

СВЕТАЛНА,  
А НЕ СЯНКА  
ВЪРХУ ПРАВАТА  
НА ЧОВЕКА



ОМБУДСМАН  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Политики  
на омбудсмана  
на Република България  
**2007**

# ***СЪДЪРЖАНИЕ***

Уводни думи	4
Въведение	8
Стратегическа политика – утвърждаване и зачитане на правото на добро управление и добра администрация	10
Общи политики	14
Секторни политики	26
Вътрешноадминистративни политики – развитие на административния капацитет	36
В края като в началото	40

## *УВОДНИ думи*

Когато ме избраха за омбудсман на Република България, много хора ме питаха как се чувствам на новото поприще, след като далече преди това бях обявен за „човека-парламент“ и доайен на българския парламентаризъм. Бях учуден, защото това не е ново поприще, а същото. Народното събрание, управлението, политиката въобще, прави система от действия, които се отнасят до гражданите и засягат техния живот.

Политиката на управляващите – които и да са те – употребява усилия да промени, с намерение към по-добро, живота на хората. Но при това правене и употребяване не трябва да ѝ се позволи да нарушава и даже – само да застрашава правата на човека. Те са изкачени до ранга на най-висшата ценност в съвременната цивилизация и никакво посегателство върху тях не е допустимо. А се допуска всеки ден, както добре се знае! Така че политиката има за основен дълг да зачита и да гарантира човешките права, а омбудсманът – да ги защитава от нехайна и лоша администрация, което значи – от лошо управление. И правенето на политика, и дейността на омбудсмана не са въпрос на постове и служби, а на едно и също посвещение. На

едно религиозно служение пред олтара на правата на човека. Какъв патос и каква мечта!

Българският омбудсман – сравнително нов, независим, а съвсем отскоро – и висш конституционен орган, вече се утвърждава в държавния ни живот като институция, която има воля и капацитет да бъде активен фактор в защитата на гражданските права, а не просто регистратор на проявите на лоша администрация. Имам разбирането, че в дейността на омбудсманската институция се очертават две основни направления:

Първото е работата по индивидуалните жалби и сигнали на гражданите. С грижливи проверки омбудсманът търси пътища за решаване на споровете между гражданите и администрацията във всеки отделен случай. Над всичко е доверието към човека и ние посрещаме всеки гражданин с мисълта, че той има право, дори когато няма!

Но обществените и конституционни грехи на омбудсмана са доста по-обемни и не се влияят от модните сезонни линии. Той решава непрекъснато трупашите се индивидуални казуси, но се застъпва за пресичането на лоши административни практики – независимо от това дали са чути от оплакванията на отделните граждани, или пък се виждат с просто око като тревожни облаци на общественото небе.

Тук е второто направление в работата на омбудсмана. Той използва своето законово правомощие да се самосезира по всякакви въпроси с по-голяма обществена значимост, щом се отнасят до правата на човека. Предприема проверки по собствена инициатива, публично обявява своите позиции и становища, активно участва в законодателния процес от гледна точка защитата на човешките права и свободи, включително като оспорва пред Конституционния съд нормативни текстове, които, според него, посягат на правата на човека. Точно е да се каже, че в тези случаи националният омбудсман на България, ръководен и от добрите европейски примери, участва активно във формирането на обществената политика, предлагайки понякога и промени в една или друга нейна област. За да става тя



по-чувствителна към правата и законните интереси на хората.

Така че омбудсманът се занимава с политика, защото урежда конфликти между управлението и гражданите. Но той в никакъв случай не се занимава с партийна политика, не слуша инструкции или шепоти на една или друга партийна централа. На никоя! Неговата независимост е в неговото безпристрастие!

Въпросът е – коя е призмата, през която омбудсманската институция следи и оценява дейността на държавните и общинските органи и техните администрации? Отговорът е – върховенството на закона, но съчетано с върховенството на правата на човека.

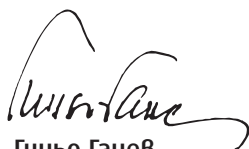
Едно административно действие или акт може да се побира в буквалните изисквания на една нормативна алинея. Но въпреки това да бъде проява на лоша администрация, която погазва или застрашава правата на хората. Трябва все по-категорично да се налага философията, залегнала в Хартата за основните права на Европейския съюз

и в редица актове на Съвета на Европа, че гражданинът има право на добро управление. Това право не се свежда само до технологиите на административното обслужване! То произтича от политиката на добро управление, превърната в обществена норма и правила за поведение на администрацията. Такава политика означава, например, прозрачност и отчетност в дейността на публичните институции; гаранции и механизми за гражданско участие при вземането на управленските решения; приобщаване на уязвимите групи към ритъма и пълнотата на живота, и така нататък.

Документа „Политики на омбудсмана на Република България“ приехме в първите дни на 2007 г. Той има за цел да посочи онези най-важни зони в обществената политика, в които омбудсманът ще се намесва активно в името на гражданските права и обществения интерес. Съдържанието на тези омбудсмански политики произтича от задълбочения анализ на проблемите, които гражданите и техните организации поставят пред омбудсмана. Те са базата, на която съпоставят конкретни планове за действие, които институцията текущо осъществява със своя експертен състав.

Вярвам, че този подход дава не само солидни основания на нашата по-нататъшна дейност, но и ще допринесе за по-ясното разбиране на ролята на омбудсмана от останалите институции на държавата, а и от широката общественост.

**Януари 2007 г.**



**Гиньо Ганев**

**Омбудсман на Република България**

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

Омбудсманът на Република България има принципното разбиране, че трябва да бъде активен изразител на справедливото обществено мнение и носител на гражданския контрол върху държавната и общинската администрация във всички случаи, когато тя нарушава или даже само застрашава правата и свободите на гражданите.

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

Въздействието на омбудсмана върху управлението не произтича толкова от буквата на законите му правомощия, колкото от силата на справедливото обществено мнение, на което той е носител и от неговото морално-политическо влияние и авторитет.



Чрез тях той вдига глас за пресичането на проявите на лоша администрация и този глас трябва не само да се чува, но и да се слуша. Омбудсманът не може да замести необходимостта от ефективно функциониращи публична администрация и съдебна власт. А и няма такава задача! Но с действията си той е длъжен да допринесе за усъвършенстване на административния капацитет на българските институции и за скъсяване на разстоянието между администратори и граждани.

Воден от тази философия, националният омбудсман определя основните политики и направления в своята дейност, така че те да отговарят на реалните обществени потребности и да бъде гарантирано върховенството на правата на човека.

На тази основа ще бъдат разработени конкретни планове за действие от администрацията на омбудсмана.



## ***СТРАТЕГИЧЕСКА политика – утвърждаване и зачитане на правото на добро управление и добра администрация***

Основен приоритет за цялостната политика на институцията на омбудсмана са усилията за утвърждаване и зачитане на правото на добро управление, като обществена норма и ясни правила за поведение в административната практика на държавните и общинските органи и на техните администрации.

Това означава, че омбудсманът ще има активна позиция, произтичаща както от неговата работа по индивидуални жалби и сигнали на граждани, така и от проверките по негова собствена инициатива, и ще разглежда и оценява дейността на всички институции през призмата на основните критерии за добро управление, които са изведени в редица документи и актове на Съвета на Европа, Европейския съюз, ООН и международните финансови институции. И които, адаптирани от омбудсмана към българската обществена и институционална среда и потребности, са основни предпоставки за формирането на една компетентна и човечна администрация, работеща в услуга на гражданите и защитаваща обществения интерес.

Сред тези критерии следва да бъдат подчертани, например:

***а. Върховенство на закона и на правата на човека:***

- Доброто управление означава всеобхватна защита на човешките права, в т.ч. и на малцинствените групи.
- Доброто управление изисква нормативната уредба да бъде справедлива, да се прилага безпристрастно, а при изготвянето ѝ - да бъде отчитан в максималната възможна степен широкия обществен интерес.
- Доброто управление обуславя ефикасното функциониране на антикорупционни механизми на всички нива на държавната власт.
- Доброто управление предпоставя ефикасно и независимо правосъдие и некорумпирана полиция, като страж на правата и законните интереси на гражданите и техните организации.

***б. Прозрачност и ефикасност в работата на администрацията на всички нива:***

- Законодателният процес, още от своите ранни фази на подготовка на проекти за нормативни актове, трябва да бъде прозрачен и да осигурява възможности за участие на заинтересованите групи, организации и лица.
- Актовете и действията на държавните и общински органи и техните администрации трябва да бъдат не само съобразени с нормативния ред, но и да бъде гарантиран достъп до информация за тях на всички граждани, и особено на онези, чиито права и интереси се засягат пряко.
- Институциите трябва да основават своите отношения с всички граждани и юридически лица на изискванията на Европейския кодекс за добро поведение на администрацията, като например:
  - мотивиране на административните действия и актове и предоставяне на административни услуги в разумен срок;
  - безпристрастност, независимост и обективност;
  - недопускане на злоупотреби;

- учтивост и зачитане на правото на изслушване и изявление;
  - предоставяне на достъп до информация.
- Необходима е активна държавна политика по въвеждане на принципите на електронното управление.

### ***в. Отчетност на държавните и общинските органи:***

- Отчетността на всички равнища на управление – от отделното населено място до централните власти – е важен елемент на доброто управление и трябва да се превърне в устойчива практика не само в рамките на йерархията на държавни и общински институции, но и в отношенията между тях и обществеността. Това означава най-вече да се засили административния и граждански контрол, както и да бъде информирана реално и своевременно обществеността за дейността на администрацията.

### ***г. Гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения.***

Широкото гражданско участие в управлението на всички нива е определяща характеристика на доброто управление. Чрез него се постига възможния баланс между различните и разнопосочни интереси на социалните групи. За да бъде гражданското участие ефективно, то трябва да бъде информирано и организирано, а в законодателството и в дейността на публичните институции трябва да бъдат създадени и прилагани гаранции и механизми за:

- Включване на компетентни граждански организации в подготовката на управленски актове и зачитане на гражданския контрол върху дейността на администрацията.
- Реално приобщаване на уязвимите социални групи.
- Равнопоставено участие на мъжете и жените.
- Пълноценна свобода на сдружаване и на изразяване, както и формиране на жизнено и организирано гражданско общество.

### ***д. Равни възможности и приобщаване:***

- Доброто управление означава наличие на реални гаранции срещу

дискриминацията. Всички български граждани, съставляващи единната българска нация, независимо от своите етнически, религиозни или културни различия, трябва не само да бъдат равни пред закона, но и практиката на публичните институции трябва да гарантира еднакво третиране и отношение, равен достъп до услуги и пр.

- Това означава, също така, че всички, и особено представителите на уязвимите групи, трябва да имат възможности да подържат и подобряват своето благосъстояние.

### ***е. Политика на съгласието и баланса на интереси в обществото.***

В обществото съществуват много и разнопосочни интереси и възгледи. Следователно, като функция на обществения договор, органите на държавата трябва да търсят максимално възможното съгласие и баланс на интереси в името на общото благо. Само с управление, подчинено на тази философия, може да се постигне устойчиво развитие на обществото във всички измерения – икономическо, социално, културно и пр.

На базата на така очертаното принципно разбиране за доброто управление, като право на всеки гражданин, омбудсманът на България ще продължи да се противопоставя на зрубата или просто небрежната администрация, дори когато тя се крие зад законови алинеи. При това с ясното разбиране, че едно административно действие или акт може да бъде напълно съобразено с нормативните правила и въпреки това да бъде проява на лоша администрация! Правото на добро управление и административно обслужване не се свежда само до това държавните и местните органи да действат според предписанията на закона! Изискването е – върховенството на закона да се съчетава задължително с върховенството на правата на човека. Администрацията трябва да търси пътища, за да улеснява гражданите и техните организации. А не да се барикадира зад стените на нормативните изречения. Добрият администратор строи мостове към хората, а не дълбае в пропастта на бюрократичното бездушие. Това бездушие понякога придобива чертите на чиновнически злоупотреби и тогава отчуждението на населението от управлението, от властта става застрашително.

## **ОБЩИ политики**

### ***Правото на добро управление като обществена норма и правила за добро поведение на администрацията.***

#### **Основни направления:**

- Провеждане на активна публична кампания за запознаване на българските институции и обществеността с концепцията за добро управление и практиките на ЕС за гарантиране на индивидуалното право на добра администрация. Публикуване на серия от информационни материали - дупляни, брошура. Активна медийна кампания.
- Тематична кръгла маса с авторитетни експерти по проблемите на правото на добро управление, европейските практики и българските реалности.
- Изготвяне на нормативни предложения, свързани с правото на добро управление и неговото гарантиране в административната дейност на държавните и общинските органи.
- Инициатива, свързана с правото на добро управление в страните от Югоизточна Европа – конференция с международно участие.

тие, в т.ч. на представители на омбудсманските институции от региона.

- Изготвяне на методология и обявяване на Индекса на свободите, в който да бъдат включени и критериите за добро управление.
- При наличие на благоприятни обществено-политически условия, омбудсманът може да лансира инициатива за въвеждане на правото на добро управление в Конституцията. Тази инициатива може да бъде отразена в специален доклад (по смисъла на чл. 22, ал. 4 от Закона за омбудсмана) или позиция на омбудсмана, които да се базират на проучвания на политиката на ЕС, Съвета на Европа, ООН, Световната банка и др. по този въпрос. Докладът (позицията), може да се адресира до органите, които имат право на конституционна законодателна инициатива, а също - да бъде поискано изслушване пред Народното събрание (по силата на чл. 9, ал. 9 от приетия от парламента Правилник за организацията и дейността на омбудсмана) и пр.



***Прозрачност и достъп на обществеността до законодателния процес чрез активно участие на омбудсмана в подготовката и обсъждането на проекти за нормативни актове, които засягат правата на гражданите.***

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

То е предвидено в Закона за омбудсмана и Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, приет от Народното събрание:

**Закон за омбудсмана**

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

**Правилник за организацията и дейността на омбудсмана:**

Чл. 9. (1) Омбудсманът:

...

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

...

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

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

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

...

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

...

Участието на омбудсмана в законодателния процес е още една гаранция, че законодателят се вслушва в общественото мнение.



Това е трайна насока в дейността на омбудсмана, която вече се утвърждава и в парламентарната практика. Неговите законодателни предложения, свързани с правата на гражданите, се разглеждат от парламентарните комисии (например по Закона за енергетиката, Закона за одобряване и прилагане на ОУП на София, Закона за досиетата и др.). Тези предложения са базирани на широки обсъждания с компетентни организации на гражданското общество и авторитетни експерти и носят мярката на обществен интерес. Голяма част от тях се приемат от Народното събрание. Тази практика трябва да се разширява, а взаимодействието с парламентарните комисии да се задълбочава.

### **Основни направления:**

- Наблюдение и оценка на нормативната уредба от гледна точка критериите за добро управление и правата на гражданите и формулиране на предложения *de lege ferenda*.
- Текущо формиране на експертни екипи по конкретни законопроекти, по които омбудсманът има отношение в резултат от проверки по индивидуални жалби или самосезирания.
- Активно взаимодействие с постоянните парламентарни комисии.
- Обсъждане и вземане на решение по идеи за законодателни промени, като например:
  - В Закона за сделките с компенсаторни инструменти, обнародван в ДВ, бр.47 от 2002 г.(ЗСКИ), целта на предлаганите промени е да се защитят правата на правоимащи сънаследници да получат полагащата им се част обезщетителни книжа.
  - Празноти в Закона за устройство на територията (ЗУТ) във връзка със случаи, в които се придават части от имоти по регулация.
  - Проблеми във връзка с БЪРЗОТО ПРОИЗВОДСТВО по реда на Гражданскопроцесуалния кодекс (ГПК).

- Подобряване административното обслужване на гражданите във връзка с издаване на решения и скици, удостоверения и други документи по отношение на възстановяване и разпореждане с недвижима собственост.

### ***Участие на омбудсмана в антикорупционната политика на държавата.***

Омбудсманът изхожда от принципното разбиране, че по-добрата координация между омбудсманската институция, като орган за независим контрол върху администрацията от една страна, и изпълнителната



и законодателната власт, от друга страна, е условие за ограничаване на лошата администрация и корупционните практики.

## Основни направления:

- Продължаване на дейностите, свързани с прилагане на мерките от Стратегията, приета от Министерския съвет, за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за 2006 г., с които омбудсманът се е ангажирал, като например: **а.** приемане на вътрешноадминистративни процедури от държавните органи за съобразяване с препоръките на омбудсмана; **б.** приемане на закон за лобизма и **в.** взаимодействие с местните обществени посредници.
- Оценка за прилагането на отправените от омбудсмана до Министерския съвет през 2006 г. препоръки до държавните и общинските органи и техните администрации за изработване на вътрешно-административни правила за работа при проверки на омбудсмана.
- Анализ и предложения за създаване на механизми за ефикасно предотвратяване на конфликти на интереси в сферата на държавното управление.

***Защита на правата на децата, включително граждански натиск върху институциите да осъществяват своята дейност и да се създава атмосфера на нетърпимост към нарушенията на правата на децата, както и граждански усилия за създаване на благоприятна среда за децата, като капитал на нацията.***

## Основни направления:

Оценка на прилагането на Конвенцията на ООН за правата на детето с акцент върху приоритетните области с оглед на спазването на принципа за най-добрия интерес на детето, като например:

- Намаляване на броя на децата, отглеждани в специализирани институции: осигуряването от гледна точка на правата на всяко дете да расте в пълноценна и хармонична семейна среда – проверка по собствена инициатива; предоставяне на социални услуги на деца и семейства в неравностойно положение – критерии за предоставяне – достъпност, справедливост, разбираемост. Ограничаване на сегрегацията на деца с увреждания.

- Спазване на правата на децата в специализираните институции и прилагане на европейски стандарти при предоставяне на тези услуги.
- Ефективност на административните процедури по Закона за закрила на детето, Закона за социалното подпомагане, Закона за интеграция на хората с увреждания.
- Равен достъп на децата до качествено образование и подготовка, с оглед на пълноценна социална реализация.
- Ефективност на мерките за защита на децата от насилие, злоупотреба и други форми на експлоатация.
- Посредничество за подобряване на междуинституционалния диалог за защита на интересите и правата на децата.
- Съдействие за усъвършенстване на системата от правни норми, регулатори правото на детето за представителство в съдебни и административни процедури.
- Степен на информираност на обществото за правата на децата и тяхното зачитане и на публичния образ на детето в медиите, и ролята на институцията на омбудсмана в този процес като граждански контролен механизъм.
- Сътрудничество с УНИЦЕФ, включително с писмено споразумение за взаимно поетите ангажименти, с акцент върху защитата на правата на децата в неравностойно положение, преодоляване на регионалните диспропорции, очертаване на ниши



на бедност при групи деца у нас и др.

- Създаване на капацитет в общините във връзка с децентрализацията на услугите за деца в областта на детските права и предоставянето на социални услуги.

### ***Насърчаване на толерантността, като необходимо условие за зачитане на правата на хората.***

Акцент в дейността на омбудсмана през 2007 г. ще бъде и насърчаването на толерантността и усилията за пресичане на дискриминационните прояви и употребата на „езика на омразата“ в публичното пространство, съгласно изискванията на Препоръка № 20 от 1997 г. от Комитета на министрите до страните-членки относно „езика на омразата“ и в контекста на практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург.

Омбудсманът ще провежда конкретни самостоятелни инициативи или съвместно с други държавни институции и неправителствени организации за насърчаване на културата на толерантност в отношенията и в публичното говорене.

Необходимо е да се осъществява и наблюдение за спазването на законите, както и върху изпълнението от страна на съответните органи на ангажиментите на България по Международната конвенция на ООН за премахване на всички форми на расова дискриминация, Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, директивите на Европейския съюз и препоръките на Съвета на Европа в областта на правата на човека и борбата с расовата омраза, ксенофобията, антисемитизма или други форми на дискриминация или омраза, основаваща се на нетолерантност.

#### **Основни направления:**

- Организиране на дискусии, посветени на европейските практики, за моделите на поведение и пресичане на езика на омразата в публичното пространство.
- Изготвяне и разпространение на радио, телевизионни и печатни материали по темата.

- Засилване на взаимодействието с Комисията за защита от дискриминацията в областта на превенцията и популяризирането на добри практики за недопускане на дискриминация, особено от страна на държавните или общински органи и техните администрации по отношение на гражданите.
- Подписване на Протокол за взаимодействие с Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси към Министерския съвет, предвиждащ организирането на конкретни съвместни дейности за насърчване на между-етническата и религиозна толерантност.
- Специално внимание върху дейността на Съвета за електронни медии с оглед ролята му за спазването на изискванията на Закона за радио и телевизия и Препоръките на Съвета на Европа срещу „езика на омразата“, във всички ѝ форми на медийно изразяване, които разпространяват, подтикват, насърчават или оправдават расова омраза, ксенофобия, антисемитизъм или други форми на омраза, основаващи се на нетолерантност, включително: нетолерантност, изразяваща се в агресивен национализъм и етноцентризъм, дискриминация и враждебност към малцинствата, преселниците и имигрантите.

### ***Взаимодействие на регионално равнище по проблемите на гражданските права и доброто управление.***

Взаимодействието на институцията на омбудсмана с органите на местното самоуправление е важен приоритет, с оглед на факта, че голяма част от жалбите на гражданите са свързани с техни спорове с общински структури или, чието решение зависи от местните власти. Тези отношения ще се задълбочават с развитието на процеса на децентрализация. В тази връзка е наложително установяването на механизъм за едновременно действие с общините, както директно, така и посредством Националното сдружение на общините в Република България. Необходимо е взаимодействие между националния омбудсман и местните и специализирани обществени посредници, което ще изостри гражданския контрол



Върху работата на местните и специализирани администрации. Наред с това следва да бъде усъвършенствана законодателната уредба, с оглед осигуряването на по-големи гаранции за самостоятелността на местните обществени посредници и нормативно уреждане на връзките им с националния омбудсман.



#### **Основни направления:**

- Изготвяне и изпълнение на Стратегия за взаимодействие на омбудсмана с органите на местното самоуправление, местните и специализирани обществени посредници.
- Провеждане на регионални срещи в областните центрове с представители на местните власти от областта, с местни-

те обществени посредници и неправителствения сектор, на които да се положат основите за създаването на Регионалните съвети за взаимодействие (съгласно чл. 15 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана).

- Съвместно с Националното сдружение на общините в Република България организиране на национална среща, на която да се обсъдят конкретни идеи за взаимодействие, въвеждането на препоръките на омбудсмана във вътрешно-административни правила на общините за работа при проверки на омбудсмана и се подпише Протокол за взаимодействие.
- Организиране на обучителни курсове за служителите на омбудсмана и местните обществени посредници.
- Разработване и публикуване на информационни материали за взаимодействието на омбудсмана с органите на местната власт и местните обществени посредници.
- Изработване и приемане на изменения в Закона за омбудсмана и Закона за местното самоуправление и местната администрация, с които да се гарантира финансовата самостоятелност на местните обществени посредници и работата им под методическото ръководство на националния омбудсман.
- Изработване на Правила за взаимодействие на националния омбудсман с местните и специализирани обществени посредници, които след обсъждане да бъдат утвърдени с акт на омбудсмана.

### ***По-нататъшно утвърждаване на публичността в дейността на омбудсмана.***

Публичността е в самата дефиниция на институцията на омбудсмана и пронизва цялата ѝ дейност.

#### **Основни направления:**

- Българският омбудсман се ръководи от разбирането, че публичността в работата на институцията означава не само информиране на обществото, но и достъп на гражданите до



информация. Ето защо, ще продължи неговата вече утвърдена практика публично да огласява резултатите от проверки по жалби и сигнали, констатациите и оценките си за административното поведение на държавните и общински органи. Това е силно средство за поправително въздействие в случаите на лоша администрация.

- Омбудсманът, в активно сътрудничество с медиите, ще участва и ще задава теми за предавания и публикации, които дават кураж на гражданите честно и смело да поставят своите недоволства от проявите на лоша администрация.
- Омбудсманът поставя специален акцент върху издателската политика, която законът изисква от него, като елемент на публичния характер на институцията. На тази основа, ще бъдат изготвяни и разпространявани по подходящ начин редица информационни материали и издания, насочени към разясняване на правата на гражданите, представяне на европейските практики и на правото на добро управление, като основно право на човека.

## **СЕКТОРНИ** политики

### ***Подобряване на административното обслужване и достъп до информация от публичните институции.***

#### **Основни направления:**

- Оценка на спазването на Европейския кодекс за добро поведение на администрацията.
- Развитие на механизмите за взаимодействие с администрациите на централно и местно ниво.
- Акцент върху методите и практиката на посредничеството при разследване по конкретни жалби на граждани.
- Контрол за изпълнението на препоръките на омбудсмана, свързани с възстановяване на нарушени права.
- Мотивиране на административните органи да разработят и приемат вътрешни правила за работа по проверките, препоръките и предложенията на омбудсмана.
- Съдействие за достъп до Европейския кодекс за добро поведение на администрацията като полезен инструмент в работа-

та на администрацията и източник за гражданите за техните права за добро административно обслужване.

- Огласяване на примери на лоша администрация.

### ***Защита на правата на гражданите в областта на социалното подпомагане.***

#### **Основни направления:**

- Възприемане на посредничеството като основен способ за възстановяване на правата на гражданите.
- Участие в работни групи при подготовката на нормативни актове в социалната сфера.
- Наблюдение на предложения и законопроекти в сферата на социалната закрила.
- Активен диалог с отговорните институции за бързо преодоляване на очертани проблеми в обслужването на гражданите и достъпа им до социална закрила.

### ***Защита на правата на хората с увреждания и прилагане на механизми за активна социална интеграция.***

#### **Основни направления:**

- Наблюдение, оценка и препоръки за създаване на достъпна среда за хората с увреждания.
- Активно взаимодействие и партньорство с неправителствените организации на и за хора с увреждания и държавните органи.
- Спазване на правата на хора с увреждания в домове, центрове и специализирани предприятия за хора с увреждания.



- Участие в работни групи при подготовката на нормативни актове, свързани с правата на хората с увреждания.
- Промяна на негативните нагласи в обществото към хората с увреждания като един от най-ефективните способи за преодоляване на изолацията.
- Организиране на тематични срещи с организации на и за хора с увреждания по повод нарушени и застрашени права.

### ***Защита на трудовете и осигурителни права.***

#### **Основни направления:**



- Активно взаимодействие и партньорство с организациите на работодателите, на работниците и служителите и държавните органи.

- Акцент върху посредничеството при решаване на жалби и сигнали на граждани.

- Гарантиране на правата на работниците и служителите чрез бърз съдебен процес при трудови спорове - позиция на омбудсмана по не-

обходимостта от създаване на трудови съдилища и възможността трудовете спорове да са предмет на двуинстанционно производство.

- Участие в работни групи при подготовка на нормативни актове в областта на трудовото и осигурително законодателство.

- Създаване на рубрика за консултации по подходящ начин по проблеми, свързани с трудовите и осигурителни права на гражданите.
- Преодоляване на прекомерната търпимост на гражданите и институциите с нарушаването на трудовите и осигурителните права.

### ***Защита на правата на гражданите, свързани с опазването на околната среда.***

#### **Основни направления:**

- Възстановяване на общественото обсъждане като елемент от процедурите за вземане на административни решения. Изготвяне на проекти за нормативни промени.
- Създаване на ясен механизъм за включване на възможно по-широк кръг неправителствени природозащитни организации при обсъждане и решаване на екологични въпроси.
- Контрол върху спазването на принципите, обхвата и конкрет-



ната екологична защита в програмата за опазване на околната среда „Натура 2000“ и в програмата за устойчиво развитие на селските райони „Лидер“ за наличие на бюрокрация или корупция в определянето на бенефициенти.

- Постигане на ясни гаранции как изразеното обществено мнение ще бъде отчетено при взимането на административно решение.

### ***Равен достъп до образование и осигуряване на качествено образование.***

#### **Основни направления:**

- Оценка на текущото изпълнение на Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищно възпитание (2006 – 2015 г).
- Ефикасно взаимодействие и партньорство с Министерство на образованието и науката и неправителствените организации ангажирани с проблемите на образованието.
- Участие на представители на институцията на омбудсмана при предстоящото разработване на система от мерки за реинтегриране на вече отпаднали от училище деца и стартиране на пилотните училища “Втори шанс”.
- Осигуряване на достъп до образование на ученици и студенти със специални образователни потребности и десегрегация на ромските училища.
- Организиране на семинар за осъзнаване на ролята на началния учител за приобщаване и интегриране на уязвимите малцинствени групи.
- Оценка на извършваните промени в образователната структура.

### ***Правата на гражданите и системата на здравеопазването.***

#### **Основни направления:**

- Формиране на работна група от авторитетни специалисти, чиято първоначална задача да бъде изготвянето на експертен доклад за състоянието и слабостите в управлението на сис-





темата на българското здравеопазване. Този експертен доклад ще послужи за база омбудсманът да формулира свои позиции, а при необходимост, според констатациите и изводите в него, да отправя и препоръки до правителството и парламента и дори да внесе в НС специален доклад по тези проблеми.

- Нормативно регламентиране на правата на пациента - свързани с достъпа до медицинска помощ, в това число и до спешна помощ, правото на информация на пациента за естеството на заболяването, за прогнозата и методите на лечение, с условията при които се лекува болния, с конфиденциалността на информацията за болния, с евентуална увреда на болния и правото на обезщетение при тези случаи, с начина на осъществяване на контрол за спазването на правата на пациента.
- Преодоляване на драстичното нарушаване на правата на гражданите

даните, свързано с определяне на намалената работоспособност от органите по експертизата на работоспособността.

- Гарантиране на правата на гражданите за достъп до медицински услуги, както и правото на качествени медицински услуги.

***Защита правата на потребителите, свързани с обществени услуги, като електроснабдяване, отопфикация, ВиК и пр.***

**Основни направления:**

- Провеждане на срещи с ръководителите на фирмите, на които е предоставено извършването на такива обществени услуги за запознаване с дейността на институцията и създаване на действен механизъм за съобразяване с препоръките на омбудсмана.





- Изготвяне и разпространение на брошура за потребителските права.
- Формиране на кръг от външни експерти, който да увеличи капацитета за работа по индивидуални жалби и сигнали в тази област, извършване на проверки на място и пр.

### ***Независим контрол на омбудсмана за спазване на правата на човека в пенитенциарната система.***

С подписания през 2006 г. от министъра на правосъдието и от омбудсмана Протокол, на националния омбудсман и упълномощени негови представители се предоставиха редица конкретни възможности и механизми за контрол, които не са предвидени пряко и 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 приемни на омбудсманската институция в пенитенциарните заведения;
- разпространяване на изданията на омбудсмана в местата за лишаване от свобода.

На тази основа, омбудсманът прие план за действие, който предвижда следните **основни направления**:

- Постоянен мониторинг на действащата нормативна уредба и съответствието ѝ с международните стандарти при третирането на лишените от свобода и задържаните под стража.
- Разширяване на гражданския контрол върху спазването на европейската Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, Европейската конвенция за предотвратяване на

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

За целта ще се използват оптимално възможностите на Закона за омбудсмана, взаимодействието с граждански организации, централни и местни медии, наблюдателните комисии към общинските съвети и общинските обществени посредници. Усилията в това направление трябва да доведат до постепенно, но не бавно, заместване 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. На тях ще се обръща внимание предимно на:
  - подобряване на условията на живот на изтърпяващите наказание лишаване от свобода и задържаните под стража;
  - недопускане на унизително, жестоко или нечовешко отнасяне към тези граждани, като и между тях самите;
  - разширяване на възможностите за общообразователно обучение и трудова дейност;
  - предотвратяване и прекратяване на корупцията в пенитенциарните заведения и арестите и др.
- Най-дейно участие при разработването на проекти за нормативни актове, свързани със защитата на правата на човека в пенитенциарните заведения и арестите.
- Изготвяне и публично представяне на доклад за констатациите и препоръките на омбудсмана, свързани с неговите проверки за спазване на правата на човека в пенитенциарната система.
- Самосезиране на омбудсмана в случаи на нарушаване на междуна-

родните стандарти и българското законодателство при третирането на лишени от свобода или задържани под стража.

- Разглеждане на индивидуални жалби и сигнали за нарушения на правата на човека в пенитенциарната система.

### ***Наблюдение и предложения за усъвършенстване на дейността на съдебната администрация.***

#### **Основни направления:**

- Формиране на група от експерти по проблемите на съдебната администрация.
- Изготвяне на конкретни препоръки до органите на съдебната власт, Висшия съдебен съвет и Министерството на правосъдието на базата проверки по жалби и сигнали на граждани.

## ***ВЪТРЕШНО АДМИНИСТРАТИВНИ политики – развитие на административния капацитет***

По-нататъшното развитие на административния капацитет е насочено към утвърждаване на публичността и авторитета на институцията на омбудсмана като застъпник за правата на гражданите. Подчертано значение за това има и:

- По-нататъшното разгръщане на функцията по самосезиране на омбудсмана по случаи с висока обществена значимост, когато не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите.
- Развитие на посредническата функция на омбудсмана (по чл. 19, ал. 1, т. 5 от Закона за омбудсмана и раздел V от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана) при решаване на спорове и конфликти на гражданите с администрацията и лицата, които предоставят обществени услуги.

**Основни направления** в развитието на административния и експертен капацитет на институцията са:

- изграждане на специализирани групи от изтъкнати външни експерти по конкретни въпроси. В това отношение, ом-

будсманът изхожда от принципното разбиране, че в своята дейност трябва да се обляга не само на експертния капацитет на своята администрация, но и на широк кръг изтъкнати специалисти, общественици и граждански активисти, чието компетентно ангажиране с експертно мнение, анализ или разработка по теми, стоящи на вниманието на институцията, дава още по-солідна база за неговите становища и препоръки.

- по-нататъшно подобряване на организацията на работа по индивидуални жалби и внедряване на окончателния вариант



на публичния регистър. Акцент върху развитие на проверките по жалби до степен да се излезе „извън кориците“ на преписката и да се акцентира повече на посредничеството, проверките на място и прекия контакт с жалбоподателя и ведомството, срещу което е оплакването. Планиране на ра-

ботата по отделните жалби като възможност за избор на най-ефикасния способ за решаване на конкретното оплакване. Създаване на система за споделяне на добри практики при решаване на жалби.

- създаване на експертни възможности в администрацията на омбудсмана на България за наблюдение за спазването на правото на Европейския съюз на различните нива на държавна власт, в съзвучие с разбирането на Европейския омбудсман, което се основава на принципа на субсидиарността.
- обучение за усъвършенстване на уменията на експертите за успешно решаване на спорове и превенция на конфликтите.
- продължаване на обучението за развитие на умения за работа с граждани и институции.
- успешно изпълнение на задачите, произтичащи от съвместния проект с омбудсмана на Холандия и финансирани от холандската програма MATRA, насочен към развитие на институционалния капацитет на българския омбудсман.
- укрепване на връзките с Европейския омбудсман, международните и европейски мрежи на омбудсманите и други международни организации за защита на човешките права.
- разработване и изпълнение на проекти, финансирани от Европейския съюз и международни организации, насочени към развитието и утвърждаването на българската омбудсманска институция и към задълбочаване на практическото взаимодействие и обмяната на опит със сродни институции.
- преместване в по-широка и пригодна за административни нужди сграда. Заедно с това – организиране на постоянно действащ клуб на омбудсмана, като място за обществени дискусии, тематични обсъждания, целеви контакти с институциите и представители на научните среди и на обществеността.



## *В КРАЯ като в началото*

Българската омбудсманска институция възприема членството на България в Европейския съюз като свой нараснал дълг за защитата на човешките права. Става дума за ново съзнание и за ново измерение на отговорността - и на управлението на държавата, и на омбудсмана, като правозащитна институция. Защото сме свидетели на уникален факт в развитието на обществото и на концепцията за гражданските права въобще. За първи път Европейският съюз обогати поколенията на човешките права и преди няколко години включи в своята система правото на човека на добро управление, правото на гражданина да изисква и да получава добро административно обслужване. И това е основно право, както изрично е посочено в Хартата на Европейския съюз за основните права.

Политиката на добро управление не се свежда обаче само до доброто административно обслужване. Изисква се и реално гражданско участие в управлението на всички нива, прозрачност в институциите и законодателния процес и ефикасни антикорупционни механизми. И над всичко това стои принципът, че върховенството



на закона трябва да се съчетава с върховенството на правата на човека. Само по този начин ще се гарантира, че държавата зачита личността и нейното достойнство; че хората, които спазват правилата ще имат своята опора в държавата, а онези, които нарушават правата и вредят на обществения интерес ще бъдат справедливо санкционирани.

Омбудсманът на Република България подчинява цялата си дейност на принципното разбиране, че политиката на добро управление означава власт на правата на човека. Те са изкачени до ранга на най-висшата ценност в модерния свят и никакво посегателство върху тях не е допустимо. Дълг на всяка администрация е да зачита и да гарантира човешките права. А на омбудсманът - да се противопоставя на нехайната и лоша администрация, което значи - на лошото управление.

За да се превърща в обществена реалност посланието на българския национален омбудсман - „Светлина, а не сянка върху правата на човека“.

Януари 2007 г.



Гиньо Ганев

Омбудсман на Република България

## БЕЛЕЖКИ



A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.



## БЕЛЕЖКИ

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

## БЕЛЕЖКИ



A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.



## БЕЛЕЖКИ

A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.

## БЕЛЕЖКИ



A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.



## БЕЛЕЖКИ

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

