбудсмана за обявяване за противоконституционен чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката, който поставя гражданите в неравностойно положение при защита на правата им, продължаваме да настояваме за равнопоставени и еднакви възможности за защита на правата на потребителите и законните им интереси в рамките на съдебен процес.

Изравнителните сметки не съдържат ясна и разбираема информация. В голяма част от тях липсва задължителната информация на основни стойностни показатели, които формират сумата за отопление на абоната, като: цифровото изражение на изчисления коефициент, който се приема за „максимален специфичен разход на сградата“ и чрез който се определя отгадената топлинна енергия от щранг-лирата; факторът (корекционният коефициент) за оценяване, чрез който показанията на индивидуалния разпределител се регулират в дялове (единици); инсталираната мощност на отоплителните тела в жилището на потребителя и проектната мощност на сградата.

Проверките в хода на 2007 г. препотвърдиха, че масова практика е фирмите за

дялово разпределение да не представят на потребителите обща изравнителна сметка на сградата, разпределена по имоти, както и индивидуални и общи изравнителни сметки за неоплотителния сезон от 01 май 2006 г. - 30 септември 2006 г. В нарушение на чл. 34 и чл. 35 от Общите условия на договорите между Теплофикация – София и фирмите за дялово разпределение.

Сериозно изостава рехабилитацията на абонатните станции. От 11 675 са подменени едва 8411 с нови. Остават да бъдат подменени още 3264 абонатни станции.

Потребителите, живеещи в сгради със стари абонатни станции, са поставени в неравни, дискриминационни условия спрямо потребители, живеещи в сгради с нови автоматизирани абонатни станции, с монтирана автоматична, регулираща система, която намалява топлоподаването, отчитайки външната температура, и спестява консумация на топлинната енергия.

С особена тревога омбудсманът констатира още, че:

- Няма диалог на фирмите за топлинно счетоводство и топлофикационните дружества с гражданите.
- Не се провеждат информационни кампании за запознаване на гражданите с правилата за дялово разпределение на топлинната енергия, произтичащи от промените в законодателството.

- Министерството на икономиката и енергетиката не упражнява ефективен контрол в съответствие с чл. 75 от ЗЕ.

Досегашният опит показва, че само с някои промени в Закона за енергетиката не могат да се решат натрупаните проблеми при прилагане на дяловото разпределение на топлинна енергия. Мерките за защита на правата на потребителите при предоставянето на услугата топлоснабдяване в условия на фактически монопол на топлофикационните дружества надхвърлят разглеждането на отделните жалби и решаването на конкретните проблеми.

Ето защо омбудсманът заявява категоричното си убеждение, че са необходими дългосрочни и справедливи решения, които да гарантират правата на потребителите на топлинна енергия, да създадат възможности за избор на начините на отопление и ефикасен контрол върху топлофикационните дружества и фирмите за топлинно счетоводство.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА

1. Теплофикационните дружества продължават да третират гражданите

като закрепостени към техните услуги, а не като потребители, които имат права и следва да получават качествена услуга на цена, която реално отговаря на потребеното от тях.

2. Отговорните държавни и общински органи не правят достатъчно за създаване на условия, позволяващи гражданите да имат право на избор, като например дали да ползват услугите на топлофикационни дружества, или други алтернативни доставчици на енергия, като например газоснабдителни предприятия.

3. Неефикасен и недостатъчен е контролът, който Държавната комисия по енергийно и водно регулиране, Министерството на икономиката и енергетиката и някои общини, като например Столичната община, упражняват върху топлофикационните дружества.

4. Съществуват инерционно мислене и нагласи, според които проблемите в тази област са изцяло в нормативната уредба. Проблемът не е само в поправката на една или друга наредба или алинея. Проблемът е недобрата организация на работа и отношение на тези дружества към потребителите, както и липсата на възможност за избор на доставчик на такива обществени услуги.

Анализът на антикорупционната политика на държавата изисква да се отиде отвъд простото отчитане на мерки, дейности и ведомствени инициативи. Необходимо е да се преосмисли подходът към това негативно явление, като се смени ракурсът – не борба с корупцията, а усилия за добро и почтено управление, което зачита правата на гражданите.

Ето защо омбудсманът разглежда своята роля в превенцията и противодействието на корупцията преди всичко като последователни усилия за утвърждаване и прилагане на принципите на доброто управление и добрата администрация на всички нива в йерархията на властта.

Проблемът не се свежда само до отделните корупционни прояви и практики и противодействието срещу тях. Големият въпрос е дали имаме ефикасна администрация, която е способна да формулира реалистични цели и впоследствие да ги постига; дали имаме почтени публични служители, които носят съзнанието за обща цел и споделени ценности и които са активни, когато имат съмнения дали някой се държи неетично и, разбира се, над всичко – добро управление е невъзможно без почтена политическа система и честни избори.

Доброто управление означава вземане на политическите решения най-близко до хората и техните общности. Най-непосредствени и честни са контактите на хората с местната власт.

Взаимодействието с общинската администрация и доверието в нея се превръщат в отправната точка, от която обществото изгражда отношението си към властта като цяло. Тази тенденция предстои да се засилва с развитието на процеса на децентрализация и нарастването на отговорностите на общините.

По тази причина омбудсманът, след широко обсъждане в експертни и граждански среди, изработи документ, съдържащ система от препоръки към местната власт, насочени към доброто управление на общините. В голямата си част тези препоръки се отнасят до прозрачното, отговорно и отчетно поведение на местните администрации и общински съвети при финансовото управление, обществените поръчки, управлението на общинската собственост и предоставянето на административни услуги (Виж Приложение 4 към този доклад). Конкретно се очертават критериите, с които омбудсманът ще оценява поведението на местната администрация при своите проверки. Както вече се каза, този документ беше предоставен на всички новоизбрани местни власти и вече бе публично представен и обсъден с кметовете и общинските съветници от шест области. Амбицията е много, но неравномерно въведени в различните общини антикорупционни мерки и практики да се обобщят в единни стандарти за прозрачно и почтено управление, които да станат ежедневен факт във всички 264 български общини.

Изтеклата 2007 г. беше Втората поредна година, в която омбудсманът участва в годишната Програма за изпълнение на Стратегията на Министерския съвет за прозрачно управление и превенция и противодействие на корупцията. Няколко бяха мерките в Програмата, които омбудсманът, без да е член на правителствената комисия, пое като самостоятелни ангажименти:

След анализ и обсъждане на необходимостта от подобряване на нормативната уредба за достъп до обществена информация бяха изготвени законодателни предложения

Законодателната уредба на правото на достъп до обществена информация е необходимо условие за гарантиране на прозрачността и отчетността на държавните органи, органите на местно самоуправление и другите публични институции, както и за ограничаване на корупционните предпоставки в работата на администрацията.

В по-общ план ефикасният достъп на обществеността до информацията, която се създава и съхранява от органите на властта, е елемент от принципите на добро управление и добра администрация.

След анализ на прилагането на действащия Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ) и като взе предвид констатациите и препоръките, отправяни към органите на властта от

редица водещи граждански организации, омбудсманът направи предложения за промени в нормативната уредба в няколко посоки:

1. Прецизиране на легалната дефиниция на понятието "обществена информация" в съответствие със законодателните модели в страните от ЕС и САЩ. Целта е да се премахнат прекаленият субективизъм и ограничаване на възможностите за дискреционна преценка на задължените по закона субекти при предоставянето на обществена информация, която съществува в сега действащата разпоредба.

Обществената информация следва да бъде определена не по субективни признаци, а на базата на обективни критерии, което в значителна степен би улеснило и съдебния контрол върху актовете на администрацията, с които се отказва предоставяне на достъп до информация.

2. Въвеждане на т.нар. "принцип на балансиране на интереси", който представлява един от международните стандарти в тази област. Този принцип изисква правото на гражданите на достъп до информация да не се ограничава само на формално основание, т.е. когато законът предвижда това. Необходимо е да се предвиди възможност администрацията да разкрива определени категории информация, достъпът до които е ограничен на законно основание, тогава когато общественият интерес от узнаване на тази информация

доминира над интереса тя да бъде секретна. Наличието на този принцип създава предпоставки за по-ефикасна борба с корупцията и злоупотребите в органите на властта, за по-широк граждански контрол и, не на последно място, е база за съдебна преценка при възникване на такива случаи.

3. Либерализиране на достъпа до информация за консултативния процес при подготовката и обсъжданията на проекти за актове, стратегии и други документи на органите на властта. В тази насока се предложи становищата и предложенията по дадени проекти за актове да стават достъпни за гражданите след приемането на съответния акт и неговото влизане в сила.

Консултации и оценка на въвеждането на принципа на мъчаливото съгласие в административното производство

Омбудсманът проведе поредица от консултации с изтъкнати правници, участвали в подготовката на Административнопроцесуалния кодекс, с председателя на Сметната палата и други експерти, както и с представители на работодателските и граждански организации.

Сред деловите и експертните среди преобладава вярването, че въвеждането на института на мъчаливото съгласие е положителна мярка, която би насърчила отговорното и ефективно

поведение на администрацията. Въвеждането на този принцип изисква внимателно обмисляне, за да се избегнат правните и практически проблеми, които предполага подобна промяна. Ето защо омбудсманът намира, че в близка перспектива усилията за законодателното уреждане на този институт трябва да продължат, тъй като ще се гарантират по-пълно правата на гражданите и техните организации. Нашият ангажимент, предвиден в Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията остава.

Оценка на въздействието на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност

През септември 2007 г., след серия от обсъждания с експерти и представители на авторитетни граждански структури, омбудсманът изготви документ „Децентрализацията, местната власт и доброто управление. Препоръки на омбудсмана към общините“.

В него националният омбудсман отправя конкретни препоръки за подобряване на условията за бизнес на местно ниво, които произтичат и от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

Тези препоръки бяха изпратени до всички кметове непосредствено след проведените в края на октомври избори за

местни органи на властта.

В периода ноември–декември 2007 г. по инициатива на омбудсмана кметовете на Видин, Велико Търново, Русе, Пловдив и Ловеч се ангажираха с прилагането на препоръките, като подписаха заедно с омбудсмана протоколи, които предвиждат конкретните мерки в тази насока. Този процес ще се разгърне и в други общини през настоящата година.

Като следваща стъпка, омбудсманът е в процес на създаване на механизъм за мониторинг на изпълнението на препоръките към общините, включително като се използват възможностите на Оперативна програма „Административен капацитет“. В края на 2008 г. на базата на събраната информация от общините ще бъде направен анализ на резултатите и на приложението на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

Оценка за предприетите действия и съобразяването от страна на държавните и общинските органи и техните администрации с отправените от омбудсмана препоръки по конкретни жалби и случаи на самосезиране

В края на миналата година бе направен преглед и задълбочена оценка на степента, в която администрациите на различни нива се съобразяват с препоръките на омбудсмана.

Положително бе оценено приемането в

редица нормативни документи на изрични норми за взаимодействие и изпълнение на препоръките на омбудсмана. Сред тях са: Наредбата за общите правила за организацията на административното обслужване, устройствените правилници на Министерството на образованието и науката, Министерството на труда и социалната политика, на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, националния съвет по равнопоставеност на жените и мъжете, Националния съвет за закрила на детето, Правилника за работата на Висшия съдебен съвет и неговата администрация и др.

Друг инструмент, гарантиращ ефективната намеса на омбудсмана по повод нарушаването на правата на гражданите, е сключването на протоколи за взаимодействие с някои органи на власт. При стриктно спазване на принципа за независимост на омбудсмана това създава възможност за разширяване на практическото взаимодействие с други институции. Примери за този подход са протоколите за взаимодействие с министъра на правосъдието, министъра на земеделието и проговолствието, Комисията за борба с корупцията в 40-то Народно събрание, Сметната палата и Министерството на вътрешните работи.

В направения от омбудсмана анализ на взаимодействието с администрацията бе извършена и конкретна оценка на съобразяването на препоръките



Омбудсманът препоръча антикорупционни мерки на общините – Гиньо Ганев подписа протокол за взаимодействие с кмета на Русе Божидар Йотов

от страна на отделните институции. Открити бяха примери за бързо и ефективно решаване на проблемите на гражданите, както и такива администрации, които допускат несъобразяване с препоръките на омбудсмана. В редица случаи една и съща институция може да бъде посочена едновременно като пример за положително и за незадоволително взаимодействие. *(Повече информация за степента на съобразяване с препоръките на омбудсмана може да бъде намерена в Раздел 3 от този Доклад – „Работа на омбудсмана по жалби и сигнали на граждани“.)*

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА

Корупцията остава един от дългосрочните рискове за пълноценната интеграция на България в ЕС. Тази оценка,

споделяна и от авторитетни неправителствени организации, трябва да бъде разбрана в цялата ѝ острота. Позитивната тенденция, която се очертава през последните години, за намаляване на дребната административна корупция на по-ниските етажи на властта не може да замъгли факта, че голямата политическа корупция у нас като че ли е норма, а не изключение. Когато една политическа система е ерозирана от корупционни процеси, тя от „вносител“ на европейски правила, норми и практики, става „износител“ на институционална нестабилност и даже престъпност.

Има един измерител на това доколко обществото възприема като ефективни усилията на институциите за борба с корупцията – това е доверието във властта. България, за съжа-

ление, не може да се похвали с високи нива на това доверие. Това отчасти обяснява и най-високите стойности в международните изследвания за България на голямата политическа корупция – тази в партиите, местната власт и парламента. Не можем да говорим за разгърната национална система от антикорупционни механизми и правила, ако липсват три ключови звена на такава система, които гарантират почтеността на управлението и на самата политическа система:

а) етични кодекси за депутати, общински съветници, кметове и служители по

цялата йерархия на властта, които създават механизми за предотвратяване на конфликт на интереси при управлението на обществени ресурси и предвиждат ефикасни санкции;

б) ясни правила за изваждане на светло и ограничаване на политическия лобизъм;

в) строги правила за финансите на партиите и за честното провеждане на избори.

Антикорупционната политика не е само наказателна репресия и законодателни мерки, а изисква променена административна култура, активни граждани и непримирими медии.

При омбудсмана постъпват редица жалби, в които гражданите се оплакват от бавна съдебна администрация. Отново трябва да се подчертае, че бавността на съдебната система и в частност на съдебната администрация е по-скоро явление, отколкото изолирани случаи. Проверките на административната дейност на ор-

та работна група от експерти по проблемите на съдебната администрация. Убеждението е, че дейността на омбудсмана в това направление допринася за повишаване на прозрачността и засилване на гражданския контрол върху дейността на съдебната администрация. Тази допълнителна възможност на гражданите укрепва общественото



ганите на съдебната власт ще продължат, без да се засяга независимостта на съдиите, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции.

Воден от убеждението, че е наложително развитието на институцията в посока осъществяване на действителен и ефикасен мониторинг върху съдебната администрация, омбудсманът продължи да развива капацитета на създадена-

доверие в съдебната власт.

В същото време омбудсманът отдава значение на доброто взаимодействие със създадения с последните конституционни промени Инспекторат към Висшия съдебен съвет и има воля да подпише с него протокол за конкретизиране на механизмите на сътрудничество.

ГЛАВА ВТОРА

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

ПРЕДПРИЕТИ ДЕЙСТВИЯ ЗА СЪОБРАЗЯВАНЕ ОТ СТРАНА НА ДЪРЖАВНИТЕ И ОБЩИНСКИТЕ ОРГАНИ И ТЕХНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ С ПРЕПОРЪКИТЕ НА ОМБУДСМАНА ПО КОНКРЕТНИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ НА ГРАЖДАНИ И СЛУЧАИ НА САМОСЕЗИРАНЕ

54

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

С действията си омбудсманът е дълъжен и допринася за усъвършенстване на административния капацитет на българските органи и институции и за скъсяване на разстоянието между администратори и граждани.

Оценяваме положително приемането в редица нормативни документи на из-

рични норми за взаимодействие и изпълнение на препоръките на омбудсмана във връзка с констатирано нарушени права на граждани.

Такива примери са:

- Наредба за общите правила за организацията на административното обслужване;
- Устройствен правилник на Министерството на образованието и науката;
- Устройствен правилник на Министерството на труда и социалната политика;
- Правилник за устройството и организацията на работа на Националния съвет по равнопоставеност на жените и мъжете към Министерския съвет;
- Правилник за устройството и дейността на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси към Министерския съвет;
- Правилник за структурата, организацията и дейността на Националния съвет за закрила на детето;
- Правилник за работата на Висшия съдебен съвет и неговата администрация;
- Административни правила за работа

при проверките на омбудсмана на Република България.

Взаимодействие на омбудсмана с другите държавни институции

Важно е, според нас, създаването на допълнителни възможности и механизми, гарантиращи ефикасната намеса на омбудсмана по повод на нарушаване на правата на гражданите. С такова разбиране и при стриктно спазване на принципа за независимост омбудсманът установява различни форми на практическо взаимодействие с други държавни институции.

Като например:

- Протокол за взаимодействие, подписан от омбудсмана на Република България и министъра на правосъдието, с който се дава възможност на омбудсмана пълноценно да защитава правата на лицата, там където практиката сочи, че те са най-уязвими – местата за лишаване от свобода и следствените арести.
- Протокол за взаимодействие между омбудсмана на Република България и министъра на земеделието и горите за търсене на решение на множество проблеми, възникващи при прилагането на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд и подзаконовата нормативна уредба.
- Протокол за взаимодействие между омбудсмана и Комисията за борба с

корупцията при 40-то Народно събрание, който предвижда обмен на информация за корупционни предпоставки в действащото законодателство и разработване на предложения за преодоляването им; сътрудничество при разглеждане на конкретни случаи на корупция; включване в законодателната програма на Комисията за борба с корупцията на проекти за промени в законодателството, предложени от омбудсмана; участие на омбудсмана при обсъждане на законопроекти в комисията; съвместни инициативи за повишаване на обществената нетърпимост към корупцията.

- Споразумение за взаимодействие и сътрудничество между омбудсмана на република България и Сметната палата на Република България, насочено към преодоляване на проявите на лоша администрация и незачитане на правата на гражданите от държавните и общински органи.
- Протокол за взаимодействие и сътрудничество между омбудсмана на Република България и Министерството на вътрешните работи, насочен към преодоляване на случаи на нарушения на гражданските права от органите на полицията и другите служби на МВР.

Взаимодействие на омбудсмана със структурите на гражданското общество

Омбудсманът на Република България поставя специален акцент върху вза-

имодействието със структурите на гражданското общество. Защото, като представители на определени обществени интереси, различните неправителствени, правозащитни, браншови, работодателски и синдикални организации могат да съдействат както с конкретна информация за негативни бюрократични прояви и явления, така и за формиране на обществена нагласа на нетърпимост към лошата администрация и корупционните практики.

Като например:

- Обществен съвет за взаимодействие с национално представителните работодателски организации, създаден с учредителен акт, подписан от омбудсмана и петте национално представителни работодателски организации, за съдействие чрез сигнали, предложения и инициативи за преодоляване на бюрократичните практики и пречки в развитието на бизнеса, за създаване на благоприятен административен климат за насърчаване на инвестициите и стопанския напредък, както и за зачитане на правата на работещите.
- Протокол за взаимодействие между омбудсмана на Република България и Конфедерацията на независимите синдикати в България за защита на правата и свободите на гражданите, гарантирани от българското и европейското законодателство.
- Подчертано активно е взаимодействието на омбудсмана с гражданските организации за защита на правата на

потребителите, които изразяват свои мнения, становища и предложения в дискусиите по проблемите на гражданите, свързани с предоставянето на обществени услуги, и участват в проверки на омбудсмана.

- Омбудсманът установи трайно сътрудничество и диалог с пациентски организации, организации на и за хора с увреждания, които поставят въпроси и предлагат възможни решения по остри проблеми на здравната система, защитата правата на пациента и др.
- Омбудсманът проведе поредица от срещи с представители на граждански организации, работещи в сферата на правата на децата, които оценява необходимостта от създаване на Обществен съвет по правата на детето с участието и на дейци на държавни органи като среда за продуктивен диалог по проблемите на децата.
- Подчертава се значението на Меморандума за разбирателство и сътрудничество между омбудсмана на Република България и националното представителство на УНИЦЕФ за България в областта на ефективната защита на правата на всяко дете в България и подобряване на неговото благосъстояние.

ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПОСТЪПИЛИТЕ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ КЪМ 31.12.2007 Г.

Общият брой жалби и сигнали, получени от омбудсмана до 31.12.2007 г., е

6431. От тях през 2005 г. са постъпили 548, през 2006 г. – 2516, а през 2007 г. – 3367 жалби.

Броят на подадените жалби и сигнали през 2007 г. е значително по-голям от този за 2006 г. Средно за 2007 г. отбелязваме нарастване на подадените оплаквания с 33,8% спрямо 2006 г.

Оценяваме прогресивното нарастване на получените оплаквания като резултат от популяризирането на обществената роля и дейността на институцията, от подкрепата, която получават гражданите при решаване на проблеми, свързани с обслужването им от административните органи и лицата, предоставящи обществени услуги, и защитата на техните права при разрешаване на конкретни индивидуални случаи.

Това също е и белег за недоволството на гражданите от административното обслужване, ниското им доверие в институциите и продължаващите нарушения на техните права и свободи, но също така и на осъзната необходимост за използване на възможностите за защита на правата им.

Постъпили жалби и сигнали според начина на получаването им

През 2007 г. по пощата са пристигнали 1550 жалби и сигнала, лично са подадени 1153, а по електронен път – 664 (*фиг. 1 от Приложение 1 към този доклад*). В организираниите временни приемни за граждани в пет областни центъра – Видин, Велико Търново, Русе, Перник и Плов-

див са подадени 39 жалби.

Характерното за 2007 г. е, че четири пъти е нараснал относителният дял на жалбите и сигналите, подавани чрез интернет страницата на омбудсмана и по електронната поща. Тази форма на връзка с омбудсмана добива все по-голяма популярност, защото, според нас, улеснява гражданите и им спестява време.

От друга страна, голяма част от хората (34%) предпочитат лично да подадат оплакването си в постоянната приемна, където получават консултации по конкретните случаи, информират се за възможностите за съдействие за решаване на техните проблеми.

Само в 4 случая гражданите са се възползвали от правото си да подадат устна жалба на основание чл. 25, ал. 1 от Закона за омбудсмана. Въпреки това тази възможност е необходима за хора, които страдат от зрителни или други увреждания, не могат да напускат домовете си поради здравословното си състояние или поради други основателни причини, които не им позволяват да подадат писмена жалба.

Постъпили жалби и сигнали по месеци

Средно на месец през 2007 г. са постъпвали 281 жалби, като най-голям брой – 530, са получени през м. септември (*фиг. 2 от Приложение 1 към този доклад*).

Това се дължи на недоволството на хората от получените изравнителни

сметки за отоплителен сезон 2006–2007 година.

Постъпили жалби и сигнали през 2007 г. по области

Най-голям брой жалби – 1426, са постъпили от област София-град. На второ място е област Пловдив – 246, следват област Варна – 195, област Плевен – 132, област Бургас – 111, област Велико Търново – 106, област Русе – 103 (фиг. 3 от Приложение 1 към този доклад).

Анализът на жалбите по категорията на нарушенията в област София-град показва, че най-много са оплакванията, свързани с предоставянето на обществени услуги – 46%, следват проблемите на собствеността – 16% и социалните дейности – 8% (фиг. 4 от Приложение 1). В областите Пловдив и Варна проблемите на собствеността са на първо място, а оплакванията, свързани със социалните дейности, са повече от тези за предоставянето на обществени услуги във Варна и по-малко от тях в Пловдив (фиг. 5 и 6 от Приложение 1).

През 2007 г. не са постъпили жалби от общини като например: община Аврен; община Априлци; община Брусарци; община Горна Малина; община Девня; община Джебел; община Криводол; община Кула; община Момчилград; община Никопол; община Полски Тръмбеш; община Приморско; община Рудозем; община Симитли; община Сливница; община Сопот; община Средец; община Тополовград; община Ябланица и др.

Оценката ни за незначителния брой жалби, постъпили от малките общини, не е в това, че хората там нямат проблеми, не е само и в липсата на информираност за правомощията и възможностите на институцията на омбудсмана да защитава правата им, но и от недостатъчната гражданска активност.

Ето защо през 2008 г. следва да се продължи работата по информационната кампания на омбудсмана, в т.ч. и в отделните региони. Това е още един аргумент да продължат да се организират временни приемни, които дават възможност на гражданите от такива общини не само да се информират, но и да поставят своите въпроси, както и да подадат жалби на място.

Постъпили жалби и сигнали от чужди граждани

Петнадесет чуждестранни граждани са подали жалби до омбудсмана:

- пет жалби са свързани със задържането на чуждестранни граждани от органите на властта или недопускането им в страната;
- три случая се отнасят до взаимоотношения с местни юридически и физически лица;
- две жалби са във връзка с процедури по даване на българско гражданство или осигуряване на закрила;
- две жалби касаят социалните дейности в България;
- една жалба е във връзка с отказана

регистрация на религиозна общност "Ахмади";

- едно оплакване е срещу предоставянето на обществени услуги;
- една жалба засяга опазването на околната среда.

Постъпили жалби и сигнали на чужд език

Подадени са дванадесет жалби на чужд език, което се допуска според чл. 4 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана.

Постъпили жалби и сигнали, изпратени от Европейската комисия

Новото е, че през 2007 г. до омбудсмана са препратени 25 жалби и сигнала на граждани от Европейската комисия. Европейският омбудсман ни информира,

че през годината до него са постъпили 4 жалби от български граждани относно твърдения за лошо администриране от различни органи в България.

ПОСТОЯННА ПРИЕМНА НА ОМБУДСМАНА

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

През 2007 г. се затвърждава тенденцията на висока посещаемост на приемната, което подчертава значението на личния контакт на гражданите с експертите на институцията. От 1 януари до 31 декември 2007 г. постоянната приемна е посетена от 3876



В постоянната приемна на омбудсмана Всеки ден постъпват десетки жалби и сигнали на граждани и организации

граждани, а 4612 са потърсили информация или консултация по телефона. Лично са подадени 1153 жалби, а в останалите 7335 случая гражданите са консултирани относно правата им, начините за подаване на жалба, важността на предлагането на допълнителни документи и др. (фиг. 7 от Приложение 1 към този доклад).

Най-много лични посещения (516) са регистрирани през месец септември, а най-малко (199) – през месец декември (фиг. 8 от Приложение 1). Най-голям брой жалби (275) в приемната са подадени през месец септември (фиг. 9 от Приложение 1).

В рамките на проведените през 2007 г. регионални конференции бяха организирани и временни приемни за граждани в пет областни центъра – Видин, Велико Търново, Русе, Перник и Пловдив. Приети бяха общо 153 граждани, 39 от които подадоха жалби на място, а останалите получиха консултации относно правата си и пътищата за защитата им. Най-голям интерес бе проявен в Пловдив (57 приети граждани). Там бяха регистрирани и най-много жалби (18 бр.).

Важна част от комуникацията на администрацията на омбудсмана с граждани вече се извършва по електронен път. През 2007 г. 664 души са се възползвали от възможността да сезират омбудсмана чрез интернет страницата му или да изпратят жалбата си по електронната поща. Извън личните

посещения и телефонните обаждания постоянната приемна е предоставила по електронен път информация за движението по жалбите на 261 души, а 361 са били консултирани.

От началото на 2008 г. администрацията вече работи в нова и много по-подходяща за особеностите на дейността сграда. Постоянната приемна е подходящо оборудвана за работа с граждани, като са взети предвид практиките и критериите на омбудсманските институции в Европейския съюз, гарантирано е правото на гостеприимна архитектурна среда на хората с увреждания. Възможностите, които предоставя новата сграда, позволяват на омбудсмана да разгърне още по-пълноценно и публичността в своята работа и взаимодействието си с широк кръг граждански организации, структури и експерти.

ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ СПОРЕД ЕТАПА НА ПРОВЕРКАТА

Според етапа на проверката получените общо 6431 жалби се разпределят, както следва (фиг. 10 от Приложение 1 към този доклад):

- жалби и сигнали, по които проверката е приключила – 71%;
- жалби и сигнали в процес на проверка – 29%.

От приключените 4556 проверки в 1026 случая е констатирана липса на законово основание за разглеждане на жал-

бата. По останалите 3530 оплаквания проверката е приключила с решаване на проблема, даване на съвети или насоки за по-нататъшните действия на жалбоподателя или предоставяне на исканата информация.

По 1875 жалби и сигнали, по които проверката продължава, институцията на омбудсмана проучва обстоятелствата, набира допълнителна информация и документи и полага усилия за успешното разрешаване на поставените проблеми.

Голяма част от тези жалби са свързани с фактическа и правна сложност и изискват координация и търпеливи посреднически усилия с многобройни органи и лица, предоставящи обществени услуги.

ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ ПО КАТЕГОРИИ НА НАРУШЕНИЯТА

(ФИГ. 11 ОТ ПРИЛОЖЕНИЕ 1 КЪМ ТОЗИ ДОКЛАД)

През 2007 г. в своите жалби и сигнали гражданите най-често поставят проблемите, свързани с обществените услуги. Техният относителен дял се е повишил почти два пъти и е 27%. На второ място са жалбите и сигналите по проблемите на собствеността, 22%. Социалните дейности като предмет на оплакванията на хората са на трето място с 11%.

Жалбите, получени през 2007 г., според визираните в тях нарушения, се свеждат до:

Предоставяне на обществени услуги (27%), в т.ч.

топлоснабдяване (686 случая), електроснабдяване (59 случая),

ВиК (55 случая), сметосъбиране и сметоизвозване (22 случая) –

фиг. 12 от Приложение 1 към този доклад

Кратка характеристика на нарушенията:

Топлоснабдяване: Преобладаващата част от оплакванията и протестите на гражданите са основно за: приетата методика за дялово разпределение на топлинната енергия; размера на изравнителните сметки; задължението да се заплаща топлоенергия при изключени радиатори; неправилно изчисляване на сметките за топлоснабдяване от фирмите за дялово разпределение и топлофикационните дружества; изчислените размери на топлоенергията за „сградна инсталация“; ограничаване на правото на защита на гражданите поради привилегированото положение на топлофикационните дружества, които, за разлика от други стопански субекти, могат да се снабдяват с изпълнителен лист за своите вземания само по извлечение от неплатени сметки, без да са ги доказали пред съда.

ВиК: Една част от жалбите се отнасят до отказа на ВиК операторите да извършат присъединяването на потребителите към водоснабдителните и канализационните системи при условия, различни от Общите условия, възмож-

ност, предвидена в Наредба 4 от 14 септември 2004 г. за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи.

Друг проблем, за който често сигнализират гражданите, е значително несъответствие между сбора за отчетено потребление на вода по индивидуални водомери и показанията на общия водомер. В някои случаи сметката за изразходвана вода по общия водомер достига половината от реално отчетената вода по индивидуалния.

Жалбите на гражданите са свързани и с високите цени на водата, лошо водоснабдяване, прекъсване на водоснабдяването на жилищни сгради, задължението на абонатите всяка пета година да носят водомерите си за проверка.

Електроснабдяване: Оплакванията основно са свързани с обслужването на гражданите от електроразпределителните дружества; отчитането на ползваната електроенергия; наложени санкции за повредени електромери; определените периоди за плащане по фактурите.

Сметосъбиране и сметоизвозване: Прогължават оплакванията срещу откази на общински съвети да приемат ред за освобождаване от такса „Битови отпадъци“ за имоти, които не се използват през съответната година или през определен период от нея в съответствие с чл. 8, ал. 5 от Закона за местните данъци и такси.

Обществен транспорт: лоша организация на маршрутите за извършване на пътнически превози; промяна на маршрути на автобусни линии; условията в градския транспорт на София.

Проблеми на собствеността (23%), включително териториалното и селищно устройство (264 случая) и възстановяването на земеделските земи и на горите и земите от горския фонд (201 случая) – фиг. 13 от Приложение 1 към този доклад

Кратка характеристика на нарушенията:

Устройство на територията и незаконно строителство: Много често се срещат оплаквания срещу издадени разрешения за строеж; извършвани преустройства, пристрояване, надстрояване; незаконни огради; неизпълнение на заповеди от страна на общини за премахване на постройки и огради; срещу заповеди за одобряване на подробни устройствени планове; спорове за граници на имоти, спорове за собственост, сервитути, промяна на статута и застрояване на зелените площи, проблеми, свързани с възстановяване на собственост, недостатъчната информираност на гражданите от съответните администрации по въпроси, свързани със собствеността им, отчуждаване на имоти и обезщетения и др.

Възстановяване на собствеността

Върху земеделски земи и земи и гори от горския фонд: Продължават оплакванията срещу местоположението на имотите в плана за земеразделяне и плана за гороразделяне с искане за преработка и възстановяване в съществуващи стари реални граници; за невъзстановена собственост поради неявяване на графика за идентифициране на имотите с признато право на собственост в съществуващи стари реални граници; искания за възстановяване на земеделски земи на историческите им места, при които гражданите са доказали правото на собственост по съдебен ред след срока за обнародване на проекта на плана за земеразделяне, и несъгласие за обезщетяване със земи, останали след земеразделянето, със земи от общинския поземлен фонд и/или поименни компенсационни бонове; откази за възстановяване на гори и земи от горския фонд без документи за доказване правото на собственост, иззубени или унищожени не по тяхна вина; проблеми при възстановяване на собственост в територии по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ (териториите, в които са предоставяни земи по силата на нормативни актове, където в повечето случаи представата за собствена справедливост се разминава със законовите разпоредби); неиздаване на удостоверения и скици от общинските администрации за имоти, включени в урбанизираните територии (населени места) след образуване на ТКЗС и ДЗС; незастроени имоти или незастроени части от имоти в производствените

зони и стопанските дворове на ТКЗС, ДЗС или други образувани въз основа на тях селскостопански организации, на които парцеларни планове не са оцифрени по вина на МЗП.

Съществуват случаи, при които гражданите искат съдействие за замяна на земи и гори, въпреки че замяната не обвързва министъра на земеделието и прогдоволствието за извършването ѝ; съдействие за решаване на отношения между собственици и арендатори; съдействие за решаване на спорове между наследници; неиздаване на удостоверения и скици за имоти.

Има оплаквания срещу паричния размер на дължимите обезщетения и броя на поименните компенсационни бонове на правоимащите за имоти, върху които са проведени мероприятия или са включени в урбанизирана територия (населените места), в територии по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ, при положение, че пазарната стойност на тези имоти е много по-висока от регламентираната в чл. 36, ал. 2 от ЗСПЗЗ.

Други проблеми, свързани със собствеността на гражданите: Оплакванията основно са за неизплатени дължими обезщетения за отчуждени недвижими имоти за държавни нужди; неизплатени дивиденди на притежатели на акции; гражданскоправни спорове за собственост; взаимоотношения между собственици на имоти в сгради-етажна собственост; проблемите на гражданите с многогодишни жилищноспестовни влогове.

**Социални дейности (14%),
Включително обществено
осигуряване и обезщетения (205
случая), трудови права и заетост
(146 случая), социално подпомагане
(40 случая), права на децата и
младежите (36 случая), права на
хора с увреждания (31 случая) -
фиг. 14 от Приложение 1 към този
доклад**

**Кратка характеристика
на нарушенията:**

Трудови права и заетост: Преобладаващата част от изложените проблеми са свързани с трудови спорове между работници или служители и работодатели при прекратяване на трудови договори. Оплакванията на гражданите са свързани още с: неизплатени обезщетения и трудови възнаграждения в т.ч. от предприятия, обявени в ликвидация или несъстоятелност; неоформени и задържани неправомерно от работодател трудови книжки; полагане на труд без сключен писмен трудов договор; нисък размер на основните трудови възнаграждения; лоши условия на труд; повторни уволнения на работници след възстановяването им от съда на заеманата от тях преди уволнението длъжност и др.

Все още в жалбите се поставят и въпроси, свързани с трайна безработица и програмите за заетост.

Част от въпросите, които гражданите поставят пред омбудсмана, са свързани с присъединяването на Република Бълга-

рия към Европейския съюз на 01.01.2007 г. Българските граждани се интересуват от правото си на свободно движение на територията на европейската общност и най-вече от достъпа си до трудовите пазари на страните членки.

Обществено осигуряване и обезщетения: Оплакванията на гражданите са свързани с проблеми при получаване на удостоверения за трудов и осигурителен стаж и доход като неиздаване в установения в Кодекса за социално осигуряване срок, отказ за издаване, липса на автентични документи в предприятието правоприемник, трудности при откриване на архиви на ликвидирани предприятия и др., изплащане на парично обезщетение за временна неработоспособност, изплащане и възстановяване на обезщетения за безработица, след като уволнението на работника или служителя е признато за незаконно, начина на изчисляване на пенсията и ниския им размер, категоризиране на труда, непризнаването на първа и втора категория труд за лицата, пенсионирани се преди влизането в сила на промените в Правилника за категоризиране на труда при пенсиониране (отм.) от 30.06.1990 г., право на пенсия при осигурителен стаж, полаган и в други държави.

Социални услуги: Жалбите са свързани с достъп до Националната програма „Асистенти на хора с увреждания“, незачитане на личното желание и конкретните потребности на хората с увреждания, които искат да ползват услугата; с влошаване на качеството

на социалните услуги, предоставяни в специализирани институции.

Социално подпомагане: Голям брой жалби са свързани с откази за социално подпомагане – жалби относно целево подпомагане по реда на Наредба № 5 за условията и реда за отпускане на целеви помощи за отопление, като особена чувствителност и недоволство проявяват хората, които надвишават диференцирания минимален доход само с един-два лева; откази за отпускане на еднократни помощи за задоволяване на инцидентно възникнали здравни, образователни и др. нужди по реда на чл. 16, ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане; срещу спиране на интеграционните добавки по реда на чл. 42 от Закона за интеграция на хората с увреждания или отказ за отпускане.

Права на хората с увреждания: Продължават оплакванията, свързани с работата на органите на медицинската експертиза, нарушения на правата на хората, настанени в специализирани институции, лошо качество на грижи, финансови нарушения, липсата на достатъчно специализирани институции за настаняване на хора с умствени увреждания, ограничени възможности за трудова реализация, особено за хора с умствени увреждания, липса на разбиране от страна на работодателите и др.

Права на децата: Сред очертаващите се проблеми при работата по жалби за деца са:

- физическо или психическо насилие над

дете, упражнено от негов роднина или близък;

- нарушени права на децата в специализирани институции, особено на децата с увреждания. Лошо качество на грижи, липса на специализирано медицинско обслужване;
- нарушен режим на лични отношения с детето от страна на единия родител или дядо и баба;
- недоволственост от действията, предприети от органи по закрила – съмнения за субективно изготвяне на социални доклади за родителски капацитет, изискани от съда, видимо разминаване в информацията на социални доклади и обвинения за формално отношение;
- липса на подкрепящи модели за социализация на младежи, напускащи домовете за деца;
- неподготвена реинтеграция на деца в биологичните им семейства, след която децата отново са върнати в домовете;
- недоволство от Постановление № 38 на Министерски съвет за определяне границите за присъдени издръжки за дете;
- тромави процедури при осиновяване и др.

Основни права и свободи (11%)

Кратка характеристика на нарушенията:

Жалби и сигнали, свързани с пенитенциарната система: През 2007 г. броят

на жалбите от лица, изтърпяващи наказание „лишаване от свобода“, и такива с мярка за неотклонение „задържане под стража“ се увеличи. Увеличението се дължи преди всичко на извършените от омбудсмана проверки в пет места за лишаване от свобода и организирани в тях приемни.

Част от жалбите и сигналите на лишени от свобода са извън правомощията на институцията, тъй като са свързани с искания за преразглеждане или отмяна на влезли в сила присъди.

Друга част от жалбите се отнасят до битовите и хигиенни условия, липсата на трудова заетост, налагането на дисциплинарни наказания, предпоставките за предсрочно освобождаване, режимът за контакти с външния свят, медицинското обслужване и грижи в българските затвори. Омбудсманът се запозна с повечето от проблемите на пенитенциарната система по време на инспекциите и обяви публично констатациите, изводите и препоръките в специален доклад (виж Приложение 2 към този доклад).

Жалби и сигнали, свързани с администрацията на съдебната власт: Оплакванията в тази сфера са основно за неправомерно прекратени или забавени съдебни дела и прокурорски преписки. Голяма част от тази група жалби и сигнали са свързани с действия и/или бездействия на държавни и частни съдебни изпълнители и нотариуси.

Административно обслужване (5%)

Кратка характеристика на нарушенията:

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

Важно е да отбележим, че в много от случаите, когато гражданите желаят предоставянето на административни услуги, свързани с реализация на техни права, подават заявления до съответната администрация, без да са описани подробно, без приложени съответни и необходими документи и не се интересуват както от тяхното по-нататъшно движение, така и от задълженията, които имат съгласно нормативните изисквания. Посочените обстоятелства възпрепятстват администрацията да предостави бързо и добро административно обслужване на тези граждани, което довежда много често до нежелателни конфликти между

двете страни в административното производство, които не решават възникналия проблем.

Здравеопазване (4%)

Кратка характеристика на нарушенията:

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

Има жалби с обвинения в лекарска грешка, с недоволство от грубо отношение.

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

Обществен ред и сигурност (4%)

Кратка характеристика на нарушенията:

Проблемите, за които сигнализират

гражданите, продължават да са основно за нарушаване на обществения ред и сигурност от заведения за обществено хранене. Има жалби срещу работата и действията на органите на МВР и др.

Образование (2%)

Кратка характеристика на нарушенията:

Оплакванията в областта на образованието са свързани основно с въвеждането на държавните зрелостни изпити, нелегитимните университети, съдбата на българските училища в чужбина, оптимизирането на училищната мрежа. Пред омбудсмана се поставят и въпроси, свързани с децата със специални образователни потребности и възможностите, които им се предоставят за професионална квалификация. Има и оплакване във връзка с оценката на Националната агенция за оценяване и акредитация за специалността "Начална училищна педагогика с ромски език" на Великотърновския университет.

Неизпълнение на съдебни актове (2%)

Кратка характеристика на нарушенията:

Оплакванията основно се отнасят до неизпълнени съдебни решения по трудовоправни спорове за възстановяване на работа, изплащане на обезщетения, неизпълнени съдебни актове от административни органи и търговски дружества във връзка с реституцията и

възстановяване на собствеността.

Опазване на околната среда (2%)

Кратка характеристика на нарушенията:

Преобладаваща част от жалбите са свързани отново с недостатъчната информираност на гражданите по въпроси, свързани с опазването на околната среда, предоставянето на концесии, без да се отчита мнението на засегнатото население, и недостатъчният последващ контрол от Регионална инспекция по опазване на околната среда и Басейнова дирекция по отпадъчните концесии. Има оплаквания също от процедурите по прецизиране на границите на парк Витоша, определяне границите на парк Странджа, инвестиционните намерения за курорта Паничище – Езерата – връх Кабул и сигнали за незаконно изсичане на гори. Все повече граждани се оплакват от поддържането и почистването на паркове и грижите за дълготрайната декоративна растителност.

ПОСТЪПИЛИ ЖАЛБИ И СИГНАЛИ ДО 31.12.2007 Г., ПО КОИТО ПРОВЕРКИТЕ СА ПРИКЛЮЧИЛИ

По 4556 (71%) жалби и сигнала от постъпилите от м. април 2005 г. до 31.12.2007 г. проверката на омбудсмана е приключила.

Жалби и сигнали, по които проверката е приключила, по категории на нарушенията (фиг. 15 от Приложение 1 към този доклад)

- Проблеми на собствеността – 34%;

- Социални дейности – 19%;
- Обществени услуги – 10%;
- Основни права и свободи – 9%;
- Административно обслужване – 6%;
- Обществен ред и сигурност – 5%;
- Здравеопазване – 4%;
- Неизпълнение на съдебни актове – 3%;
- Образование – 2%;
- Опазване на околната среда – 1%.

Жалби и сигнали, приключени

поради липса на законово

основание за разглеждане (фиг. 16 от Приложение 1 към този доклад)

Немалка част от жалбите и сигналите на гражданите не могат да бъдат разглеждани и институцията на омбудсмана не може да предприема действия поради липса на законови основания.

Основно това са оплаквания, които засягат работата на съдебната власт по същество, а отправените искания са за намеса във „вътрешното убеждение“ на магистрати от различни нива на съдебната система, което е абсолютно недопустимо.

Могат да се посочат дори примери за искания за намеса от страна на омбудсмана на Република България по действия или бездействия от страна на чуждестранни правораздавателни органи.

Освен това гражданите се обръщат към омбудсмана с искане за намеса в частноправни спорове. Характерни и най-често срещани са сигналите, свързани с взаимно-

отношенията на съсобствениците на етажна собственост, които се регулират от Закона за собствеността (ЗС) и Правилника за управлението, реда и надзора в етажната собственост (ПУРНЕС). В тези случаи на жалбоподателите се разясняват правомощията на Общото събрание на етажната собственост съгласно ПУРНЕС и какви са възможните действия, които могат да предприемат.

Причина за постъпването на подобни жалби вероятно е недостатъчната информираност на гражданите за правомощията на омбудсмана, както и прекомерните очаквания или високият авторитет на институцията, която според част от гражданите е „всевластен“ орган или „последна инстанция“.

Поради липса на законово основание 1026 жалби и сигнала не са приети за разглеждане на основание чл. 25, ал. 3 от Закона за омбудсмана и чл. 9, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана.

От тях:

- Искане за преразглеждане или отмяна на влезли в сила съдебни решения – 33%;
- Произнасяне по проблеми, които са предмет на съдебен спор – 24%;
- Гражданскоправни спорове – 22%;
- Намеса в работата на прокуратурата и следствените органи – 12%;
- Липса на конкретно искане – 4%;
- Искане омбудсманът да ги представлява в съдебен процес – 2%;

- Въпроси в компетенциите на Народното събрание – 2%;

- Искане за произнасяне по действия, извършени преди повече от 2 години – 1%.

Често в жалбите липсва информацията, че проблемът е предмет на съдебен спор или има съдебно решение. Тези обстоятелства се установяват в процеса на проверката. В някои от случаите констатираме, че гражданите умишлено спестяват тази информация.

С 11% е нараснал броят на жалбите от граждани, които очакват омбудсманът да се намеси за разрешаване на частноправни спорове.

Институцията на омбудсмана има вече трайно установена практика да предприема проверки по жалби, дори когато оплакването се отнася до нарушение, извършено преди повече от две години (което според закона не подлежи на разглеждане) или жалбата е недопустима по други формални критерии. Всеки отделен случай се разглежда внимателно и се търсят възможности за съдействие и решаване на конкретния проблем, когато той е повдигнат справедливо.

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

Общата констатация е, че държавни-

те и общинските органи и техните администрации, към които омбудсманът е отправил конкретни искания и препоръки, по правило се съобразяват с тях.

През 2007 г. със значителна част от администрациите, във връзка с чиято дейност омбудсманът е бил сезиран, бяха преодолен първоначалните трудности. Установени са конструктивни отношения, които спомагат за по-бързото и ефикасно разглеждане и решаване на проблемите на гражданите.

Омбудсманът полага усилия за по-активно прилагане на различни методи на взаимодействие, което спестява време както на администрацията, така и за постигане на резултат от проверките. В това отношение определена роля изиграха и организираниите от омбудсмана регионални срещи с представители на местните органи на самоуправление и децентрализираните структури на изпълнителната власт. Те допринесоха за по-пълното разбиране на същността на дейността на омбудсмана като посредник при решаване на спорове, за ролята му за подобряване на ефективността на публичната администрация и за преодоляване на лоши административни практики, корупционни предпоставки и други негативни явления в отношенията между гражданите и администрацията.

Примери за бързо и ефикасно решаване на проблемите, които омбудсманът поставя от името на гражданите, като

се използват различни методи на взаимодействие, са:

- Министерство на образованието и науката;
- Министерство на транспорта;
- Национален осигурителен институт и неговите поделения. Важно е да се отбележи, че над 90% от случаите се решават чрез пряк контакт с администрацията – със среща или телефонен разговор.
- Агенция за социално подпомагане и дирекции „Социално подпомагане“;
- Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“;
- Агенция по заетостта;
- Централна комисия по политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица към Министерство на правосъдието;
- Държавна агенция за закрила на детето.

Такъв подход вече успешно се използва и за проверки по жалби и сигнали на граждани, свързани с предоставянето на обществени услуги, като например „ЧЕЗ Електро България“ АД.

Такива примери също са:

Министерство на правосъдието

С подписания с Министерството на правосъдието протокол на националния омбудсман и упълномощени негови представители се предоставиха редица конкретни възможности и механизми за

контрол, които не са предвидени пряко, а в някои отношения дори надхвърлят уредбата в Закона за изпълнение на наказанията, като например:

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

Подписаният протокол подпомогна извършените през 2007 г. проверки в пет места за лишаване от свобода. Важен акцент при тези проверки беше създаването на сътрудничество между затворническата администрация и представителите на омбудсмана. В тази връзка посещенията в местата за лишаване от свобода са показателни за взаимодействието между инспектиращия екип и администрацията на затворите. Представителите на омбудсмана получиха пълно съдействие и достъп до всички обекти, предмет на проверките, както и самостоятелност при провеждане на разговорите с лишените от свобода.

Работата с Главна дирекция „Изпъл-

нение на наказанията“ и отделните затворнически администрации може да бъде оценена като положителна. Създадените формални и неформални връзки между представителите на омбудсмана и затворническата администрация способстват за бърза и ефективна комуникация и разрешаване на възникнали въпроси и проблеми на лишени от свобода, които са изпратили жалба до омбудсмана.

По отношение на подаваните жалби до институцията от лишени от свобода е важно да се отбележи, че след подписване на протокола за взаимодействие кореспонденцията с тези лица е в запечатани пликове, въпреки че омбудсманът не е сред визираните в чл. 37, ал. 2 от ЗИН органи, до които лишените от свобода могат да изпращат писма в запечатани пликове.

Министерство на вътрешните работи

Взаимодействието между органите на МВР и омбудсмана е с висока степен на оперативност при извършване на проверки по искане на омбудсмана на Република България и бързина на отговорите по извършваните справки.

Проверките по жалбите, свързани с действия на полицейски органи, са насочени диференцирано към различни нива на управление в МВР, в зависимост от обществената значимост на случая, нивото на компетентност, очакваните мерки по него и оперативността

на съответните органи. Добро взаимодействие съществува на всички нива в МВР – министър, директори на дирекции, областни дирекции и т.н.

Добрата работа с органите на МВР предшества подписания протокол за взаимодействие между двете институции.

Министерство на околната среда и водите

Настъпна известна положителна промяна в поведението на МОСВ след огласената оценка на омбудсмана за работата на Министерството и осъществения по-близък контакт с експерти от Министерството.

Огласените със Становището на омбудсмана във връзка с Европейската екологична мрежа Натура 2000 от 09.02.2007 г. препоръки бяха взети предвид, като например:

- изработи се план за провеждане на разяснителна кампания на местно ниво;
- с решение на Министерския съвет от първоначалния списък на защитените зони бяха изключени населените места и селищните образувания, както и територии от първостепенен обществен интерес;
- за доуточняване и прецизиране на защитените зони Министерството сключи договор с учени от Българската академия на науките;
- за установяване и поддържане на еко-

логичната мрежа в страната и с цел укрепване административния капацитет в Министерството се формира нов отдел Натура 2000;

- в момента се изготвя стратегия за запознаване на населението с предстоящите проектозаповеди на министъра на околната среда и водите;
- прие се Наредба за условията и реда за извършване на оценка за съвместимостта на плановете, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони.

Главна прокуратура и структурните звена на прокуратурата

В много от случаите по подадени от омбудсмана сигнали се образуват прокурорски проверки в т.ч. и по оплаквания за бездействие на прокуратурата по подадени сигнали за извършено престъпление.

Областна администрация област София

Омбудсманът приложи нестандартен подход за преодоляване на неефективната комуникация с администрацията на омбудсмана по проверки по жалби на граждани като забавяне на предоставяне на искана информация, несъобразяване с препоръки за предприемане на действия по повод зачестили случаи, в които граждани негодуват срещу бездействието на Областна администрация – София във връзка с подадени от тях молби, в някои

от случаите – преди повече от една година, като извърши проверка на място „под прикритие“. Следва да отбележим, че в резултат към момента работата с областната администрация по жалби на репресирани лица или техни наследници, свързани с непроизнасянето ѝ на решения в срок, се осъществява много ползотворно, основно с преки контакти.

Дирекция за национален строителен контрол

Дирекцията изпълнява препоръките ни за извършване на проверки за незаконно строителство, като в повечето случаи дава указания и срокове до съответните РДНСК за проверки за незаконно строителство и други проблеми, поставени в жалбите на гражданите.

Регионална инспекция по околната среда и водите – София

Конструктивно и ангажирано участие в проверки на омбудсмана.

Служба по геодезия, картография и кадастър – Шумен

След намесата на омбудсмана със съдействието на началника на службата се издадоха нови скици за имотите не само на жалбоподателя, но и на още десетина граждани, като са сменили кода по начин на предназначение.

Редица общински служби „Земеделие и гори“

Израдохме ефективни и полезни механизми за сътрудничество с общинските

служби по земеделие и гори, посрещаме очакванията на гражданите за отговор в разумен срок и по този начин се гарантира обективност при проверките по възстановяването на земеделските земи и гори от горския фонд.

Трябва да се подчертае отзивчивостта на тези органи и техният принос за всестранно изясняване на повдигнатите въпроси.

Общински органи и техните администрации

Положителен пример за много добро взаимодействие и съобразяване с препоръките на омбудсмана са: Общинският съвет на община Мадан, община Павликени, община Белене.

Положителен пример за своевременно и точно отзоваване на проверката на омбудсмана е кметът на Община Плевен, който ни предостави много пълна документация по проблем на група граждани.

Община Варна – в определени случаи като приемането на наредба на Общински съвет – Варна, регламентираща изискванията към шума, предизвикан от домашни дейности, след съвместна проверка от инспектори „Екологичен контрол“ от сектор „Контролни дейности“ при район „Одесос“ и специалисти от РИОКОЗ.

Община Пазарджик – изпълнение на поетите пред омбудсмана ангажименти по почистването на Телки дере във връзка с наводнението в село Гелеменово след проведената среща и съвместна

проверка с директорите на областната дирекция „Гражданска защита“ и областна дирекция „Напоителни системи“.

Район „Триадица“, Столична община – за проявено индивидуално отношение по жалба и изпълнена препоръка от омбудсмана за търсене на позитивен път за решаването на проблема на болна от рак жена, която бе върната в общинското жилище, въпреки че не отговаря на условията на Наредбата.

Община Севлиево, съвместно с дирекция „Социално подпомагане“ – по препоръка на омбудсмана и с общите усилия на органа на местно самоуправление и социалната служба се извърши ремонт на къщата на възрастен мъж с висока степен на неподвижност.

НЯКОИ КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ ПО КАТЕГОРИИ НА НАРУШЕНИЯТА

Проблеми на собствеността

Устройство на територията и незаконно строителство

- Оплакване срещу кмета на район „Красна поляна“ за предизвестие за едностранно прекратяване на договорните отношения по договора за наем на общински нежилищен имот, тъй като Столична община е сключила договор за замяна за терена.

По повод на оплакването на гражданина при извършената проверка констатирахме, че не е приета нова наредба съгласно изискванията на чл. 56, ал. 2 от Закона

за устройство на територията, който предвижда, че за преместваеми обекти се издава разрешение за поставяне по ред, установен с наредба на общинския съвет.

По препоръка на омбудсмана Столичен общински съвет с Решение № 24 по Протокол № 4 от 20.12.2007 г. прие Наредба за преместваемите обекти, за рекламните, информационни и декоративно-монументални елементи и за рекламната дейност на територията на Столична община.

- Оплакване срещу РДНСК Пловдив във връзка с имотен спор и незаконно строителство.

След извършената проверка по изнесените в жалбата данни за незаконно строителство и по препоръка на омбудсмана ДНСК издаде заповед за премахване на незаконния строеж.

Възстановяване на земеделските земи и горите и земите от горския фонд

- Оплакване срещу отказ на Общинска служба по земеделие и гори – Овча купел да възстанови право на собственост на земя по чл. 19 от Закона за земята.

След настойчивата препоръка на омбудсмана до Министерството на земеделието и продоволствието, Областна дирекция „Земеделие и гори“ – София и Общинската служба по земеделие и гори – Овча купел ОСЗГ постанови решение № 5482/20.07.2007 г. за признато право на собственост на земя по чл. 19 от ЗСПЗЗ и през м. октомври издаде реше-

ние за възстановено право, придружено със скица за имота.

- Жалба срещу отказ на Областна дирекция "Земеделие и гори" – Шумен, Общинска администрация – Шумен и ОСЗГ – Шумен да отстранят допуснатата техническа грешка при изработването на картата на възстановената собственост по реда на ЗСПЗЗ в м. Чеур дере, землище на гр. Шумен.

При проверката се установи, че отговорните органи не са положили достатъчно усилия за отстраняване на допуснатата техническа грешка при изработването на картата на възстановената собственост по реда на ЗСПЗЗ в м. Чеур дере, землище на гр. Шумен, като вместо като „територия, заета от населени места извън регулация и съществуваща собственост преди земеразделяне“, тази територия е отразена като земеделска земя, предназначена за селското стопанство и земя, по вид собственост – стопанисвана от общината.

Службата по геодезия, картография и кадастър – гр. Шумен се съобрази с препоръките на омбудсмана и смени кода по начин на трайно ползване на населено място извън регулация (урбанизирана територия).

На жалбоподателката беше преиздадена скица за имота като урбанизирана територия. От този положителен резултат се възползваха и другите собственици на имоти, които се сдобиха с констативни нотариални актове.

- Оплакване срещу Общинска администрация – Родопи и Областна ад-

министрация – Пловдив за отказ да отстранят допуснатата грешка в плана на новообразуваните имоти в територия по § 4 от ПЗР на ЗСПЗЗ в землището на с. Дедево, община Родопи, констатирана от геодезическо заснемане, въпреки многогодишната кореспонденция.

По препоръка на омбудсмана кметът на община Родопи и областната администрация на област Пловдив предприеха съответните действия, разгледана е скицата проект за изменение и са започнали процедурите по измененията на плана на новообразуваните имоти.

- Оплакване срещу Общинска администрация – Димово, област Видин – за отказ да издаде удостоверение и скица по чл. 13, ал. 4, 5 и 6 и чл. 13а от ППЗСПЗЗ във връзка с възстановяване на собственост в урбанизирана територия на с. Воднянци, доказана с емлячен регистър от 1949 г.

След извършената проверка Общинска служба по земеделие и гори – Димово се съобрази с препоръките на омбудсмана и обяви за нищожно решението от 1993 г. Издаде ново законосъобразно решение № 05/06.11.2007 г., с което призна правото на собственост и поиска от общинската администрация служебно да издаде удостоверение и скица.

Проблеми на собствеността – други

- Оплакване срещу неизпълнение от Национална компания „Железопътна

инфраструктура“ на задълженията им в качеството на собственици на апартамент в жилищна сграда – етажна собственост.

С посредничеството на омбудсмана на организираната среща на представители на Национална компания „Железопътна инфраструктура“ и жалбоподателя се постигна договореност за начина и сроковете, в които компанията ще изпълни своите задължения.

- Оплакване срещу заповед на кмета на Столична община за отмяна на заповеди за възстановяване собствеността върху одържавени недвижими имоти.

При проверката се установи, че кметът на Столична община е отменил заповеди от 1993 г. за отписване от актовете книги за държавна собственост отчужден от жалподателя имот и му го възстановява в нарушение на Закона за държавната собственост.

След намесата на омбудсмана и отправените препоръки към областния управител на област София, незаконно издадената заповед на кмета на Столична община беше отменена и правата на гражданина – възстановени.

- Оплакване от Сдружение с нестопанска цел „Съюз на собствениците“ – Слънчев бряг срещу въведен платен пропускателен режим в курортния комплекс Слънчев бряг със Заповед № 8 от 27.04.2007 г. на изпълнителния директор на „Слънчев бряг“ АД на територията на курортен комплекс

Слънчев бряг – изток от 01.06.2007 г. до 30.09.2007 г.

По искане на омбудсмана до министъра на икономиката и енергетиката, главния прокурор и изпълнителния директор на „Слънчев бряг“ АД се отмени незаконосъобразния платен контролно-пропускателен режим в курортен комплекс Слънчев бряг и барьерите са премахнати.

С посредничеството на омбудсмана за постигане общоприемливо решение, свързано с нормалното функциониране на комплекс Слънчев бряг, се организира среща между кмета на община Несебър, представители на полицията в гр. Несебър и на ръководствата на „Слънчев бряг“ АД и Съюза на собствениците в КК Слънчев бряг. След проведените обсъждания се стигна до подписване на меморандум относно предприемане на бъдещи действия.

- Оплакване срещу община Стражица за неполучено обезщетение за отчужден недвижим имот в продължение на 20 години.

При направената проверка в община Стражица се установи, че имотът на г-жа Русева е отчужден през 1989 г. на основание чл. 95 от Закона за Териториално и селищно устройство на територията, като в обезщетение ѝ се предоставя апартамент, който и до момента тя не е получила.

С посредничеството на омбудсмана и отправените препоръки към кмета на община Стражица за довършване на обезщетителното производство за

почна процедура по обезщетяването на жалбоподателката и е на етап оценяване на имота, който ѝ е бил определен в обезщетение.

- Оплакване срещу действия на администрацията на район „Студентски“, с които е актувана като общинска собственост сграда, в която се помещава читалище „Възраждане“.

При проверката се установи, че в нарушение на закона за държавната собственост кметът на район „Студентски“ е актувал като общинска собственост сградата, в която се помещава читалище „Възраждане“. По препоръка на омбудсмана областният управител отмени акта на кмета на района.

В Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост трябва ясно да се регламентира обявяването на имоти като държавни, съответно общински, с което ще се избегнат дългите съдебни процедури за доказване на вида на собствеността.

- Оплакване срещу Столична община за спиране на процедура за продажба на общинско жилище по молба на живущите в него след изменение на нормативната уредба, уреждаща тези въпроси.

При проверката се установи, че процедурата за закупуване на общинско жилище в режима на тогава действащата нормативна уредба. Преди да бъде завършена процедурата, нормативната уредба е изменена и съобразно новите условия, на които трябва да отговарят

кандидатите, община София е направила мълчалив отказ за продажба. Община София се съобрази с препоръката на омбудсмана и включи жилището отново в списъка за продажба. Така се даде възможност на жалбоподателката да кандидатства за него.

Социални дейности

Трудови права и заетост

- Отказ на Министерство на финансите да изплати присъдени суми по издаден изпълнителен лист.

След извършената проверка и направената препоръка от омбудсмана за предприемане на необходимите действия за решаване на проблема на жалбоподателя бяха изплатени всички суми, които работодателят е осъден да заплати съгласно издадения изпълнителен лист.

- Отказ за издаване на удостоверение – обр. УП-30 за трудов стаж от авиокомпания „Хемус еър“ без заплащане в нарушение на Кодекса на труда.

По препоръка на омбудсмана и след доста продължително настояване на жалбоподателя беше издадено безплатно от осигурителя исканото удостоверение – обр. УП-30 за трудов стаж.

Права по Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица

- Оплакване срещу Централната комисия за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица към Министерство на правосъдието

относно непроизнасяне на решение в разумен срок за наличие на репресия.

При проверката се установи, че подагелното през м. февруари 2005 г. искане до областния управител на област Добрич за изплащане на еднократно обезщетение на репресирано лице за претърпяна от него незаконна репресия, съгласно чл. 2, т. 5 от ЗПГРРЛ е изпратено до Централна комисия за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица за произнасяне по компетентност поради липса на категорични данни, свързани с вида и продължителността на претърпяната репресия. Комисията не се е произнесла в продължение на две години.

По препоръка на омбудсмана да се спазва правото на гражданите да получат сприведливо и в разумен срок административно обслужване Централната комисия се произнесе със становище в полза на жалбоподателя, на когото се изплати еднократното обезщетение.

Трябва да се подчертае, че Централната комисия за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица към Министерство на правосъдието с готовност оказва съдействие при решаването на редица случаи, включително и с професионално и компетентно становище, откликва при извършваните от омбудсмана проверки, предоставя исканата информация.

Социални услуги

- Оплакване срещу качеството на соци-

алните услуги, предоставяни от домашен социален патронаж – гр. Видин.

Установи се, че общината не осъществява контрол за качеството на социалните услуги. Този контрол за спазване на стандартите на социалните услуги се осъществява от дирекциите „Социално подпомагане“, което на практика не се прави.

В резултат на отправената препоръка от омбудсмана за предприемане на необходимите действия значително е повишено качеството на социалната услуга, която ползва жалбоподателят. Като гаранция е въведено изискването на Регионалната дирекция „Социално подпомагане“ експерт от направление „Социални дейности“ да посещава жалбоподателят веднъж седмично и да следи за качеството на социалната услуга.

От страна на Регионалната дирекция „Социално подпомагане“ се предприеха и други дейности за подкрепа – жалбоподателят беше включен в Националната програма „Асистенти за хора с увреждания“ и му се осигури социален асистент.

Домашният социален патронаж като комплекс от социални услуги, предоставяни по домовете, е общинска дейност и се финансира от бюджета на общината. Същевременно общините не осъществяват контрол за качеството на социалните услуги. Този контрол за спазване на стандартите на социалните услуги се осъществява от дирекциите „Социално подпомагане“, което не винаги се прави.

Следва да бъдат вменени ясни отговорности на общините за контрол на предоставяните от тях социални услуги.

- Оплакване срещу включване на добавката чл. 9 от Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица при определяне на размера на таксата в дом за възрастни хора с физически увреждания, гр. Стара Загора.

В резултат на препоръката на омбудсмана за отстраняване на допуснатото нарушение при определяне на таксата директорът на дома издаде веднага заповед, с която се коригира таксата на гражданина, а надвзетите суми бяха върнати. Гражданинът получи личните извинения за грешката от директора на дома.

При настаняването на хора в специализирани институции трябва да се информират по подходящ начин не само за реда в дома, а и за таксите, които плащат и как те се формират.

- Оплакване срещу качеството на предоставяните социални услуги в Дом за възрастни с физически увреждания, с. Ловско, област Разград, и финансовата отчетност в дома.

При проверката се установи, че настаненият в дома болен мъж не получава качествени социални и здравни услуги. Не се извършват включените в програмата му рехабилитационни дейности. Установи се още, че няма отчетност на парите, които остават от пенсията на болния след заплащане на таксата за дома.

След направените препоръки на омбудсмана е наложено административно наказание на директора на дома, като е издадено и наказателно постановление от Агенцията за социално подпомагане за парична глоба. Изготвен е констатиращ протокол, в който има конкретни предписания за отстраняване на констатираните пропуски и нарушения, както и е посочен срок за тяхното отстраняване.

- Оплакване срещу Агенцията за социално подпомагане и Регионална дирекция „Социално подпомагане“ – гр. Варна за отказ за включване в Националната програма „Асистенти на хора с увреждания“, компонент „личен асистент“.

При проверката се установи, че жалбоподателката не отговаря на изискванията, посочени в програмата. Нейният доход надвишава с 10 лв. определеният минимален доход. Изготвеният доклад за включване в програмата по изключение не е приет от АСП. Отчитайки здравословното състояние на жалбоподателката, по препоръка на омбудсмана да се приложат други възможности за подкрепа ѝ се осигури услугата „социален асистент“.

- Оплакване срещу мъчалив отказ на Агенцията за социално подпомагане и Регионална дирекция „Социално подпомагане“ – гр. Варна за включване в Националната програма „Асистенти на хора с увреждания“, компонент „личен асистент“.

При проверката се установи, че не са спазени сроковете за придвижване на документите от Регионалната дирекция към Агенцията за социално подпомагане.

По препоръка на омбудсмана съпругата на жалбоподателя е назначена като личен асистент.

Социално подпомагане:

- Оплакване срещу Регионална дирекция „Социално подпомагане“ – гр. Разград относно целевото подпомагане на пострадали жители от гр. Цар Калоян от наводнението по реда на Постановление № 216 на Министерски съвет.

При проверката констатирахме, че хората не са били информирани по подходящ начин за видовете подпомагане и институциите, които ги предоставят.

Във връзка с констатираните неудачи при предоставянето на помощи на пострадали жители на гр. Цар Калоян по препоръка на омбудсмана Агенцията за социално подпомагане направи корекции в подпомагането за ефективна и целесъобразна подкрепа на хората. Удължи се срока за закупуване на техника. Откри се приемна в Цар Калоян, в която бяха консултирани всички желаещи.

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

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

Други социални дейности

- Оплакване срещу Агенцията за социално подпомагане за проблеми при прилагане на Националната програма „В подкрепа на майчинството“.

При проверката се установи, че липсват ясни правила за координация между институциите, които поставят кандидатстващите в неравностойно положение и създават бюрократични пречки.

В резултат на препоръката на омбудсмана беше подписано споразумение за предоставяне на информация от Агенцията за социално подпомагане към Националния осигурителен институт за сключените и прекратени договори с безработни лица по програмата. По силата на споразумението регионалните дирекции „Социално подпомагане“ се задължават да предоставят на Осигурителния институт ежесечна информация за безработните лица, с които са сключени или прекратени трудовите договори. Агенцията за социално подпомагане даде конкретни указания на териториалните структури за уеднаквяване на практиката. С указанията се изпратиха и образци на документи във връзка с изпълнението на програмата. В указанията се включиха и всички въпроси по Кодекса на труда, по които омбудсманът направи бележки. Всички указания, образци на договори и декларации се

публикуваха на интернет страницата на Агенцията за социално подпомагане и Агенцията по заетостта.

- Оплакване срещу мъчалив отказ на район „Връбница“, Столична община на многогодишна молба за настаняване в общинско жилище.

При проверката се установи, че жалбоподателката отговаря на условията за настаняване в общинско жилище, включена е в годишните списъци и въпреки това чака години наред. След мотивираната препоръка на омбудсмана, на основание Наредбата за общински жилища и картотеката на жалбоподателката, тя беше настанена в общинско жилище.

Права на децата

- Оплакване срещу незаконосъобразни действия на служители на ОЗ РПУ – СДП София по изпълнение на съдебно решение, касаещо дете.

В хода на проверката установихме, че при изпълнение на служебните си задължения полицейските служители са допуснали грешки, като са взели детето от бащата на основание съдебно решение, което не е влязло в сила. При тази акция са травмирали детето, като са го дърпали, за да го откъснат от бащата и така са го предали на майката. След известен период от време детето и майката са обявени за национално издирване.

Министърът на вътрешните работи наложи дисциплинарни наказания на виновните служители.

При многобройните жалби, свързани с родителска отговорност и правото на лични отношения с децата, се констатира, че най-често потърпевшата страна са децата, които страдат от влошените лични отношения между родителите си. Не са редки случаите, при които констатираме, че децата се използват от родителите, за да воюват един с друг.

- Оплакване срещу район „Витоша“ за отказ да предприеме действия за настаняване в общинско жилище на майка и две малолетни деца, за които Държавната агенция за закрила на детето е констатирала, че са деца в риск.

Установихме, че майката е избягала от бащата на децата си поради домашно насилие и се крие от него поради заплахи за убийство. Няма финансови средства да наеме квартира на свободен наем и от отдел „Закрила на детето“ са ѝ съобщили, че ще вземат децата и ще ги настанят в институция. Въпреки настояването на Държавната агенция за закрила на детето, общината не е предприела действия с мотив, че тя не отговаря на условията в Наредбата за настаняване в общинско жилище.

По препоръка на омбудсмана отново да се преразгледа решението за отказ кметът на район „Витоша“ изпълни поетия ангажимент и реши жилищния въпрос.

При работата ни по жалби на граждани, свързани с домашно насилие и липса на условия за живот и подкрепа на

майката и децата, установихме, че липсват действащи механизми за подкрепа на жени и деца, пострадали от насилие.

- Оплакване срещу отказ на Дирекция „Социално подпомагане“ – зр. Искър, област Плевен, да изплати месечните помощи по Закона за семейните помощи за деца.

При проверка констатирахме, че социалната служба не е приложила всички нормативни възможности за изплащане на семейните помощи за деца, отчитайки специфичността на конкретния случай.

По препоръка на омбудсмана се предприеха всички действия от Дирекцията за реализиране на правата по Закона за семейните помощи за деца.

Оценяваме като необходимо извеждането на индивидуалния подход като водещ принцип при предоставяне на социална подкрепа от държавата и предоставяне на по-големи правомощия на социалните работници при вземане на решения.

- Оплакване срещу отдел „Гражданска регистрация“ за отказ за издаване на акт за раждане на дете след припознаване от бащата.

Установи се допуснат пропуск от служител на ЕСГРАОН – район „Витоша“, поради който е отказана административната услуга. При проверката се констатира небрежно отношение от служителите към гражданите.

След намесата на омбудсмана актът за раждане е издаден.

Обществени услуги

Топлоснабдяване

- Оплакване срещу изравнителните сметки за периода 2006–2007 г. на сградите на ул. „Джовани Горини“ № 2 и № 4, ползващи една абонатна станция.

Проверката на омбудсмана установи, че общата и индивидуалните сметки от 14.08.2007 г. за отоплителния период 2006–2007 г. на двете сгради са изготвени от „Техем Сървисис“ ООД по неверни изходни данни като:

- генградуси – 2478 вместо 2437
- дни за отопление – 365 вместо 179
- проектна мощност за отопление на двете сгради – 1000 КВт вместо 245,31 КВт.
- средна външна температура за периода – +15 градуса вместо +5,38 градуса
- Изчислена външна температура – минус 12 градуса вместо минус 16.

В резултат на грешните изходни данни изчислените суми за отопление в индивидуалните изравнителни сметки на 28 потребители в двете сгради са неверни.

По препоръка на омбудсмана „Техем Сървисис“ ООД изготви и предаде на потребителите от двете сгради втора коригирана обща и индивидуални изравнителни сметки от 24.09.2007 г.

- Многобройни оплаквания срещу фирмите за дялово разпределение.

Установи се, че фирмите за дялово разпределение не са предоставяли на потребителите чрез упълномощеното лице обща изравнителна сметка на сградата, разпределена по имоти, както и индивидуални и общи изравнителни сметки за неотоплителния период от 01.05.2006 г. – 30.09.2006 г. В нарушение на чл. 34 и чл. 35 от „Общите условия на договорите между Топлофикация – София и фирмите за дялово разпределение“.

По препоръка на омбудсмана се предприеха действия за предоставяне на обща изравнителна сметка на сградите.

Електроснабдяване

- Оплакване срещу „ЧЕЗ Електро България“ АД – Плевен за искано заплащане на електрическа енергия.

При проверката се установи, че поради грешно отчитане на електроизмервателен уред от служител на „ЧЕЗ Електро България“ АД гражданка не е могла да усвоява пълно в течение на няколко месеца отпуснатата ѝ целева помощ за отопление с електрическа енергия. След откриване на грешката от нея е поискано да покрие със собствени средства действителния по-висок разход на енергия.

Препоръката на омбудсмана „ЧЕЗ Електро България“ АД – Плевен да поеме за своя сметка дължимата от гражданката сума, натрупала се поради грешката на негов служител, и да не прехвърля

отговорностите си на гърба на потребителя, дружеството, макар и с неуголство, изпълни.

- Оплакване от работодателска организация „Съюз за стопанска инициатива“ за нарушения относно формата и начина на предоставяне на сметките на абонатите на дружествата „Топлофикация – София“ АД, София, и „Електроразпределение – Столично“ АД, София.

При проверката се установи, че сметките са вид кореспонденция между дружествата и абонатите, в която се съдържат лични данни и е недопустимо те да бъдат изпращани до тях без да са поставени в непрозрачни и запечатани пликове.

Препоръките на омбудсмана, дадени със Становище до ръководствата на дружествата „Топлофикация – София“ АД и „Електроразпределение – Столично“ АД, да преустановят нарушаването на правата на гражданите и да осигурят спазването на всички законови изисквания за предоставяне и защита на личните данни на абонатите си, като изпращат сметките–данъчни фактури за изразходвана топлинна или електроенергия в непрозрачни и запечатани пликове, са изпълнени.

- Оплакване срещу „ЧЕЗ Електро България“ АД – гр. Плевен, във връзка с неправилно отчитане на показанията на електромер, довело до щети за абоната.

При извършената проверка в подразделението на „ЧЕЗ Електро България“ АД

В гр. Плевен се установи, че поради грешно отчитане на консумираната електрическа енергия, жалбоподателката не е могла да се възползва от предоставените ѝ помощи за отопление. След установяване на действително консумираната енергия дружеството е поускало тя да бъде заплатена с лични средства, тъй като дирекция „Социално подпомагане“ не може да ги преведе. Така грешки на продавача на електрическа енергия се прехвърлят на гърба на потребителите и препятстват точното прилагане на Наредба № 5/30.05.2003 г. за предоставяне на гражданите на целева помощ за отопление с електрическа енергия. Макар и със закъснение, по препоръка на омбудсмана „ЧЕЗ Електро България“ АД се съгласи неусвоените суми да бъдат за негова сметка.

- Оплакване срещу "Е.ОН – България" ЕАД за лошата организация на изпращане на сметките, събиране на плащанията и разминаването им с отчетния период.

При проверката се установи, че промените по отношение на сроковете за плащане се дължат на въвеждането от „Е.ОН – България“ ЕАД на нов софтуерен продукт. Поради недобрата организация е допуснато лошо обслужване на клиентите и образуване на опашки при плащане на електрическата енергия.

- Оплакване срещу "Електроразпределение – Столично" АД за завишени сметки за електроенергия.

При проверката се установи, че при извършване на месечния отчет за октомври 2006 г. на електромера на жалбоподателката е допусната грешка при записване на показанията на дневна тарифа.

По препоръка на омбудсмана грешно създадената фактура е коригирана и сумата е възстановена.

- Оплакване срещу "Електроразпределение-Столично" АД за спряно електрозахранване на имот и искане за изплащане на обезщетение.

При проверката се установи, че неправомерно е спряно електрозахранването на имота и електроразпределителното дружество изплати обезщетение на жалбоподателя.

Сметосъбиране и сметоизвозване

- Оплакване срещу община Перник за неизпълнено искане пред дома на жалбоподателя да бъде поставен контейнер за битови отпадъци.

При извършената проверка се установи, че на молбата на жалбоподателя не е даден отговор и не са предприети исканите действия. След препоръката на омбудсмана искането на гражданина е изпълнено.

Обществен транспорт

- Оплакване срещу община Елин Пелин за лоша организация на маршрутите за извършване на пътнически превози до жп гара Елин Пелин.

При проверката се установи, че автобусният транспорт на община Елин Пелин се изпълнява на базата на утвърдени маршрутни разписания от общинската транспортна схема, която е обособена в три групи (пакети), за които през 2004 г. са били проведени конкурси и избрани фирми превозвачи. Само в един пакет е предвидено автобусите да спират на жп гара Елин Пелин, но същите са в разрежен график.

По препоръка на омбудсмана в маршрутното разписание се включва жп гара Елин Пелин като задължително условие за участие в обявените от общината конкурси за извършване на пътнически превози.

Вик

- Оплакване срещу отказ на Вик – Казанлък да постави индивидуален водомер за студена вода.

При проверката се установи, че жалбаподателката е лишена от услугата поставяне на индивидуален водомер от Вик – Казанлък, защото има стари задължения. Отказът е неправилен, тъй като наличието на стари задължения не е пречка да бъде монтиран индивидуален водомер съгласно Наредба № 4 от 14.09.2004 г. (обн. ДВ, бр. 88 от 08.10.2004 г.), в която са посочени условията и редът за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи.

Със съдействието на омбудсмана проблемът е разрешен.

- Оплакване срещу Вик – Велико Търново за лошо качество на предоставяната услуга – ниско налягане и дебит на студената вода.

В резултат на проверката на омбудсмана са установени причините за ниското налягане и е приложено техническо решение, което нормализира параметрите на доставяната студена вода.

- Оплакване от кметски наместник относно ценообразуването на питейната вода в с. Голема Фуча, община Бобовдол.

Проверките по този и други подобни случаи показват, че кметовете на населени места не са информирани и не знаят, че заседанията на ДКЕВР, на които се дискутира цената на водата в съответен регион, са открити и на тях могат да присъстват не само неправителствени организации, но и представители на общините и кметски наместници, които да изложат своите мотиви за себестойността на водата.

След отправените препоръки кметският наместник на с. Голема Фуча взе пряко участие в обсъжданията на годишния бизнес план между ДКЕВР и съответното Вик дружество.

Административно обслужване

- Оплакване срещу отказ на служители на КАТ в продължение на две години и половина да регистрират лек автомобил, който е даден от гражданин

на Конфедерация Швейцария на жалбоподателя, инвалид с 95 процента намалена работоспособност.

След препоръка на омбудсмана за извършване на регистрация, подкрепена с документи на швейцарските федерални служби по пътищата и контрола на моторни превозни средства и справка на НЦБ – Интерпол, които показват, че от 1991 г., когато колата е регистрирана за първи път, досега нейните индивидуални данни съвпадат с посочените в митническата декларация, колата бе регистрирана.

■ Оплакване срещу некоректно поведение на експерт от Националния институт за паметници на културата към гражданин, с което е нарушил Хартата за добро поведение, издадена от Министерството на културата.

При проверката установихме, че жалбоподателят е извършил незаконни разрушения на археологически паметници, открити в негов парцел, което е провокирало невъздържаното поведение на експерта. Със заповед на директора на НИПК е наложено дисциплинарно наказание на експерта за проява на неуважително отношение към гражданин – клиент на НИПК.

За доказване на действията по разрушение на паметниците на културата жалбоподателят е даден на прокуратурата от НИПК по Закона за паметници на културата.

За доказване на действията по разру-

шение на паметниците на културата жалбоподателят е даден на прокуратурата от НИПК по Закона за паметници на културата.

■ Оплакване срещу район „Люлин“, Столична община, за отказ за пресъставяне на акт за сключен граждански брак в чужбина между българка и гръцки гражданин.

При проверката се установи, че жалбоподателката е сключила преди 40 години църковен брак с гръцки гражданин, като църковният брак в Република Гърция е официално признат и като такъв трябва да бъде признат от българските служби на основание чл. 75, ал. 3 от Кодекса за международно частно право. В резултат на ясните ни препоръки към администраторите беше пресъставен актът за граждански брак на жалбоподателката.

Общините не познават добре Кодекса за международно частно право, нямат ясни указания, което ги затруднява при прилагането му и създава напрежение при взаимоотношенията им с гражданите.

■ Оплакване срещу община Априлци за отказ да издаде удостоверение за наследници.

Установи се, че община Априлци отказва да издаде удостоверение за наследници, тъй като не е посочила точната година на смъртта на един от наследниците.

С оглед на годината на раждане на наследника – 1896 г., се постигна съгласие да се

издаде удостоверение за наследници, в което да не се конкретизира годината на смъртта, а да се издаде исканото удостоверение като в графа „починал на“ да се впише с думи „починал“.

Обществен ред и сигурност

■ Оплакване срещу нарушаване на обществения ред от преминаването на тежкотоварни автомобили по малките улици „Лайка“ и „Деница“ в гр. Пловдив, обслужващи дейността на фирма за дистрибуция на бира.

Омбудсманът отправя препоръка към кмета на район „Северен“ – община Пловдив, за предприемане на необходимите действия за разрешаване на създалия се конфликт, като се преценят възможностите и целесъобразността на отправеното от наемателя на склада предложение за изграждане на нова пътна връзка със собствени средства.

За пренасочване на транспортното движение общинската администрация започна процедура по проектиране и изграждане на нова пътнотранспортна комуникация.

■ Оплакване от системно нарушение на обществения ред и лишаване на гражданите от здравословен начин на живот, свързано с шум от работата на климатици.

При направената проверка се установи, че няма приета наредба на Общински съвет – Варна, регламентираща изискванията към шума, предизвикан от домашни дейности (съгласно чл. 3, ал. 5

от Закона за защита от шума в околната среда), която да даде правомощия за предприемане на административно-наказателни мерки спрямо нарушителите. Предвид все по-честото използване на климатици за жилищни нужди омбудсманът отправя препоръка към кмета на община Варна и председателя на Общински съвет – Варна да бъдат обсъдени варианти за усъвършенстване на нормативната уредба, които да гарантират правата на гражданите при установено превишаване на хигиенната норма за шума в жилищните сгради.

След направените препоръки по подадените сигнали се организира съвместна проверка от специалисти на Регионалната инспекция по опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ) и инспектори от район „Одесос“ за замерване на шума и на нарушителите се издадоха предписания.

Общински съвет – Варна прие промени в Наредбата за обществения ред, регулиращи разполагането и експлоатацията на отоплителни, климатични и вентилационни инсталации.

■ Оплакване за непредприети мерки по премахването на изсъхнали тополи в жк Дружба, които са заплаха за живота и здравето на гражданите, и премахване и кастрене на дървета в непосредствена близост до жилищен блок.

След проведени разговори със зам.-кмета на Столична община и експерти в отдел „Екология“ на район „Искър“ в изпълнение

на препоръките на омбудсмана общината предприе мерки по премахване и кастрене на дърветата за премахване на опасните дървета и осигуряване безопасността на гражданите.

Неизпълнение на съдебни актове

- Жалба за неизпълнение на Решение на Европейския съд по правата на човека, Първо отделение, постановено по дело „Кехая и други срещу България“ по жалби № 47797/1999 г. и № 68698/2001 г.

С посредничеството на омбудсмана Министерството на правосъдието, Министерството на земеделието и проговолствието и Държавната агенция по горите предприеха на необходимите действия в кръга на своята компетентност и се стигна до изпълнение на решението на Европейския съд по правата на човека в срок.

- Неизпълнение от РДНСК – Пловдив на влязло в сила съдебно решение на Върховен административен съд за предприемане на предвидените в Закона за устройство на територията действия във връзка с незаконния строеж на еднотажна масивна сграда с мансарда и неизпълнение на Заповед № РД-13-182 от 29.05.2007 г. на Началника на ДНСК и указанията, дадени с писмо №РД-1517-04-616 от 19.06.2007 г. на зам.-началника на ДНСК, за предприемане в срок до 07.12.2007 г. на предвидените съгласно закона действия.

В изпълнение на препоръката на омбудсмана до министъра на регионалното развитие и благоустройството РДНСК – Пловдив изпрати на нарушителя покана за доброволно изпълнение на заповедта за премахване на незаконния строеж и му е указано, че ако не го направи, ще бъдат предприети действия по принудително изпълнение на заповедта за премахване на незаконния строеж.

- Оплакване срещу община Ружинци, област Видин, за неизплатена сума по издаден изпълнителен лист.

По препоръка на омбудсмана Вземането по издадения от компетентния съд изпълнителен лист е изплатено.

Основни права и свободи

- Оплакване срещу действия на съдия-изпълнител по изпълнително дело по описа на Съдебноизпълнителна служба при Районен съд – гр. Плевен.

При проверката се установи неправомерно прекратяване на изпълнително дело. Със заповед на министъра на правосъдието е наложено дисциплинарно наказание „порицание“ на съдия-изпълнителя.

- Оплакване срещу прекомерно забавяне на разглеждането на наказателно дело от частен характер по описа на Софийски районен съд.

По искане на омбудсмана на Република България председателят на Софийски районен съд инициира проверка по случая, която констатира, че съдията е извършил действия, с които неоправдано

е забавено съдебното производство по делото. На основание чл. 133а от Закона за съдебната власт председателят на съда е обърнал внимание на съдията за допуснатите нарушения. Копие от същата заповед е изпратено до Висшия съдебен съвет, който на свое заседание го е приел за сведение.

- Оплакване срещу забавяне на досъдебно производство и бездействие на Районна прокуратура, София.

Установи се, че образуваното досъдебно производство е забавено неправомерно от работещия по случая дознател, който е освободен от системата на МВР през месец март 2007 г., поради което за извършеното дисциплинарно нарушение не може да му бъде наложено дисциплинарно наказание.

Досъдебното производство приключи и материалите са внесени в Софийски градски съд – наказателно отделение с обвинителен акт.

- Оплакване срещу служба "Контрол на общоопасните средства" към Районно полицейско управление – Бургас за отказ да продължат разрешителното за носене на пистолет. Поради това гражданинът е освободен от работа в клона на International ASSET BANK – Бургас.

При проверката се установи, че при подаване на документите на жалбоподателя не са разяснени промените в Закона за контрол над взривните вещества, огневите средства и боеприпасите и в Правилника за неговото приложение през

2003 г., съгласно които разрешителните за придобиване, носене и съхраняване на огнестрелни оръжия от чужди граждани вече се издават само от Национална дирекция „Полиция“ – служба КОС т.е. централизирано. С посредничеството на омбудсмана на организираната среща с участието на зам.-директора на Областна дирекция „Полиция“ – Бургас и гражданина се изясни недоразумението и със съдействието на служба КОС на РПУ – Бургас са подготвени документи за разрешително. Освен това ръководителят на клона на банката пое ангажимент, че след получаване на разрешителното ще възстанови гражданина на старата длъжност.

Здравеопазване

- Отказ на Районна здравноосигурителна каса, гр. Кюстендил, да издаде европейска здравна карта на гражданин на държава от Европейския съюз, притежаващ документ за продължително пребиваване в Република България, който се е осигурявал непрекъснато както в изпращащата го държава, така и в Република България, с което е нарушен регламент 1408/71 на ЕС за прилагане на схеми за социална сигурност на наети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността.

При проверката в Районна здравноосигурителна каса и Териториална дирекция на НАП, гр. Кюстендил, се установи, че отказът е неправомерен и по препоръка

на омбудсмана на жалбоподателя беше издадена европейска здравна карта.

- Оплакване срещу липсата на заплащане на зъботехнически услуги от бюджета на НЗОК.

При проверката се установи, че Министерството на здравеопазването не е изпълнило задължението си по чл. 45, ал. 1, т. 9 от Закона за здравното осигуряване да включи в основния пакет от услуги дентална и зъботехническа помощ.

Основният пакет от услуги, гарантиран от бюджета на НЗОК, се определя с Наредба на министъра на здравеопазването. Тъй като зъботехническите услуги не са включени в Наредба 40/24.11.2004 г., НЗОК не може да ги включи в пакета услуги, гарантиран с бюджета на НЗОК.

След намесата на омбудсмана Министерството на здравеопазването се ангажира да преразгледа политиката по отношение на зъботехническите услуги.

- Оплакване срещу възрастови ограничения за включване в Програмата за лечение на множествена склероза.

С решение на УС на НЗОК РД-УС-04-55/22.05.2007 г. са извършени промени в Програмата за лечение на множествена склероза, а именно:

НЗОК заплаща лечение на лица над 16-годишна възраст с "Интерферон 1а" и за лица над 18-годишна възраст "Интерферон 1б" и Glatiramer acetate, но не и за комбинация между тях. НЗОК заплаща до 4 шестмесечни курса на монотерапия с Mitoxantrone на лица над 18-годишна възраст.

С това решение е отпаднало изискването за горна възрастова граница на пациентите, както и ограничението за двегодишен курс на лечение.

- Оплакване от 526 жители на с. Дрангово, община Курково, област Кърджали, срещу общопрактикуващия лекар и искане за отстраняването му.

При проверката се потвърдиха оплакванията, че общопрактикуващият лекар не спазва определеното работно време, не осигурява денонощна непрекъснатост на здравните дейности от основния пакет съгласно изискванията на Националния рамков договор, гържи се грубо, обижда пациентите и др.

След направените констатации договорът на общопрактикуващия лекар е прекратен.

- Искане за включване в програма на НЗОК за лечение на вирусни хепатити.

След намесата на омбудсмана болният е включен в Програмата за лечение на вирусни хепатити, като документите са разгледани от Комисията за извършване на експертизи по чл. 78 от Закона за здравното осигуряване в ЦУ на НЗОК и с Протокол 202/29.08.2007 г. е отпуснато лечение с препарата Pegasys.

- Оплакване срещу НЗОК във връзка с отказ да заплати смяната на говорния процесор на кохлеарния имплантант на дете с глухота.

По изричното настояване на омбудсмана НЗОК разгледа поставения в жалбата въпрос и заплати дейностите, свързани с

подмяна на външната част (говорен процесор) на кохлеарния протезен апарат на гъщерята на жалбоподателката.

Оплакване на околната среда

■ Оплакване срещу унищожаване на зелени площи в жк Чайка, гр. Варна.

С посредничеството на омбудсмана на проведената среща с участието на представители на община Варна, Инициативния комитет на гражданите и управителя на хотел Best Western се постигне съгласие за изграждане на нова улица за обслужване на хотел Best Western в жк Чайка, Варна, и възстановяване на зелените площи.

■ Жалба срещу общинска администрация район „Красно село“, Столична община, за неизвозени отпадъци от стария асфалт след ремонт на улица „Царица Елеонора“.

По препоръка на омбудсмана до кмета на район „Красно село“, Столична община, се предприеха необходимите действия за извозване на боклуците, останали след извършения ремонт.

Образование

■ Оплакване за извършено нарушение при провеждане на приеман изпит за 7-ми клас от квестора, довело до анулиране на писмената работа и невъзможност за участие в класирането.

При проверката се установи, че писмена работа е анулирана поради изписване на трите имена на ученика върху писмената работа. Квесторът не е изпълнил за-

гължението си да осъществи контрол, свързан с изискването към кандидатите да не се поставят знаци върху писмената работа. Такива са констатациите и на Регионален инспекторат по образованието – Перник.

Въпреки наложеното дисциплинарно наказание на квестора – предупреждение за уволнение, анулирането не може да се отмени.

■ Оплакване срещу неправилно насочване на ученик със специални образователни потребности към индивидуална форма на обучение.

След извършената проверка от Регионалния инспекторат по образование – Троян и Министерството на образованието и науката специализиран екип за комплексно педагогическо оценяване насочи ученика към подходящо обучение, предвид неговите специфични потребности.

СЛУЧАИ, ПРИ КОИТО НЕ СА КОНСТАТИРАНИ НАРУШЕНИ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

НЯКОИ КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ ПО КАТЕГОРИИ

Проблеми на собствеността

Устройство на територията и незаконно строителство

■ Оплакване срещу извършена реконструкция на съсобствена жилищна сграда, обявена за архитектурен па-

метник, и нарушаване на правата ѝ на собственик от община Берковица.

При проверката се установи, че реконструкцията на сградата, обявена за архитектурен паметник, е извършена изцяло в рамките на действащите норми и са спазени всички изисквания на Закона за паметниците на културата и музеите.

- Оплакване срещу кмета на община Вълчедръм за възникнал спор между съседи за дворно място в резултат от изменения на регулационния план.

При проверката се установи, че жалбоподателят не е уредил сметки по регулация за придаваемите се към имота му места по регулационните планове от 1915 г., 1956 г. и 1988 г. до 30.09.2001 г. Съгласно действащия Закон за устройство на територията последният регулационен план на гр. Вълчедръм от 1988 г. не може да бъде изменен служебно от общината и да се възстанови регулационната му граница към съседните имоти по начина, по който е била предвидена по плана от 1956 г. Това може да стане единствено въз основа на подписан предварителен договор с нотариално заверени подписи за прехвърляне на собственост върху съответните части от имотите между жалбоподателя и собствениците на тези имоти.

Не се констатира отказ от страна на общината да извърши изменение на регулационния план от 1988 г. при спазване на горните условия и не са допуснати нарушения при административното обслужване на гражданина.

- Жалба от група граждани във връзка с градоустройствени проблеми в жк Изток, гр. Плевен, касаещи основни благоустройствени проблеми – улици, канализация, липса на регулация, от една страна, и срещу действията на община Плевен за окончателното разрешаване на тези проблеми.

При проверката не се установиха нарушения от страна на общинската администрация на Плевен по поставените проблеми и безпокойство на гражданите във връзка с прилагане на бъдещата регулация на имотите им е необосновано.

Установи се, че дълги години за територията (част от кв. 20), по плана на жк Дружба, гр. Плевен, в чийто граници попадат имотите на жалбоподателите, не са провеждани съществени благоустройствени мероприятия. Причина за това са предвижданията по стария регулационен план, по който значителната по площ територия, попадаща в обхвата на кв. 20, е била отредена за изграждане на медицински комплекс за нуждите на ВМИ. Това мероприятие не е реализирано до момента, поради което за тази територия със Заповед № РД-15-881/27.06.1999 г. на кмета на община Плевен е одобрено изменение на Общия градоустройствен план на гр. Плевен, в частта на жк Дружба, като същата територия се отрежда за „предимно жилищна зона“.

Регулацията е необходима предпоставка за изграждане на всички необходими благоустройствени и инфраструктурни

мрежи и съоръжения, изискуеми за всяка жилищна зона, осигурявайки желанието от тях нов и съвременен стандарт на живот. Заедно с благоустрояването, с тези нови проекти ще се регламентира и застрояването във всеки от имотите. Така ще бъде преустановено хаотичното застрояване на територията, срещу което жалбоподателите основателно недоволстват.

Освен това структурата на съществуващата улична мрежа, както и границите на поземлените имоти не позволяват провеждане на устройствени мероприятия, отговарящи на съвременните изисквания, при съблюдаване на границите им. Този проблем може да намери разрешението си единствено чрез одобряване и влизането в сила на разработения от общината план за регулация и застрояване.

- Оплакване срещу бездействие на район „Младост“ – Столична община, за изпълнение на заповед за премахване на постройка в имота на гражданина.

Установи се, че заповедта не е приведена в изпълнение, тъй като има съдебно производство.

Възстановяване на земеделските земи и горите и земите от горския фонд

- Оплакване срещу Общинска служба по земеделие и гори – Казанлък относно възстановяването на собствеността върху земеделските земи и местоположението на възстановените имоти в плана за земеразделяне.

При проверката не се установи нарушение. При заявени за възстановяване правото на собственост 86,5 дка за 16,7 дка е направен отказ поради дублиране на документи. Възстановени са 69 дка с план за земеразделяне и 0,8 дка във възстановими стари реални граници.

- Оплакване срещу Общинска служба по земеделие и гори – Елена, област Велико Търново, относно възстановяването на собственост върху земи и гори.

Въпреки липсата на конкретна информация в жалбата, при извършената проверка не се установи нарушаване на правата на жалбоподателя. Възстановени са му 54,2 дка при заявени 54,1 дка.

- Оплакване срещу кмета на община Ковачевци, Общинска служба по земеделие и гори – Ковачевци и Областна дирекция „Земеделие и гори“ – Перник за отказ да се спре продажбата на постройките и прилежащата им площ в стопанския двор в местността Бобевци в регулацията на с. Калище, община Ковачевци, област Перник, и възстановяване на признатите им имоти с решение № 9/30.11.1992 г.

При проверката се установи, че всички действия на отговорните органи са в съответствие със законовите норми.

На основание чл. 30, ал. 1 от ЗСПЗЗ двете сгради (обори) в стопанския двор са станали общинска собственост, тъй като правоимащите (член-кооператорите) не са пожелали да получат в дял имуществото, което не е продадено от ликвидационния съвет. През 2005 г.

сградите са актувани като общ. собственост с акт № 202/22.02.2005 г. и са продадени на търз от общината. За застроената и прилежаща земя към сградите на основание чл. 68 от Закона за държавната собственост (ЗДС) и чл. 53 от Правилника за прилагане на Закона за опазване на земеделските земи (ППЗОЗЗ) са съставени акт № 3349/13.12.2007 г. и акт № 3350/13.12.2007 г. за частна държавна собственост. Продажбата на прилежащата площ не е извършена. Собственикът на сградата може да придобие право на собственост върху земята на основание чл. 45а от ППЗОЗЗ и чл. 53, ал. 2 от ППЗОЗЗ.

Проблеми на собствеността – други

■ Оплакване срещу кметството в гр. Койнаре за неправомерно разпореждане с наследствен имот, актуван като държавен с Акт за държавна собственост № 877/1950 г.

При направената проверка в Област Плевен и в кметството на гр. Койнаре се установи, че твърденията на гражданина, че е имотът е получен през 1950 г. след устно разпореждане на кмета в замяна одържавен имот на наследодателя му с Акт за държавна собственост № 653/1950 г. не се подкрепят с документи.

■ Жалба срещу отказа на областния управител на област София да възстанови отчужден през 1979 г. имот.

След извършената проверка се устано-

ви, че имотът е отчужден със Заповед № А-0-07-1707/12.07.1979 г. на председателя на ИК на СГНС на основание чл. 98 от Закона за териториално и селищно устройство (отменен), като в точка I, подточка 2 е записано, че бившият собственик е получил обезщетение за имота си и процедурата е приключила.

■ Оплакване срещу община Земен, област Перник, относно спор за права на строеж.

При проверката се установи, че правото на строеж върху държавна земя от 1983 г. е погасено по давност по силата на самия закон, съгласно който жалбоподателят не е започнал строителството в петгодишен срок.

■ Жалба срещу отказа на община Русе да признае етажните собственици на жилищна кооперация и за собственици на терена, върху който е изградена сграда с площ от 2459 кв.м, представляваща УПИ II от кв. 250, по плана на гр. Русе.

Със същото искане гражданинът се е обръщал и към президента на Република България, Народното събрание, Министерството на регионалното развитие и до Конституционния съд.

При проверката не се установиха нарушения от община Русе, тъй като, въпреки че Законът за планово изграждане на населени места отдавна е отменен, отношенията, създадени при действието му, са валидни, а последиците – придобиването на права в определен вид и обем, не се влияят от отмяната на

закона, доколкото в друг закон не се установява нещо различно.

- Оплакване срещу отказ на район „Огосос“, община Варна, да узакони преустройство на таванско помещение.

При извършената проверка са констатирани отклонения, които са съществени, което безспорно квалифицира строежа като незаконен и е основание за предприемане на административно производство по реда на чл. 225, ал. 1 от ЗУТ за премахване на изпълнените отклонения от одобрените проекти.

Тази процедура предвижда издаване на заповед за премахване на незаконни строежи или на части от тях. Заповедта се издава въз основа на констатиран акт, съставен от длъжностни лица на РДНСК. Актът се връчва на заинтересуваните лица, които могат да подадат възражения в 7-дневен срок.

- Оплакване срещу отказ на Столична община да предприеме мерки за отстраняване на дефекти в носещата конструкция в жилищен блок, довела до евакуиране на живущите.

При проверката се установи, че отговорните органи са изпълнили задълженията си в съответствие с изискванията на действащата към датата на възникване на аварията на блок 208, жк Надежда 2, Наредба № 8 от 14.09.1987 г. за проучване на аварията в строителството, съставени са всички необходими протоколи и документации във връзка с обследване на аварията. Дадени са указания за предприемане на

необходимите мерки за възстановяване целостта и носещата способност на строителната конструкция, както и за запазване здравето и живота на обитателите на сградата, които своевременно са евакуирани в жилища, предоставени от общината.

Установи се още, че собствениците обаче не са предприели каквито и да е действия в изпълнение на дадените им указания за отстраняване на нанесените на сградата вреди от аварията. Съгласно чл. 195, ал. 7 от ЗУТ собствениците на обекти, чиито увреждания, причинени от аварии, не са отстранени от тях, носят имуществена отговорност за причинени вреди и пропуснати ползи от своите виновни действия или бездействия, в резултат на които е настъпила авария на строежа, довела до материални щети или увреждане на трети лица и имоти.

Посъветвахме жалбоподателите спешно да предприемат действия относно възлагане на проектирането и изпълнението на възстановителните работи, препоръчани от експертите, за да се предотврати настъпването на още по-големи щети за собствениците на обекти в бл. 208 и трети лица.

- Оплакване срещу отказ на Столична община да включи жалбоподателката като правоимащо лице по Закона за уреждане на жилищните въпроси на граждани с многогодишни жилищноспестовни влогове в изготвяния списък съгласно изискванията на за-

кона и правилника за прилагането му и неизплащане на левовата равностойност на лихвоточките.

Установи се, че искането на жалбоподателката да ѝ бъде изплатена левовата компенсация на спестовните числа на вложител е неоснователно, тъй като все още не е приключила процедурата по изготвянето на списъците съгласно изискванията на закона. Подагените от жалбоподателката необходими документи за включване в списъка на правоимащи лица по горепосочения закон са приети в Столична община с Вх. № 94-Т-10 от 18.01.2007 г., а за заплащането на левовата компенсация едно от условията е лице, включено в окончателния списък, да е закупило недвижим имот след 03.08.1992 г.

Социални дейности

Социално осигуряване и обезщетения

■ Оплакване срещу Столично управление социално осигуряване за поискано възстановяване на получено от жалбоподателя парично обезщетение за безработица поради възстановяването му на работа и изплатено обезщетение за оставане без работа.

При проверката не са констатирани допуснати нарушения от длъжностни лица от СУСО. Правилно и законосъобразно е разпоредено получената от жалбоподателя сума като парично обезщетение за безработица да бъде възстановена от него за периода на полученото обезщетение поради това, че уволнението

му е отменено като незаконно.

■ Отказ на община Ловеч като правоприменник на ликвидирано предприятие да издаде удостоверение – обр. УП-2 за допълнителен осигурителен доход.

При проверката не се установиха допуснати нарушения от длъжностни лица от общинската администрация – Ловеч. В община Ловеч, правоприменник на ликвидираното предприятие, липсват автентични документи, изготвени по надлежен ред, които да съдържат достатъчно данни за допълнителен осигурителен доход на жалбоподателя, поради което отказът да бъде издадено исканото удостоверение обр. УП-2 за допълнителен осигурителен доход е правомерен.

Социално подпомагане

■ Искане за възстановяване на спрени социални помощи и отмяна на заповедта на дирекция „Социално подпомагане“ – Русе за връщане на получените суми.

Установи се, че социалните помощи на жалбоподателката са спрени, тъй като тя е регистрирана като едноличен търговец и не е декларирала това обстоятелство при подаването на молба декларация за отпускане на месечна социална помощ. Жалбоподателката не отговаря на изискването на чл. 10., ал. 1, т. 2 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане да не е регистрирана

като едноличен търговец и да не е собственик на капитала на търговско дружество.

Права по Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица

- Оплакване срещу непроизнасяне на мотивирано решение в срок за правото на еднократни обезщетения по чл. 2 от Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица (ЗПГРРА) на наследниците на репресирано лице във връзка с претърпяна от него незаконна репресия от областния управител на област Габрово.

При проверката не се установиха допуснати нарушения от длъжностни лица от областната администрация. Констатира се, че наследниците на репресираното лице са подали заявления до областния управител на област Габрово в законоустановения срок за изплащане на еднократни обезщетения във връзка с претърпяната от него незаконна репресия без писмени доказателства в подкрепа на твърденията си, поради което правилно и законосъобразно областният управител не се е произнесъл с окончателни мотивирани решения. Установи се още, че жалбоподателката е била информирана многократно от областната администрация какви действия следва да предприеме и какви документи да представи, за да бъде решен възникналият проблем и да бъде изплатено

еднократно обезщетение на правоимащите наследници на репресираното лице за претърпяната незаконна репресия.

Администрацията на омбудсмана също я консултира за действията, които следва да предприеме.

Права на хората с увреждания

- Оплакване срещу дирекция „Социално подпомагане“ – Пловдив за отказ да се изплати сума от 300 лв. за проведено балнеолечение съгласно чл. 28, ал. 1 от ППЗИХУ.

При проверката не се установи нарушение. Гражданинът не е ползвал рехабилитационни услуги, а приложената фактура с касов бон не е издадена от санаториалното заведение, а от магазин за хранителни стоки в друго населено място.

Права на децата

- Оплакване срещу Регионален център по здравеопазване – Бургас и личен лекар от гр. Сунгурларе за отказ за предоставяне на здравни услуги на дете и загубена здравна документация.

Установи се, че детето е с непрекъснати здравноосигурителни права, но не фигурира в пациентската листа на НЗОК, поради това, че няма избран личен лекар, което е задължение на родителите. Не се установиха данни за загубени документи на детето. През целият период, посочен от майката, детето е получавало навременна здравна помощ и лечение.

Обществени услуги

Електроснабдяване

- Оплакване срещу "Е.ОН – България" ЕАД във връзка с мястото на поставяне на таблата с електромери в района на квартал Христо Ботев в гр. Варна и невъзможността гражданите да контролират отчитането на електрическата енергия.

При проверката се установи, че при подаване на заявление в център за обслужване на клиенти на "Е.ОН – България" ЕАД осигурява техническа възможност за визуален контрол от потребителя на показанията на електромера в съответствие с чл. 56, ал. 2 от Общите условия на договорите за продажба на електрическа енергия, т.е. представител на абонатите може да присъства при отчитане на електромера.

Практиката да се монтират електромери на височина е свързана със задължението на дружеството да обезпечавя сигурността и непрекъснатостта на захранването, опазването на околната среда, живота, здравето и собствеността на гражданите. Вдигането на електромерите на стълбове има за цел да възпрепятства неправомерни посегателства на трети лица, както и да предотврати неправомерни присъединявания и намеса в измервателната система на средствата за измерване.

- Оплакване срещу "Електроразпределение – Варна" за заплатено по-голямо количество електроенергия поради

допуснатата грешка при подмяната на електромери.

При извършената проверка се установи, че обектите на потребление отговарят на монтираните средства за търговско измерване за етаж 5-ти и етаж 6-ти на жилищна кооперация и съответстват на въведените в информационния масив на „Е.ОН – България“ ЕАД. Собствениците на жилища в сградата са заплащали електроенергията, която в действителност са изразходвали.

Обществен транспорт

- Искане за промяна в маршрута на автобусна линия № 102 в София.

При извършената проверка се установи, че след извършен от Столична община ремонт на ул. Зеленика маршрутът на автобусна линия № 102 е възстановен по постоянното си трасе, като по ул. Обиколна вече преминават само маршрутите на автобусни линии № 11 и № 60. Предложението за промяна на маршрута е разгледано от Постоянната комисия по транспорт, организация и безопасност на движението при Столична община, която е оправомощена да взема решения по организацията на движението в съответната община, отчитайки комплекс от фактори като безопасността на движението, натовареността на трафика, ефективността при предоставяне на услугата "обществен транспорт" и др.

Действащата организация на общест-

Вения транспорт в района осигурява равномерно натоварване на пътните подходи за кв. Овча купел, а на живущите в района се предоставят различни възможности за ползване на масовия градски транспорт.

Телекомуникационни услуги

- Оплакване срещу БТК за неправилно отчитане на проведени разговори.

При проверката не се установиха данни за неправилно отчетени разговори и дължими суми за използваните телефонни услуги.

Основни права и свободи

- Искане за промяна на режим на изтърпяване на наказанието "лишаване от свобода" в по-лек.

При извършената проверка се установи, че лишението от свобода е постъпил в затвора при първоначален „строг“ режим на изтърпяване на наказанието "лишаване от свобода". На заседание от 13.12.2006 г. комисията по чл. 17 от Закона за изпълнение на наказанията (ЗИН) е заменила първоначално определения „строг“ режим в „общ“ такъв.

Съгласно чл. 54, ал. 3 от ЗИН по-нататъшно изменение на режима със следващия по-лек може да бъде постановено след изтичане на шест месеца без зачитане на работни дни от предишната промяна. Наред с това изискване трябва да е налице и добро поведение от страна на лишения от свобода.

Проверката показва, че тази материална предпоставка не съществува, тъй като лишението от свобода има наложено дисциплинарно наказание със заповед от началника на затвора. Ето защо режимът за изтърпяване на наказанието не може да бъде променен към по-лек. Проверката не констатира нарушения от страна на затворническата администрация спрямо лицето.

Административно обслужване

- Оплакване срещу липса на отговор от отдел „Съдебен инспекторат“ към Министерството на правосъдието по изпратен сигнал срещу нарушения на Районен съд – гр. Монтана.

При извършената проверка се установи, че жалбоподателят многократно е ангажирал вниманието на Министерството на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Главния прокурор и Министерския съвет с искане да се направи проверка по движението на гражданско дело, подсъдно на Районен съд – Монтана.

По всички оплаквания, които са от компетентността на Инспектората, е извършвана проверка и е изпратен отговор до жалбоподателя с писма от 03.11.2004 г., 09.12.2004 г., и 14.03.2005 г.

Инспекторатът е установил, че исканата молба на жалбоподателя е оставяна многократно без движение поради допуснати нередовности. Всеки път съдът е указвал какви са нередовностите и е давал срок да се отстранят.

В случая може да се направи обоснован

извод, че институцията на омбудсмана е поредният адресат на еднотипните сигнали на гражданина, който отказва да приеме законосъобразните действия на Районен съд – Монтана.

- Оплакване за липса на отговор от район Люлин – Столична община, на молба на жалбоподател, подадена на 06.02.2007 г.

При извършената проверката се установи, че жалбоподателят иска препис от договор за покупко-продажба на апартамент между него и район „Люлин“, при условие, че такъв договор никога не е сключван.

Здравеопазване

- Искане за допускане на внос на „Ваксина на Коули“ за лечение на болни с онкологични заболявания.

След извършената проверка и проведени консултации с водещи специалисти в областта на онкологичните заболявания се достигна до заключението, че искането е неоснователно. „Ваксината на Коули“ е експериментален продукт, който не е разрешен за употреба в нито една страна.

- Искане за включване в здравноосигурителната система на лице, което не е български гражданин и е гражданин на страна, която не е член на Европейския съюз.

При проверката се установи, че жалбоподателят няма разрешение за постоянно пребиваване в България в съответствие със Закона за чужденците в Република България и разпоредбите на чл. 33 от Закона за здравното осигуряване, а именно:

задължително осигурени в Националната здравноосигурителна каса са чуждите граждани или лицата без гражданство, на които е разрешено постоянно пребиваване в Република България, освен ако е предвидено друго в международен договор, по който Република България е страна, не са приложими.

От друга страна гражданин на държава, която не е член на Европейския съюз, не може да бъде включен и в персоналният обхват на Закона за здравното осигуряване по чл. 33, ал. 1, т. 6 от същия закон – прилагане на законодателството на съответната страна членка на ЕС, съгласно правилата за координация на системите за социална сигурност по смисъла на Регламент 1408/71 във връзка с Регламент 574/72.

- Оплакване срещу задължение за плащане на здравни осигуровки от лица в пенсионна възраст, които работят като земеделски производители.

Съгласно Закона за здравното осигуряване, всички български граждани са задължително здравно осигурени. Здравна вноска се заплаща за всички доходи, получавани в страната.

- Оплакване от здравното обслужване в Плевенския затвор.

При извършената проверка се установи, че жалбата е неоснователна и не е допуснато нарушение на правата на лишения от свобода. Оказан е пълен обем медицинска помощ.

- Оплакване за ограничен достъп до ле-

карства на болни с трансплантиран бъбрек.

При проверката се установи, че гражданинът неправилно е информиран от МБАЛ "Александровска" ЕАД за предстоящо спиране на лечението с препаратата „Рапамун“ поради изчерпване на лимита, определен с Наредба 29, Приложение 4. Становището на Министерството на здравеопазването е, че в случая лимитите са неприложими и болните следва да получат лекарствата напълно безплатно.

Министерството на здравеопазването осигури необходимите количества от 90 таблетки месечно, които гражданинът ще продължава да получава, както и досега, без да е необходимо да доплаща никакви суми, и пое ангажимент, че при липса или неритмично снабдяване дирекция „Национална здравна политика“ ще предприеме незабавни действия за осигуряване на необходимите лекарства.

Образование

■ Възражения срещу въвеждане на държавни зрелостни изпити от 2008 г. с мотиви за липсата на информация за провеждането им, различния брой учебни часове по даден предмет и това, че оценките не са вход за висшите учебни заведения.

Като зачете активната гражданска позиция и прояви разбиране към основателните тревоги на гражданите в момент, когато българското образование е изпра-

вено пред предизвикателства и остра нужда от реформи, омбудсманът на Република България подкрепи предприетата, макар и със закъснение, масирана информационна кампания на Министерството на образованието и науката, оцени, че има достатъчно основания да се смята, че се разширява кръгът на висшите училища и специалностите, за които оценките от матурите ще заместят приемните изпити, отчете нуждата от ефективна система за външно оценяване и от хармонизиране на образователните изисквания и взаимно признаване на дипломите за завършено средно образование между страните от Европейския съюз и изрази своята позиция, че компетентният орган за провеждането на държавните зрелостни изпити е Министерството на образованието и науката и министърът въвежда зрелостните изпити в изпълнение на българското законодателство.

■ Искане за признаване на образователно-квалификационна степен "бакалавър" на помощник-фармацевти.

Съгласно чл. 43 от Закона за висшето образование, обучението за повишаване на квалификацията, независимо от броя на часовете, не е основание за придобиване на по-висока образователно-квалификационна степен.

СЛУЧАИ, КОИТО НЕ СА РАЗГЛЕЖДАНИ ПОРАДИ ЛИПСА НА ЗАКОНОВО ОСНОВАНИЕ

Примери за такива случаи са:

Искане за преразглеждане или отмяна на влезли в сила съдебни решения

- Възражение срещу определен с влязло в сила решение на съда размер на обезщетение при незаконно уволнение на служител за времето, през което е останал без работа.

По поставения въпрос има влязло в сила решение на Върховния касационен съд.

- Искане до омбудсмана да отмени съдебно решение, с което е доказано бащинството по Семейния кодекс.
- Искане за отмяна на влязло в сила решение на Върховния касационен съд.

Произнасяне по проблеми, които са предмет на съдебен спор

- Искане за съдействие за спиране на решение на Столичен общински съвет за освобождаване на сграда.

По поставения въпрос има образувано съдебно производство пред Върховния касационен съд.

Гражданскоправни спорове

- Недоволство от резултатите от стачните действия на учителите през есента на 2007 г. и искане за достойното заплащане на педагогическия труд.

Омбудсманът на Република България не може да бъде страна в решаването на колективните трудови спорове, като същевременно разбира избора на заетите в сферата на образованието да от-

стояват трудовите си права, макар и с крайни средства – чрез стачка.

- Оплакване за неизплатени дивиденди на притежател на акции от търговско дружество.

Съгласно чл. 181, ал. 1 от Търговския закон акцията дава право на дивидент. Решението за разпределяне на печалбата и за изплащане на дивидент се взема от Общото събрание на дружеството на основание чл. 221, т. 7.

- Недоволство от решенията на Общото събрание на етажните собственици на живущите в жилищен блок относно размера на разходите за общите нужди на Входа, искане на съдействие за отмяна на решение на Общото събрание на етажните собственици.

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

Намеса в работата на прокуратурата и следствените органи

- Искане за отмяна на постановление на Районна прокуратура, гр. Бургас, за отказ за образуване на наказателно производство във връзка с твърдения, че в хода на съдебно производство ответната страна е използвала документи с невярно

съдържание. Постановлението е обжалвано пред Окръжна прокуратура – Бургас.

Искане омбудсманът да представлява граждани в съдебен процес

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

Въпроси в компетенциите на Народното събрание

- Искане да се спре обнародването и да се върне за преразглеждане Закона за държавния бюджет на Република България за 2008 г.
- Искане за промени в текстове на Закона за безопасни условия на труд, регламентиращи работата на служителите по трудова медицина.

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

- Настояване за присъждане на златна значка „Кольо Фичето“ и парична награда за дейност, извършена преди повече от 30 г.

Липса на конкретно искане

- Това са жалби, съдържащи оплаквания за трудностите, които гражданите преживяват, и разочарованието, че никога досега не им е помогнал, но не

става ясно каква точно помощ очакват и коя е институцията, от която се оплакват.

ПРОЯВИ НА ЛОША АДМИНИСТРАЦИЯ, В КОИТО ОРГАНИТЕ НЕ СА СЕ СЪОБРАЗИЛИ С ПРЕПОРЪКИТЕ НА ОМБУДСМАНА

Има държавни и общински администрации, които възприемат омбудсмана като държавен орган за жалби и сигнали на граждани, а не като институция за граждански контрол по спазването на правата и свободите, не предоставят в определените в Закона за омбудсмана срокове информацията, свързана с проверките, или я предоставят едва след изрично напомняне и настояване.

В някои случаи при работа по жалби се налага да се полагат големи усилия, за да се преодолее неангажираността на административни органи и лица, на които е възложено да предоставят обществени услуги за възстановяване на нарушени права на граждани. Нашият укор към администрацията е за недостатъчна чувствителност към проблемите на хората, прояви на бездушие, липса на отговори в разумен срок, нерешаването на проблеми, особено по градоустройствени въпроси, в продължение на години.

Случва се държавните органи да отказват да извършват проверки по искане на омбудсмана или да предоставят

информация с настояване да им бъдат предоставени жалбите на гражданите. Следва да се има предвид, че съгласно чл. 22, ал. 6 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана омбудсманът може да изпрати жалбата или сигнала на друг компетентен орган в отделни случаи със съгласието на подателя.

НЯКОИ ПРИМЕРИ ЗА ПРОЯВА НА ЛОША АДМИНИСТРАЦИЯ И НЕСЪОБРАЗЯВАНЕ С ПРЕПОРЪКИТЕ НА ОМБУДСМАНА:

Министерство на земеделието и продоволствието

Не се изпълняват ефективно поетите ангажименти в подписания протокол от страна на Министерството. Не се оказва нужното съдействие при проверки по жалби на граждани.

Министерство на здравеопазването

Добре е, че по препоръка на омбудсмана Националният съвет по медицинска експертиза обсъди мерки за промяна на системата на медицинската експертиза, за да се облекчи достъпът на гражданите до ТЕЛК и НЕЛК, да се съкратят сроковете за издаване на експертни решения и да се подобри качеството на тяхното обслужване. Все още обаче не са направени реални стъпки, не са настъпили промени в работата на ТЕЛК и НЕЛК и правата на гражданите продъл-

жават да се нарушават.

Въпреки известен напредък във взаимоотношенията, все още се допуска забавяне на предоставяне на информация и становища по жалби и сигнали на граждани.

Министерство на околната среда и водите

Все още се допуска в отделни случаи да не се предоставя исканата информация във връзка с проверки по жалби и сигнали на граждани.

Министерство на регионалното развитие и благоустройството

Констатираме недостатъчна ангажираност с предоставяне на информация и становища по проблеми, поставени от граждани в жалбите им до омбудсмана.

Министерство на правосъдието

Срещаме затруднения в общуването с Министерството на правосъдието най-вече при проверки по забавени изпълнителни дела от държавни и частни съдебни изпълнители, както и по жалби срещу неправомерни действия от страна на тези съдебни изпълнители.

Администрация на съдебната власт

В много случаи кореспонденцията с председателите на съдилищата е проточена във времето и извън законоустановения срок, а отговорите са формални и не съдържат обяснения за бавността в работата на конкретни магистрати

по конкретни дела.

От друга страна, контролиращият съдебната власт Инспекторат към Министерството на правосъдието също забавя предизвиканите от омбудсмана проверки и често изисква конкретните жалби на граждани, което е недопустимо съгласно Закона за омбудсмана.

Фонд "Републиканска пътна инфраструктура"

Продължават да постъпват жалби на граждани във връзка с неизпълнение на влезли в сила решения на Върховния административен съд, съгласно които им е присъдено обезщетение за отчуждените им за държавна нужда недвижими имоти за построяване на автомагистралите „Тракия“ и „Люлин“, като например:

- Искане за съдействие от омбудсмана във връзка с изпълнение на решение № 2198/28.02.2006 г. на Върховния административен съд, съгласно което на гражданина е присъдена сума от 117 844 лв. като обезщетение за имота му, находящ се в землището на с. Железник, община Карнобат, отчужден за държавни нужди за изграждане на автомагистрала „Тракия“.

Препоръката на омбудсмана до Министерството на финансите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Фонд "Републиканска пътна инфраструктура" да изпълнят съдебните решения и да изплатят остатъка от присъдените суми, не е изпълнена.

- Искане за съдействие от омбудсмана във връзка с изпълнение на решение № 5937 от 12.06.2007 г. на Върховния административен съд, Трето отделение, с което е присъдена сума от 387 500 лв. за 7750 гка от имот в землището на с. Мало Бучино, м. Татарете, община Овча купел, отчужден с решение № 816 на МС на РБ от 24.11.2006 г. за държавна нужда за изграждане на автомагистрала „Люлин“.

Препоръката на омбудсмана до Министерство на финансите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Фонд "Републиканска пътна инфраструктура" да изпълнят съдебните решения и да изплатят присъдените суми, не е изпълнена.

Областна администрация област Стара Загора

В продължение на седем месеца областният управител отказва да предприеме необходимите действия за изпълнение на препоръката на омбудсмана за решаване проблем на гражданин.

Районни дирекции за национален строителен контрол

Не отговарят в срок на сигнали и жалби на граждани по въпроси, свързани с незаконно строителство, като например:

РДНСК – Бургас – отказ да извърши проверка относно незаконно строителство и да уведоми заинтересуваните страни за предприетите действия, което в определения от ДНСК срок не е направено;

Столична РДНСК – отказ да постанови Акт за забрана за ползването на обект ТИР паркинг в непосредствена близост до главен път от републиканската пътна мрежа, независимо от безспорните констатации за незаконното му изграждане.

Община Хасково – отказ на кмета да изплати обезщетения за оставане без работа по изпълнителни листове от 2005 г. Въпреки препоръката на омбудсмана до кмета на община Хасково и до председателя на Общинския съвет за решаване на проблема, исканията на жалбоподателите не са удовлетворени.

Отказ на община Хасково да извърши административна услуга по Кодекса за международно частно право и да се произнесе и предприеме действия за признаване на съдебен акт на Австрийски съд за попечителство над дете.

Община Брацигово – в процеса на децентрализацията на социалните услуги за деца и преминаването на домовете за управление към кметовете бившият кмет на Брацигово е допуснал грубо, непрофесионално отношение и поведение към домовете на територията на общината.

Общински съвет Габрово – отказ да разгледа предложение на неправителствена организация за разкриване на социална услуга „защитено жилище“ за възрастни хора с психически увреждания в с. Гергини, което, в среда близка да семейната, значително би подобрило грижите за тях.

Община Димово – отказ да се издаде удостоверение и скица за имот в регулация по чл. 13, ал. 4, 5 и 6 и чл. 13а от ППЗСПЗЗ във връзка с възстановяване на собственост в урбанизирана територия на с. Воднянци, доказан с емлячен регистър от 1949 г. в продължение на 13 г., като се изтъкват технически причини. Въпреки че Общинската служба „Земеделие и гори“ – Димово се съобрази с препоръките на омбудсмана и издаде ново законообразно решение № 05/06.11.2007 г., с което призна правото на собственост, Общинската администрация – гр. Димово, все още не е издала необходимите удостоверение и скица, за да се възстанови собствеността от ОСЗГ.

Столична община – липса на воля от страна на общинските власти в район „Красно село“, Столична община, за предприемане на необходимите мерки за опазване на обществения ред в часовете за почивка от работата на увеселителните заведения „Пиано бар В-29“ и „Тънка червена линия“ на улица „Владайска“ и спазване на определеното работно време.

Неизпълнение от общинските власти в район „Люлин“, Столична община, на задължението им за предприемане на действия за преустановяване ползването на обект кафене „Миранда“ в партерния етаж на бл. 33, жк Люлин, което години наред функционира, без да е изпълнена процедурата по смяна на предназначено на обекта от магазин в ка-

фене, без съгласие на Общото събрание на етажната собственост и изрично писмено съгласие на непосредствените съседи на обекта за смяна на предназначението му.

Община Ямбол – отказ на кмета на община Ямбол да изпълни решение на ОС – Ямбол от 31.07.2006 г., с което се: „задължава община Ямбол да прехвърли на наследниците на бившето Акционерно дружество за керамични изделия „Тунджа“ 447 броя поименни акции от „Йордан Мишев“ АД, Ямбол, съгласно приложена декларация с нотариално заверени подписи и извършената експертна оценка от м. май 2001 г.“.

Община Свищов – в нарушение на Закона за местните данъци и такси Наредбата за определянето и администрирането на местните такси и цени на услуги на територията на община Свищов не предвижда ред за освобождаване от такса за битови отпадъци за услугата сметосъбиране и сметоизвозване, когато имотът не се ползва през годината.

Препоръката на омбудсмана до Общински съвет – Свищов да предприеме действия за отстраняване на нормативната непълнота, не е изпълнена и Наредбата не е изменена.

Община Кюстендил – препоръката на омбудсмана по повод на установеното несъответствие между Закона за местните данъци и такси и Наредбата за определяне и администриране на местни такси и цени на услуги на територията

на община Кюстендил до общинския съвет на Кюстендил да бъдат взети мерки за отстраняване на нормативните основания за нарушаване правата на гражданите, не е изпълнена.

Възприемаме допускането на прояви на „лоша администрация“ не само като отговорност на държавни и общински органи и лица, на които е възложено да предоставят обществени услуги, да се променят и преодоляват собствените си недостатъци, но и като неизпълнено задължение на институцията на омбудсмана да ги информира; да упражнява натиск да се преодолее тяхното неразбиране; да изисква приемане на вътрешни правила за работа по проверките, препоръките и предложенията на омбудсмана; да огласява примери на лоша администрация; да внушава, че добрата администрация се ръководи не само от законите, а и от етичните норми за добро поведение, които също поставят правата на човека над всичко.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА

Независимо от постигнатите резултати, положените усилия за преодоляване на забавянето при разглеждане на отделни индивидуални жалби, установяването на конструктивни отношения с административни органи, критичният прочит на работата през изтеклия

период позволява да се открият някои обстоятелства и тенденции, които органите на властта трябва да имат предвид:

1. В своите отношения с гражданите институциите и техните служители не зачитат принципите за добро поведение на администрацията.

Етичните норми на поведение, разглеждани като един от основните елементи на доброто управление, трябва да се разбират не само като благосклонност и любезност към отделния гражданин. Само ако институциите се съобразяват и с тях, тогава ще бъде успешен процесът на възстановяване на разколебаното обществено доверие към администрацията и управлението.

2. Не се полагат достатъчно усилия от административните органи за своевременно решаване на проблемите на хората, което води до недоволство и създава напрежение в отношенията гражданин – администрация.

С добра комуникация в много от случаите административните органи биха могли да поправят нарушените права, ако употребят усилие и воля за

посредничество. И то още в ранния етап на недоразумение с отделните граждани. Прочее методът на посредничеството иска непрекъснато общуване, или с други думи – добро-намерена комуникация между администрацията и гражданин.

3. Има органи, които все още не разбират същността на институцията на омбудсмана и неговата мисия да брани човешките права.

За подобряване на взаимодействието на омбудсмана с държавните и общинските органи и техните администрации следва да се прилагат и други средства, като например:

- Организиране на обучения на администрациите за работа с националния омбудсман.
- Определяне на експерти от държавните и общинските администрации за връзка с администрацията на омбудсмана.
- Провеждане на повече регионални срещи, като особено се ангажира вниманието на по-малки общини, където информираността за институцията е по-слаба.

ГЛАВА ТРЕТА

НАМЕСА НА ОМБУДСМАНА, КОГАТО ЗАКОНОВИ РАЗПОРЕДБИ НАРУШАВАТ КОНСТИТУЦИОННИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ

Омбудсманът на Република България, като висш конституционен орган, който има право да се обръща към Конституционния съд (чл. 91а от Конституцията), и, на базата на многобройни предложения и сигнали на отделни граждани и обществени организации, осъществява задълбочени проверки на действащото законодателство. Целта е да се установяват случаи, когато законови разпоредби нарушават правата и свободите на хората и, при доказана необходимост, да бъде сезиран Конституционният съд.

Създаденият при омбудсмана консултативен съвет по конституционни въпроси, в който участват изтъкнати правници и други специалисти с подчертана компетентност в областта на човешките права и конституционализма, е авторитетна среда, в която под егидата на омбудсмана отговорно и всестранно се обсъждат такива предложения на граждани и граждански структури. По този начин исканията на омбудсмана пред Конституционния съд се опират на широк обществен фундамент и правят институцията реален и ефикасен изразител на гражданското участие и контрол върху законодателния процес от гледна точка на

правата на гражданите. Заедно с това, този консултативен съвет вече започва да обсъжда и други въпроси с висока обществена значимост и правна сложност, които стоят на вниманието на омбудсмана.

През 2007 г. омбудсманът се обърна към Конституционния съд в следните

ПО-ВАЖНИ СЛУЧАИ

За премахване на ДДС върху правосъдната дейност

Искане на омбудсмана за обявяване за противоконституционна на част от разпоредбата на чл. 3, ал. 2 от Закона за данък върху добавената стойност (Обн., ДВ, бр. 63 от 4.08.2006 г., изм. ДВ, бр. 86 от 24.10.2006 г.), а именно изразът „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус“, тъй като нарушава правата на гражданите. (Виж Приложение 3 към този доклад).

По това искане Конституционният съд се произнесе с Решение № 7 от 23.04.2007 г. по к.г. № 1/2007 г., с което обяви посочената разпоредба за противоконституционна.

За премахване на образователния ценз за избор на кметове, с който се нарушава конституционната забрана за дискриминация

Искане на омбудсмана за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 41 ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). (Виж Приложение 3 към този доклад.)

Високо трябва да се оцени волята на Народното събрание, което след образуването на конституционно дело № 4 от 2007 г. по това искане на омбудсмана на свой ред констатира дисхармонията с конституционната уредба и отмени по пътя на законовите изменения оспорената пред КС разпоредба.

За премахване на привилегиата на топлофикационните дружества и другите дружества в енергетиката да получават изпълнителен лист за своите несъбрани вземания без състезателен процес

Искане на омбудсмана за обявяване за противоконституционни на разпоредбите на чл. 107, чл. 154, ал. 1 и чл. 184 от Закона за енергетиката, тъй като с тях се нарушават правата на гражданите. (Виж Приложение 3 към този доклад.)

Повод за това искане беше нестихващото недоволство на обществеността от лошите практики и незачитането на потребителските права, главно от страна на топлофикационните дружества. С него въпросът за останалата

от времето на държавното планово стопанство привилегия за изваждане на изпълнителен лист само по извлечение от сметки на енергийното предприятие се постави отново на вниманието на Конституционния съд, независимо от неговото предходно произнасяне, с което искането на омбудсмана със същия предмет беше отхвърлено. Основание за такова повторно сезиране омбудсманът намери в процедурното несъвършенство на Решение № 4 от 15 март 2007 г. по конституционно дело № 10 от 2006 г.

Омбудсманът обсъжда и мотивира не само своите искания до КС, но и

СТАНОВИЩАТА, С КОИТО ОТХВЪРЛЯ ПРЕДЛОЖЕНИЯ НА ОТДЕЛНИ ГРАЖДАНИ ИЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ЗА СЕЗИРАНЕ НА КС

По-съществен пример в тази насока е Становището, с което омбудсманът мотивирано отхвърли предложението на група браншови и работодателски организации – Съюза за стопанска инициатива, Българската предприемаческа камара, Националната асоциация на строителите на жилища в България и Националната строителна федерация. Тези организации отправиха искане омбудсманът да сезира Конституционния съд по повод новия Закон за камарата на строителите (обн. ДВ, бр. 108/29.12.2006 г.), като изтъкнаха мотиви, че законът по недопустим начин нарушава свободата на сдружаване, еро-

зира социалния диалог и създава ненужни монополни и квазидържавни структури.

Омбудсманът се самосезира и извърши обстойна проверка по отправеното искане. Проведени бяха много работни срещи и обсъждания по повдигнатите въпроси с ръководството на парламентарната Комисия по местно самоуправление, регионална политика и благоустройство, с ръководни представители на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, с браншови и работодателски структури и експерти.

След цялостен анализ на идеите и принципите, залегнали в новия Закон за Камарата на строителите, омбудсманът на Република България прецени, че не са налице необходимите конституционни и правни аргументи, които да станат основание за оспорване пред Конституционния съд на Закона за Камарата на строителите в неговата цялост или само на отделни негови разпоредби. *(За пълния текст на Становището виж Приложение 2 към този доклад.)*

Понастоящем на вниманието на омбудсмана и неговия консултативен съвет по конституционни въпроси са

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТ БРАНШОВИ СТРУКТУРИ И ОТДЕЛНИ ГРАЖДАНИ ЗА ОСПОРВАНЕ НА ТЕКСТОВЕ ОТ ТРИ ДЕЙСТВАЩИ ЗАКОНА

а) по Закона за лекарствените продукти

в хуманната медицина – с оглед въведеното изискване собственик на аптека да бъде само лице с образователна степен „магистър-фармацевт“;

б) по Закона за местните данъци и такси – относно отмененото с обратна сила освобождаване от данък на сградите, които са построени след 1.01.2005 г. и са получили сертификат за енергийна ефективност;

в) по Закона за устройство на териториите – относно изключването от обсега на съдебния контрол на заповедите, постановленията и другите административни актове за обявяване на резервати и природни паркове.

След необходимата правна и обществената преценка омбудсманът ще се обърне към КС или пък ще представи мотивирано становище, с което ще отклони отправените до него граждански предложения.

ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ, КОИТО БУДЯТ ТРЕВОГА

Омбудсманът привлича вниманието на Народното събрание към практиката на Конституционния съд (КС) да постановява решения, с които се произнася по съществуването на отправените до него искания, без да е налице изискуемото съгласно Конституцията мнозинство от повече от половината от неговия състав.

Тази практика определено засяга не само конкретни и недвусмислени конститу-

ционни разпоредби, но и самото Върховенство на Конституцията, на чиято стража е призван да бъде именно Конституционният съд.

Ето защо след задълбочен анализ на действащата конституционна уредба, на Закона за Конституционния съд и на Правилника за неговата организация и дейност и след обсъждания с широк кръг изтъкнати правници омбудсманът застъпи пред КС становище, че когато един негов акт не е подкрепен от минимум 7 съдии (както повелява чл. 150, ал. 1 от Конституцията), то този акт (решение или определение) няма правните последици на произнасяне по съществуването на делото, съответно по допустимостта на искането. Така например, в посоченото по-горе конституционно дело по искането на омбудсмана срещу привилегиите на топлофикационните дружества в полза на искането са гласували 6 конституционни съдии, а за неговото отхвърляне – 5 членове на КС. С други думи, няма валиден от конституционна гледна точка акт, наречен „решение на КС“.

Произнасянето по съществуването на един

спор означава само едно – да се уважи или да се отхвърли искането, с което КС е сезиран. И в единия, и в другия случай, за да се постанови решение, са необходими минимум 7 гласа. Нещо повече, изхождайки от разбирането, че терминът „решение“, употребен в Конституцията, е родово понятие и обозначава всички актове, с които КС се произнася по съдбата на едно дело, самият закон постановява, че и определенията на съда по допустимостта на искането трябва да бъдат приети със същото квалифицирано мнозинство. Въобще, тази изрична уредба показва недвусмислено, че за да бъде постановен акт с юридическата стойност на решение или на определение на КС, е необходимо квалифицирано мнозинство от поне 7 съдии.

Прочее, добре би било да се прецизира, включително по законодателен път, тази практика, защото би могла да се интерпретира даже като „отказ от конституционно правосъдие“, доколкото без нужното конституционно мнозинство КС пресича окончателно пътя за оспорване на дадени законови разпоредби.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА

УПРАЖНЯВАНЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА НА ОМБУДСМАНА, СВЪРЗАНИ С УЕДНАКВЯВАНЕ НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА, СЪГЛАСНО ЧЛ. 125 ОТ ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Омбудсманът участва активно в процеса на уеднаквяване на съдебната практика, свързана с правата на гражданите, като използва възможностите, които му предоставя Закона за съдебната власт.

През 2007 г. омбудсманът представи пред Общото събрание на наказателната колегия на Върховния касационен съд следните становища:

- Тълкувателно решение № 2 от 29.11.2007 г. по прилагане от съдилищата на чл. 78а от Наказателния кодекс (НК) при осъществяване на престъпление по чл. 343б, ал. 1 от НК.

Омбудсманът изрази становище, че е недопустимо освобождаване от наказателна отговорност в случаите на управление на моторно превозно средство след употреба на алкохол. Освен от тясно правните аргументи, становището на омбудсмана бе продиктувано и от високата обществена опасност и честотата на подобни деяния, които създават сериозна заплаха за живота и здравето на гражданите. Много положително е, че

в този смисъл се произнесе и Общото събрание на наказателната колегия със своето тълкувателно решение.

- Тълкувателно решение № 1 от 12.12.2007 г. по прилагане на чл. 28 от Закона за административните нарушения и наказания във връзка с противоречива съдебна практика относно въпроса дали преценката на административнонаказващия орган за „маловажност“ е по целесъобразност, или по законосъобразност, и подлежи ли тази преценка на съдебен контрол.

Изхождайки от принципа за равенство на гражданите пред закона, омбудсманът застъпи становище, че преценката за „маловажен случай“ на административно нарушение не може да е по целесъобразност, а само по законосъобразност, тъй като наказването винаги се основава на закона и тази преценка трябва да подлежи на съдебен контрол.

Това виждане бе потвърдено и в посоченото тълкувателно решение на Общото събрание на наказателната колегия на Върховния касационен съд.

ГЛАВА ПЕТА

УЧАСТИЕ НА ОМБУДСМАНА В МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО В ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

През 2007 г. омбудсманът на Република България задълбочи и разшири връзките си с международните организации на омбудсманите и с други правозащитни международни организации.

СЪТРУДНИЧЕСТВО В РАМКИТЕ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА

114

През април 2007 г. в Атина, Гърция, институцията на българския омбудсман за пръв път се включи в десетата от традиционните кръгли маси на омбудсманите от страните членки на Съвета на Европа, и комисаря по правата на човека. В кръглата маса участваха европейският омбудсман, комисарят по правата на човека, вицепрезидентът на Европейския съд за правата на човека, омбудсмани от страните членки на Съвета на Европа, национални институции за правата на човека.

Кръглата маса се провежда веднъж на две години и целта е да подобри взаимодействието между омбудсманите и Съвета на Европа в областта на защитата на човешките права. Във фокуса на вниманието бе реформата, предприета от Съвета на Европа, за гарантиране на контролния механизъм по спазването на



Гиньо Ганев прие комисаря по правата на човека на Съвета на Европа Томас Хамарберг

Европейската конвенция за правата на човека. Тази реформа е ключова за бъдещето на Конвенцията, защото тревожно нарастналият брой на делата пред Европейския съд по правата на човека заплашва в скоро време да доведе до пълното му блокиране. Сред идеите на реформата е и засилването на ролята на комисаря по правата на човека чрез активно взаимодействие с омбудсманите от страните членки на Съвета на Европа. Основа на обсъжданията по време на кръглата маса бяха предложенията на комисаря за повишено взаимодействие с омбудсманите и другите национални институции за защи-

та на правата на човека.

По-късно през годината по инициатива на Томас Хамарберг, комисар на Съвета на Европа по правата на човека, идеите за интензивно сътрудничество с омбудсманите получиха своето развитие и бе създадена Мрежа на националните структури за правата на човека към Комисаря, в която се включи и българският омбудсман. Целта е да се обменят актуални материали относно нормите на Европейската конвенция за правата на човека, практиката на Европейския съд в Страсбург, становищата на другите специализирани контролни органи в областта на правата на човека и Генералния секретариат на Съвета на Европа. Комисарят ще информира омбудсманите за конкретни безпокойства в СЕ по отношение на спазването на правата на човека от съответната държава, включително за висящи дела пред Съда и Европейската комисия за социални права, както и за решения на Съда, чието изпълнение от държавата предстои. По този начин националните омбудсмани могат да допринасят за избягване на нарушенията, които водят до дела пред Съда в Страсбург или колективни жалби до Европейската комисия за социални права. Голямо значение се отдава на ролята, която омбудсманите могат да играят в предприемането на адекватни действия от националните власти по изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека. На омбудсманите се разчита и да разпространяват информация за европейските стандар-

ти за защита на правата на човека, критериите за допустимост на Съда в Страсбург и практиката му. По този начин се очаква да бъде намален големият брой недопустими жалби, които в момента е около 90% от всички жалби, подадени до Европейския съд по правата на човека. Омбудсманите, поради факта, че се ползват с доверието на гражданите като независими институции, са в състояние да информират обществеността по-ефективно, отколкото националните власти, срещу които са насочени исквете на гражданите пред Съда. Значителна част от гражданите се разочароват от продължителността на делата и размерите на присъдените от Съда компенсации. Предварителна информация от независим и безпристрастен източник, какъвто е омбудсманът, може да предотврати нереалистичните очаквания на гражданите от Съда в Страсбург. Българският омбудсман има волята и разбирането да се включи активно в този процес и вече предприема конкретни стъпки за това (виж раздел VI относно националния механизъм за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека).

СЪТРУДНИЧЕСТВО В РАМКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

През 2007 година българският омбудсман продължи активното си участие в Мрежата на европейските омбудсмани, която осигурява обмен на информация и добри практики между националните

омбудсмани в Европа и европейския омбудсман. Основна задача на това взаимодействие е да се гарантира достъпа на гражданите на Европейския съюз до защита на техните права едновременно на европейско, национално и местно ниво. Важен аспект на сътрудничеството е обмяната на опит по прилагането на европейското право.

От 1 януари 2007 г. българските граждани, като граждани на Европейския съюз, придобиха правото да се обръщат с жалба до европейския омбудсман в случаите на лоша администрация, но в отношенията им само с европейските институции. Българският омбудсман продължи и през тази година усилията си да информира българската общественост за тази нова възможност. След проведената през 2006 г. информационна кампания в рамките на Комуникационната стратегия на България за Европейския съюз омбудсманът проведе нови шест информационни дни в областите Видин, Велико Търново, Русе, Ловеч, Перник и Пловдив. Допълнителни усилия бяха положени за информиране на предприемачите и нестопанските организации за възможностите за защита чрез институцията на Европейския омбудсман, като бяха проведени редица срещи с тези целеви групи и разпространени специализирани информационни материали.

През изминалата година българският омбудсман се включи в Шестия семинар на националните омбудсмани на страните

от Европейския съюз, организиран от европейския омбудсман и френския медиатор на Републиката. Семинарът бе посветен на добрата администрация в Европейския съюз и даде възможност за преосмисляне на разбирането на националните омбудсмани за правото на добра администрация в светлината на опита, натрупан в последните години.

През есента на 2007 г. българският омбудсман организира и проведе в София изключително важна среща – международна конференция на тема „Омбудсманът, законността и доброто управление“. Конференцията бе организирана съвместно с гръцкия омбудсман в рамките на международния проект „Еуномия“. Внушителното международно участие включваше европейския омбудсман, Никифорос Диамандурос, омбудсмани на повече от двадесет европейски страни, сред които Австрия, Белгия, Гърция, Швеция, Норвегия, Холандия, Кипър, Македония, Босна и Херцеговина и др., представители на комисаря на Съвета на Европа по правата на човека и на Европейския съд по правата на човека. Участие взеха председателят на Народното събрание, вицепремиерът и министър на външните работи, народни представители, висши представители на съдебната власт, конституционни съдии, председателят на Сметната палата, министри и др. Бяха обсъдени различните практики за налагане на правото на добро управление като едно от основните права на всеки европейски гражданин.

Българският омбудсман очерта разбиранието, че общественият защитник е длъжен да упражнява граждански контрол не само върху административното обслужване на хората, но и върху начина, по който държавните и общинските органи формират своите политики. В поздравителното си писмо до участниците във форума президентът Георги Първанов изтъкна, че участието на повече от 20 омбудсмани от цяла Европа в конференцията е високо признание за българския омбудсман, а председателят на Народното събрание подчерта значението на участието на омбудсмана в законодателния процес. Вицепремиерът и министър на външните работи Ивайло Калфин подчерта значението на децентрализацията на властта за гарантиране на правата на гражданите на общинско ниво и акцентира върху ключовата роля на омбудсмана в този процес.

Сред представените от международните участници теми бяха: основните принципи, които предполага доброто управление, и начинът, по който те са били популяризирани от омбудсмана на Франция; контролът на омбудсмана върху частния сектор и дружествата, предоставящи обществени услуги; ролята на обществения посредник при разрешаване на конфликти. Специално внимание бе отделено на споделянето на добри практики, обмен на опит и разкриване на характерни за отделните страни случаи, в които омбудсманът е констатирал лоша администрация от

страна на държавна институция и се е намесил за нейното преодоляване.

МЕЖДУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ НА ОМБУДСМАНИТЕ

През 2007 г. българският омбудсман, който вече е член на Международния институт на омбудсманите и на Европейския институт на омбудсманите, получи и пълноправно членство в Асоциацията на омбудсманите и медиаторите на Франкофонията. Това е съществен успех в съзвучие с общата политика на България за активно участие в съвместните дейности на тази общност от държави. Приобщаването към Франкофонията допринася за укрепване на институцията на омбудсмана у нас и нейните възможности, предвид традиционната привързаност на това движение към ценностите на демокрацията и правата на човека. Солидарността и тясното взаимодействие между омбудсманите и медиаторите от тези страни открива пътя за широко участие в международното сътрудничество.

В тясно сътрудничество с медиатора на региона Валония, Белгия, Фредерик Бовес, подпредседател на Асоциацията на омбудсманите и медиаторите на Франкофонията, през септември 2007 г. в София бе организирана среща на омбудсмани от региона на Балканите и Югоизточна Европа. Бяха обменени мнения относно европейското виждане за бъдещето на Франкофонията и обсъдени въпроси, свързани с подготовката за го-

дишния конгрес на Общото събрание на Асоциацията в Бамако, Мали.

На срещата българската страна изрази своята позиция, че франкофонията не трябва да се свежда до Владееенето на френски език, защото нейната същност и полезност се съдържат в ценностите, които тя носи със себе си. Българският омбудсман разви идеята за регионализиране на общността на омбудсманите и медиаторите от франкофонията, като издигна кандидатурата на България за регионален център на Балканите. Осъществяването на тази идея ще допринесе за развитие на сътрудничеството и солидарността между омбудсманските институции, работещи в близки по характер условия и сблъскващи се със сходни нарушения на правата на гражданите. Такава стъпка би допринесла за укрепване не само на Асоциацията на омбудсманите и медиаторите на Франкофонията, но и на франкофонското съдружество като цяло. С организирането на срещата в София и активната позиция в разговорите българският омбудсман потвърди привързаността на нашата страна към идеите и целите на Франкофонията, а така също и готовността ни да допринесем за нейното укрепване и развитие.

ДВУСТРАННИ ВРЪЗКИ

След като през 2006 г. бе поставено началото на интензивни работни връзки с националния омбудсман на Холандия, през изминалата година сътрудничеството

вотом значително се задълбочи. 2007 г. бе първата година от изпълнението на съвместен проект на двете институции, финансиран от Министерството на външните работи на Холандия в рамките на програма MATRA. Проектът има за цел укрепване на институцията на омбудсмана на Република България за защита на правата на гражданите чрез интензивен обмен на опит и добри практики с холандската институция. През септември холандският омбудсман Алекс Бренинкмейер бе на посещение в София като един от основните лектори в международната конференция, организирана от българския омбудсман



Екипът по проекта в рамките на програма MATRA на работно посещение при омбудсмана на Холандия

и посветена на доброто управление. В хода на изпълнението на проекта бяха осъществени множество работни визити на екипи на двете страни, които

допринесоха за взаимното опознаване на институциите и създадоха добра основа за дългосрочно сътрудничество.

Сред многобройните международни изяви на институцията на българския омбудсман през 2007 г. **могат да бъдат подчертани още няколко по-съществени участия:**

- Българският омбудсман участва в международна конференция в Ереван, Армения, посветена на взаимодействието между конституционните съдилища и омбудсманите, на която представи опита на българската институция в тази област.
- През юни м.г. омбудсманът взе участие в конференция по случай 25-та годишнина на омбудсмана на Испания на тема „Ролята на омбудсманската институция като гарант на човешките права и свободи на гражданите за укрепване на демократичната система“. Конференцията, в която участваха омбудсмани от Европейския съюз и Латинска Америка и редица представители на международни организации, допринесе за разширяването на контактите на българската институция и задълбочаването на вече изградени партньорства.
- Делегация на институцията на омбудсмана се включи в годишната среща на Европейската мрежа на

омбудсманите за деца в Барселона, посветена на десетата годишнина на Мрежата. Темата на дискусиите бе „Подкрепа на деца със специални нужди“. Българската делегация подкрепи приетата от форума декларация и програмни документи и пое ангажимент те да станат част от българските политики, насочени към децата с увреждания.

- Координаторът по правата на детето към институцията на омбудсмана участва в работно посещение в института на УНИЦЕФ „Иноченти“ във Флоренция. Програмата включваше обмяна на опит по прилагането на Конвенцията за правата на детето, задълбочено обсъждане на системите за мониторинг за спазването на правата на децата и някои специфични проблеми като трафика на деца и детската бедност.

Общо трябва да се каже, че българският омбудсман гледа на международното сътрудничество като на основен двигател за непрекъснато усъвършенстване на стандартите за закрила на човешките права. Това сътрудничество придобива много по-висока стойност, тъй като защитата на правата на хората е на върха на ценностната система на Европейския съюз, на който България е вече равноправен член.

ГЛАВА ШЕСТА

РАЗВИТИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ОМБУДСМАНСКАТА ИНСТИТУЦИЯ

В рамките на разглеждания период омбудсманът продължи да развива своя административен капацитет, съобразно непрекъснато нарастващия обем на работата и високия конституционен статус на институцията.

Добре е, че през 2007 г. Сметната палата извърши цялостен одит на дейността на омбудсмана с акцент не само върху законосъобразното разходване на бюджетните средства, а и върху начина на функциониране на институцията и нейната ефикасност.

Констатациите на Сметната палата от този одит гласят:

- Омбудсманът прилага модерния подход на програмно разходване на бюджетните средства. Неговата дейност се осъществява на основата на приети с нарочен акт „Политики“ на институцията, свързани с основните проблеми, поставяни от гражданите пред него.
- Омбудсманът пълноценно разгръща публичността в своята работа като основно законово изискване към институцията. Установено е взаимодействие с широк кръг граждански организации и медиите

спомога за по-ефикасно наблюдение върху дейността на органите на властта и техните администрации и повишаване на гражданското участие в управлението.

- Създадена е ефикасна система за разглеждане на жалбите и сигналите на граждани.
- Засилена е проактивната роля на институцията чрез самосезиране по значими обществени проблеми, участие в законодателния процес с нормативни предложения и отправяне на искания до Конституционния съд.
- На етапа на утвърждаване и институционално изграждане институцията на омбудсмана постига своята основна цел – превръща се в определящ фактор за граждански контрол и застъпничество в зачитане на правата и свободите на гражданите от държавните и местните органи и техните администрации, както и от лицата, които предоставят обществени услуги.

С конкретни действия, препоръки и предложения институцията съдейства за преодоляване на конфликти между

гражданите и администрацията и се застъпва за правата не само когато те са нарушени, но и когато констатира, че определени лоши административни практики придобиват чертите на явление, застрашаващо правата на хората.

Понастоящем дейността на омбудсмана се обезпечава административно и експертно при извънредна натовареност на щатния състав (от който са попълнени 49%) и от външни експерти, ангажирани за отделни случаи, изискващи специализирана компетентност или пък в рамките на тематични работни групи, подпомагащи дейността на институцията. Омбудсманът оценява волята на Народното събрание, което с годишния закон за държавния бюджет за 2008 г. определи общия щатен състав на институцията от 61 щатни бройки, приети с ПМС №15 от 01.02.2008 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2008 г. Това дава възможност да се поеме по-ефикасно нарастващият обем на работата по индивидуални жалби и сигнали и другите дейности на институцията.

В края на 2007 г. бяха преодолените и техническите затруднения, свързани с липсата на подходяща сграда и омбудсманът и неговата администрация вече разполагат с помещения, които отговарят и на изискванията за достъпна архитектурна среда за хората с увреждания.

Продължиха и системните усилия за повишаване на експертния капацитет на институцията. В тази насока, по отношение на щатния състав бяха проведени

обучения и семинари. Състоялата се през септември 2007 г. международна конференция съвместно с Европейския омбудсман и програма EUNOMIA допринесе за повишаване квалификацията, организацията на работа на служителите от администрацията на омбудсмана, както и за разработването на стандарти за добра администрация. През 2007 г. продължи и интерактивното обучение на служителите от администрацията за работа по жалби съвместно със служители на холандския омбудсман по програмата MATRA. По същата програма с цел подобряване на организацията на работата по непрекъснато нарастващия брой жалби и сигнали на граждани беше проведен семинар – „Укрепване на капацитета на омбудсмана на Република България и местните обществени посредници за защита на правата на гражданите, противодействие на корупцията и насърчване на доброто управление“.

Важно значение за разгръщане на експертния капацитет на омбудсманската институция има ангажирането на широк кръг външни експерти с подчертана и специализирана компетентност по различни въпроси, които стоят на вниманието на омбудсмана. В тази логика, през 2007 г. се разшири и дейността на консултативния съвет по конституционни въпроси, който включва изтъкнати правници и други специалисти, като в него се разглеждат вече не само предложения за сезиране на Конституционния съд, а и редица други въпроси с висока правна сложност и обществена значимост.

ГЛАВА СЕДМА НЯКОИ ПРОБЛЕМИ, КОИТО ИЗИСКВАТ УПРАВЛЕНСКИ РЕШЕНИЯ И МЕРКИ ОТ ОРГАНИТЕ НА ВЛАСТТА

122

Анализът на цялостната дейност на омбудсмана през 2007 г., на поставените пред него граждански проблеми и оплаквания, както и на резултатите от неговите проверки, очертава редица сфери на държавния живот, в които има подчертана необходимост от корекции и даже реформи, така че да се гарантират пълноценно правата и свободите на гражданите.

Особено остра е необходимостта от управленски или нормативни решения и действия за преодоляване на следните по-важни проблеми:

СЪЗДАВАНЕ НА ЕФИКАСЕН НАЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ В ПРАКТИКАТА НА ДЪРЖАВНИТЕ И ОБЩИНСКИ ОРГАНИ НА ПРАВОЗАЩИТНИТЕ СТАНДАРТИ, УСТАНОВЕНИ С РЕШЕНИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В СТРАСБУРГ

Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, по която и България е страна, е един от най-успешните международноправни инструменти. От нейните конкретни разпоредби и практиката по тяхно-

то прилагане произтичат основните европейски стандарти за правата на човека, които са задължителни и за българските органи и администрации. Този задължителен характер се подчертава още по-отчетливо и от чл. 5, ал. 4 от Конституцията, който им дава приоритет пред вътрешното законодателство, което им противоречи.

Знае се, че решенията на Европейския съд по правата на човека, който е контролният механизъм за спазване на Конвенцията, не просто осигуряват защита на отделния европейски гражданин, а чрез задължителното тълкуване на Конвенцията са повод за усъвършенстване на законодателството и административните структури и практики в държавите членки на Съвета на Европа, включително и в България.

В последните години във фокуса на вниманието на Съвета на Европа е реформата, целяща гарантиране на контролния механизъм по спазването на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Тази реформа е ключова за бъдещето на Конвенцията и нейното прилагане, защото тревожно нарасналият брой на делата (близо 100 000) пред Съда в Страсбург създава предпоставки за

неговото блокиране. Сред идеите за такава реформа е и засилването на ролята на комисаря по правата на човека чрез активно взаимодействие с националните омбудсмани от страните членки на Съвета на Европа. Комисарят вече предприе действия в тази посока, като през 2007 г. създаде Мрежа на националните структури по защита на правата на човека, чийто член е и омбудсманът на Република България.

Българският омбудсман винаги е смятал, че най-важният елемент от защитата на правата на гражданите са средствата, които им предоставя собствената им държава. В това се изразява и принципът на субсидиарността на Конвенцията. Пак с това е свързана и необходимостта държавата да създаде надежден национален механизъм за прилагане на Конвенцията и изпълнение на решенията на Съда в Страсбург.

Досега нашата страна е започнала, а в някои случаи и напълно осъществила, редица реформи, произтичащи от европейските стандарти за правата на човека. Но правата не са застинали юридическа материя. Те са жива субстанция, която се развива и поставя нови изисквания към поведението на администрацията, към съдебната практика и законодателството.

Механизмът, чрез който тези усилия се координират в България, все още не е достатъчно ефикасен. Необходимо е

да се подобри координацията между органите, натоварени с различни роли по отношение на изпълнението на решенията на Европейския съд по правата на човека. Много често тези решения налагат извършването на реформи чрез законодателни промени, промяна на административни практики или уеднаквяване на съдебната практика. Това е не лека задача, като се има предвид, че се изискват действия и на трите власти с цялата сложност, която балансът и разделението на властите обуславя при необходимостта от координираност на действията. Задачата не е нерешима, но категорично е непосилна само за едно звено в Министерството на правосъдието. Необходимо е съчетаване на усилията на органите, които имат пряко отношение към човешките права и влияние при формирането на обществената политика.

В тази логика, трябва да се подчертае, че омбудсманът разполага с редица доказани възможности и воля да допринесе за по-ефективно изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека. Примери в тази насока са неговото добро взаимодействие с Народното събрание и участието му в законодателния процес; прякото му въздействие върху администрацията; правото да иска тълкувателни решения при противоречива съдебна практика; правото да сезира Конституционния съд и, не на последно място, силата на справедливото обществено мнение. Прочее, такава е разбирането

за ролята на омбудсмана на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа Томас Хамарберг, което той изрази пред представители на българските власти при посещението си в София през февруари 2008 г.

Омбудсманът повдига този въпрос в доклада си пред Народното събрание с убеждението, че защитата на правата на гражданите започва и свършва у дома, и затова изисква вниманието на българския законодател и на всички органи на властта.

НЕОБХОДИМОСТ ОТ НОВ ПОДХОД И ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПРЕВЕНЦИЯТА НА КОРУПЦИЯТА

За да се повиши ефективността на превенцията на корупционните практики и прояви, на първо място е необходимо да се формира общо разбиране в администрацията какви са поставените пред нея цели; какви са ценностите, на основата на които тя функционира; какви са отговорностите и задълженията на всеки служител. Администрацията е традиционна структура. И трябва да бъде такава, за да гарантира стабилност, надеждност и предсказуемост. Бързината на администрацията не трябва да се абсолютизира. По-важно е тя да бъде предсказуема. Това ще позволи на гражданите и на предприемачите да съобразяват своето поведение с процедурите и правилата за работа.

Необходимо е всички промени в админис-

трацията, които ще бъдат предприемани занапред, да имат предварително и ясно дефинирана постижима и конкретна цел, а не просто "реформа" или "модернизиране". Трябва да е ясно в какво точно ще се състои "реформата", за да решим дали тя въобще ни е необходима. Следва да се има предвид, че всяка промяна разрушава традициите и с това прави администрацията по-непредсказуема и ненадеждна от тази гледна точка.

Наред с това, добре е да се обърне внимание на правилата и процедурите за функциониране на администрациите. Те трябва да бъдат по-ясни и изпълними. Нека да не забравяме, че добро управление е имало и преди да има модерни технологии. Сега е необходимо да бъдат разработени стандартни оперативни процедури за всяка дейност в администрацията. Така ще се постигне прозрачност, проследяемост и предсказуемост в нейната работа. Важно е най-после думата "бюрокрация" у нас да придобие положителния смисъл, който тя има в повечето държави членки на Европейския съюз!

Омбудсманът отдава подчертано значение на нуждата от изграждане на системи за почтено управление във всички администрации. Те трябва да включват най-малкото:

- Ясни и подробни правила за поведение и предотвратяване на конфликт на интереси (Етични кодекси).
- Редовно обучение на всички служители от конкретната администрация за изграждане на компетентност

– умения, а не просто знания – за разпознаване на етични дилеми и за тяхното разрешаване.

- Работещи системи за дисциплинарно наказване. Абсолютно необходимо е да престанем да мислим как да заобикаляме закона чрез закривания на бройки и длъжности, когато искаме да се освободим от някой непочтен служител. С това ние показваме на другите служители, че непочтеността не се наказва. Дисциплинарните наказания следва да бъдат използвани много по-често; и особено във връзка с нарушенията на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.
- Отворени комуникационни канали, които да позволят служителите или гражданите да сигнализират за лоша административна практика или непочтено/неетично поведение. Тази мярка не се отнася единствено до поставянето на пощенски кутии и до приемане на сигнали по електронната поща, което беше един важен първоначален етап. Тук става въпрос за разписване на вътрешни процедури, които ще позволят на служителите и гражданите да информират ръководството на администрацията за неетично/непочтено поведение, без да се притесняват, че с това може да се поставят в неизгодна позиция ("whistleblower protection"). Знанието доколко организацията функционира ефективно е от съществено

значение за висшите ръководители и, в този смисъл, изграждането на подобни комуникационни канали ще помогне на министрите и главните секретари да вършат по-успешно работата си.

Не на последно място трябва да се посочи необходимостта от оценка на корупционния риск. Всяка институция следва да отговори на следните въпроси:

- Кои административни процеси са податливи на корупция – например връзки с клиенти, санкции, лицензиране, обществени поръчки; как тези процеси да бъдат изменени, така че корупционният риск да намалее.
- Кои от служителите, работещи в нея, представляват риск – кои имат отклонения от нормалното поведение, пороци, необясними разходи, нежелание да допуснат друг до работата си и други подобни индикатори за корупция; да насочи вниманието на вътрешните си контролни звена към идентифицираните процеси и към работата на идентифицираните служители.

След извършването на оценката на риска може да се премине и към разработване на вътрешноведомствени планове за изграждане на по-ефикасна и почтена администрация.

Омбудсманът на Република България препоръчва при обсъждане на действията по превенция на корупцията да се премине от планиране на много, но несвързани една с друга мерки, към планиране

на малко, но свързани дейности, които да бъдат осъществени в цялата гържавна администрация.

Нека да запомним: некорумпираното управление още не е добро управление. За второто са необходими строго прилагане на установените критерии за добра администрация и почтеност в цялата административна йерархия. Омбудсманът извика призива за компетентна и в същото време човечна администрация!

ЛИПСА НА ЕФИКАСНИ ГАРАНЦИИ ЗА СПАЗВАНЕ НА КОНСТИТУЦИОННИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ ПРИ ЗАДЪРЖАНЕТО НА ДАННИ ОТ ЕЛЕКТРОННИТЕ КОМУНИКАЦИИ В ИНТЕРНЕТ

Омбудсманът е сезиран със сигнали на граждански организации за нарушения на правата на човека с Наредба № 40 от 7 януари 2008 г. на МВР и Държавната агенция за информационни технологии и съобщения (ДАИТС) за категориите данни и реда, по които се съхраняват и предоставят от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги за нуждите на националната сигурност и за разкриване на престъпления.

Тази наредба е приета с цел да бъдат въведени в българското законодателство изискванията на Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за запазване на дан-

ни, създадени или обработени във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи, както и изменението на Директива 2002/58/ЕО.

В хода на своята проверка омбудсманът организира широко обществено обсъждане по темата с участието на представители на граждански структури, интернет доставчици, народни представители и членове на Европейския парламент, представители на МВР, ДАИТС, Държавната агенция „Национална сигурност“, Комисията за защита на личните данни, представители на работодателите, експерти от правозащитни организации и академичните среди.

Въпреки че проверката все още не е приключила, омбудсманът привлича вниманието на народните представители върху следните разсъждения, достигнати до този момент:

а) Стоят открити въпроси за съответствието на Наредба № 40 с отделни текстове от Конституцията, с Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и с Хартата за основните права на ЕС, с които се гарантират правото на неприкосновеност на личния живот, свободата и тайната на кореспонденцията и другите съобщения.

б) Не е добре основни човешки права да бъдат ограничавани с подзаконов нормативен акт без пълноценен обществен дебат, както и без политическа дискусия в Народното събрание.

В) Не са предвидени гаранции срещу злоупотреба с данни от електронните комуникации на гражданите, както и механизъм за обезщетяване на вредите, претърпени в резултат от такива злоупотреби.

Общата оценка на омбудсмана е, че не е намерен обществено оправдания и съобразен с Конституцията баланс между правата на гражданите и изискванията за сигурността на отделната личност и на обществото при проследяването на електронните съобщения. Надделява мнението, че е нужна намеса на законодателя по този важен и чувствителен за обществото въпрос.

Омбудсманът продължава своята проверка, като целта му е да се дадат ясни гаранции за правата на гражданите и спазването на Конституцията и международните норми.

ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ОБЕЗЩЕТИЕ ЗА ОТЧУЖДЕНИ ИМОТИ, ЧАСТНА СОБСТВЕНОСТ, ЗА ДЪРЖАВНИ НУЖДИ

Продължават жалбите на граждани до омбудсмана във връзка с неизпълнение на влезли в сила съдебни решения с присъдено обезщетение за отчуждените им имоти за осъществяване на инфраструктурни проекти. В някои от случаите дори се касае за съдебни решения, влезли в сила още през 2006 г., но и до момента дължимото парично обезщетение не е изплатено изцяло от дър-

жавните институции, въпреки че влезлите в законна сила съдебни решения са задължителни.

Подобно поведение на администрацията представлява грастично нарушение на правото на собственост на гражданите, а фактът, че не се изпълняват влезли в сила съдебни решения, ерозира правния ред.

Съгласно Конституцията, гражданите, чиято частна собственост се отчуждава за нужди на държавата, получават предварително и равностойно обезщетение. Това изискване произтича от изричната конституционна разпоредба за защита и гарантиране на собствеността (чл. 17, ал. 1) и от принципа за неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3).

Омбудсманът счита, че изпълнението на инфраструктурните проекти, които са свързани с усвояване на средствата от европейските фондове и други международни финансови институции, са от голямо значение за страната ни, но същевременно е задължително при тяхната реализация да се гарантира защитата на интересите на отделните собственици. Ето защо отчуждителните процедури на имоти, частна собственост, следва да се извършват при спазване на Конституцията и законите на страната и при правилни разчети в държавния бюджет за своевременно изплащане на паричните обезщетенията на гражданите за техните имоти.

**ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ
С ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА
СОБСТВЕНОСТТА ПО РЕДА НА
ЗАКОНА ЗА СОБСТВЕНОСТТА И
ПОЛЗВАНЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ
ЗЕМИ В УРБАНИЗИРАНИТЕ
ТЕРИТОРИИ И В СТОПАНСКИТЕ
ДВОРОВЕ НА ЗАЛИЧЕНИТЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ПО § 12 (ТКЗС,
ДЗС)**

**Проблеми, свързани
с възстановяване на
собствеността по реда на
Закона за собствеността и
ползването на земеделските земи
в урбанизираните територии и в
бившите стопанските дворове**

До омбудсмана постъпват множество жалби по проблеми, пред които се изправят гражданите, чиито земеделски земи са включени в населените места или попадат в стопанските дворове на ТКЗС и ДЗС и за които общинските служби по земеделие и гори все още не са се произнесли с решение дали подлежат на възстановяване, или на обезщетяване.

В тези случаи на възстановяване подлежат незастроените имоти или незастроените части от имоти. Възстановяването на собствеността върху земеделските земи е в правомощията на общинската служба по земеделие и гори, а дейностите, свързани с възстановяване на собствеността върху земеделски земи, включени в

строителните граници на урбанизираните територии, са в правомощията на общинската администрация, а в стопанските дворове – в правомощията на Министерство на земеделието и продоволствието (МЗП)

Констатира се, че общинските администрации не възлагат изработването на помощен план, за да се установят границите на имотите преди колективизацията.

МЗП не представя данни от парцеларните планове на стопанските дворове, в които са определени свободните земи за възстановяване, и не ги отразява в картата на възстановената собственост, което е задължително.

И в двата случая собствениците са принуждавани сами да възлагат и финансират тази техническа дейност, което, освен че изисква значителни средства, създава трудности при приемането им от съответните администрации и отразяването им в кадастралните карти и кадастрални регистри там, където има изработени и одобрени. Забавянето на тези дейности на някои места е довело и до неправомерно предоставяне от страна на общините на трети лица, които са ги застроили или са приватизирани с по-голяма прилежаща площ от определената с нормативната уредба, а от страна на МЗП са били продадени или заменени като земи, негодни за земеделско ползване и неподлежащи на възстановяване.

Проблеми, свързани с обезщетяване на собствениците

При омбудсмана постъпват жалби от бивши собственици с признато право на собственост, чиито земи са застроени, или пък на български граждани, чиито земи са послужили за погасяване на държавен дълг съгласно Спогодбата за уреждане на висящи финансови въпроси и развитие на икономическото сътрудничество между Народна Република България и Кралство Гърция. Последният етап от възстановяването на собствеността върху земеделските земи все още не е приключил тъй като значителен брой планове за обезщетяване все още не са изработени, приети и одобрени от МЗП. Собствениците търпят загуби от пропуснати ползи.

В общини, където предоставената от общинските съвети земеделска земя от общинския поземлен фонд не достига, обезщетяването се извършва чрез предоставяне на имот в съсобственост с няколко собственици. Това създава голямо неудобство за гражданите при извършване на разпоредителни сделки, а също така и при ползването или отдаването под аренда.

С изменението и допълнението на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 13/09.02.2007 г.) се разрешава обезщетението да се извършва и със земи по чл. 19 от ЗСПЗЗ (земи, останали след земеразделянето), като условията и редът за определяне на имотите се уреждат в правилника за прилагане на

закона. До месец март 2008 г. този правилник все още не е обнародван.

Проблеми, свързани с изработването на кадастралните карти и кадастрални регистри по реда на Закона за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР)

■ При омбудсмана постъпват жалби на граждани, чиито имоти при изработването на кадастралната карта и кадастрални регистри не са отразени или са допуснати грешки относно площта им. Когато собствениците не са представили данни за имота (нотариални актове и други документи, удостоверяващи правото на собственост за къщите и апартаментите), констатираме, че правата им не се съобразяват и се стига до последващо разпореждане със същите имоти в полза на други лица, респективно до съдебни спорове между гражданите. Счита се, че в тези случаи не следва да се допускат грешки, предвид обстоятелството, че в общините и общинските служби по земеделие и гори се съдържат данните за имотите, които следва да бъдат достоверно пренесени и отразени в картите и регистриите.

■ За землищата, за които има одобрени кадастрална карта и кадастрални регистри, липсва обмен на данни за имотите между службите по геодезия, картография и кадастър, общинските служби по земеделие и гори и

техническите служби на общините, поради което не може да се извършва проверка по отношение на признатото право на собственост по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и по реда на Закона за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд. Липсата на обмен на данни създава трудности при регистрацията на земеделските производители, допускат се грешки и не могат да се извършват необходимите проверки от ОСЗГ. Считаме, че Агенцията по геодезия, картография и кадастър към МРРБ и МЗП съвместно трябва да изработят регламентирането на общи правила за връзка между отделните регистри и карти.

Проблеми, свързани с въвеждане на земеделските земи в националната регистрационна система за изпълнение на функциите на Разплащателната агенция

До омбудсмана постъпват жалби от собственици на земеделски земи, чиито имоти администрацията е въвела самоволно в националната регистрационна система, без да са изискани надлежните документи за собственост или договори за наем с трети лица. Собствениците констатирали, че имотите им се обработват от други лица.

Администрацията отказва на собствениците информация за това кой обра-

ботва противоправно земите им, като служители на ОСЗГ се позовават на чл. 36 от Закона за подпомагане на земеделските производители за защита на данните в интегрираната информационна система.

Считаме, че в тези случаи, освен че се нарушава конституционното право на собственост на гражданите, се създават и предпоставки за злоупотреби при кандидатстване за получаване на субсидии за обработване на земеделски земи от европейските фондове.

Проблеми, които произтичат от някои текстове в Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ)

А. Съдебен контрол върху заповедите по чл. 46 от ЗЧРБ.

Б. Липса на преклузивни срокове за принудителното настаняване в Специалния дом за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) към Министерството на вътрешните работи.

В. Липса на норма за уреждане на статута на чужденци, пребивавали на територията на Република България за дълъг период от време без законово основание.

По „А“

С последните изменения на ЗЧРБ се въведе квасисъдебен контрол върху заповедите за отнемане правото на пребиваване, забрана за влизане в страната и експулсиране заради националната сигурност.

Въведеният съдебен контрол е силно формален – актовете, с които се налагат тези принудителни административни мерки не се мотивират, т.е. не се излагат доказателства, на базата на които са издадени тези актове. В тази връзка Върховният административен съд, на когото са подсъдни тези актове, не може да прави преценка по отношение на основанието за „изгонването“ на чужденците. Единствената роля на съда в този случай е да следи формата на издадените заповеди – дали са издадени от компетентен орган и дали съдържат необходимите реквизити.

Въведеният съдебен контрол върху тези заповеди няма практическа стойност, тъй като преди промяната в чл. 46 от ЗЧРБ съществуваше практика на ВАС, съгласно която такъв съдебен контрол съществуваше. А тази практика на съда бе продиктувана от решение на Европейския съд по правата на човека по дело "Ал Нашиф срещу България" от 2002 г., според което „на засегнатия трябва да се осигури възможност да оспори пред независим орган, и то при яснота на фактите“.

Основателно можем да предположим, че Европейският съд по правата на човека би се произнесъл по идентичен начин при подобни казуси.

Омбудсманът ще постави на обществена дискусия липсата на „правораздаване по същество“ по отношение на съдебния контрол върху заповедите за отнемане правото на пребиваване, забрана за вли-

зане в страната и експулсиране заради националната сигурност.

По „Б“

В институцията постъпват многобройни жалби и сигнали за нарушения на права на чужденци, задържани в Специалния дом за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) към Министерството на вътрешните работи, кв. Бусманци – София.

Въз основа на тези сигнали, както и на публикации в медиите, омбудсманът извърши проверка в този дом за временно настаняване на чужденци.

Проверката показва, че в СДВНЧ – Бусманци се настаняват чужденци с издадена заповед за налагане на принудителна административна мярка по чл. 41 или 42 от Закона за чужденците в Република България и съществуват пречки за нейното незабавно изпълнение, както и заповед за принудително настаняване по чл. 44, ал. 8 от ЗЧРБ.

Съществен нормативен проблем, който се констатира при извършената проверка, е липсата на преклузивни срокове за престой в специализирания дом.

В ЗЧРБ изрично не е посочен максимално допустим срок на задържане. Съгласно чл. 21 от Наредба № I-13 от 29 януари 2004 г. на Министерство на вътрешните работи: „В края на всеки месец началникът на СДВНЧ изготвя списък на чужденците, които са пребивавали повече от шест месеца в него поради наличието на пречки

за извеждането им от страната. Списъкът се изпраща на директора на дирекция „Миграция“ на МВР за вземане на решение и предприемане на допълнителни мерки за отстраняване на пречките“. На практика, след изтичането на шестмесечния период директорът на дирекция „Миграция“ на МВР продължава за нов шестмесечен период престоя в дома, в случай че пречките за изпълнение на принудителната административна мярка експулсиране или принудително отвеждане не са отпаднали.

Този факт превръща принудителното настаняване в СДВНЧ в по същество произволно лишаване от свобода, противоречащо на чл. 5, ал.1, б.„ф“ от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и чл. 9, ал.1 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП) във връзка с чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България.

Съгласно чл. 5 от ЕКПЧ всеки има право на свобода и сигурност и никой не може да бъде лишен от свобода, освен в случаите, изрично и изчерпателно изброени в Конвенцията. В буква „ф“ е посочено, че е допустим законен арест или лишаване от свобода на лице, против което се предприемат действия за неговото депортиране.

В практиката на Европейския съд за правата на човека се изразява становище, че задържане се допуска през времето, когато против лицето активно се предприемат действия за неговото депортиране. Същевременно не се поставя изискване

пред националното законодателство да предвижда период от време за задържане преди извеждането от страната, но ако в разумен срок не се предприемат нужните активни действия по депортиране, задържането престава да бъде оправдано. В този смисъл е и българската съдебна практика – Решение № 7273 от 30.06.2006 г. по адм. дело № 4312/2006 г. по описа на ВАС, Пето отделение: „Ненормалната продължителност на времето, през което не са предприети ефективни мерки за депортирането на лицето, рефлектира върху законността на фактическото му задържане в България и представлява по същество налагане на наказание „лишаване от свобода“.

Същността на принудителното настаняване не е налагане на санкция, а гарантиране на незабавно напускане на страната. Смущаващ е броят на задържаните в СДВНЧ – Бусманци, които задържаната не може да експулсира повече от две години. Те продължават да бъдат задържани за неопределен срок.

Омбудсманът смята за наложително извеждането на прекузуивен срок в ЗЧРБ, след който принудителното настаняване да отпадне и да се замени с друг вид принудителна административна мярка (примерно „подписка“), тъй като съществува реална опасност временното задържане да се превърне в лишаване от свобода.

По „В“

Характерен пример в това отношение

е арменското семейство Согомонян от Петрич. Четиричленното семейство пребивава в страната без законно основание повече от 13 години и към настоящия момент е заплашено от експулсиране и забрана за връщане в България за период от 10 години.

След цялостно проучване се констатира, че този случай надхвърля правната ни уредба. 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. Сложността на проблема произтича от емоционалната и морална натовареност на случая – от една страна незаконно пребиваващи за дълъг период от време, от друга – напълно интегрирани и ползващи се с пълна подкрепа в обществото.

Семейство Согомонян не са единствените, които се намират в подобно положение. Част от задържаните в СДВНЧ – Бусмнци също са пребивавали в страната незаконно за дълъг период от време.

Поставя се въпросът уместно ли е държавата, след като е бездействала за такъв дълъг период от време и не е депортирала незаконно пребиваващите чужденци, да пристъпва към такава крайна мярка днес.

Омбудсманът ще продължи усилията за разрешаване на подобни случаи, дори и чрез законодателни промени, като на пример въвеждане на „статут на тър-

пимост“ при такива крайни хуманитарни случаи.

Проблеми, свързани с нормативно ограничаване на правото на деца на свободно придвижване – издаване на паспорти на малолетни и непълнолетни и/или разрешение за пътуване извън страната

А. По действащото българско законодателство малолетните и непълнолетните могат да пътуват и да им бъдат издавани документи за задгранично пътуване само със съгласието на родителите (настойниците) им. С приемане на изменението на Правилника за издаване на българските документи за самоличност (ПИБДС), в сила от 18.05.2007 г., в чл. 11, ал. 1, т. 8 се ограничава приложението на чл. 76 от Закона за българските документи за самоличност, по силата на който на директора на регионалната структура на МВР се дава правото на преценка дали да издаде документ за задгранично пътуване и/или разрешение за напускане на страната на деца при липса на изрично съгласие на техните родители/настойници. Тази разпоредба има диспозитивен характер и предоставя на оперативния орган самостоятелност по приложението му и възможност за преценка по всеки конкретен случай.

Основателно можем да предположим, че тази възможност не се използва и прилага поради ограничителните изисквания на ПИБДС.

В случаи, когато родителите на децата са разведени и са във влошени отношения, детето се лишава от възможността да пътува зад граница, което на практика нарушава правото му на свободно придвижване като гражданин на Европейския съюз. Детето е поставено в ситуация на жертва на взаимоотношенията на родителите си.

По въпроса има натрупана значителна практика на ВАС, в чиито решения се посочва, че само несъгласие на единия родител не е достатъчно основание за прилагане на принудителната административна мярка спрямо дете и не обвързва произнасянето на административния орган с решение за налагането на това административно ограничение. Тази съдебна практика трябва да се има предвид от административните органи.

Б. Права на хората, поставени под пълно запрещение.

В тази област омбудсманът повдига един основен въпрос, който изисква обсъждане и разрешаване в полза на правата на хората, поставени под запрещение.

Оплакванията срещу решения на органа по настойничество и по попечителство представляват значителна част от жалбите, свързани с тези права. Налагащите се изводи са, че има формалност на изпълнение на задълженията от страна на настойническия съвет, липса на реални контролни функции от органа по настойничество и попечителство. Единствената санкция, която е предвидена

за недобросъвестно изпълнение на задълженията на настойническия съвет, е смяната му с друг състав, което с нищо не защитава правата на поставения под запрещение.

Настойничеството се учредява от органа по настойничество и попечителство – кмета на съответната община или упълномощено от него лице. То се изразява в назначаването на настойник и заместник-настойник. Семейният кодекс сочи кои лица е желателно да бъдат такива. Обикновено те се избират между роднините и близките на болния, които би трябвало най-добре да се грижат за неговите интереси.

Същевременно се установява, че има домове, в които за настойник на всички настанени в него е назначен директорът на дома. Този факт поражда конфликт на интереси, който би могъл да доведе до нарушаване на правата на хората. Настойникът е длъжен да се грижи за пълно запрещения, да управлява имуществото му и да го представлява пред други лица. Между тях трябва да има доверие и разбирателство.

Въпреки, че законът държи сметка за интересите на този, който е поставен под запрещение, а не за интересите на близките му, се налага необходимостта от по строг контрол върху действията на настойническия съвет, който при налагащата се практика системно злоупотребява в ущърб на лицето с ментално увреждане.

Омбудсманът намира за необходимо да

се направят законодателни промени в тази област съобразно международните стандарти.

Неефикасни действия на общинските органи при оплаквания на гражданите от нарушения на обществения ред в населените места

Омбудсманът получава все повече жалби, свързани с нарушаване на обществения ред от дейността на увеселителни заведения най-вече в столицата.

Гражданите се оплакват от:

- системно нарушаване на обществения ред във времето за почивка;
- неспазване от управителите на заведенията на определеното работно време;
- шумна музика с високи децибели, форсиране на автомобили и др. под терасите на жилищата им.

В хода на своите проверки омбудсманът констатира крайно незадоволителна работа на отговорните общински и държавни органи, които трябва да гарантират спокойствието на гражданите. Налице е:

- нежелание на общинската администрация за справяне с проблема;
- прехвърляне на отговорности между общинската администрация и органите на реда.

Като проблеми в това отношение могат да се посочат и:

- отреденият съгласувателен режим на общините при откриване на заведения, който се изтъква като пречка за предприемане на необходимите мерки;
- нормативната уредба, която допуска увеселителни заведения в гъсто населени райони.

Омбудсманът отчита, че съществуването на заведения за забавления следва да се съчетава със спазване на обществения ред и гарантиране на правото на гражданите на спокоен и здравословен начин на живот. В защита на това право омбудсманът настоява за:

- стриктно спазване на съществуващата нормативна уредба от органите по прилагане на техническите изисквания за функционирането на увеселителни заведения;
- при констатиране на повторни нарушения органите на реда да сигнализират общината с оглед предприемане на санкции, включително и затваряне на заведенията;
- увеличаване на капацитета на органите на реда за гарантиране спазването на обществения ред.

Сметосъбиране и сметоизвозване

И през 2007 г. омбудсманът продължи да бъде сезиран с жалби и сигнали срещу откази от страна на общинските администрации в случаите, когато гражданите не ползват имотите, да бъдат освобождавани от заплащане на услугата за такса битови отпадъци в частта за такса сме-

тосъбиране и сметоизвозване. По повод жалбите и проверките на омбудсмана се констатира, че в значителен брой общини в приетите и действащи наредби за администриране на местните данъци и такси такъв ред не е установен. Въпреки изричната законова норма на чл. 8, ал. 5 от Закона за местните данъци и такси, съгласно която лицата, използващи услугата през съответната година или през определен период, се освобождават от заплащане на съответната такса, като редът се установява в наредби, приети от общинските съвети, все още общинските съвети продължават да упорстват и да не приемат такъв ред.

Нещо повече – установени са и случаи, в които изрично се посочва, че гражданите не се освобождават от заплащането на такса за услугата сметосъбиране и сметоизвозване, когато имотът не се използва (например в наредбите, приети от общинските съвети в Кюстендил и Луковит).

Омбудсманът смята, 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. Тази практика на недобра администрация трябва да се прекрати, защото е недопустимо гражданите да плащат за услуги, които не ползват.

Проблеми на социалното подпомагане

Значителен брой от оплакванията в сфе-

рата на социалните дейности са свързани с откази за социално подпомагане. Регистрирани са много жалби във връзка с целевото подпомагане по реда на Наредба № 5 за условията и реда за отпускане на целеви помощи за отопление, като особена чувствителност и недоволство проявяват хората, чиито доходи надвишават диференцирания минимален доход само с един-два лева. Гражданите се оплакват и от спиране на интеграционните добавки по реда на чл. 42 от Закона за интеграция на хората с увреждания или от отказ за отпускането им.

При проверките си омбудсманът констатира, че все още не е създаден ясен механизъм за прилагането на принципа на индивидуална работа на социалните работници по всеки отделен случай, залегнал в чл. 1, ал. 4 и чл. 12а от Закона за социалното подпомагане. Така се стига до формализирано прилагане на правилата, без да се отчитат конкретните обстоятелства и индивидуалните потребности на подпомаганите граждани.

Тревога будят и наблюдаваните случаи на бездушно и неприемливо отношение на социални работници към гражданите, пример за което е позицията на служител в дирекция „Социално подпомагане“ – Сердика, че, „когато се работи с обективни критерии, няма място за човешко отношение към клиента“. Трябва да се подчертае обаче, че в ръководството на Агенцията за социално подпомагане се поставя на първо място и се изисква запазване на достойнството на хората в

неравносното положение, като своевременно се предприемат действия не само за решаване на конкретния проблем, но и за пълното премахване на подобен подход в някои структури на Агенцията.

Проблеми на репресирани, свързани с изплащането на еднократни обезщетения по Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица

При омбудсмана продължават да постъпват жалби от граждани, свързани със забавянето на решения както на областни управители, така и на Централната комисия към Министерство на правосъдието, свързани с техни права по Закона за политическа и гражданска реабилитация на репресирани лица. Репресирани лица или техни наследници очакват решенията на администрациите в продължение на месеци, а в някои случаи – дори години. Има случаи, когато граждани, поради преклонната си възраст, не дочакват тези решения. Налице е лошо администриране, което води до нарушаване на правото на гражданите да получат от институциите справедливо, безпристрастно и в разумен срок административно обслужване.

Крайно време е ангажираните институции да потърсят път, по който да оптимизират административната си дейност във връзка с решаването на посочените проблеми, за да получават гражданите решения в разумен срок без забавяне.

Трудови спорове и съдебни дела

Омбудсманът отново поставя на вниманието на българския парламент проблемите на гражданите, свързани със забавянето на съдебните дела по трудови спорове.

През последните години в индустриалните отношения се осъществяват комплексни и дълбоки икономически и социални промени, но нарасна и броят на индивидуалните трудови спорове, в това число и на съдебните дела относно прекратяване на трудови правоотношения, неизплатени трудови възнаграждения, обезщетения и други. В действащата система на разглеждане на трудовите спорове основният недостатък е забавянето при насрочването на делата и постановяване на решенията. Необходимо е да се отчита, че бавността по трудовите спорове има специфично значение. Те са свързани с работата и доходите от трудово правоотношение, които служат за издръжка на работника или служителя и неговото семейство, а в периода на решаването на спора съществува неопределеност на правното положение между страните му. Голямата продължителност на този период довежда до лични проблеми на работника или служителя и до организационни и имуществени такива за работодателя. В някои от случаите, докато протича решаването на трудовия спор, предприятието бива ликвидирано и след приключването му не съществува работно място и работодател, който да

възстанови работника на заеманата от него преди уволнението длъжност. Забавянето в тези случаи води фактически до липса на правосъдие.

От друга страна разбираемо е, че продължителността на решаването на трудовите спорове от съдилищата зависи от редица фактори – големия брой трудови спорове, натовареността на съдиите, възможностите, които процесуалният закон позволява за отлагане на делата, сложния характер на някои трудови спорове, които изискват и специални знания.

Тези обстоятелства водят до извода, че съществуващата система на разглеждане и решаване на трудовоправни спорове се нуждае от незабавна промяна, като например чрез въвеждане на специализирани трудови съдилища, което ще доведе до бърз и ефективен съдебен процес. Важно е да се отчитат техните предимства – преди всичко висока квалификация на съдиите, свързаните с нея предпоставки за по-ускорено решаване на трудовите спорове, уеднаквяване на съдебната практика и др. Идеята за такива съдилища е приложима, а реализацията ѝ ще бъде ползотворна за всички заинтересувани от трудовите отношения – държавата, социалните партньори, работниците и служителите и работодателите.

Сериозна крачка напред в този процес, която омбудсманът подкрепя, е сключеният Пакт за икономическо и социално развитие на Република България до

2009 г. между правителството и организации на работниците и служителите и на работодателите, в който се поставя като ангажимент ускоряване на процеса и качеството на правораздаване по трудови спорове чрез създаването на специализиран трудов съд. Важно е да се отчита и фактът, че в страните членки на ЕС, решаването на трудовите спорове е с особен приоритет и е възложено предимно на специализирани трудови съдилища или състави.

Би било добре българският парламент да ангажира своето внимание в тази насока и да приеме необходимите законодателни промени.

Проблеми, свързани със социалните услуги

Нараства броят на жалбите, които са свързани с влошеното качество на социалните услуги, предоставяни в специализирани институции. Установи се недостатъчен контрол от страна на директорите, включително и при управление на средствата, които остават от пенсиите на хората, след като се вземат таксите за дома.

Налага се изводът, че са необходими действия за издигане на обществения престиж на социалната работа. Важно е да се прилага индивидуалният подход при оценка на нуждите от предоставяне на социални услуги, да се увеличават правомощията на социалните работници при вземане на решения с ясно определяне на отговорностите им; да

се разработят индикатори за измерване и проследяване на качеството на социалните услуги, което би преодолело субективната оценка, от която често се оплакват гражданите. Същевременно критериите за качество трябва да гарантират равен достъп на всички нуждаещи се от съответната услуга. И не на последно място, тези критерии трябва да предотвратяват лошото

отношение към гражданите.

Важно предизвикателство пред социалната политика е създаването на механизъм за проследяване на резултатите от вложените средства за социални услуги, както и фактът, че тези средства подобряват качеството на живот на хората. Такъв подход гарантира гъвкавост на системата и позволява съобразяване с променящите се нужди на хората.





В КРАЯ КАТО В НАЧАЛОТО

Омбудсманът на Република България подчертава значението и нарастващата роля на гражданския контрол върху дейността на органите на властта.

Правата на хората са водеща ценност за Европейския съюз и тъкмо поради това омбудсманът, като носител на справедливото обществено мнение, е последователен и активен фактор на този контрол.

С обективната възискателност на проверките по жалби и сигнали на граждани, както и на проверките по негова собствена инициатива, омбудсманът продължава да допринася за формиране на една компетентна и човечна администрация.

А тя е такава, само когато зачита правата на хората.

Като институционализиран и влиятелен изразител на гражданския контрол върху администрацията в цялата нейна

йерархия, омбудсманът и в този свой доклад посочва с пръст прояви на лоша и на добра администрация заедно с редица обстоятелства и тенденции, които будят тревога, защото посягат пряко върху правата на гражданите.

В неговите препоръки трябва да се възлеждат и да се вслушват държавните и общински органи.

От тях се чакат конкретни управленски решения, облежнати на мнението и гласа на хората.

141

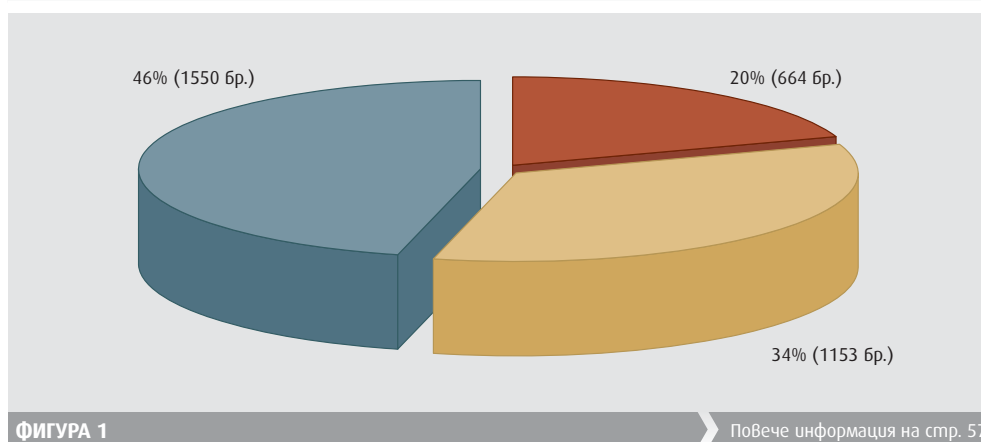
Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



ПРИЛОЖЕНИЕ 1
СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ
ЗА ЖАЛБИТЕ И СИГНАЛИТЕ
НА ГРАЖДАНИ

Фигура 1: Постъпили жалби и сигнали през 2007 г. според начина на получаването им

Жалби и сигнали:	Брой
Получени по електронен път	664
Подадени лично	1153
Пристигнали по пощата	1550
ОБЩО	3367

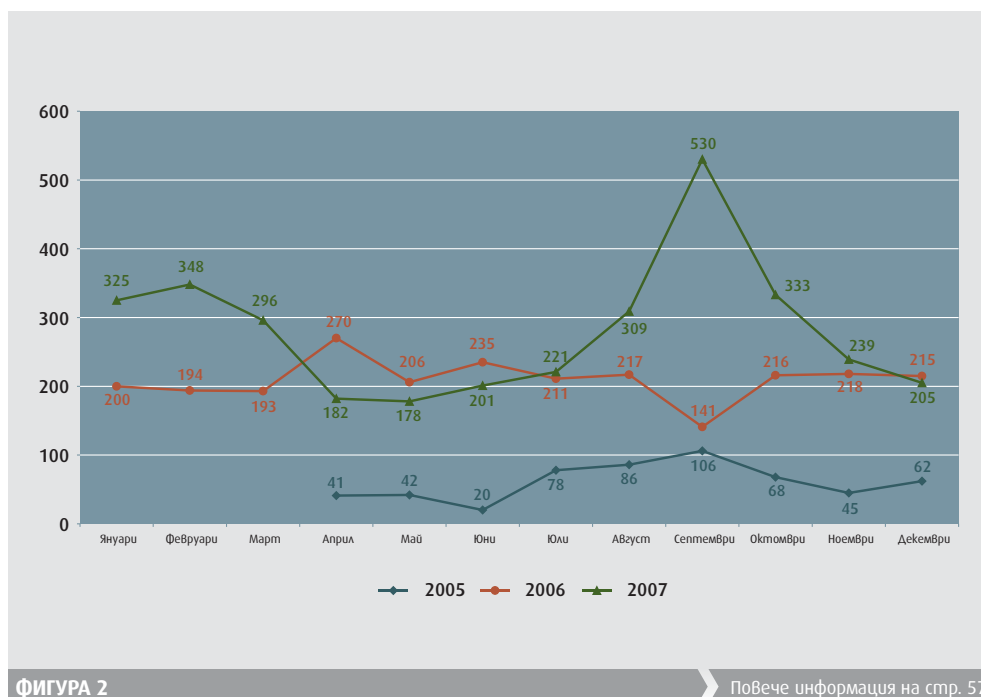


ФИГУРА 1

Повече информация на стр. 57

144

Фигура 2: Постъпили жалби и сигнали по месеци

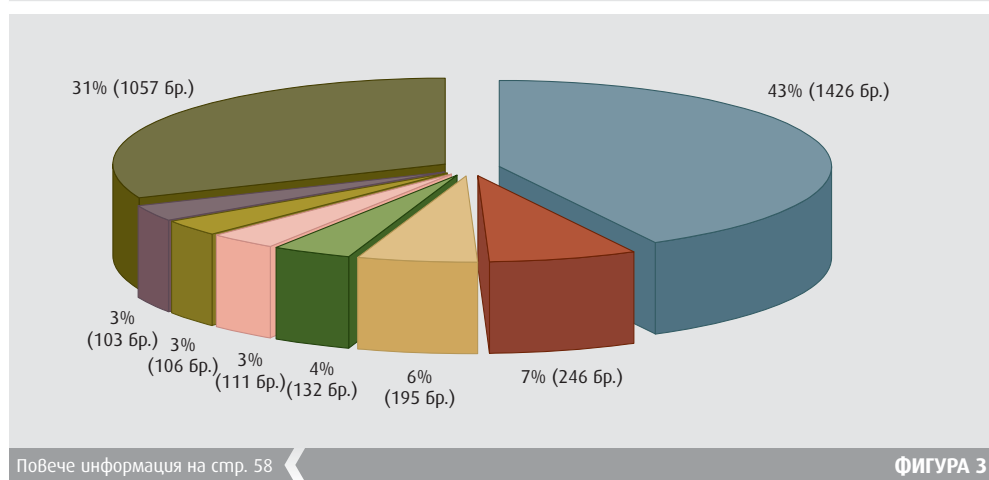


ФИГУРА 2

Повече информация на стр. 57

Фигура 3:
Постъпили жалби и сигнали през 2007 г. по области

Области	Брой
Област София - град	1426
Област Пловдив	246
Област Варна	195
Област Плевен	132
Област Бургас	111
Област Велико Търново	106
Област Русе	103
Всички останали области	1057
ОБЩО	3376



145

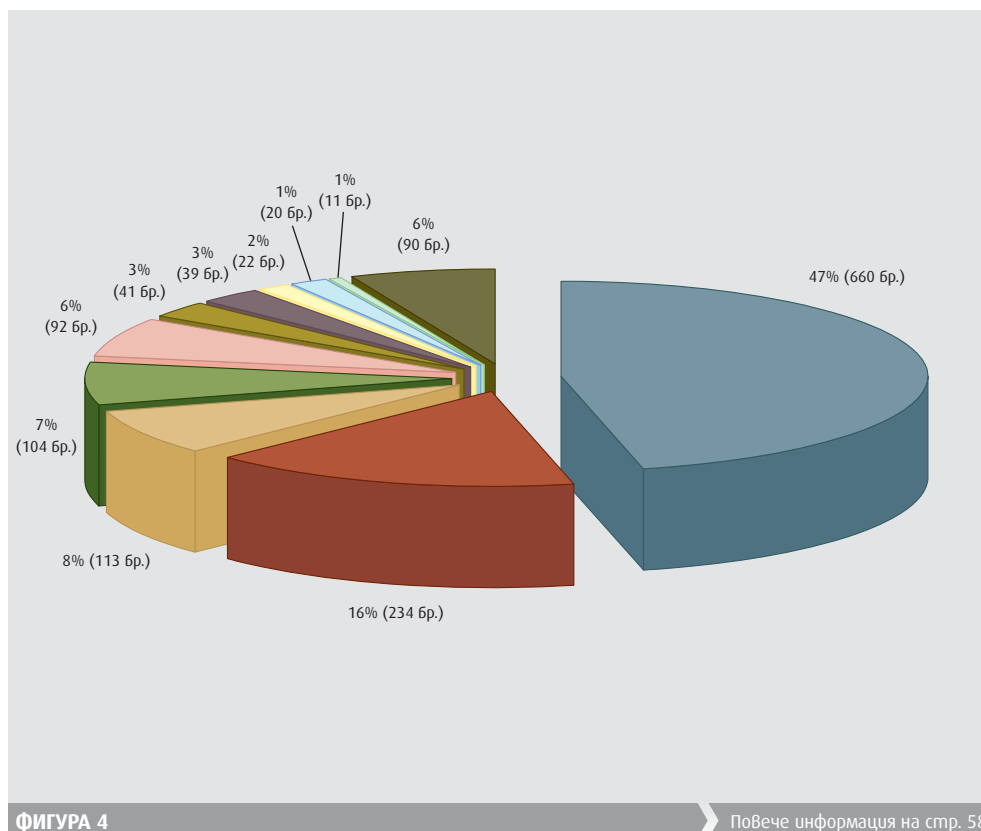
Повече информация на стр. 58

ФИГУРА 3

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

Категории на нарушенията:	Брой
Обществени услуги	660
Проблеми на собствеността	234
Социални дейности	113
Нарушения на основните права и свободи	104
Административно обслужване	92
Обществен ред и сигурност	41
Здравеопазване	39
Опазване на околната среда	22
Образование	20
Неизпълнение на съдебни актове	11
Друг вид нарушение	90
ОБЩО	1 426

146



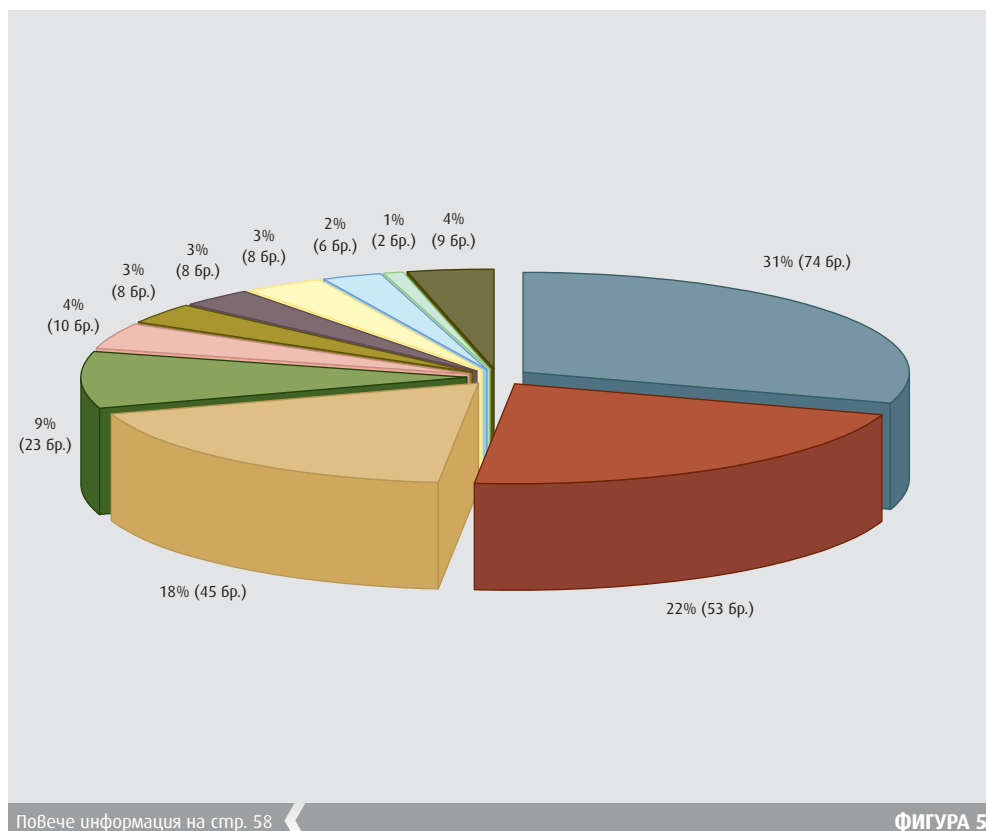
ФИГУРА 4

Повече информация на стр. 58

Фигура 5: Жалби от област Пловдив по категории на нарушенията

Категории на нарушенията:	Брой
Проблеми на собствеността	74
Обществени услуги	53
Социални дейности	45
Нарушения на основните права и свободи	23
Административно обслужване	10
Неизпълнение на съдебни актове	8
Здравеопазване	8
Опазване на околната среда	8
Образование	6
Обществен ред и сигурност	2
Друг вид нарушение	9
ОБЩО	246

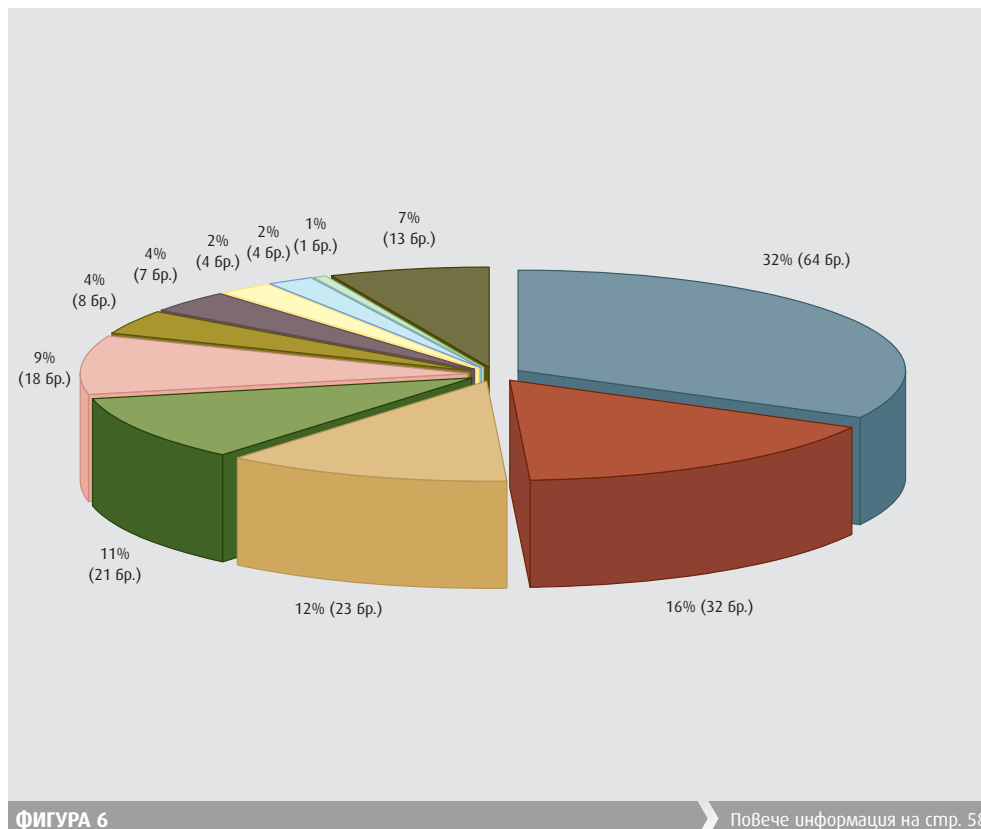
147



Фигура 6: Жалби от област Варна по категории на нарушенията

Категории на нарушенията:	Брой
Проблеми на собствеността	64
Социални дейности	32
Обществени услуги	23
Нарушения на основните права и свободи	21
Административно обслужване	18
Здравеопазване	8
Образование	7
Обществен ред и сигурност	4
Неизпълнение на съдебни актове	4
Опазване на околната среда	1
Друг вид нарушение	13
ОБЩО	195

148

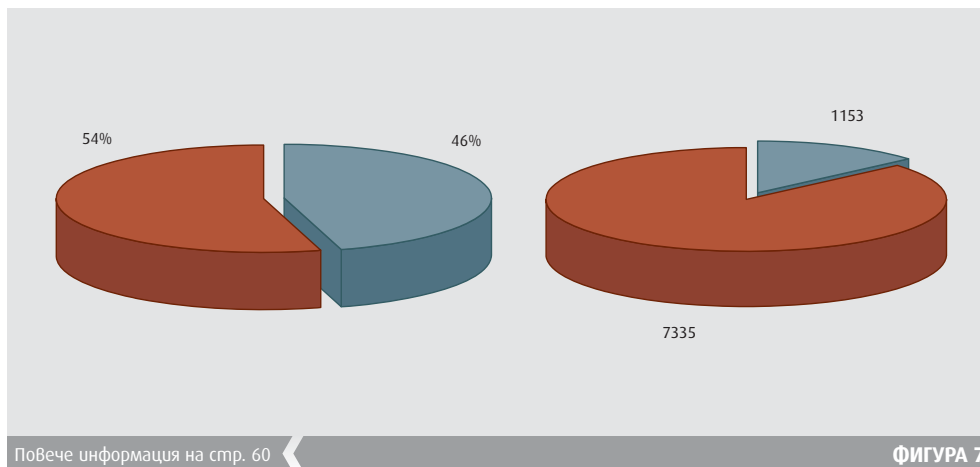


ФИГУРА 6

Повече информация на стр. 58

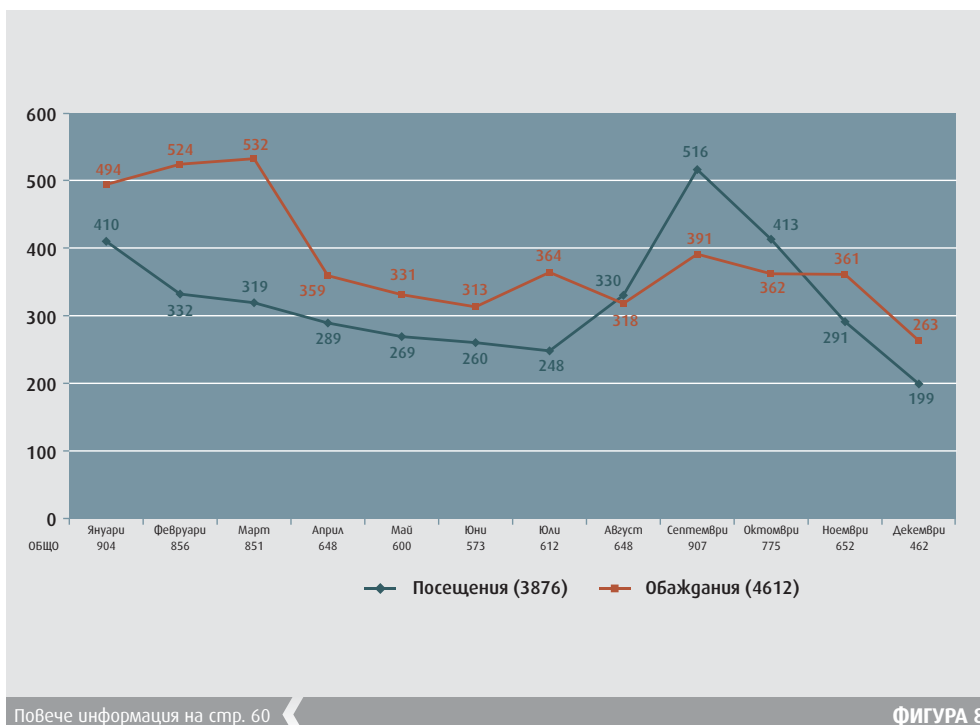
Фигура 7:
Постоянна приемна на омбудсмана

Посещения и телефонни обаждания през 2007 г.	Брой	Подадени жалби и дадена информация през 2007 г.	Брой
Посещения на граждани	3876	Подадени жалби	1153
Телефонни обаждания	4612	Дадена информация или консултации	7335
ОБЩО	8488	ОБЩО	8488

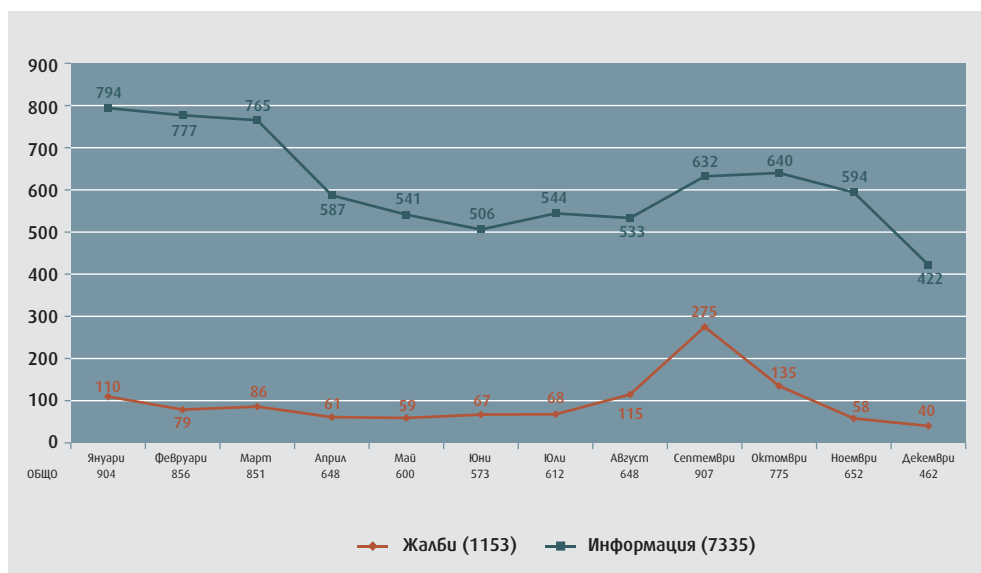


149

Фигура 8: Посещения и телефонни обаждания в приемната по месеци



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



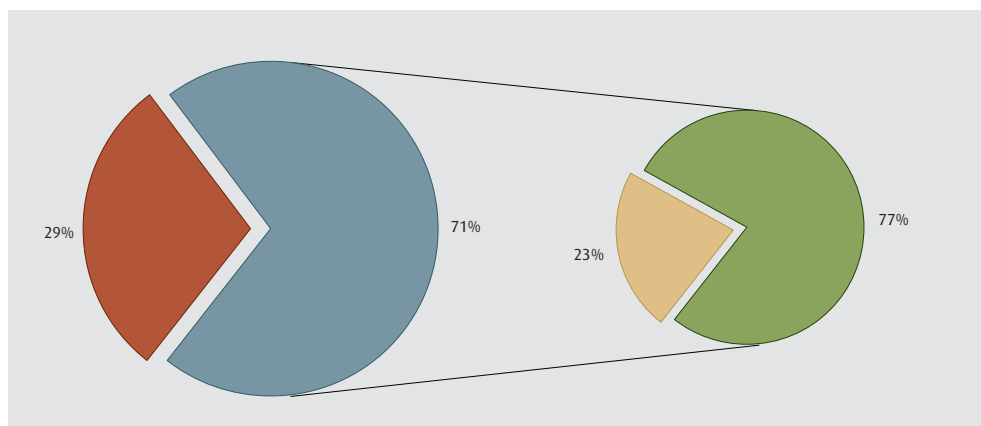
ФИГУРА 9

Повече информация на стр. 60

150

Фигура 10: Жалбите и сигналите според етапа на проверката

Етапи на проверката:	Брой
В процес на проверка	1875
Приключени	
Като недопустими по чл. 22, ал. 5 от ПОДО	1026
С решение на проблема или дадени съвети	3530
ОБЩО	6431



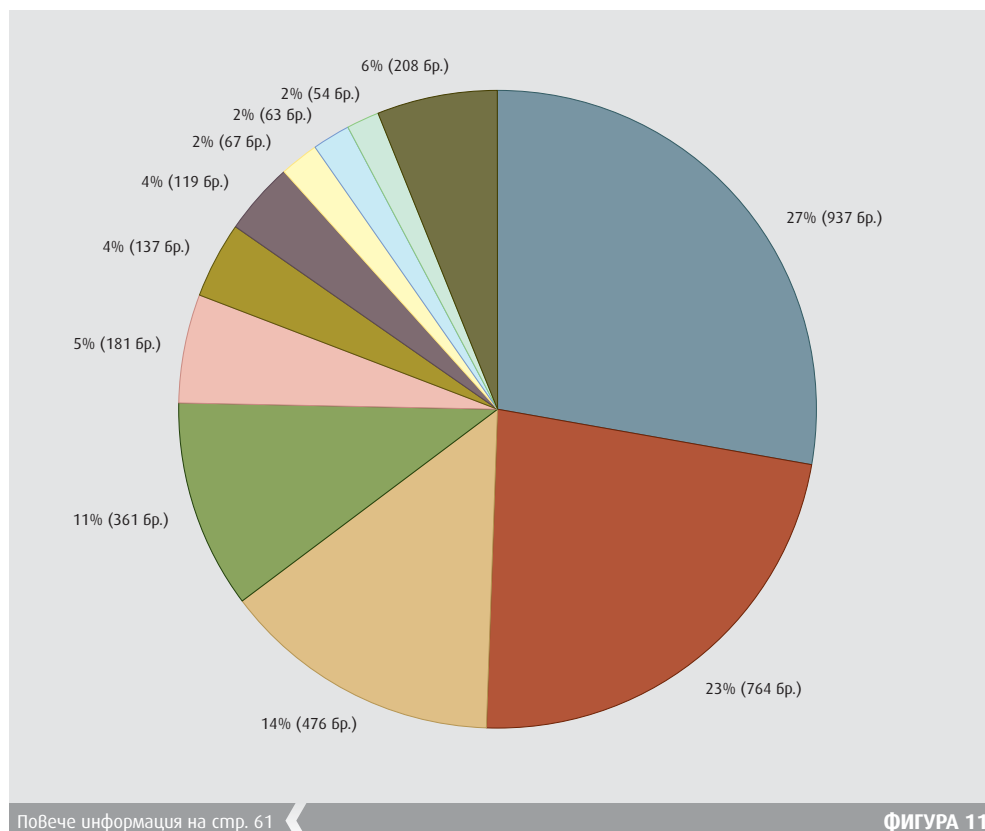
ФИГУРА 10

Повече информация на стр. 60

Фигура 11: Постъпили жалби и сигнали през 2007 г. по категории на нарушенията

Категории на нарушенията:	Брой
Обществени услуги	937
Проблеми на собствеността	764
Социални дейности	476
Основни права и свободи	361
Административно обслужване	181
Здравеопазване	137
Обществен ред и сигурност	119
Образование	67
Неизпълнение на съдебни актове	63
Опазване на околната среда	54
Друг вид нарушение	208
ОБЩО	3 367

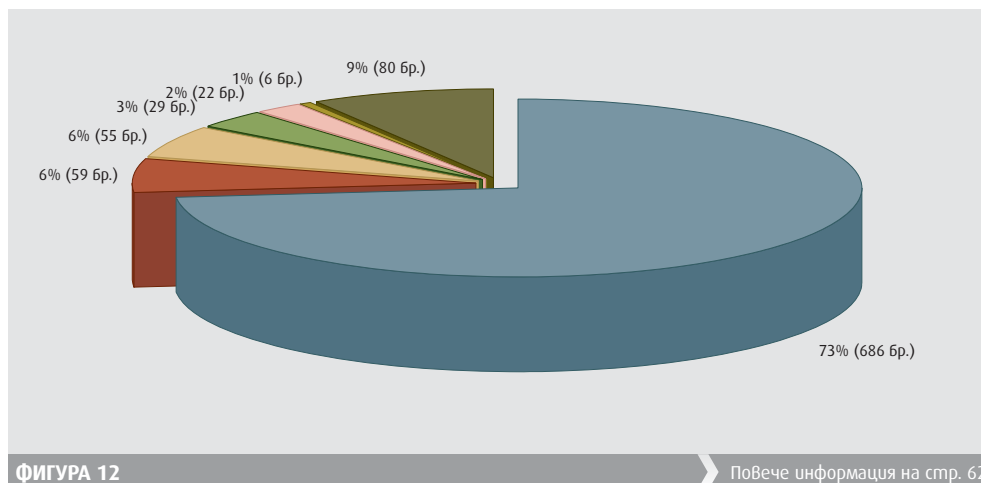
151



Фигура 12: Жалби и сигнали, свързани с предоставяне на обществени услуги

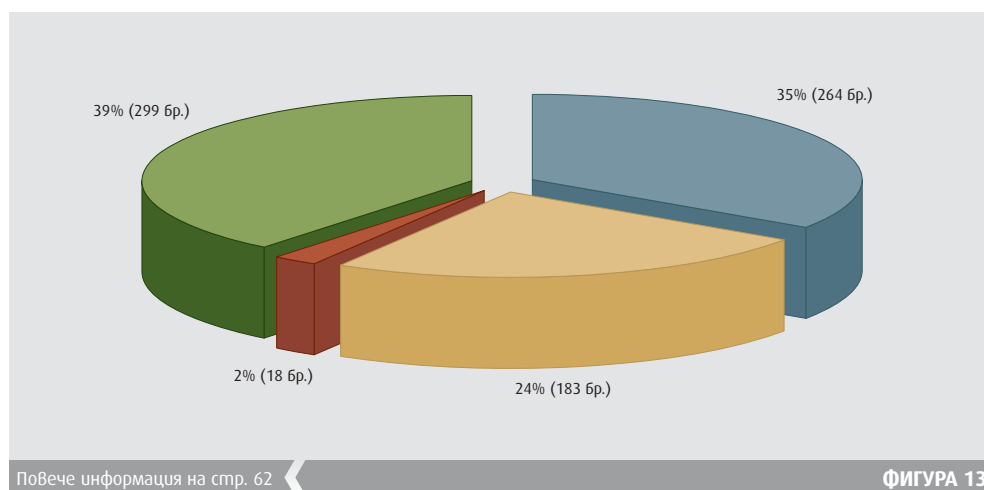
Обществени услуги:	Брой
Топлоснабдяване	686
Електроснабдяване	59
ВиК	55
Телефонни услуги	29
Сметосъбиране и сметоизвозване	22
Обществен транспорт	6
Други обществени услуги	80
ОБЩО	937

152



Фигура 13: Жалби и сигнали, свързани с проблеми на собствеността

Проблеми на собствеността:	Брой
Териториално и селищно устройство	264
Възстановяване на земеделските земи	183
Възстановяване на земите и горите от горския фонд	18
Други проблеми на собствеността	299
ОБЩО	764

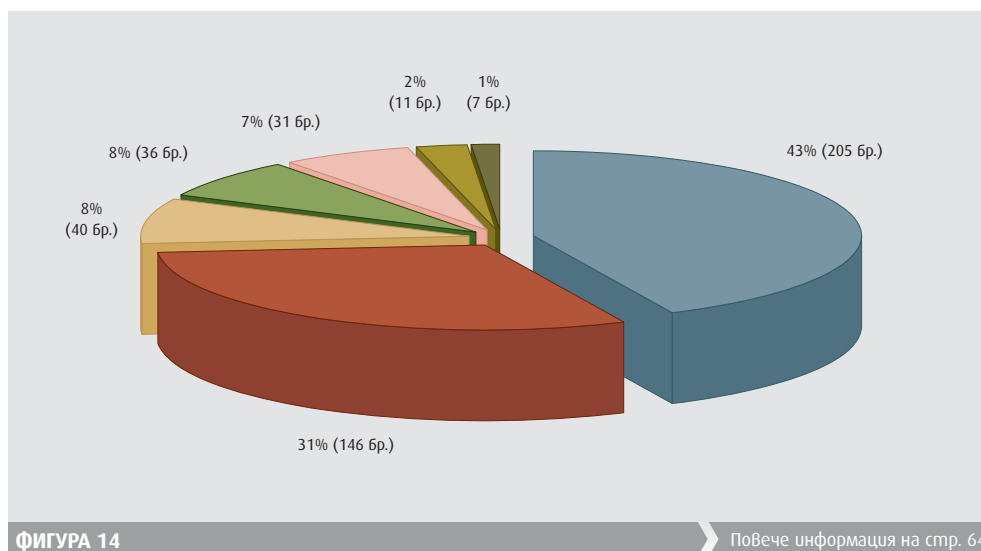


153

Фигура 14: Жалби и сигнали, свързани със социални дейности

Социални дейности:	Брой
Социално осигуряване и обезщетения	205
Трудови права и заетост	146
Социално подпомагане	40
Права на децата и младежите	36
Хора с увреждания	31
Социални услуги	11
Други социални дейности	7
ОБЩО	476

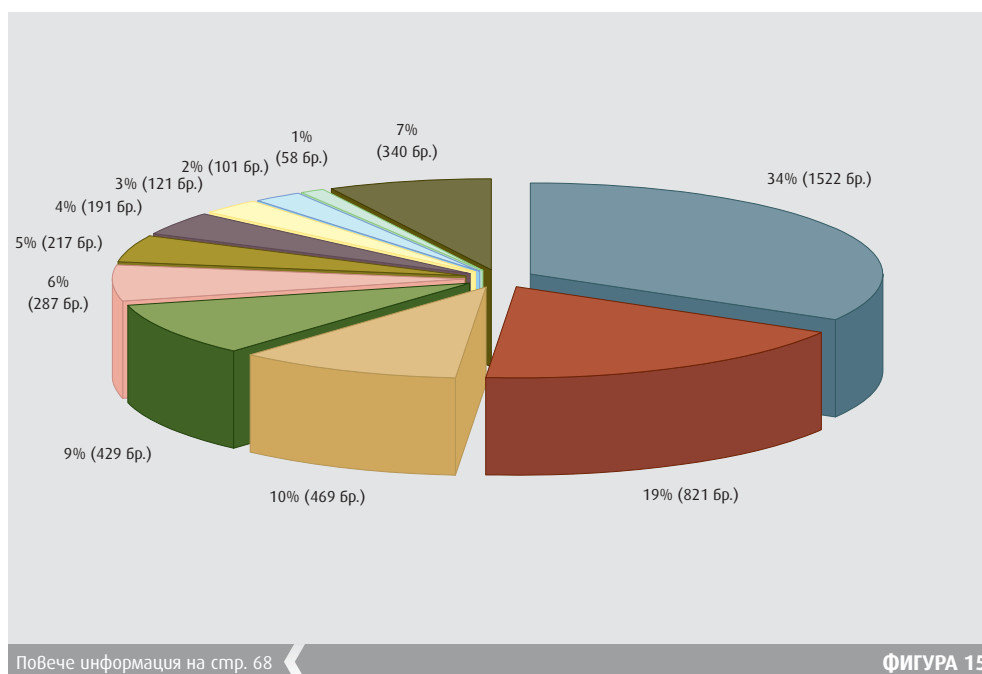
154



Фигура 15: Постъпили жалби и сигнали до 31.12.2007 г., по които проверката е приключила, по категории на нарушенията

По категории на нарушенията:	Брой
Проблеми на собствеността	1522
Социални дейности	821
Основни права и свободи	469
Обществени услуги	429
Административно обслужване	287
Обществен ред и сигурност	217
Здравеопазване	191
Неизпълнение на съдебни актове	121
Образование	101
Опазване на околната среда	58
Друг вид нарушение	340
ОБЩО	4 556

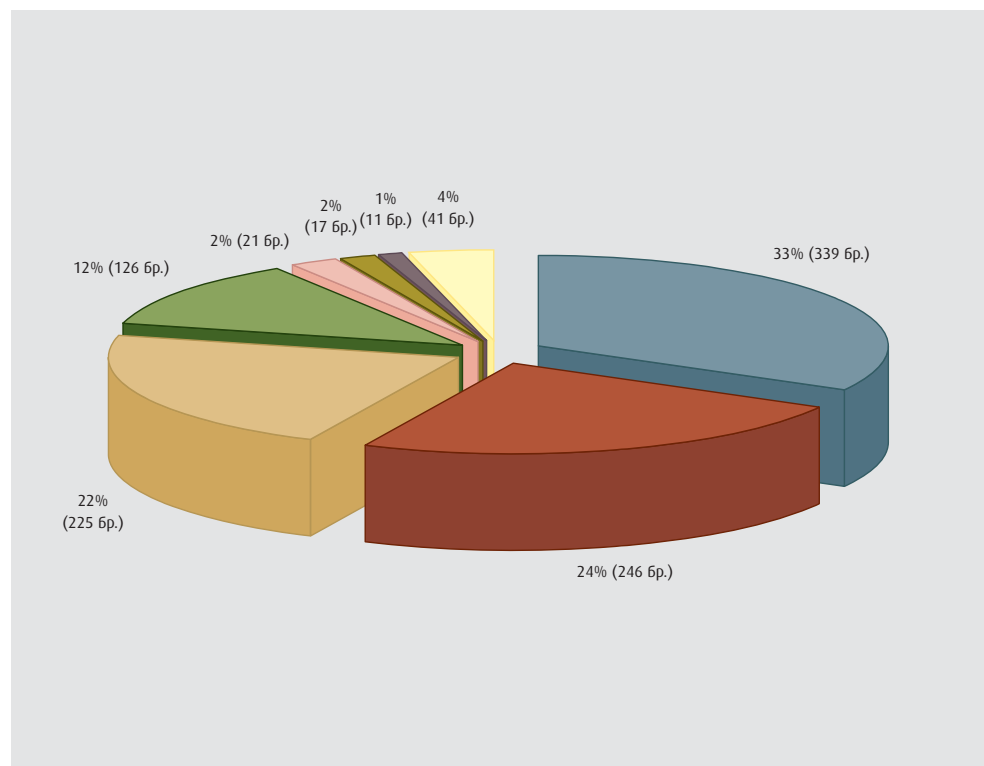
155



Фигура 16: Жалби, приключени поради липса на законово основание за разглеждане

	Брой
Искане за преразглеждане или отмяна на влезли в сила съдебни решения	339
Произнасяне по проблеми, предмет на съдебен спор	246
Гражданскоправни спорове	225
Намеса в работата на прокуратурата и следствените органи	126
Искане омбудсманът да ги представлява в съдебен процес	21
Въпроси в компетенциите на НС	17
Искане за произнасяне по действия, извършени преди повече от 2 години	11
Липса на конкретно искане	41
ОБЩО	1026

156



ФИГУРА 16

Повече информация на стр. 68



ПРИЛОЖЕНИЕ 2
СТАНОВИЩА И ДОКЛАДИ
НА ОМБУДСМАНА ПО ПРОВЕРКИ
ПО СОБСТВЕНА ИНИЦИАТИВА

СТАНОВИЩЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Искане, Вх. № 3140/09.01.2007 г., на Съюза за стопанска инициатива, Българската предприемаческа камара, Националната асоциация на строителите на жилища в България и Националната строителна федерация до омбудсмана за сезиране на Конституционния съд по повод Закона за Камарата на строителите.

160

При омбудсмана на Република България постъпи сигнал, Вх. № 3140/09.01.2007 г. от група браншови и работодателски организации – Съюза за стопанска инициатива, Българската предприемаческа камара, Националната асоциация на строителите на жилища в България и Националната строителна федерация. В този сигнал се отправя искане омбудсманът да сезира Конституционния съд по повод новия Закон за Камарата на строителите (обн. ДВ, бр. 108/29.12.2006 г.) и се изтъкват мотиви, че законът по недопустим начин нарушава свободата на сдружаване, ерозира социалния диалог и създава ненужни монополни и квазидържавни структури.

От друга страна, към омбудсмана се обърнаха и редица работодателски и браншови организации, които не споделят тези виждания и подкрепят философията на новия закон. Такива становища бяха представени, например, от Българската строителна камара, Българската браншова камара „Пътища“, Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България, Българска-

та стопанска камара.

Омбудсманът се самосезира и извърши обстойна проверка по отправеното искане. Проведени бяха много работни срещи и обсъждания по повдигнатите въпроси с ръководството на парламентарната Комисия по местно самоуправление, регионална политика и благоустройство, с ръководни представители на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, с браншови и работодателски структури и експерти.

След цялостен анализ на идеите и принципите, залегнали в новия Закон за Камарата на строителите, омбудсманът на Република България прави следните

КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ

1. Не са налице необходимите конституционни и правни аргументи, които да станат основание омбудсманът да упражни правото си по чл. 150, ал. 3 от Конституцията и да оспори пред Конституционния съд Закона за Камарата на строителите

В неговата цялост или само отделни негови разпоредби.

Омбудсманът смята, че разглежданият закон не накърнява правото на сдружаване на гражданите, прогласено в чл. 12 и чл. 44 от Конституцията. С него, по силата на самия закон (*ex lege*), се предвижда създаване на професионална организация на строителите, като юридическо лице, на което държавата възлага определени функции от публичноправно естество. В Глава втора, „Камара на строителите“, подробно са уредени устройството, управлението, членството, функциите и финансирането на това юридическо лице. Изрично е предвидено също така, че членството в Камарата е доброволно (чл. 5).

Би следвало да се подчертае, че създаването на такъв тип правни субекти, на които държавата прехвърля със закон определени свои функции, не противоречи на Конституцията. Докато правото на гражданите да се сдружават свободно има частноправна характеристика, то юридически лица като Камарата на строителите, създадена с разглеждания закон, имат публичноправен характер. Те са израз на волята на държавата и законодателя да изведе определени свои функции от правомощията на държавните органи и техните администрации, като ги делегира на правни субекти, които са във от административната йерархия и осигуряват по определен ред широко участие на обществеността и/или на заинтере-

сованите лица, браншове и пр. Такава е практиката в редица държави с развита пазарна икономика, включително в сферата на строителството (например, Белгия, Германия и др.).

В правната теория е прието тези правни субекти да бъдат обозначавани с термина „корпорации на публичното право“. Омбудсманът припомня също така, че Конституционният съд на Република България е имал поводи да изтъкне в своята практика, че:

- *„Образуването на различни корпорации с публичноправни елементи е въпрос на законодателна целесъобразност, така че не е обусловен от изрична конституционна разпоредба. По своето естество Конституцията не може и не трябва да изчерпва допустимите организационни форми.“* – Решение на КС № 29 от 11.11.1998 г. по к.дело № 28 от 1998 г.
- *„От самото естество на публичноправните корпорации следва, че публичноправните функции може да бъдат възложени само на една корпорация... На кой от няколкото съществуващи съюза, респ. на кой новосъздаден съюз тези функции ще бъдат възложени... е въпрос от изключителната компетентност на законодателя.“* – Решение на КС № 29 от 11.11.1998 г. по к.дело № 28 от 1998 г.

Законът за Камарата на строителите предвижда създаването именно на

такава корпорация на публичното право, при това с доброволно членство на фирмите от отрасъла. С него не се засяга, ограничава или променя дейността на съществуващите сдружения на граждани и юридически лица в сферата на строителството – браншови, работодателски и други организации. Няма пречки и за създаването в бъдеще на такива сдружения на граждани.

Положително е, че Законът се основава на идеята за ненамеса на държавата в дейността на Камарата на строителите след нейното създаване по предвидения в него ред. Държавата няма да се намесва в управлението и дейността на тази организация, не се предвижда включване на представители на държавни институции в управителните органи на Камарата и пр.

Трябва да се има предвид, че Конституцията позволява и делегирането на публичноправни функции не само на корпорации на публичното право, но и на вече съществуващи частноправни сдружения на граждани, без това да се смята за ограничаване на правото на сдружаване:

- „Възможно е възлагане на изпълнението на определени държавни функции на сдружения на граждани. Това може да стане само със закон при спазване на принципа за доброволност.“ – Решение на КС № 10 от 6.10.1994 г. по к.дело № 4 от 1994 г.

2. Законът за Камарата на строителите ще допринесе за по-пълно гаранти-

ране на правата на гражданите като потребители на строителни услуги и намаляване дела на сивата икономика в строителния отрасъл.

Създаването на Централен професионален регистър на строителя, предвидено в Закона за Камарата на строителите, в който се вписват строители, отговарящи на определени изисквания за организационен, технически и експертен капацитет, без съмнение е важна крачка към разширяване на прозрачността в дейността на строителните фирми и повишаване на тяхната отговорност.

От значение за защитата на обществен интерес е и въведената в Закона категория на строежите според тяхната инженерно-техническа сложност и обем и степенуването на изискванията към строителите, които могат да изпълняват строежи от различните категории. По този начин се създават определени гаранции за качествено изпълнение на строежите.

Омбудсманът намира за положително също така, че в Закона за Камарата на строителите като условие за вписване на строители в Централния професионален регистър се посочва наличието на компетентен персонал, нает по трудови договори, който осъществява техническото ръководство на строежите, контрол за съответствие на вляганите в строежите строителни продукти с изискванията за безопасност и контрол върху ка-

чеството на строежите и за спазването на здравословни и безопасни условия на труд.

Тези законови разпоредби създават допълнителни гаранции срещу нарушаването на трудовите права на работниците и служителите от строителния отрасъл и са предпоставка за пресичането на възможностите строителни дейности да се извършват от фирми и лица, които нямат необходимия капацитет, оборудване и компетентност и с резултатите от своята работа биха могли да застрашат живота и здравето на гражданите.



Омбудсманът на Република България оценява високо активността и гражданската позиция на браншовите и работодателски организации, които го сезираха във връзка с новия Закон за Камарата на строителите. Тяхната загриженост стана повод още веднъж да бъдат анализирани и обсъдени идеите и постановките, заложи в този закон, и то през призмата на правата на гражданите и техните организации.

На тази основа, като отчита гореизложените констатации и изводи, омбудсманът смята, че няма достатъчно конституционни, юридически и обществени аргументи за сезиране на Конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционността на Закона за Камарата на строителите.

март 2007 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България

СТАНОВИЩЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Жалба до омбудсмана на Република България от „Съюз за стопанска инициатива“ за нарушения относно формата и начина на предоставяне на сметките на абонатите на дружествата „Топлофикация – София“ АД, София, и „Електроразпределение – Столично“ АД, София.

164

До омбудсмана на Република България постъпи сигнал от национално представителната работогателска организация „Съюз за стопанска инициатива“ по повод на допуснати нарушения на Закона за защита на личните данни от дружествата „Топлофикация – София“ АД, София, и „Електроразпределение – Столично“ АД, София, свързани с формата и начина на предоставяне на сметките на абонатите.

Воден от принципното си разбиране, че добрата администрация налага вземането на законосъобразни решения, както и че омбудсманът е призван да се застъпва за правата на гражданите, когато те са нарушени или даже само застрашени, включително и от лицата, предоставящи обществени услуги, институцията на омбудсмана извърши проверка по случая.

КОНСТАТАЦИИ

Предмет на жалбата е начинът на предоставяне на месечните сметки на абонатите на горепосочените дружест-

ства за изразходвана топлинна и електроенергия.

Съюзът за стопанска инициатива посочва, че сметките са вид кореспонденция между дружествата и абонатите, в която се съдържат лични данни, и поради тази причина е недопустимо те да бъдат изпращани до тях, без да са поставени в непрозрачни и запечатани пликове.

Услугата, която се предоставя от „Топлофикация – София“ АД и „Електроразпределение – Столично“ АД на абонатите на тези дружества, а именно доставка на топлинна и електроенергия, се оформя със сметка – данъчна фактура, в която са вписани данни за абоната – трите имена, адреса и абонатния му номер, дължима сума за извършената услуга. На практика сметката – данъчна фактура, се доставя на съответния абонат в неговата пощенска кутия, след като неопределен кръг лица (например пощенските служители) са имали достъп до личните данни, които се съдържат в нея. Нещо повече, широко разпространена е практиката сметките фактури

да се оставят в общите входни помещения на жилищните кооперации. По този начин се създават широки възможности за неоторизиран достъп до лични данни на физическото лице от трети лица, като например другите живущи в етажната собственост.

Редът за администриране и предоставяне на лични данни на физически и юридически лица е регламентиран със Закона за защита на личните данни (ДВ, бр. 1/04.01.2002 г.). Съгласно разпоредбите на чл. 2 от този закон лични данни са всяка информация, отнасяща се до физическо лице, което е идентифицирано пряко или непряко чрез идентификационен номер (ЕГН) или чрез един или повече признаци, свързани с неговата физическа, физиологична, генетична, психическа, икономическа, културна или социална идентичност.

Освен това, при подаване на заявление от юридическо лице за вписване в „Регистър на администраторите на лични данни и водените от тях регистри“ към Комисията за защита на личните данни в раздел VI се записва категорията лични данни за лицата, свързани с тяхната идентичност. При физическата идентичност на лицето се записва име, ЕГН, адрес, месторождение, телефон и други данни. Тази информация по своята същност представлява лични данни и следва да бъде защитена по съответен начин.

Също така в Конвенция № 108 на Съвета на Европа от 28.01.1981 г. за защи-

та на лицата при обработка на лични данни (ратифицирана със закон, приет от 39-то Народно събрание, в сила от 01.01.2003 г.) е регламентирано понятието "защита на личните данни". В чл. 2 от Конвенцията е дадено легално определение на понятието „лични данни“. Това е всяка информация относно определено или определяемо физическо лице, на което се гарантира защита на личните данни, отнасящи се до него.

Съгласно чл. 5 от Конвенцията личните данни, подложени на автоматизирана обработка, следва да се обработват добросъвестно и законосъобразно, да се използват правомерно и да не се употребяват от други лица по несъвместим начин.

ИЗВОДИ

1. Недопустимо нарушение на правата на гражданите е предоставянето от страна на „Топлофикация – София“ АД и „Електроразпределение – Столично“ АД, на неоторизиран достъп до лични данни на абонатите на горепосочените дружества посредством предоставяне на сметка фактура в незапечатани и непрозрачни пликкове. Тази незаконосъобразна практика създава възможности за злоупотреба с тези данни.

2. Ръководствата на дружествата „Топлофикация – София“ АД и „Електроразпределение – Столично“ АД не са предприели необходимите технически и организационни мерки, за да защитят

личните данни на своите абонати от случайно или незаконно унищожаване, от случайна загуба, от непропорционален достъп, изменение или разпространение, както и от други незаконни форми на обработване и предоставяне на тези данни.

ПРЕПОРЪКИ

1. Ръководствата на дружествата „Топлофикация – София“ АД и „Електро-разпределение – Столично“ АД незабавно да преустановят нарушаването на правата на гражданите и да осигурят в най-кратък срок спазването на всички законови изисквания за предоставяне и защита на личните данни на абонатите си, като изпращат сметките – данъчни фактури за изразходвана топлинна или електроенергия в непрозрачни и запечатани пликове.

2. Омбудсманът обръща внимание на „Топлофикация – София“ АД, „Електро-разпределение – Столично“ АД и всички други лица, които извършват обществени услуги, че предоставянето на лични данни от сметките – данъчни фактури на трети лица, в т.ч. на представители на етажната собственост, домоуправители и др. без изричното съгласие на индивидуалния потребител представлява грубо погизване на правата на гражданите и е в разрез с разпоредбата на чл. 32 от Конституцията и изискванията на Закона за защита на личните данни.

3. Комисията за защита на личните

данни, като независим държавен орган, да се сезира и да упражни контрол за спазването на Закона за защита на личните данни от страна на горепосочените дружества с оглед защитата на правата и интересите на гражданите при обработването на техните лични данни и при осъществяването на достъпа до тези данни.

Настоящото Становище е изготвено на основание чл. 19 от Закона за омбудсмана и чл. 24 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана. То се огласява публично и се изпраща на Министерството на икономиката и енергетиката, Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, „Топлофикация – София“ АД, „Електро-разпределение – Столично“ АД и на Комисията за защита на личните данни. На основание чл. 28 от Закона за омбудсмана, органите и лицата, до които се отнасят предложенията и препоръките в това становище на омбудсмана, са длъжни да ги разгледат в 14-дневен срок и да уведомят омбудсмана за предприетите от тях мерки.

май 2007 г.



Гиньо Ганев

Омбудсман на Република България

ДОКЛАД НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Извършени проверки в места за лишаване от свобода в периода февруари-май 2007 г.

Омбудсманът на Република България счита, че едно от важните направления в дейността на институцията е осъществяването на действителен, компетентен и независим контрол за спазване на международните правозащитни стандарти и българското законодателство в пенитенциарната система. Дълг на омбудсмана е да защитава правата и свободите на гражданите, които изтърпяват наказание в пенитенциарните заведения (затвори, затворнически общежития и поправителни домове), както и на задържаните в местата за задържане под стража.

С подписания през февруари 2006 г. Протокол за взаимодействие между омбудсмана и министъра на правосъдието се предоставиха редица конкретни възможности и механизми за контрол от страна на институцията на омбудсмана, които не са предвидени пряко, а в някои отношения дори надхвърлят уредбата в Закона за изпълнение на наказанията, като например:

- жалбите и сигналите на лишени от свобода, подадени до омбудсмана в запечатани пликове, да не подлежат на проверка от администрацията;
 - организиране на инспекции и приемни на омбудсманската институция в пенитенциарните заведения;
 - разпространяване на изданията на омбудсмана в местата за лишаване от свобода.
- За изпълнение на предвиденото в Протокола за взаимодействие омбудсманът работи по конкретна програма. Нейните основни направления са:
- Постоянен мониторинг на действащата нормативна уредба и съответствието ѝ с международните стандарти при третирането на лишени от свобода и задържаните под стража.
 - Разширяване на гражданския контрол върху спазването на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижаващото отнасяне или наказание и Закона за изпълнение на наказанията.
 - право на омбудсмана да разговаря по всяко време с осъдени или задържани под стража в отсъствие на други лица;

Усилията в това направление трябва да доведат до постепенно, но не бавно, заменяне на надзора на прокуратурата върху спазването и изпълнението на посочените по-горе международни и национални правни документи с гражданския контрол, осъществяван от институцията на омбудсмана на Република България.

- Организиране на визити и временни приемни в пенитенциарните заведения и арестите по график, определен в оперативна програма, утвърдена от омбудсмана.

Във връзка с приетата оперативна програма за осъществяване на първоначални проверки на омбудсмана в места за лишаване от свобода и държавни психиатрични заведения експерти от администрацията на омбудсмана изработиха методология за реализиране на независим външен контрол върху пенитенциарната система.

Методологията е съобразена с вътрешните и международните актове и стандарти в областта на мониторинга върху пенитенциарната система:

- Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи;
- Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижителното отнасяне или наказание;
- Закона за изпълнение на наказанията;
- Правилника за прилагане на Закона за изпълнение на наказанията (ППЗИН);
- Методологията за мониторинг на

местата за лишаване от свобода, препоръчвана от Асоциацията за предотвратяване на изтезанията и Стандартите на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията, нечовешкото или унижителното отнасяне или наказание;

- Препоръка № Res (2006) 2 на Комитета на министрите на държавите членки относно Европейските правила за затворите.

Предмет

на осъществяваните проверки

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

Програма на посещенията

през първата половина на 2007 г.

Програмата на посещенията включва инспекции в затвора в Пазарджик, Централен затвор в София, затвора в Стара Загора, Поправителен дом за непълнолетни в гр. Бойчиновци и женския затвор в Сливен. Посещенията бяха осъществени от месец февруари до края на месец април 2007 г.

ОБЩИ КОНСТАТАЦИИ

Впечатленията и констатациите на инспектиращия екип по отношение на условията за изпълнение на наказанието

„лишаване от свобода“ и мярката за неотклонение „задържане под стража“ в посетените затвори са:

Материални условия

Материалната база в инспектираните затвори е остаряла и не отговаря на изискванията на българските и международни норми и стандарти.

Повечето места за лишаване от сво-

Населеност и килии

Броят на лишените от свобода превишава в пъти капацитета на посетените затвори в Пазарджик, София и Стара Загора. На лишен от свобода се падат средно по два квадратни метра площ, което е крайно недостатъчно с оглед международните стандарти, които предвиждат между четири и седем квадратни метра площ за всеки лишен от



бода са строени в средата на XX (двадесети) век. Корпусите на затворите се намират в границите на регулационните планове на населените места и е невъзможно или трудно осъществимо разширяване на техните територии.

свобода. В затвора в гр. Сливен (за жени) и Поправителния дом за непълнолетни в гр. Бойчиновци (за младежи) в момента на визитите бяха спазени тези международни стандарти, но това се дължи на специфичната категория лица, на-

станени в тези места за лишаване от свобода.

Килиите и общите помещения са крайно остарели и амортизирани. Килиите в затворите в Стара Загора и Сливен, както и част от килиите в затвора в Пазарджик не разполагат със самостоятелни тоалетни и през нощта лишените от свобода са принудени да използват кофи за удовлетворяване на физиологичните си нужди.

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

Храна

Голяма част от лишените от свобода се оплакват от недостатъчната храна, ниския калоричен състав и питателност. На затворник се полага по 1,36 лева на ден за храна, което е крайно недостатъчно.

Облекло

Според чл. 31, ал. 1, б. „в“ от ЗИН „лишените от свобода имат право на самостоятелно легло, безплатно облекло, обувки и спални принадлежности...“.

Години наред затворите не са получавали доставка на дрехи и обувки, а затворниците ходят със собствени дрехи, което е несъвместимо с режимните изисквания.

Администрацията на затворите различно единствено на добрата воля на да-

рители за обличането на социално слабите лишени от свобода. В тази връзка най-голямо съдействие получават от Български червен кръст.

Условия за отгих, спорт, упражняване на хобита, вероизповедание и културна дейност

Във всички инспектирани затвори на лишените от свобода е разрешен престой на открито в рамките на най-малко един час, което покрива минималните изисквания, установени в чл. 33, ал.1, б. „а“ от ППЗИН, както и чл. 27.1 от Препоръка № Rec (2006) 2 на Комитета на министрите на държавите членки относно Европейските правила за затворите.

Всички затвори разполагат с обособени площадки за отгих и занимания със спорт – волейбол, баскетбол, футбол и силови упражнения. В повечето случаи обаче условията за спортни дейности са примитивни. Някои от затворите разполагат и с физкултурни салони, които са мизерно оборудвани. Различно е положението в женския затвор в гр. Сливен, общежитието от открит тип в с. Казичане и Поправителния дом в гр. Бойчиновци, които разполагат със закрити спортни зали, снабдени с модерно фитнес оборудване.

Пренаселеността на повечето места е принудила администрациите на затворите да закрият повечето клубове по интереси и да ги превърнат в килии, което е пречка за по-пълно и правилно осмисляне на свободното време на ли-

шените от свобода.

Библиотеки

Всички инспектирани затвори разполагат с библиотеки. Фондовете на тези библиотеки са остарели – физически, тематично и идейно. Рядко се правят дарения на книги.

Упражняване на правото на вероизповедание

Във всички посетени пенитенциарни заведения всеки лишен от свобода може свободно да изповядва своята вяра в съществуващите скромни параклиси. Службите в тях са редовни, не са редки покръстванията, има дори бракосъчетания.

Навсякъде администрацията е създала възможност, при изявено желание от представители на различните религии, те да се срещат със затворници. Най-силно впечатление прави храмът в затвора в гр. Стара Загора, който е изграден изцяло с усилията на затворната администрация.

Културна дейност и културен отдих

Въпреки ограничените възможности, в затворите са създадени танцови, музикални и дори театрални състави. Гостуват със свои програми представители на културните институти от съответния град.

Всички затвори имат кинозалони, в които отдавна не се прожектират филми (отново по обективни причини). Лишените от свобода гледат филми на телевизионни екрани – в кинозалона, в ко-

ригорите на групите и в килиите.

Заслужава подкрепа инициативата на директора на затвора в Стара Загора да награждава лишените от свобода с екскурзии до национални исторически забележителности и дори с посещение на постановка в градския театър.

Условия на труд

Трудовата заетост в посетените затвори, въпреки усилията, които полага затворническата администрация, е недостатъчна.

Най-ограничени са възможностите за трудова дейност в Централния софийски затвор (изключение е затворническото общежитие – Казичане) и затвора в Пазарджик с тенденция за намаляване. Причините са обективни, но това буди тревога, защото трудовото участие на лишените от свобода е изключително важна част от осъществяване на превантивната и ресоциализираща функция на наказанието „лишаване от свобода“ (чл. 59 от ЗИН).

Превъзпитателното и психологическо въздействие на трудовата дейност върху затворниците има конкретни и естествени измерения, които са лесно забележими. Пример за положителното въздействие на труда е огромната разлика в поведението на лишените от свобода в затвори с висока трудова заетост (Стара Загора и Сливен) и затворите с ниска трудова заетост. Дисциплинарните нарушения на трудещите се затворници са в пъти по-малко от

тези на безработните, настроени са оптимистично, отношенията помежду им са толерантни, а взаимоотношенията със затворническата администрация – нормални.

Недостатъчни са усилията на ръководството на Държавното предприятие „Фонд затворно дело“ за осъществяване на неговата основна цел – съхраняване и увеличаване на възможностите за трудова заетост.

Медицинско обслужване

Медицинското обслужване в местата за лишаване от свобода обикновено не е включено в националната здравноосигурителна система и се извършва в дисхармония със Закона за здравното осигуряване (ЗЗО). Според действащата нормативна уредба задължителното здравно осигуряване гарантира свободен достъп на осигурените лица до медицинска помощ чрез определен по вид, обхват и обем пакет от здравни дейности, както и свободен избор на изпълнител, сключил договор с районна здравноосигурителна каса (чл. 4, ал. 1).

Омбудсманът констатира, че е нарушено правото на избор на лишените от свобода, което е валидно за цялата територия на страната и не може да бъде ограничавано по географски и/или административни основания (чл. 4, ал. 2 от ЗЗО).

Медицинското обслужване в пенитенциарната система обикновено се осъществява от персонал, който се

назначава със заповед на министъра на правосъдието. Лекарите, стоматолозите, медицинските фелдшери и медицинските сестри са служители на Министерството на правосъдието и са подчинени на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН).

В същото време проверките на омбудсмана показаха, че лекарите нямат договорни отношения с Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), поради което не се сключва предвиденият индивидуален договор по Националния рамков договор (НРД) за пакета медицински дейности. Не се осъществява и съответния последващ контрол на дейността им. Последствие от това е, че има голям брой първични медицински прегледи (по инициатива на пациентите), но профилактичната дейност и диспансерното наблюдение на хронично болните (т.е. същинското здравеопазване) не се извършват съобразно действащите в момента медицински стандарти, утвърдени от Министерството на здравеопазването, а по силно занижени критерии. Като цяло на лишените от свобода не се предоставя в пълен обем пакетът медицински дейности, гарантиран от НЗОК.

Няма формирани медицински досиета на задължително здравноосигурените лица по смисъла на НРД, което е пречка за последващото проследяване на здравословното състояние на пациентите.

Пример по отношение на непълното предоставяне на медицински услуги е

положението в затворническото общежитие в с. Казичане, където в здравната служба работи само медицински фелдшер – служител на Централния софийски затвор. Нарушен е принципът на равнопоставеност при ползване на медицинските услуги от страна на лишените от свобода, отразен в чл. 2, т. 2 и чл. 81, ал. 1 и ал. 2, т. 1 и т. 2 на Закона за здравето, както и чл. 5, т. 5 от ЗЗО, тъй като пациентите нямат пряк достъп до общопрактикуващ лекар, а необходимостта от такъв се определя от фелдшера.

На територията на Софийски централен затвор е разкрита Специализирана болница за активно лечение на лишени от свобода (СБАЛС), обслужваща (заедно със СБАЛС – Ловеч) лишените от свобода от цялата територия на Република България.

Всички медицински кадри, работещи в СБАЛС, също са служители на Министерството на правосъдието и нямат преки взаимоотношения със структурите на републиканската здравноосигурителна система.

Нуждаещите се от болнично лечение лишени от свобода се лекуват в СБАЛС и в МВР болница – гр. София, когато изискванията за съответно лечение надхвърлят възможностите на СБАЛС.

Болничното лечение се осъществява в по-голямата си част изолирано от националната здравноосигурителна система, поради което е нарушено отразеното в чл. 4, ал. 1 от ЗЗО изискване за

правото на свободен достъп на осигурените лица до медицинска помощ чрез определен по вид, обхват и обем пакет от здравни дейности, както и на свободен избор на изпълнител.

Лечението на болните не се осъществява съобразно стандартите, определени за всяко заболяване от съответната клинична пътека.

Оборудването и обзавеждането на лекарските кабинети е недостатъчно и не отговаря на изискванията за налично и изправно медицинско оборудване и обзавеждане, валидни за кабинетите на общопрактикуващите лекари. Подобно е и положението в СБАЛС, разкрита на територията на Софийски централен затвор. Това също е следствие от изолацията на медицинското обслужване в подразделенията на пенитенциарната система от националната медицинска система. При сключването на индивидуални договори НЗОК поставя условия за налично и изправно техническо оборудване и обзавеждане, отговарящо на определени стандарти за качество, състав и количество.

Противоположно е положението в стоматологичните кабинети, повечето от които са оборудвани със съвременна техника. Това способства за по-добро и пълно стоматологично обслужване.

Аптечните складове обикновено са разкрити в някой от кабинетите, включени в състава на съответния медицински център. Кабинетът е приспособен за целта, като в него са поставени до-

пълнително няколко шкафа, в които се съхраняват лекарствените средства. Материалноотговорното лице, което изпълнява длъжността „управител“ е или стоматологът, или медицинският фелдшер.

Като цяло, разкриването на аптечните складове, тяхното управление, квалификацията на персонала им, както и начинът на складиране и съхранение на медикаментите и достъпът до тях противоречат напълно на изискванията на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ЗЛПХМ) – Наредба № 8 от 23.06.2000 г., ДВ, бр. 54 от 2000 г. В това отношение тези аптечни складове са незаконни. Изключение представлява само болничната аптека, разкрита на територията на Софийски централен затвор, която е регистрирана съобразно действащите в момента нормативни разпоредби.

Зареждането на аптечните складове с консумативи и медикаменти се извършва централно по заявка от лекарите, но съобразно наличностите и финансовите възможности на ГДИН – сектор „Медицинско обслужване“.

Наред с общите характеристики на здравеопазването в системата на местата за лишаване от свобода се забелязват и някои специфични елементи в различните ѝ подразделения, а именно:

Изпълняващите наказания в затворническото общежитие от закрит тип в с. Черна гора в съдействие с РЗОК – гр. Стара Загора са включени служебно в

пациентската листа на общопрактикуващ лекар с местоположение на медицинската практика в с. Черна гора. По този начин те са включени в националната здравноосигурителна система.

В Женския затвор в гр. Сливен лишениите от свобода са включени в националната здравноосигурителна система чрез вписването им в списъка пациенти на медицински център на територията на гр. Сливен. Центърът, който е в договорни отношения с НЗОК, осигурява медицинското обслужване в затвора чрез нает персонал. Освен това в женския затвор се използват и услугите на лекари специалисти – акушер-гинеколог и педиатър, също по линия на НЗОК, респективно РЗОК – гр. Сливен.

В Поправителния дом от закрит тип в гр. Бойчиновци по договор с НЗОК работи стоматологът.

Като цяло проверката установи, че различни части от медицинските структури на различните затвори и общежития са включени в републиканската здравноосигурителна система.

От гореизложеното следва, че не съществуват реални пречки за включването на здравеопазването в цялата пенитенциарна система към националната здравноосигурителна система навсякъде и във всичките ѝ части.

Като крачка в тази посока може да се отбележи фактът, че съществуващите в предишни периоди нормативни несъответствия при изписването на лекарствени средства, които се запла-

щат напълно или частично от НЗОК, и издаване на медицински направления за прегледи от специалисти са отстранени частично чрез включването на съответни текстове в НРД. За НРД 2006 г. това са: чл. 37, ал. 2 за изписване на лекаря и чл. 119, ал. 7., т. 2. за оказването на специализирана доболнична медицинска помощ, заплатена от НЗОК. Това дава възможност на лишените от свобода да ползват здравноосигурителните си права в тези им части.

В дейността на медицинските служби на затворите като един от най-големите проблеми беше посочен фактът, че по-голямата част от затворниците нямат здравноосигурителни права при настъпването им в заведението за лишаване от свобода. Така до изтичането на необходимите за възстановяване на правата им 15 месеца разходите им за медицинско обслужване и медикаменти се поемат от бюджета на затвора.

Образование и обучение

Образованието и обучението е важна характеристика на местата за лишаване от свобода. Образованието и професионалната квалификация имат идентична с трудовия процес функция и значение за лишените от свобода.

Съгласно чл. 28.1 от Препоръка № Rec (2006) 2 на Комитета на министрите на държавите членки относно Европейските правила за затворите „Всеки затвор трябва да търси възможност да предоставя достъп до образователни

програми за всички затворници...”. Според чл. 68, ал. 1 от ЗИН „...в затворите и поправителните домове съвместно с органите на образованието и науката се организират учебни заведения”. Те „...се откриват и закриват от Министерството на образованието и науката по предложение на Министерство на правосъдието” (ал. 2) и се финансират и ръководят от Министерството на образованието и науката.

При проверките представителите на омбудсмана установиха, че само затворите в Стара Загора и Сливен и Поправителният дом в Бойчиновци разполагат с училища и провеждат общообразователно обучение от 1 до 12 клас. Училището при Поправителния дом в Бойчиновци се финансира от Министерството на правосъдието, а учителите са едновременно и социални инспектори.

Материалната база на училищата е много добра. Имат модерни кабинети за компютърно обучение, кабинети за професионална подготовка и възможност за езикова подготовка по два чужди езика. Необяснимо е защо тези възможности не се използват и за повишаване на квалификацията на затворническата администрация.

Буди тревога фактът, че процентът на неграмотните лишени от свобода се увеличава. В тази връзка е очевидна нуждата от провеждането на грамотителни курсове във всички места за лишаване от свобода.

Контакти с външния свят .

Администрациите на посетените затвори имат различен подход при предоставяне на правото на контакти с външния свят на лишените от свобода.

Свижданията се извършват по определен график в специални помещения, обикновено без преградни съоръжения между лишените от свобода и посетителите (изключение прави Софийски централен затвор). В по-специфичните места за лишаване от свобода (като например женския затвор в гр. Сливен) има създадени удобства за свиждане на изтърпяващи наказания родители с децата им. В някои места за лишаване от свобода като Затворническо общежитие в с. Казичене на лишените от свобода се позволява свиждане и извън графика.

Помещение за 24-часово свиждане има обособено единствено в Централен софийски затвор. В бюджета на женския затвор също са предвидени средства за оборудване на такова помещение, но до момента работата по него не е започнала.

Телефонните обаждания се регулират в зависимост от режима, при който изтърпяват наказанията си лишените от свобода. Съгласно действащата нормативна уредба те имат право на телефонни разговори за своя сметка с роднини по права линия и със защитник. Изключение от това правило е Централният софийски затвор, където директорът по свое усмотрение е позволил обаждания по телефона на лишените

от свобода до всички роднини, както и до по-близки приятели, въпреки че това е в разрез с изискванията на закона.

В повечето места за лишаване от свобода е осигурен достъп до кабелна телевизия в общите помещения, като разходите за това се поемат от бюджета на затворите. В затвора в гр. Стара Загора кабелна телевизия има и в килиите на осъдените на доживотен затвор, а в гр. Пазарджик – във всички килии.

Мерки на закрила

Регистри

Констатациите на екипа са, че регистри се водят правилно, съдържат необходимата информация и обем документи. Критиките тук са по отношение на липсата на софтуер и технически средства, които да подпомагат администрацията при регистриране и работа с базата данни. В момента справките се правят ръчно, което ангажира работния ден на няколко служители и е предпоставка за грешки, зазуба на документи и информация.

Дисциплинарни нарушения и наказания

Огромната пренаселеност в посетените затвори е причина за ежедневните дисциплинарни нарушения, свързани главно с междуличностни конфликти и опити за внасяне на неразрешени предмети. Този проблем е най-силно изразен в Пазарджик и София. В затвора в Пазарджик през 2006 г. са наложени наказания на 935 лишени от свобода, на 335 от които – наказателна килия. С оглед броя на

наказанията може да се направи извод за неспазване на чл. 60.5 от Препоръка № Res (2006) 2 на Комитета на министрите на държавите членки относно Европейските правила за затворите от страна на затворническата администрация за налагане на единичната изолация като „наказание само в изключителни случаи“.

Подаване на жалби, сигнали и молби

Затворническата администрация във всички посетени затвори предоставя и гарантира право на подаване на жалби от лишени от свобода, включително и съгласно чл. 37 от ЗИН (в запечатан плик). Изготвянето на докладна записка по всяка жалба, както и писмено мнение от инспектор по всяка подадена молба, е практика навсякъде. Нисък е броят на обжалваните пред съд наказания, а уважените от съда жалби са изключително малко.

Администрация и управление на местата за лишаване от свобода.

Финансиране

Административният капацитет, техническото обезпечение, финансирането и условията на труд на служителите не отговарят на нуждите на местата за лишаване от свобода.

Административен капацитет

Броят на надзорния персонал и на социалните инспектори в посетените затвори е недостатъчен, а в някои от

местата за лишаване от свобода има вакантни щатни длъжности. Основен проблем в тази област е въведената с измененията на Закона за МВР от 01.05.2006 г. конкурсна процедура, която е по-скоро пречка за запълването на тези длъжности, тъй като е тровава и дълга и не способства за навлизане на енергичен и компетентен професионален състав.

Началниците на затворите са принудени да съкращават, вместо да увеличават щатните служители, което се дължи на плановете за съкращение в администрацията в България.

В някои от посетените места за лишаване от свобода проверяващият екип констатира и сериозен проблем по отношение на качеството на работата при анализ и оценка на риска, планирането на присъдите и изготвянето на различни доклади. Този аспект от работата на администрацията понякога е повърхностен, проблемите само се констатира, не се конкретизират достатъчно и рядко се анализират. Като добра може да се определи аналитичната работа в затвора в Сливен, което е предпоставка за индивидуален подход в психологическата и социалната работа с лишените от свобода.

Техническо обезпечение

Техническото обезпечение на затворите е в много лошо състояние и не отговаря на нуждите на затворническата администрация. Впечатление прави недостатъчният брой камери за наблюдение

ние и записваща техника, липсата на металотърсачи и технически средства за защита и превенция, както и недостатъчните предпазни средства за надзирателите. От няколко години служителите не са получавали униформено облекло.

Обучение и квалификация на служителите

Началната подготовка на служителите се извършва в школата в гр. Плевен. Липсват централизирани обучения и курсове за повишаване на квалификацията на затворническата администрация.

Финансиране

Очевидна е липсата на адекватно държавно финансиране по отношение на местата за лишаване от свобода.

Основен проблем е централизацията на финансирането и разходването на бюджетните средства. Въведената система на обществени поръчки и централизация на доставките, както и недостатъчната ефективност от дейността на Държавното предприятие „Фонд затворно дело“ в голяма степен пречат на организацията на работа. На практика тази централизация на доставките е икономически по-неизгодна. В подкрепа на тази констатация е фактът, че доставяната храна в местата за лишаване от свобода е по-скъпа от вътрешната продукция и производство в местата за лишаване от свобода.

Централизацията е същностна характеристика и на Държавното предприятие

„Фонд затворно дело“, което събира и разходва средствата от стопанската дейност на затворите. Това е и причината затвор като този в Стара Загора, който е с най-големи постъпления във Фонда, да получава в пъти по-малко средства от тези, които е внесъл.

Места за излежаване на наказания от непълнолетни лица

Изтърпяването на наказанието „лишаване от свобода“ от непълнолетни в България трябва да е подчинено на принципа на защита най-добрия интерес на децата и младите хора.

Основополагащи документи за правосъдие и изтърпяване на наказания от непълнолетни са:

- Конвенция на ООН за правата на детето;
- Насоки на ООН за превенция на противобществените прояви на ненавършилите пълнолетие лица (Насоки от Рияд);
- Правила на ООН относно минималните стандарти за мерките, несвързани с лишаване от свобода (Токийски правила);
- Европейска конвенция относно упражняването на правата на децата;
- Препоръка № R_92_16 на Комитета на министрите на държавите членки относно Европейските правила за обществени санкции и мерки;
- Препоръка № 97_12_ на Комитета

на министрите към държавите членки относно служителите, отговорни за изпълнение на санкции и мерки;

- Препоръка на Комитета на министрите към държавите членки относно посредничество по наказателноправни въпроси.

В България непълнолетните изтърпяват наказанието „лишаване от свобода“ в затвора в гр. Сливен – за непълнолетни девойки, и в Поправителния дом за непълнолетни в гр. Бойчиновци – за непълнолетни момчета.

Като един от основните проблеми в областта на изтърпяването на наказанието „лишаване от свобода“ от непълнолетни се очерта липсата на обща система за обмен на информация между институциите. Друг констатиран недостатък е липсата на специализирани съдебни състави за работа с непълнолетни и на механизми да защита правата на непълнолетните в съдебния процес. Създаването на такива състави, както и на социални служби към съда, ще осигури по-голяма гъвкавост при определянето на наказанията и ще създаде допълнителни алтернативи за непълнолетните.

При инспекциите беше констатирано, че няма практика отделите „Закрила на детето“ да предоставят на затворната администрация социални доклади за непълнолетните, които са лишени от свобода. Такива доклади не се изготвят и в самите места за лишаване от свобода. Не се изпълняват изискванията на

чл. 387 от НПК следователите да събират документите за образование на непълнолетните.

Тревожно е и излагането на непълнолетните на вредното влияние на средата (местоположението на Дом за непълнолетни девойки в Сливенския затвор е непосредствено до крилото на осъдените на доживотен затвор). Налице е т.нар. „опасност от заразяване с престъпност“.

Специфичен и особено тревожен е проблемът с попечителството на непълнолетните лишени от свобода по отношение на медицинското обслужване. При евентуална необходимост от извършване на медицински дейности, за които е необходимо информираното съгласие на родител или настойник на непълнолетните лишени от свобода, често такова не може да бъде осигурено. При такива обстоятелства се пристъпва към съответното лечение, въпреки нормативните рискове, като се разчита единствено на благоприятен изход. За малолетните и непълнолетните, настанени в домове за отглеждане и възпитание на деца, лишени от родителска грижа, този въпрос е уреден с чл. 128 от Семейния кодекс, според който настойник или попечител на дете с неизвестни родители е управителят на специализираната институция, в която то е настанено.

При проверките беше констатирана и необходимост от обучение на служителите в системата на осъществяване

на правосъдие и местата за излежаване на присъдата по отношение на ненавършилите пълнолетие лица.

Взаимодействие между проверяващия екип и администрацията на затворите

Важен акцент при извършване на проверките е създаването на сътрудничество между затворническата администрация и представителите на омбудсмана. В тази връзка посещенията в местата за лишаване от свобода са показателни за взаимодействието между инспектиращия екип и администрацията на затворите. Представителите на омбудсмана получиха пълно съдействие и достъп до всички обекти, предмет на проверките, както и самостоятелност при провеждане на разговорите с лишените от свобода.

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

ИЗВОДИ

1. Като цяло материалната база в инспектираните затвори е остаряла, недостатъчна и не отговаря на изисква-

нията на българските и международни норми и стандарти за изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“.

2. Трудовата заетост в посетените затвори е недостатъчна, въпреки усилията, които полага затворническата администрация за намиране на работа за лишените от свобода.

3. Недостатъчни са усилията на ръководството на Държавното предприятие „Фонд затворно дело“ за осъществяване на неговата основна цел – съхраняване и увеличаване на възможностите за трудова заетост.

4. Медицинското обслужване се извършва по занижени критерии и при липса на ефективен контрол от страна на компетентните органи.

5. Лечебните заведения и аптечните складове от системата на местата за лишаване от свобода като цяло функционират в противоречие с действащата в момента нормативна уредба.

6. Различни части от медицинските структури на различните затвори и обществения са включени в републиканската здравноосигурителна система.

7. Изключително сериозен е въпросът с попечителството на непълнолетните лишени от свобода, когато се налага извършване на медицински дейности, за които е необходимо писмено съгласие на родител или настойник.

8. Образованието и обучението не е задължителна характеристика на местата за лишаване от свобода. Липсата

на ограмотителни курсове е една от предпоставките за увеличаващия се процент на неграмотност сред лишените от свобода.

9. Администрациите на посетения затвор имат различен подход при предоставяне на правото на контакти с външния свят на лишените от свобода.

10. Голямата пренаселеност и ниската трудова заетост е една от причините за увеличаване на дисциплинарните нарушения.

11. Административният капацитет, техническото обезпечение, финансирането и условията на труд на служителите не отговарят на нуждите на местата за лишаване от свобода.

12. Изтърпяването на наказанието „лишаване от свобода“ от непълнолетни не е подчинено на основния принцип за съблюдаване на най-добрия интерес на децата и младите хора.



Въз основа на направените констатации и изводи омбудсманът на Република България отправя следните

ПРЕПОРЪКИ

1. Министерство на правосъдието и Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ с нарастващи усилия да приведат затворите и поправителните домове в съответствие с международните стандарти и българското законо-

дателство в пенитенциарната система. Подходяща форма за осъществяване на необходимата модернизация е публично-частното партньорство, което трябва да бъде насърчавано.

2. Омбудсманът смята, че трудова заетост на лишените от свобода има основна роля за тяхното превъзпитание. В тази логика, добре е Министерство на правосъдието и Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ в сътрудничество с Министерството на финансите да обсъдят възможностите за предоставяне на разумни данъчни облекчения на работодатели, които създават условия за трудова дейност на лишените от свобода, с цел увеличаване на трудова заетост.

3. Министърът на правосъдието е необходимо да засили контрола и вниманието върху дейността на Държавно предприятие „Фонд затворно дело“ с оглед осъществяване на неговата основна цел – съхраняване и увеличаване на възможностите за трудова заетост.

4. Омбудсманът смята, че Министерство на правосъдието съвместно с Министерство на здравеопазването следва да обсъдят промени в Наредба № 12 за медицинското обслужване на лишените от свобода в съответствие със Закона за лечебните заведения и Закона за здравното осигуряване, което ще осигури съответствие на медицинското обслужване в местата за лишаване от свобода с българските и международни стандарти в тази област.

5. Министерство на правосъдието, Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ и Министерство на образованието и науката да обсъдят възможността за разширяване на образователната дейност в местата за лишаване от свобода. В тази насока е необходимо увеличаване на ограмотителните, обучителните и квалификационните курсове в тези места чрез взаимодействие с неправителствени организации.

6. Омбудсманът предлага на Министерство на правосъдието и Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ да обсъдят целесъобразността от някои изменения в Закона за изпълнение на наказанията и правилника за неговото прилагане, а именно:

- Отпадане на ограниченията за кръга от лица, с които лишените от свобода имат право на телефонни разговори (чл. 37а от ППЗИН).
- Определяне на началника на затвора за попечител на непълнолетните лишени от свобода, който да има право да дава информирано съгласие, когато се налага извършване на медицински дейности.
- Децентрализация на затворническите общежития.
- Обособяване на места за лишаване от свобода за наркозависими с оглед особеностите и нуждите на тези лица.
- В чл. 37, ал. 2 от ЗИН омбудсманът да бъде включен сред органите, до които лишените от свобода могат да

изпращат писма в запечатани пликове.

7. Министерството на правосъдието съвместно с Министерството на вътрешните работи и Висшия съдебен съвет да обсъдят възможностите за ускорено разработване на единна система с база данни, която да улесни административната работа и да повиши ефективността на затворническата администрация, полицейските управления, пробационните служби и съдебната система.

8. Министерство на правосъдието да осъвремени, обогати и увеличи програмите за квалификация и преквалификация на служителите в пенитенциарната система. Особено внимание и активност в тази насока трябва да се приложи към пробационните служители.

9. Държавната агенция за закрила на детето и Министерство на правосъдието да си сътрудничат във връзка с разработване на ефикасни програми за ресоциализация на непълнолетните лишени от свобода.

10. Администрациите на всички места за лишаване от свобода да прилагат международни образци при анализ и оценка на риска, планирането на присъдите и изготвянето на различни доклади.

Настоящият Доклад е изготвен на основание чл. 19 и чл. 22, ал. 4 от Закона за омбудсмана. След публичното му огласяване той се изпраща на Народното събрание, Министерството на правосъдието, Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, Министерството на образованието и науката, Държавната агенция за закрила на детето, Висшия съдебен съвет, Министерството на вътрешните работи, администрациите на инспектираните места за лишаване от свобода.

Съгласно чл. 28 от Закона за омбудсмана и чл. 32, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана срокът за разглеждане на препоръките и предложенията и за уведомяване на омбудсмана за предприетите мерки е 14 дни от получаването на Доклада.

183

юли 2007 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България

СТАНОВИЩЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Жалба № 2662/2006 г. от граждански комитет „Да спасим село Студена“ във връзка с кариерите за инертни материали в землището на селото.

184

Жалбата до омбудсмана на Република България жители на с. Студена изразяват тревога, че действащите законни и незаконни кариери в землището на селото са нанесли трайни вреди на околната среда, съществува опасност от нарушаване на водоснабдяването и поява на свлачища. Според тях движението на земните маси и близостта на взривовете до язовирната стена застрашават сигурността на язовир „Студена“. Освен това, при разрешаване на проучвания и добив на подземни богатства в района не е взета под внимание степента на насищане и поносимостта към подобен род дейности.

Във връзка с постъпилния сигнал, в защита на здравето и безопасността на гражданите и спазването на законността, омбудсманът на Република България предприе проверка.

Тази проверка омбудсманът не извърши сам. Беше създадена междуведомствена работна група, в която участваха:

г-жа Блажиева – директор на Регионалната инспекция по околната среда и водите – София;

г-жа Коцева – главен експерт от отдел

„Земни недра и баланс на запасите“ в Министерство на околната среда и водите;

г-н Бонев – началник отдел „Търсене, проучване и добив“ и

г-н Григоров – държавен експерт в дирекция „Концесиониране“ в Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

В междуведомствената работна група участваха също:

г-н Румен Ангреев – заместник-министър на вътрешните работи;

г-н Шереметев – директор на Областна дирекция „Полиция“ – Перник;

г-жа Георгиева – кмет на община Перник, както и представител на Конфедерацията на независимите синдикати в България.

В процеса на проверката се включваха активно и представители на обществеността и медиите.

На основание чл. 20, ал. 1, т. 2 от Закона за омбудсмана се изискаха становища от Министерство на регионалното развитие и благоустройство (МРРБ), Министерство на околната среда и во-

дите (МОСВ), Регионална инспекция по околната среда и водите (РИОСВ) – София, Министерство на държавната политика при бедствия и аварии (МДП-БА), Министерство на земеделието и продоволствието (МЗП), Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, Министерство на културата (МК), Областна дирекция полиция – Перник, Окръжна прокуратура – Перник, кмета на община Перник и кмета на с. Студена.

Предприеха се срещи с експерти от ангажираните институции. Извърши се проверка на място, в която взеха участие както експерти от администрацията на омбудсмана, така и представители на Регионалната инспекция по околната среда и водите – София, „Областна инспекция по труда“ – Перник, заместник-кметът на община Перник, кметът на с. Студена, жители на селото и много журналисти, специално поканени по случая.

След проведените срещи, предоставените документи и извършената проверка на място в района на находище „Студена“ омбудсманът направи следните

КОНСТАТАЦИИ

1. Местата, където се извършва незаконен добив на инертни материали, са известни на Регионална инспекция по околната среда и водите – София, многократно са извършвани проверки и са съставяни актове, но незаконните карриери продължават да функционират години наред.

За периода от 2002 г. до настоящия момент РИОСВ – София е установила незаконен добив без предоставена концесия от:

- ЕТ „Венцислав Йорданов – Надежда“ – съставени са актове за установени нарушения на Закона за подземните богатства (ЗПБ), издадени са наказателни постановления и е сезирана прокуратурата. След последната проверка отново е сезирана прокуратурата.
- Бисер Василев Алексов – през 2005 г. е съставен акт, издадено е Наказателно постановление, което е отменено от Районен съд – Перник. В момента е започнала нова административно-наказателна процедура по този случай.
- ЕТ „ДЛВ – Добри Владимир“ – административно-наказателна процедура по установените нарушения не е образувана поради липса на оказано съдействие в хода на проверката и установяване на нарушенията.
- „Заводски строежи – 2“ – има регистрирано търговско откритие, но няма предоставена концесия. Наложена е санкция в размер на 6000 лв., която е платена от нарушителя;
- „Хидрострой“ ООД – има регистрирано търговско откритие, но няма предоставена концесия. За извършвания добив има съставен акт и е уведомена Областна дирекция „Земеделие и гори“, гр. Перник.

Омбудсманът намира за напълно недопустима практиката, която последните два случая показват, а именно – титулярите на търговски открития за гадено находище да извършват миннодобивни работи, преди да са получили концесия.

2. Съгласно нормативната уредба РИОСВ – София осъществява превантивен, текущ и последващ контрол по Закона за подземните богатства по отношение законосъобразността при експлоатация на кариерите в района на находище „Студена“. Анализът на практиката от последните години показва, че РИОСВ трудно може да се справи сама и с предоставените в законодателството правомощия с незаконния добив на инертни материали в района.

Контролните органи на МОСВ не могат ефективно да прилагат принудителна административна мярка „спиране“ на миннодобивни обекти. Това е така, защото в Закона за подземните богатства не е уреден механизъм за реда и начина за спиране на този вид дейност.

3. Няма съгласуваност в действията на различните държавни органи в процеса на предоставяне на концесии и осъществяване на контрол върху добива на подземни богатства.

4. Допуска се получаване на концесия, без да е извършена Оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС), въпреки изискванията по Закона за подземните богатства (чл. 82,

ал. 2) и Закона за опазване на околната среда (раздел III).

В такива случаи, които не са изолирани, разрешителният режим на компетентния орган е предшествал съгласувателния и така на практика се обезсмислят мерките по опазване на околната среда, заложили в доклада по ОВОС, и дейностите се разрешават, без да се отчитат тези мерки.

Такъв пример е находище „Шумнатица“ в землището на с. Студена.

Други примери за страната са:

- находище „Побит камък“ в община Елин Пелин;
- находище „Кубратово I“ в район Нови Искър;
- находище „Хидроеко ПИМ – 1“ в землището на с. Чепинци и с. Челопечене;
- находище „Долни Богров – II“ в землището на село Кривина.

Още по-тревожно е, че в границите на концесионни площи има защитени местности, подлежащи и на включване в Европейската екологична мрежа Натура 2000, като защитена местност Блатата край с. Долни Богров, Рибарници Челопечене - с установени видове птици, включени в Червената книга на България.

5. В определени случаи МОСВ допуска съгласуване по принцип на цялостни проекти за добив и първична преработка на природни богатства без издадено решение за преценка или ОВОС от компетентния орган.

Това е така, тъй като в нормативната уредба не са прецизирани процедурите и не е ясно определен моментът на съгласуване на проектите за добивни работи, въпреки изискванията на чл. 82, ал. 2 от Закона за подземните богатства. Този неясен регламент създава условия за прехвърляне на отговорности между институциите и прилагане на различна практика по неясни критерии.

6. В законодателството не е предвиден механизъм за последващо възстановяване на околната среда, дори и да са известни нарушителите, при констатиран незаконен добив, иззети природни ресурси и увредени компоненти на околната среда.

Например, при проверка се установява незаконен добив от ЕТ „Венцислав Йорданов – Надежда“, съставя се акт по Закона за подземните богатства, но

компонентите на околната среда са увредени и рекултивация не се извършва.

В Закона за опазване на околната среда се посочва, че „лицата, осъществяващи дейности по чл. 33, са длъжни да опазват и възстановяват околната среда“ и че „опазването и ползването на земните недра“ се извършва по ред, определен от Закона за подземните богатства, но в него и в подзаконовите нормативни актове законодателно не е предвидено последващо възстановяване на околната среда. Липсата на механизъм води до невъзможност да се търси отговорност на нарушителите и концесионерите за възстановяване на нанесените щети на околната среда. Рекултивацията в повечето случаи или не се извършва, или е за сметка на държавния бюджет.

7. Допуска се добив на подземни бо-

187



За да изяснят критичните моменти около проблема с кариерите за инертни материали край пернишкото село Студена, експертите от екипа на омбудсмана извършиха проверка на място

затства, без да са приключени процедурите по отчуждаване, промяна на предназначението на земята и преотреждането ѝ в нарушение на Закона за опазване на земеделските земи и Закона за подземните богатства, с което се нарушават правата на собствениците на имоти.

8. В Правилника за прилагане на Закона за контрол над взривните вещества, огнестрелното оръжие и боеприпасите и Правилника по безопасност на труда при взривни работи не е включено изискването да не се съгласуват проекти на фирми и други физически лица за извършване на пробивно-взривни работи без предоставена концесия, съгласно изискванията на чл. 82 от Закона за подземните богатства.

9. В периода 2001–2003 г. в района на с. Студена са предоставени след одобрение от Министерски съвет седем нови разрешения за търсене и проучване на строителни материали по реда на Закона за подземните богатства (от МОСВ – 5 броя и от МРРБ – 2 броя). На титулярите на тези разрешения са издадени седем удостоверения за търговски открития и съгласно чл. 29 от Закона за подземните богатства тези обекти подлежат на предоставяне на концесия за добив на строителни материали по право.

С тези констатации омбудсманът проведе среща, в която участваха председателят на Конфедерацията на независимите синдикати в България и

упълномощени представители на министерства, местната власт, контролни органи и органи на реда и сигурността с цел търсене на спешен изход от кризата с незаконния добив на инертни материали в района.

Бяха обсъдени резултатите от извършената от омбудсмана проверка на място, както и неговите констатации за нанесените вреди на околната среда, неспазването на законодателството, нелоялната бизнес конкуренция, законодателния дефицит и необходимостта да се гарантират правата на гражданите.

Поради необходимостта от непосредствена и вътрешно съгласувана дейност между ведомствата, които имат компетентност в общия проблем, за намиране на бърз изход от кризата по предложение на омбудсмана на Република България се формира координационна работна група с по двама членове от заинтересованите институции с цел:

- да се предложат конкретни мерки и да се поемат конкретни ангажimenti за спиране на незаконния добив на инертни материали в района;
- да се отчетат непосредствените действия, които се осъществяват, и да се дадат предложения за трайно решаване на откритите въпроси.

На проведената на 17 април 2007 г. среща на междуведомствената работна група бяха отчетени предприетите действия и постигнатите резултати.

С усилията на омбудсмана и след предприетите решителни действия от Областна дирекция „Полиция“ – Перник, както и усилията на останалите институции, ангажирани с проблема, се постигна спиране на дейността на фирмите, които добиват незаконно инертни материали в района на с. Студена.

Наред с това:

- В хода на проверката на омбудсмана и след извършените проверки от Областна дирекция „Полиция“ – Перник съвместно с представители на Върховна касационна прокуратура, и Окръжна прокуратура гр. Перник, се установи, че:
 - Карiera на ЕТ „Венцислав Йорданов – Надежда“ е без договор за концесия. Работата на карьерата е преустановена с издадено Полицейско разпореждане. Образувано е наказателно производство № 147/2007 г. срещу Венцислав Йорданов Йорданов по чл. 196а, във Връзка с чл. 195, ал. 1, т. 2 и 4, във Връзка с чл. 194, ал. 1, във Връзка с чл. 26, както и по чл. 255, ал. 1 и чл. 323, ал. 1 от Наказателния кодекс (НК). При проверката е иззет компютърът, обслужващ кантара. Демонтирана е наличната трошачно-пресевна инсталация.
 - Карiera, собственост на „Хидрострой“ ООД - към момента не притежава концесия, на територията ѝ по вече прекратен договор е упражнявал дейност ЕТ „ДЛВ - Добри Владимир“ с разположена трошачно-пресевна

инсталация. Издадено е полицейско разпореждане за спиране на работа и демонтаж на оборудването. Образувано е наказателно производство № 146/2007 г. срещу виновни лица по чл. 196а, във Връзка с чл. 195, ал. 1, т. 2 и 4, във Връзка с чл. 194, ал. 1, във Връзка с чл. 26, както и по чл. 255, ал. 1 и чл. 323, ал. 1 от НК . Разследването се провежда срещу Добри Владимиров.

- Кариери на БКС и „Заводски строежи – ПС – Перник“ АД – не притежават договор за концесия, издадено е полицейско разпореждане за спиране работата на карьерите.
- Карiera на ГУСВ – не работи.
- Карiera на „Софстрой Кънстракшън“ ЕООД – разработва се въз основа на договор със „Заводски строежи – ПС – Перник“ АД – издадено е полицейско разпореждане за прекратяване на дейността.
- „Кариери Студена“ ООД – правопреемник на „МАБА строй“ ООД, на която е предоставена концесия за добив на инертни материали в местността Шумнатица, към момента не са извършвани добивни работи.

Констатира се също така, че законово основание за извършване на добивна дейност са имали две търговски дружества, притежаващи договор за концесия да разработват кариери за добив на инертни материали – „СК 13 Пътстрой-комплект“ АД и „АМ Хемус“ АД клон "Дупница".

- За осъществяване на превантивен, текущ и последващ контрол са пре-назначени сили и средства на Охранителна полиция на Областна дирекция „Полиция“ – Перник.
- Разпоредено е на служителите от ОЗ Районно полицейско управление, гр. Перник, да оказват съдействие на институциите.
- За всички фирми, упражняващи дейност без необходимата концесия, е сезирана Териториалната дирекция на Национална агенция по приходите – Перник за извършване на данъчна ревизия.
- Предвид проявеното насилие спрямо председателя на Инициативния комитет „Да спасим село Студена“ и опита за палеж на дома на друг член на Комитета, всички представители на Инициативния комитет имат пряка връзка с органите на реда и в селото има полицейско присъствие.
- Многократно са извършвани проверки в района от МРРБ, РИОСВ, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, МДПБА, МЗП, МК.
- Министерството на държавната политика при бедствия и аварии и дружеството „Водоснабдяване и канализация“ ООД, гр. Перник, което стопанисва и поддържа язовир „Студена“, изразиха становище, че няма опасност за сигурността на язовирната стена.

Омбудсманът намира за недопустима

обстановката, в която са принудени да живеят жителите на с. Студена. Безогледният добив на инертни материали, грубото неспазване на законодателството и заобикалянето на законите не само увреждат околната среда, но и реално застрашават живота и здравето на хората.

Ето защо омбудсманът намира за справедливи недоволството и протестите на жителите на с. Студена и призовава всички държавни институции да се съобразят с техните искания.

В тази логика омбудсманът оценява като проява на лоша администрация липсата на координация в действията на Министерството на регионалното развитие и благоустройство и Министерството на околната среда и водите в целия процес на разрешаване и контрол на добива на подземни богатства, нееднозначното прилагане на законодателството, проявите на слабост при прилагане на нормативната уредба за защита на околната среда и гарантиране на спазването на законите.

Като има предвид:

защитата на правото на гражданите на добро управление, ангажирано с проблемите на опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси,

недопустимата обстановка в района на находище „Студена“ и необходимостта от координация между ведомствата

при осъществяване на контролната дейност;

Като обръща внимание на институциите, че проблемът с незаконния добив на инертни материали засяга не само района на с. Студена, но и други райони, като например, с. Стефаново, с. Поцърненци, с. Друган и с. Гълъбник в община Радомир, област Перник;

Като отчита някои положителни резултати, постигнати в хода на проверката,

омбудсманът на Република България отправя следните

ПРЕПОРЪКИ КЪМ КОМПЕТЕНТНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

За министъра на регионалното развитие и благоустройство

- да преустанови незабавно бездействието си по поетите в хода на проверката на омбудсмана ангажименти, а именно:
- да информира МОСВ, МВР, община Перник, и Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ за фирмите, имащи право да извършват добив и първична преработка на подземни богатства (доломитизирани Варовици) по смисъла на Закона за концесиите в участъците от находище „Студена“;
- да извърши проверка по изпълнение на концесионните договори, като се ревизира състоянието на запасите в находището към настоящия момент;

- да осигури извършването на достатъчно контролни замери по спазването на предвидените в концесионните договори годишни добиви;
- да осигури обозначаване с трайни защитени знаци на концесионните граници съвместно с представители на концесионерите, Министерство на земеделието и продоволствието, местната власт и други заинтересовани лица;
- да преустанови незабавно практиката да се предоставят концесии, без да е проведена процедурата по ОВОС по Закона за опазване на околната среда и Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ).

За министъра на околната среда и водите

- да осигури в най-кратък срок извършването на комплексна оценка на вредните въздействия за района поради наслагване на дейности и неизследван кумулативен ефект;
- да осъществява постоянен контрол на рационалното и екологично изземване на подземните богатства и на мерките, предвидени в съответните проекти за опазване на компонентите на околната среда при изпълнение на годишните работни проекти за добив;
- контролните органи на МОСВ да анализират на органите на прокуратурата за всеки констатиран незаконен добив на подземни богатства;
- да осигури приоритетно средства за

рекултивация на увредените от прекомерния добив терени в района на находище „Студена“.

За министъра на вътрешните работи

- В Правилника за прилагане на Закона за контрол над взривните вещества, огнестрелното оръжие и боеприпасите да бъде включено изискването да не се съгласуват проекти на фирми и други физически лица за извършване на пробивно-взривни работи без предоставена концесия, съгласно изискванията на Закона за подземните богатства;
- службите на КАТ да извършват усилен контрол по спазването на Закона за движение по пътищата и Правилника за прилагането му в района на с. Студена.

За министъра на земеделието и продоволствието

- да осъществява контрол по отношение статута на земите, в които се извършват миннодобивни работи (дали в границите на концесионните площи са проведени процедури по промяна функционалното предназначение на земите), и при открити нарушения да се предприемат съответните санкции;
- да осигури представител при извършване на контролните замери от концедента (МРРБ) за обозначаване с трайни знаци на концесионните граници.

За кмета на община Перник

- да следи за състоянието на общинския път, ползван в района на населеното място, и на карьерите, като се създаде ограничителен режим на товаропотока съвместно с другите компетентни органи (КАТ, Изпълнителна агенция „Пътища“ и др.);
- да полага предвидените в Закона за опазване на селскостопанското имущество грижи за предотвратяване на нанасянето на вреди върху обработваеми земи, естествени ливади и пасища, като при констатирано нарушение, свързани с незаконен добив, да се обръща към органите на прокуратурата;
- при извършване на контролните замери от концедента (МРРБ) за обозначаване с трайни знаци на концесионните граници да участват и представители на местната власт.

За министъра на труда и социалната политика

- да бъде включено в Правилника по безопасност на труда при взривни работи изискването да не се съгласуват проекти на фирми и други физически лица за пробивно-взривни работи без предоставена концесия съгласно изискванията на Закона за подземните богатства.

За министъра на финансите:

- да разпореди без отлагане извършване на данъчни ревизии на всички фирми, които са добивали или доби-

ват инертни материали в района на с. Студена през последните години.

Предвид големия брой жалби във връзка с добива на подземни богатства и справедливото недоволство и протести на хората от с. Студена следва да се ускори работата на нарочно създадената работна група под ръководството на заместник министър-председателя и министър на външните работи г-н Ивайло Калфин за промени в Закона за подземните богатства.

С убеждението, че е необходимо да се извършат сериозни законодателни изменения и да се предвидят нормативно по-широк кръг от правомощия на експертите при извършване на проверките на място и установяване на административните нарушения, омбудсманът на Република България се обръща към министър-председателя на Република България със следните

Предложения за промени в Закона за подземните богатства и Закона за концесиите

1. В Закона за подземните богатства и Закона за концесиите ясно и изчерпателно да се изработят процедурите по съгласуване на проектите и получаването на концесия, за да не се допуска получаване на концесия преди:

- произнасяне с решение на компетентния орган по ОВОС;
- отчуждаването и преотреждането

на земята, съгласно изискванията на Закона за опазване на земеделските земи и Правилника за приложението му.

2. В Закона за подземните богатства:

- да се раздели регламентирането на етапите на търсене и проучване от етапите на добив и първична преработка поради различното естество на дейност;
- да се въведат различни режими за предоставяне на концесия в зависимост от годишния добив на строителни материали;
- да се създаде ясен регламент за санкциониране на нарушителите, за да не се допуска незаконен добив на подземни богатства, неизпълнение на утвърдените проекти и нерационално изземване на подземни богатства от титулярите за търсене и проучване и от концесионерите, като например:
 - паричните глоби да са съизмерими с нанесените щети на околната среда, съответната рекултивация и компенсация на добитото количество подземно богатство;
 - да се определи законодателна, ефективно приложима от контролните органи, принудителна административна мярка „спиране“ на миннодобивни обекти;
 - освен административните санкции, законът да позволява отнемане на машини и съоръжения в полза на концедента;

- да се предвиди ясен механизъм за търсене на отговорност и възстановяване на околната среда, за да се осигури последващото отстраняване на нанесените щети на околната среда при констатиран незаконен добив, иззети природни ресурси и увредени компоненти на околната среда;
- да се изисква преработката, съхранението и транспортът на подземните богатства да бъдат придружени с документи, удостоверяващи произхода (находището) на суровината;
- да се предвиди правен механизъм за уреждане на взаимоотношенията със следващия концесионер за находищата с налични запаси и отнета концесия. Тук става дума за това кой остава титуляр на находището, в сила ли е докладът по ОВОС, как се урежда собствеността на земята, придобита за срока на концесията, и съпътстващата инженерна инфраструктура.

Омбудсманът привлича вниманието на министър-председателя на Република България върху необходимостта от:

- приемане на стратегия за развитие на миннодобивния отрасъл поради това, че добивът на подземни богатства е основа за икономическото развитие и разумното им използване води до повишаване на икономическия потенциал. Такава стратегия

ще даде възможност за перспективно планиране;

- налагане на мораториум върху предоставянето на нови концесии за добив на инертни материали в находище „Стугена“.

Омбудсманът намира също така, че е необходимо единно ръководство на отрасъла, което да гарантира не само икономическите ползи от добива, но и правата и интересите на местните общности.



Омбудсманът ще продължи да наблюдава и упражнява контрол от името на гражданите върху развитието на този процес и изпълнението на отправените препоръки в това Становище.

Настоящото Становище е изготвено на основание чл. 19 от Закона за омбудсмана и чл. 24 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана. След публичното му огласяване на широка пресконференция то се изпраща на Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на околната среда и водите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на земеделието и продоволствието, Министерство на вътрешните работи, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на финансите и община Перник. На основание чл. 28 от Закона за омбудсмана органите и лицата, до които се отнасят предложенията и препоръките в това Становище на омбудсмана, са длъжни да ги разгледат в 14-дневен срок и да уведомят омбудсмана за предприетите от тях мерки.

195

4 септември 2007 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



ПРИЛОЖЕНИЕ 3
ИСКАНИЯ НА ОМБУДСМАНА
ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

ИСКАНЕ ОТ ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

по чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на част от разпоредбата на чл. 3, ал. 2 от Закона за данък върху добавената стойност, а именно изразът „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус“, за противоконституционна, тъй като нарушава правата на гражданите

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

198

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционна част от разпоредбата на чл. 3, ал. 2 от Закона за данък върху добавената стойност (Обн., ДВ, бр. 63 от 4.08.2006 г., изм. ДВ, бр. 86 от 24.10.2006 г.), а именно изразът „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус“, тъй като нарушава правата на гражданите.

Мотивите за това са следните:

1. С оспорвания текст от Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС) се предвижда процесуалното представителство, осъществявано от адвокатите или техни сдружения по Закона за адвокатурата, дейността на нотариусите и частните съдебни изпълнители

да бъде третирана като „независима икономическа дейност“ и, следователно, субектите, които извършват такива дейности, са определени като данъчно задължени лица. На това основание законът постановява, че хонорарите за адвокатски услуги и таксите, които се събират по нотариални и изпълнителни производства следва да бъдат облагани с данък върху добавената стойност. Тази постановка в Закона за данък за добавената стойност противоречи на:

а) Преамбюла на Конституцията и чл. 4, ал. 1, които прогласяват Република България за правова държава;

б) чл. 6, ал. 2 от Конституцията, който установява принципа на равенство пред закона;

в) 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.

Омбудсманът не оспорва необходимостта от облагане с ДДС на незави-

симата икономическа дейност на свободните професии, както изисква чл. 4, т. 2 от Шестата директива на Съвета (77/388/ЕИО) относно хармонизиране на законодателствата на държавите членки относно данъците върху оборота – обща система на данъка върху добавената стойност: единна данъчна основа.

Същевременно следва да се подчертае, че тази директива не съдържа изричен текст, който да включва дейността на адвокати, нотариуси и съдебни изпълнители в нейния обхват.

Нещо повече, тя няма върховенство спрямо Конституцията на Република България и предприеманите от българските власти законодателни мерки по нейното прилагане не могат да противоречат на действащите конституционни разпоредби.

Дори в случаите, когато се касае за ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор, той има предимство само пред противоречащите му норми на вътрешното законодателство, но не може да нарушава Конституцията. В тази връзка Конституционният съд изрично е подчертал, че „нормите на инкорпорирани международни договори при противоречия с норми на законови и подзаконови актове от вътрешното законодателство се прилагат с предимство съгласно разпоредбата във второто изречение на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Те обаче не трябва да противоречат на Консти-

туцията. Този извод се налага от тълкуването на чл. 5, ал. 2 и 4 във връзка с чл. 85, ал. 3 и чл. 149, ал. 1, точка 4 от Конституцията”. (Решение № 7 на КС от 1992 г. по к.гело № 6/92 г.).

Омбудсманът намира за недопустимо приравняването, което българският Закон за ДДС прави към понятията „свободни професии” и „независима икономическа дейност”, по смисъла на цитираната директива, на: а) конституционната институция на адвокатурата, която съдейства за реализация на правото на защита на гражданите и б) на изпълнението на делегирани от държавата функции от нотариусите и частните съдебни изпълнители, чрез които се гарантират правата на гражданите, произтичащи от върховенството на закона и правовата държава, като конституционно закрепени принципи. Независимо че въвеждането на ДДС върху тези дейности е ангажимент, поет от България в хода на предприєдинителния процес по преговорна глава 10 – „Данъчна политика”, евентуалното обявяване на оспорваната разпоредба за противоконституционна би могло да бъде база за искане от българска страна пред Европейската комисия за дерогация на тези изисквания.

2. Сред основните характеристики на правовата държава тук следва да се изтъкнат преди всичко правото на защита, гарантирано и чрез свободната и самоуправляваща се адвокатура; осъществяването на мерки на държавна

принуда за гарантиране на правата и законните интереси на гражданите и техните организации в рамките на изпълнителния процес; обезпечаване на правната сигурност на гражданския оборот.

Адвокатите и техните сдружения по Закона за адвокатурата, нотариусите и частните съдебни изпълнители са субектите, които осъществяват и гарантират тези дейности и по този начин формират облика на държавната система като правова, съставляват необходим и присъщ елемент на правната държава.

а) Адвокатурата е конституционна институция, чийто статут, организация и дейност са установени на конституционно равнище – чл. 134 от Конституцията:

„Чл. 134. (1) Адвокатурата е свободна, независима и самоуправляваща се. Тя подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси.

(2) Организацията и редът на дейността на адвокатурата се уреждат със закон.“

Същината на адвокатската дейност, особено в частта ѝ, свързана с процесуалното представителство, е да съдейства на гражданите да осъществяват едно от своите основни и неотменими конституционни права – правото на защита (чл. 56 от Конституцията). В чл. 2, ал. 2 от Закона за адвокатурата тази дейност е опреде-

лена, въз основа на конституционната разпоредба на чл. 134 като:

„дейност, предвидена в Конституцията, за правно съдействие и защита на свободите, правата и законните интереси на физическите и юридическите лица“.

Значението на тази дейност за ефикасното упражняване на правото на защита се подчертава и от предвидената в нормативната уредба „службна защита“, която се осигурява от държавата, дори когато гражданинът няма собствена финансова възможност да ангажира адвокат. Дейността на адвокатурата не е част от свободата на стопанската инициатива в страната (установена с чл. 19 от Конституцията), а изпълнение на конституционно уредена функция, с която се гарантира едно от основните права на гражданите.

По своето съдържание адвокатската дейност не е стопанска дейност и не е насочена към създаване на добавена стойност. В много случаи тя съдейства при решаването на спорове по повод разпределението на добавена стойност и икономически ресурси между субектите на правото, но сама по себе си тази дейност не създава добавена стойност. От тази гледна точка, приравняването на процесуалното представителство, а в по-общ план и на адвокатската дейност въобще, на „независима икономическа дейност“ е неоправдано и противоречи на конституционния статут на адвокатурата, като „свободна, незави-

сима и самоуправляваща се”.

Наред с това предвиденото начисляване на 20% ДДС върху адвокатската дейност, в т.ч. и върху процесуалното представителство, създава и допълнителни икономически пречки за гражданите, които искат ефикасно да упражнят своето право на защита. Това произтича от естеството на данъка върху добавената стойност като косвен данък, който се плаща от крайния потребител – в случая от гражданина, който търси защита на своите права и законни интереси. Още повече, че трудно може да се обоснове тезата, че адвокатската услуга има краен потребител. Както основателно е отбелязано в мотивите на Решение № 83 от 1.04.1993 г. на Върховния съд, краен потребител в този случай не е „нито гражданинът на страната, потърсил защита на своите интереси чрез адвокат, нито съдът, пред когото се осъществява тази защита”.

В случая е налице и нарушаване на чл. 6, ал. 2 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията. А именно, ако адвокатска помощ се ползва от юридическо лице, регистрирано по ДДС, или опосредено от гражданин чрез такова юридическо лице, то такова юридическо лице и/или гражданин няма да заплаща ДДС за оказаната му адвокатска помощ, докато ако гражданин ползва същата помощ директно, то той ще заплаща ДДС. Създадена е неравнопоставеност между граждани, ползващи правото си на защита директно, и такива, които ползват това право

опосредено чрез юридическо лице, както и неравнопоставеност между граждани и юридически лица при осъществяване на стопанска дейност. С това директно се нарушават чл. 6, ал. 2 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Нещо повече, практически гражданите са данъчно обложени два пъти по повод на правосъдната дейност. Веднъж, част от данъците, събирани от физически и юридически лица, отива за финансово обезпечаване на съдебната власт и правосъдието като едно от основните проявления на властническите функции на държавата. И втори път, гражданите плащат ДДС, когато търсят съдействие от адвокати и техните сдружения за осъществяване на конституционното си право на защита пред органите на съдебната власт. Без адвокатурата да е част от йерархията и институциите на съдебната власт, тяхната конституционно отредена роля – да съдействат за защитата на правата и законните интереси на гражданите – е съществен елемент на правосъдието. Тази логика се потвърждава и от систематичното място на разпоредбата на чл. 134 от Конституцията, уреждаща статута и дейността за адвокатурата, която е включена в Глава шеста – „Съдебна власт”.

б) Нотариусите обезпечават правната сигурност на гражданския оборот като елемент от характеристиката на правната държава. На тях държавата делегира извършването на предвидените

В закон нотариални действия. Ето защо дейността на нотариусите не може да се третира като „независима икономическа дейност“, тъй като се осъществява по стриктно определен законов ред и процедури. Конституционният принцип на свобода на стопанската инициатива и принципът на свободното договаряне, които са валидни за икономическата дейност въобще, са напълно изключени и несъвместими с нотариалната дейност. Дори и заплащането на нотариалните услуги става по приета от Министерския съвет тарифа.

Оспорваната разпоредба от ЗДДС създава и предпоставки за нееднакво третиране на гражданите при извършване на нотариални действия, с което се нарушава чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Защото според тази разпоредба ДДС се начислява само върху нотариалните такси, събирани от нотариуси, но не и върху таксите за нотариални действия, извършвани от органи на съдебната власт, на местната администрация, дипломатически и консулски представители, които според чл. 81–84 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност, също имат нотариални функции. С други думи, въведени са два различни данъчни режима за една и съща дейност, което поставя в неравноправно положение гражданите и юридическите лица, които ползват нотариалните услуги на нотариус, и тези, които се обръщат към друг орган, на когото законът е възложил нотариални функции. В същото време законодателят изрично

е постановил, че за извършването на нотариални действия от нотариусите и от друг държавен орган се събират еднакви по размер нотариални такси (чл. 85, ал. 2 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност).

В) Частните съдебни изпълнители осъществяват част от държавната власт, а именно държавната принуда, по силата на правомощията, които държавата им е делегирала със закон. Тяхната дейност е част от правораздавателната функция и е една от характеристиките на правовата държава. От тази гледна точка, третирането на тази делегирана държавна функция като „независима икономическа дейност“ е напълно неоснователно и противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Наред с това, чл. 6, ал. 2 от Конституцията обуславя еднакво третиране на длъжниците, независимо от това дали мерките на държавната принуда в изпълнителния процес се прилагат от държавен, или от частен съдебен изпълнител. Вместо това, оспорваната разпоредба от ЗДДС предвижда, че с данък върху добавената стойност се облага само дейността на частните съдебни изпълнители.

И тук, както при нотариусите, свободата на стопанската инициатива и договарянето не могат да бъдат прилагани, защото упражняването на властническата функция, делегирана от държавата на частните съдебни изпълнители, става по стриктно определен от за-

кона ред и процедура, а тарифите, по които се заплаща тяхната дейност, е фиксирана от Министерския съвет.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Моля на базата на тези аргументи да образувате конституционно дело и да обявите за противоконституционна част от разпоредбата на чл. 3, ал. 2 от Закона за данък върху добавената стойност (Обн., ДВ, бр. 63 от 4.08.2006 г., изм. ДВ, бр. 86 от 24.10.2006 г.), а именно изразът „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус“, тъй като нарушава правата на гражданите.

Предлагам да бъдат конституирани като страни по конституционното дело: Народното събрание, Министерския съвет, министърът на правосъдието, Висшият адвокатски съвет, Нотариалната камара на Република България, Камарата на частните съдебни изпълнители и Съюзът на юристите в България.

9 януари 2007 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България

ИСКАНЕ ОТ ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

по чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация за противоконституционен, тъй като нарушава правата на гражданите

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционна разпоредбата на чл. 41 ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), тъй като с нея се нарушават правата на гражданите.

С промените в ЗМСМА, обнародвани в „Държавен вестник“, бр. 69 от 25.08.2006 г., в чл. 41, ал. 2 се въведе изискване кметовете на общини и кметовете на райони да притежават минимум образователно-квалификационна степен "бакалавър". По този повод със сигнали към омбудсмана се обърнаха неправителствени организации и отделни граждани, според които посоченият законов текст по недопустим начин ограничава пасивното изборително право на българските граждани.

Омбудсманът на Република България спо-

деля това становище поради

Следните съображения:

1. Въведеното с оспорваната разпоредба изискване за притежаване на минимална образователно-квалификационна степен като предпоставка за упражняване на пасивното изборително право на гражданите, които желаят да се кандидират за кметове на общини, е в разрез с чл. 1, ал. 2, чл. 6, ал. 2 и чл. 10 от Конституцията на Република България.

Принципът на народния суверенитет, установен в чл. 1, ал. 2 от Конституцията, като основополагащ принцип за държавната система на България, означава, че източникът на легитимна държавна власт е народът, т.е. гражданите, които осъществяват тази власт непосредствено – чрез различните форми на пряка демокрация (допитвания, местни и национални референдуми) или чрез органите, предвидени в Конституцията. Същностен белег на голяма част от основните конституционни органи е, че те са органи на представителната демокрация и се конституират по пътя на преки, свободни и демократични избори – Народно

събрание, президент и вицепрезидент, органите на местното самоуправление и на местната администрация (общински съветници и кметове).

Чл. 10 от Конституцията постановява изрично, че изборите се произвеждат въз основа на „общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване“. Същото се отнася и до националните и местните референдуми. В съвременната теория на конституционното право и на човешките права е концептуално безспорно, че общото, равно и пряко избирателно право включва в своето съдържание активното и пасивно избирателно право, т.е. правото да избираш и да бъдеш избран в органите на публична власт без каквито и да било дискриминационни ограничения, цензове или привилегии.

Това принципно положение е закрепено и в международните актове в областта на човешките права, по които Република България е страна, като например Международния пакт за гражданските и политическите права (Обн. ДВ, бр. 43, 28.05.76 г.):

Член 25

Всеки гражданин има правото и възможността без каквато и да е дискриминация, посочена в член 2, и без неоснователни ограничения:

а) да взема участие в ръководенето на обществените работи пряко или посредством свободно избрани представители;

б) да гласува и да бъде избран в истински, периодично провеждани избори при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите;

с) да има достъп при общи условия на равенство до държавните служби в своята страна.

Забраната за дискриминация и ограничаване на правата на гражданите или пък въвеждането на привилегии, основани на редица признаци, закрепени и в международноправните документи – раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние – е принцип, изрично нормиран и в чл. 6, ал. 2 от Конституцията на България.

Всички тези конституционно регламентирани принципи – народният суверенитет, забраната за дискриминация при упражняване на избирателното право (активно и пасивно), включително въз основа на признака образование – са общопризнати стандарти на съвременното демократично общество, те съставляват норма на демократичния обществен ред.

Всеки гражданин, който отговаря на установените в самата Конституция условия – навършване на определена възраст и наличие на българско гражданство (за активното избирателно право – чл. 42, ал. 1, а за пасивното – чл. 65,

ал. 1, чл. 93, ал. 2 от Конституцията) има неотменимото конституционно право да гласува за пряко избираемите конституционни органи и да се кандидатира в общите и свободни избори, чрез които те се конституират, без ограничения по какъвто и да било социален, етно-религиозен или икономически признак. Единствено суверенният народ може да преценява чрез гласуване дали даден кандидат отговаря на необходимите за заемане на такава пряко избираема длъжност нравствени и професионални изисквания, дали притежава нужната образователна подготовка, опит и качества. Липсата на определена образователна степен не може да бъде пречка за упражняване на правото на всеки гражданин да се кандидатира за пряко избираема длъжност, предвидена в Конституцията. Така както такава пречка не може да бъде неговото икономическо благосъстояние, притежаването или не на недвижим имот, принадлежността към определена социална прослойка и пр. Всъщност еволюцията на избирателното право и на демократичната система е свързана пряко с премахването на тези цензове – икономически, образователни и социално-класови, които са обуславяли избирателното право през средновековието и до началото на XX век.

Съвсем друг е въпросът, когато се отнася до заемане на длъжности, които са назначаеми в системата на администрацията и не са пряк израз на народния суверенитет. Както Конституци-

онният съд е имал повод да изтъкне, в такива хипотези изискването за образователен ценз и опит в дадена област не нарушава принципа на равенство и правата на другите, които нямат такава образование и опит - Решение № 17/98 г. по к.дело № 15 от 1998 г.

Но тази постановка е несъвместима със заемането на пряко избираема длъжност, които са непосредствен израз на народния суверенитет и са свързани с упражняването на активното и пасивното избирателно право на гражданите.

В тази логика, разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от ЗМСМА без съмнение представлява въвеждане на образователен ценз за заемане на една пряко избираема от народа длъжност – кмет на община. Самата Конституция, която урежда в самостоятелна Глава седма – „Местно самоуправление и местна администрация“, структурата и конституирането на местните органи, позволява конституирането на кмета на община да става алтернативно – с преки избори от населението или опосредено – чрез общинските съвети. Но определяйки статута на кмета, като орган на местната изпълнителна власт (чл. 139), конституционните текстове не въвеждат такъв образователен ценз. Трябва да се подчертае, също така, че самият ЗМСМА не въвежда такъв ценз за друга кметска длъжност, която се избира пряко от населението – кмета на кметство (чл. 38, ал. 2 от ЗМСМА).

Предвид непосредственото действие на конституционните разпоредби (чл. 5, ал. 2 от Конституцията) и категоричната повеля, че основните права на гражданите са неотменими (чл. 57, ал.1 от Конституцията), омбудсманът счита, че въведеният с оспорваната законова разпоредба ценз по отношение пасивното изборно право за заемане на длъжността кмет на община е недопустим.

2. Що се отнася до кметовете на райони, които според чл. 41, ал. 2 от ЗМСМА също трябва да притежават образователно-квалификационна степен „бакалавър“, омбудсманът намира, че това изискване противоречи на смисъла, вложен от конституционния законодател при дефинирането на статута на длъжността на общинския кмет. Макар че кметовете на райони в Столичната община и градовете с районно деление не са пряко избираеми от гласоподавателите, а се избират с тайно гласуване от общинските съвети по предложение на кмета на община (чл. 39а от ЗМСМА), техните правомощия в голяма степен са идентични с правомощията на кмета на община, различавайки се главно по по-тесния си териториален обхват. Това не са административни длъжности в стриктния смисъл на понятието, за които е допустимо, както вече се изтъкна, нормативното въвеждане на изрични изисквания за образование и професионален стаж. По тези съображения омбудсманът счита, че въвеждането на ценз за кметовете на райони също е

недопустимо от конституционна гледна точка. Още повече, че такива не са въведени, както вече се отбеляза, за кметовете на по-малки териториални единици – кметствата.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Моля на базата на тези кратки аргументи да образувате конституционно дело и да обявите за противоконституционна разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от ЗМСМА, тъй като с нея се нарушават правата на гражданите.

Предлагам като страни по конституционното дело да бъдат конституирани: Народното събрание, Министерският съвет, Националното сдружение на общините в Република България, Съюзът на юристите в България и Асоциацията за европейска интеграция и права на човека.

26 март 2007 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България

ИСКАНЕ ОТ ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

по чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на разпоредбите на чл. 107, чл. 154, ал. 1 и чл. 184 от Закона за енергетиката за противоконституционни, тъй като нарушават правата на гражданите

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

208

Воден от убеждението, че спазването на правата на човека е основен критерий за демократичния и правов характер на държавата и на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията, омбудсманът на Република България се обръща към Вас с искане да бъдат обявени за противоконституционни разпоредбите на чл. 107, чл. 154, ал. 1 и чл. 184 от Закона за енергетиката, тъй като с тях се нарушават правата на гражданите.

Искане, което отчасти се покрива с предмета на настоящото, омбудсманът отправя до Конституционния съд на 1.12.2006 г. и по него беше образувано к.дело № 10/2006 г. По това дело обаче КС не се е произнесъл по същество със законно решение, постановено с изискуемото според чл. 151, ал. 1 от Конституцията квалифицирано мнозинство – повече от половината от всички съдии. Актът, наречен „Решение № 4 от 15 март 2007 г.

по конституционно дело № 10 от 2006 г.“ и обнародван в „Държавен вестник“, бр. 27 от 30.03.2007 г., няма правните последици на произнасяне по съществуващото на делото, тъй като в полза на искането на омбудсмана са гласували 6 конституционни съдии, а за неговото отхвърляне 5 членове на КС.

Съгласно цитирания чл. 151, ал. 1 от Конституцията „Конституционният съд постановява решенията си с мнозинство повече от половината от всички съдии“. Това изискване, разбира се, е възпроизведено и на законово ниво – чл. 15, ал. 2 от Закона за Конституционен съд, като изхождайки от разбирането, че употребеният в конституционната разпоредба термин „решение“ е родово понятие за актовете на КС, законодателят е предвидил, че такова мнозинство е необходимо и за постановяване на определенията на съда.

С други думи, съгласно тази изрична конституционна и законова уредба, за да бъде постановен акт с юридическата стойност на решение или определение на КС, е необходимо квалифицирано мнозинство от седем съдии. В случая с

к.дело № 10/2006 г. и „Решение № 4 от 15.03.07 г.“ такова мнозинство не е налице. „За“ уважаването на искането на омбудсмана са гласували шест съдии, т.е. няма предвиденото в Конституцията мнозинство за постановяване на решение в този смисъл. Но в същото време „против“ искането на омбудсмана са се произнесли само петима съдии, т.е. също няма необходимото квалифицирано мнозинство за постановяване на решение, с което искането да бъде отхвърлено.

В по-общ план следва да се отбележи също, че постановяването на актове от всеки колективен орган, в т.ч. съдебен, се основава на един фундаментален и общовалиден принцип – волята, която се обективира със съответния акт, следва да бъде подкрепена от мнозинството от състава на колективния орган.

Както е известно, Законът за Конституционния съд изрично изброява актовете, с които се произнася КС, и тяхната правна характеристика. Относно решенията, в чл. 14, ал. 2 от този закон изрично и недвусмислено е предвидено, че „с решение, съдът се произнася по съществуването на спора“. От гледна точка на искането на омбудсмана за обявяване на един законов текст за противоконституционен, това означава, че когато КС е допуснал с определение това искане за разглеждане, неговото отхвърляне или уважаване, с произтичащите от това правни последици, може да стане само с решение на КС, взето с мнозинството, указано в чл. 151, ал. 1 от Консти-

туцията. Само с такъв акт, съобразен с предвидения в Основния закон ред, съдът може да се произнесе по съществуването на искането, като го уважи или отхвърли, т.е. като обяви оспорваната разпоредба за противоконституционна или като отхвърли искането за обявяване на противоконституционност.

Предвид посочения процесуален порок и липсата на валидно от конституционно гледище решение на КС относно искането за обявяване на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката за противоконституционен, омбудсманът счита, че няма конституционна пречка КС да разгледа това ново негово искане, в чиито предмет е включена същата разпоредба. Прочее, такава е логиката и на чл. 35, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на КС, който изрично нормира принципа *pop bis in idem*, но само в случаите, когато е налице законен акт на КС:

„(2) Когато Конституционният съд се е произнесъл с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане, по същия предмет не могат да се правят нови искания.“

В конкретния случай, по к.дело № 10/2006 г. няма правно валиден акт – решение, постановено с конституционно установеното мнозинство от състава на КС, и следователно няма произнасяне по съществуването на поставеното от омбудсмана искане за обявяване на противоконституционността на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката.

Ето защо моля да бъде разгледано това ново искане за обявяване на противоконституционността на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката, а също така и на чл. 107 и чл. 184 от същия закон, защото тези разпоредби нарушават правата на гражданите. Представям

Разширени и допълнени аргументи по съществуващото на това искане:

1. Разпоредбите на чл. 107, чл. 154, ал. 1 и чл. 184 от Закона за енергетиката нарушават конституционния принцип за установяване на еднакви правни условия за стопанска дейност и за защита на потребителя – чл. 19, ал. 2 от Конституцията:

„Чл. 19 (2) Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.“

Текстът на чл. 19, ал. 2 от Конституцията поставя акцент върху необходимостта законът да защитава потребителя. В разрез с тази постановка, посочените разпоредби от Закона за енергетиката лишават потребителя от възможността да защити ефикасно правата си, като прехвърля върху него тежестта на доказване при оспорване на претендираните от съответните дружества вземания за топлинна енергия, доставена или пренесена електрическа енергия и за природен газ.

Въвеждането на възможност за даден вид стопански субекти да не доказват вземанията си по общия исков ред, а да получават изпълнителен лист само по извлечение от неплатени сметки на техните клиенти, съставлява нарушение на конституционния принцип, че:

а) законът трябва да защитава потребителя:

Особено видим е проблемът с подчертаното обществено недоволство от услугите на топлофикационните дружества и масовото недоверие към коректността на събираните от тях сметки, показващ недвусмислено, че гражданите поставят под съмнение добросъвестността на своя контрагент – топлофикационните дружества. И тук не става въпрос просто за някаква имагинерна обществена нагласа, а за доказана от проверки на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране злоупотреба и съставяне на неверни сметки, последвани от административни санкции за конкретни топлопреносни предприятия. Проблемът, от гледище на чл. 19, ал. 2 от Конституцията е, че няма ефикасен механизъм за възстановяване на вредите, понесени от потребителите и за защита на техните интереси. Същото се отнася и за аналогичния принцип, въведен в отношенията на дружествата – доставчици на електроенергия и природен газ, с крайните потребители (чл. 107 и чл. 184 от Закона за енергетиката).

Именно тази негативна обществена нагласа, в съчетание с доказаните по

съответния ред от регулаторния орган конкретни прояви на некоректност от такива дружества спрямо потребителите, показва достатъчно ясно, че законът не защитава потребителя. Защото ако имаше ефикасни правни механизми за такава защита, то едва ли дейността на топлофикационните дружества щеше да предизвиква подобна обществена реакция. В този контекст, законодателят вместо да защити потребителя, както повелява чл. 19, ал. 2 от Конституцията, и да гарантира реална юридическа равнопоставеност на страните по сделката, всъщност презюмира верността на претендираните от всички тези дружества сметки и прехвърля доказателствената тежест на потребителя. Това е неоправдано и не отговаря на духа и смисъла на защитата на потребителя като конституционно закрепен принцип. От задълбочения правен анализ на този конституционен принцип (че законът трябва да защитава потребителя) произтича разбирането, че при наличие на многобройни, придобиващи белезите на явление, прояви на недоверие от страна на потребителите на дадена услуга и на некоректност и нарушения на потребителските интереси от страна на стопанските субекти, които предоставят тази услуга, следва законът преди всичко да създава необходимите защитни механизми и гаранции за потребителя. Този принцип има императивен характер и не може да бъде дерогирен законодателно по други съображения, а най-малко поради икономическа целесъобразност.

Разпоредбите на чл. 107, чл. 154, ал. 1 и чл. 184 от Закона за енергетиката пре-праща към общите правила на ГПК, които обаче осигуряват защитата на всеки един длъжник, без да се интересуват от неговото правно положение. В разглежданите случаи длъжникът е в правното положение на потребител. Самата Конституция, в цитираната своя разпоредба, повелява че когато едно лице е в правното положение на потребител, то законът трябва да го защитава – нещо, което чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката не прави.

б) законът трябва да създава и да гарантира еднакви правни условия за стопанската дейност на всички граждани и юридически лица:

Средствата за защита на правата и законните интереси на участниците в стопанския живот са част от условията за осъществяване на стопанска дейност. Без съмнение, създаването на особен, при това облекчен ред за принудително изпълнение в полза на отделен вид стопански субекти в определен икономически отрасъл, поставя тези субекти в привилегировано положение спрямо останалите стопански субекти и сектори на икономиката. От друга страна, потребителите на услугите на дружествата, доставящи топлинна и електрическа енергия и природен газ, нямат законово предвидена възможност да осъществят претенциите си за вреди срещу тези дружества чрез каквото и да е извънсъдебно изпълнително осно-

Ване, още по-малко чрез извлечение от сметки.

Правното равенство между стопанските субекти е изрична конституционна повеля, която не може да бъде заобикаляна от законодателя по съображения от икономическо естество, като например да се гарантира стабилност и непрекъсваемост на доставките на топлинна енергия. Тези съображения нямат правно естество и не могат да бъдат основание за въвеждане на юридическо неравенство в стопанската дейност.

Следва да се отбележи също така, че наличието на общ подход, на единна законодателна концепция за засилена правна защита на дружествата – доставчици на енергия, която е заложена в Закона за енергетиката, не прави самия подход или концепция непременно конституционносъобразни. Тъкмо обратното – от посочените дотук аргументи е видно, че тази единна концепция е в противоречие с основни принципи и конкретни норми от конституционната уредба.

Не на последно място, макар и да не е относимо към аргументите за противоконституционност на посочените разпоредби от Закона за енергетиката, предвидената привилегия за дружествата – доставчици на енергия, е в разрез с общото право на конкуренцията и защитата на потребителите в Европейския съюз, на които трябва да се подчиняват държавните предприятия и предприятия, на които държавата е възложила специални или изключителни права. Съ-

гласно чл. 86 от ЕИО тези предприятия се подчиняват на разпоредбите на общото конкурентно право. Това принципно положение е залегнало и в чл. III-166 от проекта за Европейска конституция.

По отношение на т.нар. „услуги от общ икономически интерес“, каквито са и доставките на топлинна и електрическа енергия и на природен газ, чл. 86 от ЕИО постановява, че дейността на стопанските субекти, които ги извършват се подчинява на разпоредбите, съдържащи се в договора и в частност на правилата относно конкуренцията, но „доколкото прилагането на тези правила не възпрепятства фактически или юридически изпълнението на особени задачи, които са им възложени“. Анализът на политиките на Европейския съюз по отношение на тези „услуги в общ икономически интерес“ показва, че по силата на този текст се смята за допустимо отклонението от общите правила за конкуренцията и въвеждането на привилегии и преимущества за доставчиците на такива услуги, но само по отношение на останалите стопански субекти. И в никакъв случай за сметка на потребителите. Европейските стандарти изискват предоставянето на такива услуги да е съчетано с най-висока степен на потребителска защита.

Отново без да е пряко относимо към разглеждания случай, следва да се отбележи, че подобна логика е залегнала и в Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 г. относно неравноправните кла-

узи в потребителските договори, в които изрично се постановява, че когато едно условие по договор не е индивидуално договорено, то се счита за порочно, когато противно на изискването за добросъвестност е причина за значителна неравнопоставеност между договарящите се страни, която е в ущърб на потребителя. Като такова условие е посочено например изключването или накарняването на правото на потребителя да предяви иск или прехвърлянето на тежестта на доказване върху потребителя.

2. Разпоредбите на чл. 107, чл. 154, ал. 1 и чл. 184 от Закона за енергетиката нарушават конституционното право на защита, установено с чл. 56 от Конституцията на Република България:

„Чл. 56. Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник.“

а) Предвидената възможност дружествата – доставчици на енергия, да получават изпълнителен лист за свои вземания само по извлечение от неплатени сметки на потребителите е остатък от времето на централно планираната държавна икономика. По този начин обаче се ограничава възможността на гражданите да оспорят по съдебен ред тези вземания, когато са налице съмнения за некоректно изчисляване на сметките или злоупотреби. Правото на защита е

накарнено, защото отношенията между потребителя и тези дружества, които като правно-организационна форма представляват търговски дружества по смисъла на Търговския закон, се основават на договор. Общ гражданскоправен принцип е, че страните по гражданските, респ. по търговските сделки, са равнопоставени. Тази равнопоставеност обуславя и наличието на еднакви възможности за защита на техните права и законни интереси в рамките на съдебен процес. Очевидно с оспорваните разпоредби от Закона за енергетиката тези принципи постановки са нарушени. Търговецът – доставчик на топлинна или електрическа енергия, или на природен газ, е поставен в привилегировано положение в сравнение с клиента – потребител на тази услуга. Тази своеобразна презумпция за верност на сметките, начислявани от тези дружества, не отговаря на принципа на равнопоставеност на страните по един търговски договор. И е напълно недопустима, когато отношенията между страните (най-вече отношенията „потребител – топлофикационно дружество“) са изпълнени с редица примери за некоректност от страна на търговското дружество, с конфликти, спорове, недоверие, а в крайна сметка и с достатъчно примери за нарушаване на правата на гражданите от страна на тези дружества.

Всъщност по действащия ГПК потребителят може да представи своите възражения в 7-дневен срок от получаване на призовката за доброволно изпълнение,

но трябва да ги подкрепи с „убедителни писмени доказателства, че присъдената сума не се дължи“ (чл. 250 от ГПК). В конкретния случай, когато несъдебното изпълнително основание е извлечение от неплатени сметки към дружеството – доставчик на енергия, тази правна възможност за защита изглежда напълно формална. Защото методиката за изчисляване на сметките е изключително сложна и изисква специални технически познания, каквито гражданите обикновено нямат, а още по-малко могат да представят убедителни писмени доказателства в указания 7-дневен срок. Още повече, че това производство по ГПК няма за цел да се установи по несъмнен начин и окончателно действителното правно и фактическо положение между страните. Така за длъжника по производството е налице единствено възможност да предяви отрицателен установителен иск по чл. 254 на ГПК.

б) Създаденото с оспорваните разпоредби от Закона за енергетиката несъдебно изпълнително основание се различава съществено от останалите несъдебни изпълнителни основания, които основателно са предвидени от чл. 237, б. „в“ до „и“, а също и б. „л“ и „м“ от Гражданския процесуален кодекс (ГПК).

Основната разлика е в това, че всички те се отнасят, казано най-общо, до безспорно установено вземане, по което има предварително съгласие от длъжника относно естеството на вземането и неговия размер, както и има висока

степен на сигурност относно автентичността на волята на длъжника. Това прави напълно оправдано от закона и житейска гледна точка да бъде създаден облекчен ред за принудително изпълнение спрямо неизправния длъжник чрез въвеждането на посочените несъдебни изпълнителни основания.

Трябва да се има предвид също така, че доколкото в други закони, на базата на чл. 237, б. „к“ от ГПК, е предвиден облекчен ред за издаване на изпълнителен лист, това е предвидено за съвсем друг тип отношения – напр. адвокатски услуги, събиране на държавни вземания от земеделски производители и на вземания на банки, обявени в несъстоятелност. (чл. 37, ал. 1 от Закона за адвокатурата; чл. 27, ал. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители; чл. 57, ал. 5 от Закона за банковата несъстоятелност). В този тип особени отношения има предварителна яснота за длъжника относно падежите и размерите на вземанията, както и неговото предварително съгласие върху тях.

Съвсем различно стоят нещата в отношенията „потребител – дружество – доставчик на енергия“, защото вземанията на тези дружества не са установени по безспорен начин чрез определен правновалиден документ, от който да е видна волята и на двете страни по търговската сделка. Тук потребителят не е изразил предварително съгласие за сметките за следващите месеци. Извлечената от сметки на тези дружества не

само нямат, а и не могат да имат такава предназначение, защото те показват само какво количество енергия и каква цена съответното дружество е kalkulирало за индивидуалния потребител по своя преценка, методика и пр. Но от тук нататък възникват редица въпроси – дали точно толкова енергия реално е доставена на потребителя, спазена ли е възприетата методика за изчисляване на сметките; при топлофикационните дружества – коректно ли е извършено дяловото разпределение и пр. С други думи, претендираното от едно подобно дружество вземане не може да се смята за доказано по безсъмнен начин само поради това, че това дружество е изчислило индивидуалната сметка на гражданина по начина, посочен в издадената от него фактура. И в този смисъл, включването на извлеченията от сметки на дружествата – доставчици на енергия, съгласно Закона за енергетиката, в кръга на несъдебните изпълнителни основания е напълно необосновано.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Моля на базата на тези разширени и допълнени аргументи да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл. 107, чл. 154, ал. 1 и чл. 184 от Закона за енергетиката. Тези разпоредби противоречат не само на конкретните текстове на чл. 19, ал. 2 и чл. 56 от Конституцията, но и на основния принцип на модерния конституционализъм,

че върховенството на закона трябва да бъде съчетано с върховенството на правата на човека.

Предлагам да бъдат конституирани като страни по конституционното дело: Народното събрание, Министерският съвет, Федерацията на потребителите в България, Националната асоциация на потребителите в България, Съюзът на юристите в България, Българският хелзинкски комитет, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека.

Поради високия обществен интерес от повдигнатия въпрос предлагам също така, по Ваша преценка, делото да бъде разгледано в открито заседание в съответствие с чл. 27, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд.

215

22 май 2007 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



ПРИЛОЖЕНИЕ 4
ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ,
ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ
И МЕСТНАТА ВЛАСТ.
ПРЕПОРЪКИ НА НАЦИОНАЛНИЯ
ОМБУДСМАН КЪМ ОБЩИНИТЕ



УВОДНИ ДУМИ

Омбудсманът на Република България определя 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 права¹.

Сред характеристиките на доброто управление следва да се подчертаят прозрачността, отчетността, участието, ефективността. А над всички

¹ Резолюция 2000/64 на Комисията за човешки права при ООН «Ролята на доброто управление за защитата на човешките права»

тях – върховенството на закона и върховенството на правата на човека. Само общество, чиято държавно-политическа система е подчинена на тези идеи, може да постигне устойчиво развитие и напредък в името на човешката личност².

В тази логика, за омбудсмана и контрола, който той осъществява върху държавните и общински органи и техните администрации, правото на добро управление не се свежда само до качеството на административните услуги, а е пряко свързано с подобряването на качеството на живот на българските граждани.

Една от най-важните стъпки в тази насока е реалната децентрализация на властта, при която решенията се вземат най-близко до местните общности, хората са овластени да участват в управленския процес, а органите на властта се вслушват в техния глас. Децентрализацията, ако е правилно установена и ефикасно осъществена, означава да се постигне органична връзка между интересите и нуждите на местните общности и управленските приоритети и политики.

В условията на европейското членство на България децентрализацията на управлението се поставя пред държавните и общински органи като неотложен императив. При това схваната не като механично прехвърляне на властнически

² Вж. в този смисъл Декларацията на Световния форум за социално развитие, 1995 г.

функции и правомощия от централните към местните органи, а като целенасочен процес, който трябва да доведе до по-широко и пълноценно участие на всички граждани във формирането на обществената политика и осигуряване на равен достъп до образование, здравеопазване и други социални услуги.

Омбудсманът счита, че въпреки приетата от правителството Стратегия за децентрализацията 2006–2015 г., все още много от общините в нашата страна не са подготвени за прилагане на всичките ѝ принципи. От друга страна, областните управи все още се възприемат преди всичко като представители на централната изпълнителна власт, без да имат достатъчно ясен и силен ангажимент към проблемите на гражданите на местно ниво.

Прави впечатление, че органите на властта като че ли все още поставят акцента предимно върху фискалните аспекти на децентрализацията, а не се отчита нейният комплексен характер, който изисква качествено ново отношение на местната власт към гражданите и на гражданите към местната власт.

Предвид тези обстоятелства и тенденции, омбудсманът на България има волята да осъществява независим граждански контрол върху процеса на децентрализация, така че в максимална степен да бъдат зачитани правата и свободите на гражданите и свързаните с тях интереси на местните общно-

сти. Той ще прави този контрол, воден и от разбирането за нарастващото значение на един от модерните принципи на доброто управление, а именно – че управлението трябва да инвестира в хората. С други думи, за добро и справедливо може да се смята това управление, което мобилизира и насочва необходимите ресурси за обезпечаване, например, на адекватни здравни грижи и образователни възможности и за създаване на благоприятни условия за намиране на работа или за предприемаческа инициатива на хората.

Този документ националният омбудсман адресира преди всичко към общините, но също така и към централните органи на властта и структурите на гражданското общество. Целта е да се систематизират и очертаят онези институционални, нормативни и практически мерки, изисквания и критерии, които са в основата на разбирането за добро управление на местно равнище в нашата страна. Пак ще кажем, че добро е само това управление, което зачита правата на гражданите. Те ще бъдат и отправна точка за контрола и оценката, която омбудсманът прави за действията на един или друг орган на местната власт и за състоянието на гражданските права в общините.

Тъкмо за това още в своя първи раздел документът представя някои виждания на българския омбудсман по принципните и концептуалните аспекти на децентрализацията на властта и доброто

управление на местно ниво от гледна точка на правата на гражданите. След това, във Втория раздел, са посочени конкретните препоръки на омбудсмана към общинските съвети, кметовете и местните администрации.

Според нас текстът, който се предлага, ще има много важно значение оттук нататък във всички избори, на които ще се излъчват местни органи на властта – кметове и общински съветници. Не става дума за някаква субективна възискателност към бъдещите избраници, а за поемането на ясни ангажменти от тях спрямо нас, хората на България. Без децентрализация на властта новата роля на самоуправляващите се териториални общности няма да се превърне в добра социална практика, което неминуемо ще затруднява все повече както решаването на реалните всекидневни проблеми на хората, така и на големите въпроси на националното развитие. Защото само управление, което е максимално близо до гражданите и се обляга на тяхната творческа активност, може да се превърне в двигател на обществения напредък, към който се стреми България.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България

КОНЦЕПТУАЛНИ БЕЛЕЖКИ ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА И ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ

1. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА – ГАРАНТИРАНЕ НА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ И ИНТЕРЕСИТЕ НА МЕСТНИТЕ ОБЩНОСТИ

Обмудсманът разглежда процеса на децентрализация в управлението като пряко свързан с цялостния процес на демократизация на обществото. Децентрализацията е средство за осъществяване на важни обществени цели – по-добри услуги на гражданите, по-ефективно използване на ресурсите, по-високо качество на живота. Тя е средство за разпределение на отговорности, права и ресурси между нивата на управление и приближаване на процеса на вземане на решенията до гражданите.

Децентрализацията не е самоцел, нито пък универсален модел, който трябва да бъде приложен на всяка цена. Степената на децентрализация отговаря на степента на социално-икономическото развитие на държавата и е отражение на степента на демократизация, на националните особености и традициите и зрелостта на гражданското общество. Неяснотата около концепцията за децен-

трализацията произтича от факта, че тя обикновено се използва като синоним на сходни процеси, които са много различни по своя характер, като например „делегиране“ и „деконцентрация“. Понякога се отъждествява с „регионализация“ или регионално развитие, или като реформа и модернизация на държавата.

Общоприетата дефиниция за децентрализацията гласи, че тя е процес на прехвърляне на правомощия и ресурси за тяхното упражняване от по-високо към по-ниски равнища на публичното управление¹.

Децентрализацията предполага демократично избиране на властите от по-ниското ниво на управление, овластени с нов набор от правомощия. Само по този начин може ефективно да се осигури независимостта и автономията, която администрацията от по-ниските нива трябва да получи от централната администрация.

Независимо от предоставянето на правомощия и демократичен избор на властите, децентрализацията не може да съществува, ако не се предоставят ресурси и правото да се управлява тях-

¹ Стратегия за Децентрализация, приета с Решение на Министерския съвет № 424 от 5 юни 2006 г.

ното използване по автономен начин.

Омбудсманът споделя мнението, че не може да има истинска децентрализация само в политически, финансов и административен аспект. Необходимо е активното участие на гражданското общество като основен двигател в процеса.

Децентрализацията би трябвало да се разбира като социално значим процес, тъй като на практика се прави опит да се създаде нов „социален договор между държавата и гражданското общество“.

В този смисъл децентрализацията „не е само политически процес, който се стреми да промени матрицата на властта в обществото, тя е и истинска културна революция“. Поради тази причина истинските трудности пред активната децентрализация се коренят повече в културата и менталитета, отколкото в политиката или администрацията.

Следователно в процеса на „активна децентрализация“ следва да намерят място следните аспекти:

- предоставяне на правомощия и власт от централното ниво към поднационалните нива на управление – областно и общинско;
- предоставяне на ресурси от националното към поднационалните нива на управление и предоставяне на законово право последните да определят и събират някои данъци, за да могат да поемат отговорностите, произтичащи от правомощията, които са им възложени;

- предоставяне на поднационалните нива на управление правото да управляват независимо бюджета и ресурсите си;
- поднационалните нива на управление да имат собствен юридически статут със своя собственост, персонал и бюджет;
- демократичност на избора;
- съществуването на активни механизми и начини на участие на обществото при вземане на решения от поднационалните нива на управление, както и при осъществяването на тези решения и оценката на резултатите и дейността на управляващите, за да се създадат условия за отговорности и контрол.

Визията за децентрализация в България е определена като „предоставяне на по-ефективни и ефикасни обществени услуги, съответстващи на потребностите и възможностите на гражданите“.

Процесът на децентрализация е свързан с процеса на утвърждаване на ефективно местно самоуправление в нашата страна, което са обуславя от следните предпоставки:

- променящо се законодателство, отговарящо все по-пълно на принципите на Европейската харта за местно самоуправление;
- натрупан експертен и управленски опит в общините;
- успешни стъпки за конструктивен диалог между местна и централна власт;

- единство на българските общини, обединени в своя национална асоциация;
- мрежа от партньорски организации, стимулиращи демократично и ефективно местно самоуправление;
- нарастваща гражданска активност за контрол и участие във вземането на решения на местно ниво;
- отваряне на общините към международни партньорства и процеса на евроинтеграция.

Прилагането на принципите на доброто управление и съчетаването на върховенството на закона с върховенството на правата на човека ще доведе до повишаване доверието на гражданите към местните власти и тяхното желание да участват във формирането и реализацията на местни политики.

За да стане това реалност, представителите на местните власти трябва да възприемат отделния гражданин не само като потенциален избирател, който ще бъде "ухажван" само по време на предизборната кампания, а като постоянен участник в диалог за разрешаване на проблемите, като генератор на идеи и предложения, като партньор в тяхната реализация.

Местните власти трябва да отворят своето управление към гражданите и гражданските организации, да позволят тяхното участие в процеса на анализ на състоянието, идентифициране на проблемите, подкреждането им по приори-

тети; в процеса на вземане на решение и неговото реализиране. По този начин гражданите ще бъдат съпричастни към общинското развитие и обективно ще оценят възможностите за разрешаване на конфликтите.

Колкото по-отворени са местните власти към такова взаимодействие с гражданските формирования, толкова по-успешна е тяхната политика. Гражданите от пасивни и вечно недоволни наблюдатели трябва да се превърнат в активни участници в живота на местно ниво. Тогава те ще оставят на заден план партийните си пристрастия и ще се обединяват около проблем, интерес или събитие, ще изразяват своята гражданска позиция и заедно с избраните от тях личности, които пряко участват в управлението, ще работят за развитието на своята общност.

Голяма част от неправителствените организации имат натрупан опит в стимулиране на гражданския интерес и участие в обществения живот, в проучване и насочване на общественото мнение, в обединяване на интереси и разрешаване на спорове и конфликти. Не всички обаче познават правата и задълженията на органите на местната власт, структурите и начина им на функциониране, процеса на вземане на решения и тяхното реализиране. Дори се срещат мнения, че някои от отделите на общинската администрация са излишни, тъй като нестопанските организации могат да изпълняват тех-

ните функции. Проявява се скептицизъм спрямо готовността на местната власт да “отвори” своето управление към граждански инициативи.

От друга страна, някои общински управни поддържат пълно информационно затъмнение, нямат изградена практика да популяризират своята дейност и да търсят обществена подкрепа. Проявяват недоверие към дейността на нестопанските организации и считат, че партньорството с тях само ще забави разрешаването на проблемите.

Местните власти, неправителствените организации и гражданите са успешни партньори в процеса на местното (общинско) развитие, само когато успеят да преодолеят взаимната си подозрителност и недооценяване на значимостта и ефекта от дейността, която те извършват за разрешаване на проблемите. Взаимното уважение и респект, както и убеждението, че работейки заедно, ще са по-ефективни, са предпоставка за бъдещи успехи².

2. ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

В документи и актове на българското правителство са дефинирани осем

² Гинка Капитанова, Партньорство между местните власти и гражданите, Наръчник на Фондацията за реформа в местното самоуправление „Гражданско участие в местното самоуправление“.

принципа на добро управление³:

■ **Законност** – качество на действията, бездействията и актовете на администрацията, което указва, че те пълно следват разпоредбите на Конституцията и закона и само тях.

Омбудсманът на Република България е очертал смисъла на този принцип от гледна точка на правата на гражданите:

“Основна характеристика на правото държавата е върховенството на закона. Действията на всички правни субекти, а на още по-голямо основание – тези на органите на държавата, трябва да са подчинени на това върховенство. Неотменимо конституционно задължение на всички държавни и общински органи, в цялата своя йерархия, е да осъществяват дейността си и да изпълняват функциите си законосъобразно. Макар и да не е изрично уредено в конкретен конституционен текст, на това задължение на администрацията съответства правото на всеки гражданин на добро управление и добро административно обслужване. А

³ Вж. Стратегия за модернизирване на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, приета с Решение на Министерския съвет № 465 от 09.07.2002 г.; Стратегия за модернизирване на държавната администрация – от присъединяване към интегриране 2003–2006 г., приета с Решение на Министерския съвет № 671 от 24.09.2003 г.; Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС 2005 г.

това означава преди Всичко законосъобразно управление и издаване на административни актове. Правото на добро управление произтича както от духа на конституционните разпоредби, така и най-пряко от принципа на народния суверенитет – чл. 1, ал. 2, и от принципа на правната държава – чл. 4, ал. 1 от Конституцията. То е част от Хартата на основните права на Европейския съюз (чл. 41), която е част правния и обществен ред на ЕС, към който нашата страна се присъединява⁴.

- **Отговорност, надеждност и предсказуемост** – качества на действията и решенията на администрацията, създаващи правна сигурност и насочени към преодоляване на произвол.

Публичните власти вземат решенията си и издават актовете си, като следват определени правила и принципи, прилагани безпристрастно към всеки, който попада в тяхната сфера на действие. Подчертават се неутралността и общоприложимостта (принципът на недискриминация⁵).

Отговорно местно самоуправление означава, че местните власти във всеки

⁴ Из Искане на омбудсмана на Република България по чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс за противоконституционни, тъй като нарушават правата на гражданите.

⁵ Вж. „Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация“, Коалиция 2000, стр. 69.

момент могат аргументирано да защитят своите действия, бездействия, актове, както и процедурите, които са следвали, като съобразени с принципите на законност, прозрачност на решенията, равнопоставеност и безпристрастност.

Надеждно местно самоуправление означава, че гражданите имат доверие в способността и волята на местните власти да осигурят управление, съответно на техните актуални краткосрочни и дългосрочни нужди и при спазване на определени процедури.

Предсказуемо местно самоуправление означава, че на гражданите е известно при какви условия и процедури, от кои органи и в какви срокове могат да очакват определени действия, бездействия и актове, като се ръководят от установената практика на местните власти по прилагане на закона.

Горните принципи се прилагат и по отношение на всички услуги, които местните власти предоставят.

- **Откритост и прозрачност** – качества на актовете, действията и бездействията на администрация, които указват, че те, както и процедурите за тяхното приемане и прилагане, са достъпни за външно наблюдение и оценка съгласно предварително определени обективни критерии и контрол.

Откритостта означава, че местната администрация е на разположение за външно наблюдение изцяло, освен

В частта, сроковете и степенята и по отношение на лицата, за които са предвидени ограничения със закон.

Прозрачността означава, че местните власти предприемат и осъществяват действията, бездействията и актовете си публично и публично носят последиците от тях, като съдействат за това всеки елемент от тяхната дейност да бъде обект на наблюдение, оценка и контрол и осигуряват:

- публичност на процеса на вземане на решения и тяхното изпълнение;
- прилагане на мерки за предотвратяване на лоши, вкл. корупционни практики;
- разработване на механизми за редовно вътрешно самонаблюдение, самооценка и самоконтрол;
- оказване на съдействие при осъществяване на периодично и инцидентно външно наблюдение, оценка и контрол и съобразяване с резултатите от тези дейности;
- прилагане на разнообразни допълнителни механизми за достъпност на информацията и връзки с обществеността, вкл. в условия на самоинициатива.

Откритостта и прозрачността дават възможност, от една страна, всеки гражданин и организация, засегнат от действие, бездействие или акт на администрацията, да бъде всеоткривно, обективно и своевременно информиран за тях и техните последици, а от друга – да улеснят

наблюдението на административната дейност отвън, извършвано от надзорни институции и гражданския сектор. Откритостта и прозрачността са необходими инструменти за осигуряване на върховенството на закона, равенството пред закона и отчетността на местните власти пред гражданите.

Откритостта и прозрачността на публичната местна администрация изясняват причините и последиците от всяко административно решение във всеки момент от неговото приемане и прилагане и съдействат за:

- защитата на обществения интерес от местно управление, съответно на местните нужди и осъществяването според закона и най-добрите управленски практики;
- ограничаване на възможностите за лошо управление и корупция и предотвратяване на тяхното възникване;
- защитата на гражданските права от застрашаващи и увреждащи действия, бездействия и актове на местната администрация⁶.

■ **Отчетност** – качество на действията, бездействията и актовете на местната администрация, което се проявява при ясно разграничение на правата и задълженията на отделните местни органи и се изразява в системно, пълно, всеоткривно и

⁶ По „Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация“, Коалиция 2000, стр. 74–75.

обективно изнасяне на информацията относно съставените планове и програми, извършените въз основа на тях дейности, използваните ресурси и постигнатите резултати на всички нива на държавното управление. Отчетността дава възможност за обратна връзка с избирателите и коригиране на отделните управленски политики в хода на мандата.

Отчетността означава активност на всички административни звена и служители по предоставяне на своевременно и подробно аргументирани сведения за действията, бездействията и актовете си пред всеки, който е оправомощен да ги знае. Нейно предназначение е да съдейства за изграждането на условия, в които гражданите, частният и гражданският сектор могат достоверно да оценят дали публичните органи изпълняват ефективно, ефикасно, своевременно и отговорно правомощията си и дали спазват приетите принципи и процедури. Така се защитава както общественият интерес от добро управление и легитимността на администрацията, така и правата на отделния гражданин⁷.

■ **Ефективност** – качество на действията, бездействията и актовете на местната администрация, което указва, че националните, регионалните и местните политики се разра-

ботват на основата на адекватен анализ на непосредствените нужди, ясно определени цели и ясно определени очаквани резултати. И заедно с това, при което резултатите, съответстват на целите, а те от своя страна на установените обществени нужди. Така се създават условия за системно наблюдение върху тяхното създаване и прилагане, оценка на постигнатите резултати и евентуални корекции при допуснати пропуски. Ефективността е измерител на степента, в която ресурсите се превръщат в резултат/продукт. Колкото по-голям е резултатът (продуктът), който е получен при използването на единица ресурс, толкова по-голяма е ефективността на изпълнението. Ефективност = Резултати/Ресурс.

Ефективността съдейства публичната местна администрация успешно да постига целите и да решава проблемите, възложени ѝ от законите и дневния ред на обществото. Тя изисква анализ и оценка на обществените политики на място и преценка за степента, в която те се съблюдават от служителите в администрацията⁸.

■ **Ефикасност (продуктивност)** – качество на действията, бездействията и актовете на местната администрация, при което е налице оптимално съотношение между по-

⁷ По „Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация“, Коалиция 2000, стр. 75-76.

⁸ По „Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация“, Коалиция 2000, стр. 76.

стигнатите резултати и вложениите ресурси. Тя е измерител на степента на достигане на дадена цел. Измерва на първо място степента, в която е задоволена потребността от дадена услуга, или степента на постигане на предварително определени цели, резултати и продукти. Ефикасност = Резултати/Потребности.

Ефикасността е задължителна за публичната местна администрация, когато тя действа като доставчик на обществени услуги⁹. Услугите трябва да са фокусирани върху потребностите на потребителите, да са бързи, качествени и ефективни.

■ Сътрудничество (партньорство)

– качество на процедурите по изработване на актовете и по прилагане на политиките на местната администрация с широкото и пълноценното участие на граждани, социални партньори, представители на гражданския и частния сектор, с което се осигурява доверие в администрацията и нейната дейност, съпричастие в осъществяването на предлаганите мерки.

Сътрудничеството е основен принцип, приложим както в личния, така и в общественения живот на хората, който подпомага стопанското и социалното им развитие чрез устойчиво развитие

⁹ По „Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация“, Коалиция 2000, стр. 76.

на общността, общината, региона и държавата.

Сътрудничеството представлява споделяне на дейности, ресурси и изпитания между представителите на различни сектори и на различни нива на управление, при което екипът функционира качествено по-ефективно от количествения сбор от ефективността на членовете си („заедно сме по-силни“). То е средство за постигане на синергия, ефикасност и ефективност. Сътрудничеството е взаимно съдействие между органите на властта, частния и гражданския сектор, което в страните с развита демокрация се осъществява по взаимно договорена схема с цел определяне на процеса на планиране, управление и отговорност в полза на дадената общност или на обществото като цяло¹⁰.

Принципът на сътрудничество изисква партньорите активно и прозрачно да участват и да представят своите мнения, бележки, възражения и предложения през всички етапи на планиране, програмиране, подготовка, финансиране, наблюдение, оценка и контрол. Прилагането на този принцип включва механизми за съветване и участие на национално, регионално и местно равнище, които да осигурят съдействието на частния сектор и сдружения на работодатели, синдикати,

¹⁰ Партньорството като механизъм за повишено усвояване на средства от фондовете на ЕС, Иванка Душкова, Съюз за възстановяване и развитие – Хасково, <http://alternativi.unwe.acad.bg/br10/8.Ivanka%20Dushkova.doc>

неправителствени организации и отделни граждани¹¹.

■ **Кохерентност** – качество на разработваните политики, което указва, че те са разбираеми за гражданите поради наличие на строга вътрешна логика и взаимна обвързаност; кохерентността предполага политически ангажимент и политическа отговорност от страна на институциите и служителите при осъществяване на тези политики.

Кохерентността означава взаимна съгласуваност и последователност на отделните подходи и политики в различните области, така че те да образуват единна система, подчинена на дългосрочни цели и възгледи, и да нямат изолиран, фрагментарен или случаен характер. Действията на различните нива на властта следват обща логика. Принципът на кохерентността изисква координация на цялостния процес на развитие, взаимна обвързаност на политиките, програмите и проектите в различните сфери и на различните нива, както и дейност в условия на самоинициатива (проактивен подход), а не действия в последствие (реактивен подход).

Българската рамка на доброто управление¹² се опира и на Концепция за подобряване на административното об-

¹¹ Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2005–2015, <http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=264&id=2231>

¹² Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС, 2005.

служване, като подчертава необходимостта от:

- насоченост на услугите към потребностите на клиентите;
- предоставяне на услуги чрез Интернет;
- опростяване на регулаторните механизми за улеснение на частния сектор и гражданите;
- прехвърляне на административни функции от държавата към частния или гражданския сектор – принципът на конкурентност повишава качеството на услугите;
- промяна на нормативната уредба за усъвършенстване на административното обслужване.

3. ПОЛИТИЧЕСКА ВОЛЯ И АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ

Омбудсманът подчертава значението на ефективната и действаща администрация като абсолютна предпоставка за икономическия растеж, за повишаване на доверието на гражданите в администрацията и за устойчиво и балансирано развитие на общество. Държавността на една страна се състои в способността на администрацията да действа – да формулира цели и да ги постига.

Безспорен факт е, че държавата не създава блага. От това обаче не следва, че тя е само наблюдател на процесите в икономиката. Напротив, съвременната държава активно и систематично се

намесва във всички процеси – от гарантирането на здравословните и безопасни условия на труд, през защитата на потребителите, до изграждането на ефективни правозащитни институции, които гарантират обществения ред. Ролята на държавата е да осигури равното поле, на което силите на честната конкуренция да работят за повишаване на общото благосъстояние.

Способността на държавата ефективно да изпълнява тези задачи – и с това да отговаря на очакванията на обществото – е ключова, за да може гражданите и бизнесът да имат доверие в една предсказуема и надеждна бюрократична среда. Недоверието и непредсказуемостта раждат опортюнизъм; те карат някои членове на обществото да смятат, че е възможно да спечелят от това, че не спазват правилата – така се създава корупционна среда и се разрушава доверието в държавата.

Способността на държавата ефективно да изпълнява тези задачи е функция както на политическата воля (“искам”), така и на административния капацитет (“мога да постигна това, което искам”). Често тези две понятия се смесват и се създава впечатлението, че е достатъчно политиците да имат воля, за да бъде решен даден проблем. За съжаление, тази гледна точка издава известна наивност – за да реализират дори и най-добрите си намерения, политиците имат нужда от инструменти – от администрация, която да е способна да реализира идеите от



Омбудсманът на регионална среща с представители на местната власт в Ловеч

предиизборните им платформи.

Омбудсманът е посредник, медиатор между гражданите и администрацията. В този смисъл, една от основните грижи за омбудсманската институция е съществуването на ефективна администрация, която правилно, целесъобразно и законосъобразно да служи на обществения интерес. Това е възможно, само ако на първо място администрацията има капацитет да служи – ако може да претворява в дела политическите идеи, изразени на изборите от гражданското общество.

Поради връзката между способността на администрацията да изпълнява задълженията си, да служи на обществения интерес и защитата на правата и законните интереси на гражданите омбудсманът изразява категоричното си становище, че прилагането на всички изброени по-горе мерки би било невъзможно без осигуряването на подходящите ресурси и предоставянето на необходимото обучение на цялата общинска, областна и централна администрация в България, при това по единни стандарти

и методология. Целта е в държавната администрация да бъде изградена единна организационна култура, ориентирана към висшата ценност – служба на обществения интерес и на правата на хората.

Омбудсманът призовава както органите на централната власт, като например Министерството на държавната администрация и административната реформа и Министерството на регионалното развитие и благоустройство, всички учебни центрове на администрациите на изпълнителната власт, така и неправителствени организации – да координират действията си за постигането на тази цел.

Доверието на гражданите не може да бъде върнато с документи – необходими са действия, предприети от знаещи и можещи, добре осигурени ресурсно служители на общинската, областната и централната администрация.

4. ГЛАСЪТ НА ОБЩНОСТИТЕ

В изследване на Индекса на ефективността и отговорността на местното самоуправление – 2006 г.¹³ се отбелязва, че общините приоритетно са насочили усилията си към изпълнение на административните задължения. Очакването, че успешното реализиране на

¹³ Alpha Research Ltd. – Ефективност и отговорност на местното самоуправление, септември-ноември 2006 г. Възложител – Американска агенция за международно развитие.

тези функции само по себе си ще доведе до по-висока обществена подкрепа, и ниската заинтересованост на гражданите към участие в местното самоуправление често водят до подценяване на работата по приобщаване на гражданите към процеса на вземане на решения, както и по осигуряване на реално работещи механизми за прозрачност и достъп до местното самоуправление.

За период от [последната] една година дялът на гражданите, които смятат, че местните власти имат идеи за дългосрочното развитие на общината намалява от 55% на 49%, а критиците нарастват от 34% на 42%. Промяната се проявява във всички общини, но е най-силна в най-малките, където съотношението има отрицателен знак.

Една от най-силните критики на гражданите е, че общинските управи реализират предимно малки проекти, свързани с битови нужди и облагородяване на населените места, но кардиналните проблеми на икономическото развитие и инфраструктурата остават неразрешени. Ремонтването на сгради, изграждането на паметници и паркове се оценява положително, но не е достатъчно, за да неутрализира социалното недоволство от бавните, неравномерни темпове на икономическо развитие.

а) Подценяване на прозрачността и гражданското участие в местното самоуправление

На базата на поредицата от проведени изследвания омбудсманът смята, че по-

добряването на икономическото състояние и постигането на по-добри условия за живот в общината трябва да бъдат приоритетна цел за местните власти. Възможностите им се свеждат до активизиран диалог с бизнеса и действия за привличане на чужди инвеститори. Усилията им в тази посока обаче често са съпътствани с публични скандали, повдигнати обвинения и директни посещения срещу отделни общински управници. Така отговорността на местната власт се оформя като друг ключов проблем. В общ план, той се изразява в подценяване на гражданското участие в местното самоуправление и недостатъчна прозрачност на дейността.

През всяка следваща година от мандата общинските ръководства увеличават официалното, регламентирано използване на механизми за информиране на гражданите и за постигане на по-голяма отчетност от страна на местната власт. Разнообразяването на палитрата от механизми за разпространение на информация обаче не допринася за съществено подобряване на нейното качество, пълнота и задълбоченост.

Затвърждава се гражданското мнение, че съществуват официални и неофициални информационни полета, като същински значимата и полезна информация циркулира основно във вторите. Самите те се чувстват силно непознати с ключови въпроси като: как се изразходват парите от данъци и такси (73%), как се стопанисва общинската собственост

(73%), какви мерки за подобряване на икономическото състояние предприемат местните власти (75%).

б) Оценка за прозрачността и начина на участие на гражданите във вземането на решения

Наред с многообразието от официални информационни канали е налице и разнообразие от регламентиран механизми за достъп на гражданите до процеса на самоуправление. Тези форми обаче не успяват да мобилизират по-активно гражданско участие. Слабият обществен интерес бива извеждан като основен аргумент от местните власти за подценяване на гражданското участие. Същевременно незапознатото и неангажирано обществено мнение рефлектира в нарастващи подозрения за непрозрачност и безотчетност в действията на общинските власти:

- 61% смятат, че местните власти не предоставят възможности на гражданите да участват във вземането на решения по важни проблеми.
- 65% застъпват позицията, че решенията в тяхната община не се вземат прозрачно.
- 60% смятат, че местните власти не вземат предвид позицията и мнението на гражданите, когато вземат решения.

Подценяването от страна на местната власт на аспектите "информираност", "гражданско участие" и "принос в процеса на вземане на решения" се очертава

като много сериозен дефицит в тяхната дейност. Насочвайки вниманието си основно към бюджета, спечелването на проекти и пр. административни дейности, местните власти изхождат от допускането, че това само по себе си ще им осигури гражданската подкрепа. Вниманието, което се отделя на гражданското участие, е слабо, а в редица случаи общинските власти са и открито обезкуражени да го насърчават предвид ниския интерес от страна на гражданите.

В) Нарастваща недовлетвореност от дейността на местните власти

Очертаните проблеми водят до плавен ръст в недовлетвореността на гражданите от дейността на местните власти с приближаване на изборите. Тенденцията е валидна за всички по-големи общини, като е най-силно изразена в тези с население над 100 хиляди души. Въпреки че в средните и малки общини и през 2006-та удовлетвореността продължава да доминира над недовлетвореността, там също е налице потенциал за нарастване на критичното отношение.

Фактът, че по-висока критичност изказват жителите на икономически най-добре развитите големи общини, красноречиво говори за остротата на проблема "по-достъпна и прозрачна местна власт". По-достъпна и прозрачна не само по формални критерии, а и като усилия на самите общински власти да повишат заинтересоваността и ан-

гажираността на населението.

Частична недовлетвореност от собствената си работа изразяват и самите представители на местната власт. Те приписват отговорността за съпътстващите ги проблеми както на слабия граждански интерес, така и на недостатъчната финансова обезпеченост, на ограниченията от страна на централната власт и респективно – на все още нереализирания докрай процес на финансова децентрализация. През 2006 г., в контекста на възпрепятстващите дейността фактори, особено силно се открояват и проблемите на взаимодействието кмет – общински съвет. По мнението на самите общински управници, приближаването на местните избори извежда на преден план както политическите противоборства, така и базирани на лични икономически интереси противоречия. В случай че очертаните тенденции запазят посоката си на развитие, е налице реален риск в предстоящите местни избори през октомври 2007 г. общественото доверие да ерозира, а влиянието на икономически интереси, купуването на гласове, организираното и контролирано гласуване да се превърнат в ключови фактори за изборния резултат. Формирането на местната власт чрез такива практики, които опорочават и обезсмислят демократичния процес, още повече ще отдалечи управлението от гражданите и техните автентични интереси.

ПРЕПОРЪКИ НА ОМБУДСМАНА ЗА ПОСТИГАНЕ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНО НИВО, КОЕТО ЗАЧИТА ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ

От очертаните в предния раздел на този документ концептуални рамки на децентрализацията и доброто управление на местно ниво в България произтичат редица конкретни управленски, нормативни и практически мерки, които органите на местното самоуправление и местната администрация трябва да осъществяват, за да гарантират ефикасно правата на гражданите и свързаните с тях интереси на местните общности.

Обобщавайки добрите практики у нас и в чужбина, както и редица експертни предложения и разработки¹, омбудсманът на Република България отправя следните конкретни препоръки към общините и техните администрации:

¹ Въпросник за прозрачност на местната власт (на базата на реализирани в общините практики), разработен от Фондацията за реформа в местното самоуправление (ФРМС) и Инициатива местно самоуправление на Американската агенция за международно развитие като компонент от Националната кампания за прозрачност в общините през 2004 г. В следствие актуализиран от базата данни „Иновационни практики“ на ФРМС (www.flgr.bg) и експертния принос на Станка Ангелова, Богдана Султанова, Росица Райчева и Гинка Капитанова.

1. ПО ОТНОШЕНИЕ ДЕЙНОСТТА НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ ОМБУДСМАНЪТ ПОДЧЕРТАВА ЗНАЧЕНИЕТО НА:

- Приемането на годишен график за сесиите на общинския съвет. Този график трябва да бъде оповестяван публично, така че гражданите да бъдат информирани за датите на сесиите, а общинските съветници да бъдат улеснени при съчетаването на служебните, обществените и личните си ангажименти. По този начин се осигурява откритост и прозрачност на дейността на общинския съвет; повишава се неговата отчетност и отговорност, като се създават условия за сътрудничество с външни партньори.
- Въвеждането на прозрачна процедура за съставяне на дневния ред на сесиите на общинските съвети и на заседанията на техните постоянни комисии, които е добре да бъдат обявявани публично най-малко седем дни преди съответното заседание.
- Съставянето на дневния ред с участието на председателите на комисии или с участието на председателите на политическите групи.

Така се предотвратяват съмненията, че определени теми и проблеми не намират своевременно място в дневния ред на сесиите и се осигурява ефективност на дейността на общинския съвет.

- Определянето на ден от месеца за провеждане на редовни сесии и публично оповестяване на тази информация.
- Въвеждането на ефикасни процедурни възможности за изказване на гражданите на сесиите на общинските съвети, като се определят подходящи места за присъствие на граждани в залата. Така се осигурява откритост и прозрачност на сесиите, отговорност и отчетност на общинските съветници, сътрудничество с външни партньори и кохерентност на местните политики.
- Създаването на подходящи условия за присъствие на журналисти на сесиите на общинските съвети.
- Воденето на пълен протокол на сесиите на общинските съвети.
- Воденето на протокол за поименното гласуване от общинските съветници.
- Въвеждането на система за електронно поименно гласуване на сесиите, която улеснява и прецизира броенето на гласовете при гласуване и предпазва съветниците от влиянието на лични интереси.
- Въвеждането на ясни и публично оповестени правила за свободен дос-

тъп на гражданите до протоколите от сесиите на общинските съвети. Тези правила трябва да бъдат съгласувани с администрацията, за да се избегне бягството от отговорност чрез прехвърлянето ѝ между организмите и забавянето или фактическия отказ от предоставяне на исканата информация.

- Информирането на обществеността за резултатите от контрола по изпълнение на взетите решения най-малко веднъж на три месеца по начин, който създава възможност за интересуваните лица и гражданите да изразят отношение.
- Приемането на регламент за участие на граждани, неправителствени организации и експерти в работата на постоянните комисии на общинските съвети, включително като се дава възможност за определяне на делегирани представители на гражданския сектор в работата на постоянните комисии според ресорите им.
- Предоставянето на постоянен достъп на обществеността до информация за:
 - графиците за заседанията на постоянните комисии;
 - приемните дни на общинските съветници;
 - имената на общинските съветници и административния персонал, обслужващ общинските съвети, както и начини за връзка с тях.

Така се осигурява прозрачност, откритост и отговорност в работата на местната власт.

- Приемането на етични правила за общинските съветници, в които се поставя акцент върху предотвратяването на конфликт на интереси, както и на подходящи форми на контрол и санкции.
- Публичното деклариране на имуществото на общинските съветници всяка година, като за целта се депозират в деловодството на общинския съвет декларации с реквизити и съдържание, аналогични на определените в Закона за публичност на имуществото на висшите длъжностни лица.
- Взаимодействието на общинските съвети и техните постоянни комисии с прокуратурата, съда и полицията с цел изготвяне или промяна на нормативни актове, свързани с опазване на сигурността и общественя ред.
- Своевременното публикуване на наредбите, правилниците и обществено значимите решения на общинските съвети, както и промените в тях в местните медии и на нарочни информационни табла.
- Приемането на обществено значими решения, както и на наредбите и правилниците, които пряко засягат гражданите на две четения, за да се осигури възможност за тяхното обсъждане и за предложения от страна на гражданите. Така се осигурява ефективност на управле-

нието в условия на сътрудничество и кохерентност.

- Публикуването на проектите за наредби, на информация за общинските съвети, тяхната дейност и актове в интернет страницата на общината.
- Периодичните отчети за дейността на общинските съвети пред гражданите.
- Приемането и популяризирането на дългосрочни програми за развитие на общината.
- Учредяването на консултативни съвети, чрез които гражданите участват в разработването на дългосрочните програми.
- Периодичното провеждане на съвместни работни срещи на общинските съвети и общинската администрация за определяне на годишни цели и отчитане на дейностите за тяхното постигане. Така се осигурява ефективност и ефикасност на управлението.
- Провеждането на тематични сесии, на които управленският екип докладва за дейността по съответната тема.
- Провеждането на изнесени сесии на общинските съвети и заседания на постоянни комисии в отделни кметства.
- Създаването на кметски, съответно обществени съвети, като коректив на кмета, съответно на кметския наместник, в кметствата и в населените

места, които нямат статут на кметства. Начинът на конституиране, правомощията и редът на функциониране следва да се регламентират в Правилника за организация и дейност на общинския съвет. Препоръчителни правомощия на тези съвети са: изготвяне на предварително становище относно сделки с общинско имущество на територията на населеното място, мерки за подпомагане на кмета или наместника за поддържане на обществения ред и др.

- Създаването на квартални съвети като форма за изразяване на мнението на кварталната общност и коректив на кмета на общината. Начинът на конституиране, правомощията и редът за функциониране на кварталните съвети следва да се определят с наредба, приета от общинския съвет.
- Създаването на обществени съвети в кметствата като коректив на кмета или кметския наместник.
- Отразяването или прякото предаване на заседанията на общинските съвети по местно радио/телевизия.
- Провеждането на редовни пресконференции на ръководствата на общинските съвети след всяка сесия.
- Провеждането на допитвания и анкети сред гражданите по въпроси от обществена значимост.
- Използването на формите на пряка

демокрация (референдум, общо събрание, подписка).

- Организирането на семинари и обучителни програми за общински съветници с цел повишаване на тяхната квалификация и запознаване с актуални промени и проблеми на законодателната рамка на местното самоуправление.
- Въвеждането на процедура за непрекъснато наблюдение и поетапно отчитане на всички изпълнявани проекти. Така общинските съвети се предпазват от съмнения за корупция и лоши практики при усвояване на европейските и други средства и имат постоянна готовност да информират обществеността за напредъка на определен проект.

2. ИЗБИРАНЕ НА МЕСТЕН ОБЩЕСТВЕН ПОСРЕДНИК – САМО АКО Е ГАРАНТИРАНА НЕГОВАТА НЕЗАВИСИМОСТ ОТ ОБЩИНСКИТЕ ОРГАНИ

Националният омбудсман намира за нецелесъобразно стихийното избиране на местни обществени посредници без ясна обща визия за същността и призиванието на един естествен медиатор между общините и гражданите. Така се рискува да бъде бламирана самата идея и ролята на омбудсмана като независима обществена институция – застъпник за правата на хората.

Омбудсманът препоръчва на общински-

те съвети при избиране на местни обществени посредници и при приемане на правилата за тяхната дейност да бъдат гарантирани преди всичко принципите на независимост и безпристрастност, които са в основата на всяка институция от омбудсмански тип.

Личността, която се избира за омбудсман следва да притежава граждански кураж, компетентност и обществен авторитет като предпоставки за пълноценен граждански контрол, влияние при формиране на обществената политика, а при необходимост и обоснована критика срещу местната администрация.

В правилника, с който се урежда дейността на местния обществен посредник, трябва да бъде гарантирана във възможно най-висока степен неговата независимост от общинските органи, чиято дейност той е призван да проверява по повод оплакванията на гражданите.

За да бъде гарантирана тази независимост, следва да се премахне и неговата финансова, а оттам и фактическа зависимост от общинските власти. Един от възможните подходи е разходите във връзка с дейността на местния обществен посредник да се осигуряват като отделно целево перо в бюджета на общините (подобно на уредбата на читалищата).

Наред с това местният обществен посредник трябва да има гарантирана, съгласно Правилника за дейността му, възможност да подбира и назначава ми-

нимално необходимия административен и експертен екип; документацията му трябва да бъде неприкосновена.

Задължително е в устройствения правилник за създаването на тази местна институция да бъде въведено задължение за общинските органи да предоставят изискваната от посредника по повод на жалби и сигнали на граждани информация и документи.

Взаимодействието с местните обществени посредници е приоритет в дейността на националния омбудсман. Трябва да се подчертае, че те не са в неговата административна система и йерархия, но издигането на ролята и авторитета на институцията на местно ниво изисква непосредствено взаимодействие с местните посредници. Стремелният е към съчетаване на усилията за постигане на общата цел – защита на правата на гражданите.

Това взаимодействие на омбудсмана с местните обществени посредници ще изостри гражданския контрол върху работата на местната власт. Съдействието на националния омбудсман ще насърчи волята на местните посредници да отговарят своевременно, честно и смело на въпросите и оплакванията на хората. Така ще се увеличи и куражът на самите граждани да поставят открито своите недоволства от дейността на администрациите, а също и от организациите, предоставящи обществени услуги.

3. ПО ОТНОШЕНИЕ НА ДЕЙНОСТТА НА КМЕТОВЕТЕ И ОБЩИНСКИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ ОМБУДСМАНЪТ ПОДЧЕРТАВА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ:

- Формулиране и публикуване на годишни стратегически цели на администрацията, както и на годишни доклади за дейността на общинските съвети, като се отразяват резултати и изразходвани бюджетни средства.
- Своевременно изпращане на заповедите на кмета в публичния регистър на заповедите на органите на изпълнителната власт.
- Публикуване на заповедите на кмета с обществена значимост и тяхното популяризиране сред жителите на общината. Така се осигурява откритост и прозрачност на дейността му и условия за надеждност, предсказуемост и отчетност и се създават условия за нейната законност.
- Изграждане на система за достъп на гражданите до обществена информация според изискванията на Закона за достъп до обществена информация, в т.ч. и регистър на заявленията по този закон.
- Информирание на местните общности за текущата общинска дейност чрез ежеседмични пресконференции и срещи с журналисти.
- Създаване на пресцентър, електронен пресцентър или служител за връзки с обществеността в общините, където такава структура не съществува.
- Създаването на "горещ телефон" за връзка на гражданите с общината. Така се осигурява надеждност, ефикасност и ефективност на управлението в условия на сътрудничество и кохерентност и се създават условия за отговорност и отчетност на дейността.
- Осигуряване на възможност гражданите да подават сигнали до общината по електронна поща. Така се осигурява надеждност, отговорност, ефикасност и ефективност на управлението и се създават условия за приложение на принципа на сътрудничество.
- Създаване на собствена интернет страница на общината и/или информационен център.
- Поддържане на интернет форум от общината.
- Издаване на периодичен информационен бюлетин.
- Използване на различни форми (анкети, събрания и др.) за допитване сред гражданите по общински теми:
 - месечни
 - тримесечни
 - годишни.
- Провеждане на периодични срещи (събрания) на управленския екип с гражданите. Така се осигурява ефикасност, ефективност и надеждност на упра-

- Влението и условия за неговата отговорност и отчетност и за приложение на принципите на законност, кохерентност и сътрудничество.
- Организиране на приемна на кмета, включително “изнесена”, в отделните населени места на общината. Така се осигурява ефективност и надеждност на управлението и условия за отчетност и отговорност.
 - Оповестяване на график за приемните дни на управленския екип на общината.
 - Сертифициране на общината по ISO 9001:2001 и ISO 14000:2004.
 - Оповестяване на шестмесечен отчет за дейността на управленския екип на общината пред гражданите чрез:
 - срещи
 - местни вестници
 - общински бюлетин и местни радио и телевизионни станции
 - интернет.
 - Предоставяне на информация за граждани и медии на достъпен и ясен език. По подходящ начин се предоставя информация на различни професионални и социални групи, на хората в неравностойно положение, като при необходимост и на различен от българския език.
 - Популяризиране на добрите практики и на работата във връзка с жалбите и оплакванията на гражданите.
 - Създаване на система и ясен регламент за квалификация на кадрите в общинска администрация, кметствата и заведенията за услуги.
 - Създаване на единна система за управление на човешките ресурси, която включва подбор (конкурсно начало с ясно и своевременно определени критерии), кариерно израстване, атестирание, планиране, подвижност, мотивиране на служителите.
 - Приемане на етични правила на общинския служител, в които се поставя акцент върху предотвратяването на конфликт на интереси и са регламентирани подходящи форми на контрол и санкции.
 - За да се осигури спазването на тези етични правила, кметът на общината трябва да изгради действаща система за налагане на дисциплинарни наказания и за поощрения на служителите чрез годишните оценки на изпълнението.
 - Всеки ръководител на всяко ниво в общинската администрация следва да познава правилата за поведение, които действат в неговата/нейната администрация, и да управлява подчинените си съобразно тези правила, като ги поощрява и наказва според заслугите.
 - Спазването на правилата на професионалната етика трябва да бъде дефинирано като едно от основните задължения на всеки служител в администрацията. Нарушенията на правилата следва да водят до дисципли-

плинарни наказания, а стриктното им спазване да се поощрява.

4. ПО ОТНОШЕНИЕ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ ОМБУДСМАНЪТ СЧИТА, ЧЕ ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ ИЗИСКВАТ:

А. Съставяне, приемане, изпълнение и контрол на бюджета, насочени към законно, отговорно, открито, прозрачно, отчетно, надеждно, ефективно и ефикасно финансово управление.

В тази насока според омбудсмана е необходимо:

- Да се прави предварително проучване сред жителите за потребностите от услуги.
- Да се приемат и популяризират годишни цели и задачи.
- Общинските съвети и администрации да работят съвместно при съставяне, обсъждане и приемане на бюджета.
- Приемане на ред за провеждане на публичните обсъждания на проектобюжета, като на гражданите предварително се предоставя информация в достъпен и разбираем вид съгласно изискванията на Закона за общинските бюджети.
- Приемане на ред за провеждане на публични обсъждания за поемане на общинския дълг в съответствие със

Закона за общинския дълг.

- Публикуване и разпространяване на допълнителна информация за приетия бюджет.
- Публикуване на анализ на изпълнението на бюджета (годишно и периодично), като се представя информацията за използването на бюджетните средства по видове публични услуги.
- Даване на публичност на всяка актуализация на бюджета.
- Прилагане на ефективни форми за делегиране на правомощия, координация и комуникация между разпоредителите с бюджета:
 - система на делегирани бюджети;
 - писма (указания) за бюджетния процес;
 - системи за финансово управление и контрол;
 - други форми.
- Представяне в ясна и разбираема форма на информация и анализи за разходите на бюджета за гарантиране на по-добро наблюдение и контрол.

Б. Определяне на местни такси и цени на услуги в условия на законност, откритост, прозрачност, отговорност, сътрудничество и ефективност.

В тази насока омбудсманът препоръчва:

- Проектите за изменения в наредбите на общинските съвети по Закона за местните данъци и такси да се обсъждат публично.

- Да се прави оценка на социалната поносимост на размера на таксите и цените на услугите и да се приемат привилегии и преференции за определени групи.

- Отчетът за администриране на приходите да се оповестява публично.

В. Общински инвестиции В условия на законност, ефективност, ефикасност, сътрудничество, кохерентност, откритост, прозрачност, предсказуемост, отговорност, отчетност и надеждност.

Препоръките на омбудсмана са:

- Да се изработват и популяризират дългосрочни инвестиционни програми.

- Да се създават условия за участие на гражданите в изработването на програмата.

- Да се отчитат публично алтернативните източници на финансиране – поемане и обслужване на общински дълг.

- Да се води регистър на разработените и спечелени проекти. Резултатите от изпълнението на проектите по европейски програми да бъдат представяни публично.

- Резултатите от изпълнение на годишната инвестиционна програма на общината да бъдат публично достъпни.

Г. Финансов контрол и одити В условия на законност, откритост, прозрачност и отговорност.

Препоръките на омбудсмана са:

- Изборът на банка, застрахователна компания и финансови консултанти да бъде публично оповестен.

- Резултатите от вътрешния и външния контрол да бъдат публично оповестявани.

5. АНТИКОРУПЦИОННИ МЕХАНИЗМИ, ПРОЗРАЧНО И ЗАКОНОСЪОБРАЗНО ОРГАНИЗИРАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ, ТЪРГОВЕ И КОНКУРСИ

В това отношение омбудсманът препоръчва на местните власти:

- Да бъде осигурявана публичност и достъпност на гражданите до процедурите по Закона за обществените поръчки.

- В комисиите за обществени поръчки да бъдат включвани задължително външни експерти и представители на браншови и други нестопански организации.

- Да се определят ясни критерии за подбор на членовете на комисиите за обществени поръчки, търгове и конкурси.

- Да бъдат приемани обективни критерии за класиране на офертите и класирането да се извършва само според тях.

- Мотивите за класиране на офертите да бъдат обявявани публично.

- При класиране на офертите да присъстват и външни наблюдатели.

- Представители на медиите да присъстват при отваряне на оферти при търгове.
- Първоначалната комисия да участва в анексирането на съответния договор от търг или конкурс.
- Да бъде създадена комисия за контрол на сключените договори, която да следи за изпълнение на клаузите по тези договори и да дава становище в случай на анексиране на договор.
- Да бъде приет регламент за участие на представители на кварталните съвети в контрола на изпълнението на сключени договори за изпълнение на обществени поръчки.
- Резултатите от контрола по изпълнението и спазването на сключените договори да бъдат публично огласявани.
- Да бъде приета процедура, избягваща конфликт на интереси при избор на членове на комисии.
- Да не се допуска лобиране пред оповестените членове на комисииите.

6. ЕФИКАСНО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ В ИНТЕРЕС НА МЕСТНИТЕ ОБЩНОСТИ

А. Управление:

В тази насока **омбудсманът препоръчва:**

- Общините да поддържат публичен регистър на общинските имоти и да осигуряват публичност на регис-

трите, отнасящи се до управлението и разпореждането с общинска собственост и координацията с държавните институции.

- Общините да поддържат публичен регистър на отгадените под наем жилищни имоти, на отгадените под наем имоти за нежилищни нужди, както и на свободните нежилищни имоти.
- Общините да упражняват ефикасен контрол върху изпълнението на договорените условия в реализираните сделки по Закона за общинската собственост.
- Общините да поддържат публични регистри на обектите, определени за отдаване на концесия, и на концесионираниите обекти и дейности.
- Общините да поддържат публичен регистър на отгадените под наем/аренда земеделски земи.
- Общините да поддържат публичен регистър на земеделските земи.
- Да се дава публичност на общинската собственост, предоставена на политически партии и държавни агенции.
- Общинският съвет да приема и публикува годишен доклад за състоянието на общинската собственост.
- Да се създава комисия за следдоговорен контрол за сделки по Закона за общинската собственост, в която са включени общински съветници, а не само за приватизационните сделки.

- Да се поддържат надлежно и групи изискуеми според нормативната уредба регистри, като например:
 - регистър на населението
 - регистър на имотите - общинска собственост
 - регистър за издаване на лицензи за продажбата на алкохол и цигари
 - регистър за регистриране на пунктовете за извършване на дестилация на ферментирани плодови материали
 - регистър за издадените заповеди за категоризация на заведения за обществено хранене и местата за настаняване (хотели и др.)
 - регистър за фирми, лицензирани за търговска дейност с отпадъци и отломки от черни и цветни метали и сплави
 - регистър по регистрацията на домашните кучета
 - регистър на частните лечебни заведения
 - регистър за регистрирането на заведения за обществено хранене по видове
 - регистър за търговските обекти по видове
 - регистър за местата за настаняване – хотели, частни квартири, бунгала и др.
 - регистър за издадени разрешения за поставяне на временни съоръжения
 - регистър на единния кадастър
 - регистър на обществените поръчки
 - регистър на малките обществени поръчки
 - регистър на даренията.
- Б. Разпореждане:**
- Препоръките на омбудсмана в това направление са:**
- Публичен достъп до списъци на имотите, които се предлагат за продажба, за отстъпено право на строеж, за замяна или за прекратяване на съсобственост.
 - Публичен достъп до списъци на движимите вещи, подлежащи на продажба. Приемане на критерии за определяне на състава на комисията по картотекиране и настаняване (за жилищни имоти).
 - Публичен достъп до правилата за дейността на комисията по картотекиране и настаняване (за жилищни имоти).
 - Периодичен отчет пред обществеността за събираемостта на наемите като част от общите несъбираеми вземания.
- В. Търговски дружества с общинско участие:**
- Препоръките на омбудсмана в това направление са:**
- Приемане на открита и прозрачна процедура с ясни критерии за избор на управителни и контролни органи на едноличните общински търговски дружества и общински предприятия и на представителите на общината в смесени търговски дружества.

- Задължително информиране на общинските съвети от представителите на общината в смесените търговски дружества за дейността и финансовото състояние на дружествата.
- Представителите на общините в общите събрания на дружествата с общинско участие да гласуват по всички точки от дневния ред според предварително издадено от кмета на общината пълномощно, изработено на заседание на ресорните постоянни комисии на общинския съвет.
- Изпълнителните директори на общинските предприятия да представят отчет за приходи и разходи пред общинските съвети заедно с отчета за изпълнение на общинския бюджет.
- Годишните финансови резултати от дейността на общинските предприятия и на търговските дружества с общинско участие да се приемат от общинските съвети и да се оповестяват сред обществеността.

Г. Общинска приватизация:

Препоръките на омбудсмана в това направление са:

- Общините да поддържат публичен регистър на приватизираните обекти.
- Общините да създадат агенция или друго специализирано звено за приватизация.
- Общинските съветници да участват в комисиите за продажба на общинска собственост по приети правила.
- Общините да формират постоянна

комисия за следприватизационен контрол, като обществеността се информира за резултатите от него.

7. МОДЕРНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ НА ГРАЖДАНИТЕ И БИЗНЕСА

А. Административно обслужване на гражданите:

Препоръките на омбудсмана в това направление са:

- Предоставяне на гражданите на пълна информация за административните услуги, като например: необходими документи, срокове за изпълнение и цени. Тази информация може да бъде публикувана в брошури, на информационни табла и/или на електронната страница на общината.
- Да бъде приета Харта за правата на потребителя на административни услуги, като при изготвяне и подобряване на хартата администрацията привлича за консултации всички заинтересовани страни.
- Да са прави периодичен преглед на постигнатия напредък при въвеждането на харта на клиента и обществеността да се информира за него.
- Да бъде въведена прозрачна процедура за приемане, обработване и докладване на предложения, сигнали и жалби на граждани.
- Да се осъществява постоянна обратна връзка с гражданите чрез

- книга/кутия за жалби, мнения и предложения.
- Да се изготвя и огласява обобщен анализ на предприетите действия въз основа на постъпилите жалби на граждани към общината.
 - Да се въведе система за регистрация и контрол на документооборота; да бъдат разработени маршрути на движение на документите, свързани с предоставянето на услугите.
 - Общините да създадат център за информация и услуги за гражданите.
 - Да се създават подходящи възможности за обмен на информация и документи по електронен път, както и за подаване на заявки за услуги и извършване на справки относно изпълнението на услуги чрез интернет, e-mail, SMS.
 - Да се създават условия за предоставяне на комплексни административни услуги.
 - Да бъде въведена система за обратна връзка – за измерване и анализ на степента на удовлетвореност. Да се осъществява редовна обратна връзка с гражданите относно предоставянето на услуги чрез анкетни карти.
 - Да бъде въведена система за годишна самооценка на административното обслужване.
 - Да се разработват и оповестяват стандарти за обслужване.
 - Да бъде осигуряван публичен достъп до решенията на общинския експертен съвет по устройство на територията.
 - Общините да изградят електронна връзка с квартали/кметства за предоставяне на административни услуги.
 - Общините да изградят виртуално деловодство и възможности за деловодни справки онлайн.
 - Общините да бъдат интегрирани в е-области.
- Б. Услуги за бизнеса:**
- Препоръките на омбудсмана в това направление са:
- Да бъдат създадени публични регистри на терени – общинска собственост за търговска дейност, на свободни сгради и терени – общинска собственост, за производствена дейност.
 - Да бъде осигурен достъп на гражданите до списъците с местата за реклама.
 - Да бъде предоставян на обществеността достъп до списък на наемателите по договорите за търговска дейност.
 - Общините да определят служител/специализирано звено за обслужване на бизнеса и инвеститори.
 - Да бъде изготвен “бизнес профил на общината”, който да се предоставя на инвеститорите, както и маркетингова брошура на общината.
 - Към общините да се създадат обществени консултативни съвети по въпросите на местното икономическо развитие.
 - Общините да издават електронен

бизнес бюлетин, в който да публикуват резултатите от работата на консултативните съвети по бизнес развитие и туризъм, както и информация от интерес за бизнеса.

- Общините да прилагат ясна и прозрачна политика с критерии за предоставяне на стимули за бизнеса и инвеститорите.
- Да бъде осигурен достъп до информация за общинските ресурси, които могат да се използват от бизнеса.



Разбира се, че тези препоръки на омбудсман не са изчерпателни. Творческата инициатива на гражданите и техният непосредствен контрол заедно с порасналото им самочувствие ще увеличи каталога от изисквания към местните власти.

Още веднъж трябва да се подчертае волята на омбудсман да упражнява активен контрол от името на гражданите върху процеса на децентрализация на управлението. Защото този процес е пряко свързан с прилагането на принципите на добро управление, които са предпоставка за зачитане на правата на гражданите. Идеите, констатациите и препоръките, които са залегнали в този документ ще бъдат отправната точка за оценките, които омбудсманът прави на дейността на местните органи на властта, когато се застъпва за правата на гражданите и свързаните с тях интереси на местните общности.

Този документ е изготвен на основание чл. 19 от Закона за омбудсман и чл. 31 от Правилника за организацията и дейността на омбудсман. Той се изпраща на всички кметове и общински съвети, на областните управители, на Националното сдружение на общините и регионалните асоциации на общините, на централни органи на властта като Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на държавната администрация и административната реформа, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, както и на организации на гражданското общество, които имат пряко отношение към проблемите на местното самоуправление.

247

август 2007 г.



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



ПРИЛОЖЕНИЕ 5
ОТЧЕТ НА РАЗХОДИТЕ

ОТЧЕТ НА РАЗХОДИТЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2007 Г.

Разходната политика на омбудсмана на Република България и през 2007 г. е подчинена на:

- 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 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 същностни характеристики и като важен инструмент в борбата срещу проявите на лоша администрация.

Изпълнението на бюджета на омбудсмана през отчетния период е базирано на принципите за икономично и ефективно изразходване на бюджетните средства.

С чл. 5 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2007 г. и ПМС № 20 от 02.02.2007 г. за изпълнението на държавния бюджет за 2007 г. за обезпечаване на дейността на омбудсмана са утвърдени средства в размер на 3 090 000 лв.

Допълнително, за изпълнение на проекти, изготвени от институцията, са получени следните бюджетни средства – 50 хил. лв. за изпълнение на проект на институцията на омбудсмана, финансиран от МС, по Комуникационната стратегия за подготовка на членството на Република България в Европейския съюз.

Отчетеното изпълнение на бюджета на омбудсмана за 2007 г. е в размер на 3 140 000 лв., т.е. цялостно усвояване, съгласно утвърдения план за годината.

От тях 109 хил. лв. са трансфери за поети осигурителни вноски. Извършени са разходи за 3 031 000 лв. От тях 16,45% са разходи за заплати, възнаграждения по извънтрудови правоотношения и осигурителни вноски. Разходите за издръжка са 59,27% (1 797 000 лв.), като по-голямата част от тях са разходи за външни услуги (1 522 000 лв.), направени във връзка с проведени инициативи и мероприятия, произтичащи от политиките на институцията; разходи за наем на сграда през отчетния период; за придобиване на дълготрайни материални активи и др.

През първата половина на 2007 г. по искане на омбудсмана Сметната палата извърши цялостен одит на неговата

дейност. Акцентът бе не само върху законосъобразното разходване на бюджетните средства, а и върху начина на функциониране на институцията и нейната ефикасност, както и върху прилагането на принципите на т.нар. „програмен бюджет“.

КОНСТАТАЦИИТЕ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА ОТ ТОЗИ ОДИТ ГЛАСЯТ:

- Омбудсманът прилага модерния подход на програмно разходване на бюджетните средства. Неговата дейност се осъществява на основата на приети с нарочен акт „Политики“ на институцията, свързани с основните проблеми, поставяни от гражданите пред него.
- Омбудсманът пълноценно разгръща публичността в своята работа като основно законово изискване към институцията. Установеното взаимодействие с широк кръг граждански организации и медиите спомага за по-ефикасно наблюдение върху дейността на органите на властта и техните администрации и повишаване на гражданското участие в управлението.
- Създадена е ефикасна система за разглеждане на жалбите и сигналите на граждани.
- Засилена е проактивната роля на институцията чрез самосезира-

не по значими обществени проблеми, участие в законодателния процес с нормативни предложения и отправяне на искания до Конституционния съд.

- На етапа на утвърждаване и институционално изграждане институцията на омбудсмана постига своята основна цел – превръща се в определящ фактор за граждански контрол и застъпничество в зачитане на правата и свободите на гражданите от държавните и местните органи и техните администрации, както и от лицата, които предоставят обществени услуги.

С конкретни действия, препоръки и предложения институцията съдейства за преодоляване на конфликти между гражданите и администрацията и се застъпва за правата, не само когато те са нарушени, но и когато констатира, че определени лоши административни практики придобиват чертите на явление, застрашаващо правата на хората.

251



Гиньо Ганев
Омбудсман на Република България



София 1000, ул. „Джордж Вашингтон“ № 22
тел. (02) 8106955, 9809510 | факс: (02) 8106963
priemna@ombudsman.bg
www.ombudsman.bg