

ФИГУРАТА НА ОМБУДСМАНА И МЯСТОТО МУ В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

Кристина Пейкова

Студент III курс, Юридически факултет
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Анотация: Омбудсманът е фигура, която възниква на правната сцена за пръв път в Швеция през 1713г. В България едва в началото на XX в. тази фигура намира своето място в правния ред с изготвянето на Закона за омбудсмана¹, а след това и със закрепването на института в Конституцията на Република България. Омбудсманът е обществен защитник, независим гарант за правата, законните интереси и свободите на гражданите, както и за осигуряването на ефективността и правомерността на административната дейност.

Ключови думи: омбудсман, обществен защитник, административен процес, Закон за омбудсмана, Правилник за организацията и дейността на омбудсмана, Административно-процесуален кодекс²

THE FIGURE OF THE OMBUDSMAN AND HIS PLACE IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Kristina Peikova

Student, Faculty of Law
Plovdiv University

Abstract: The Ombudsman is a figure that appears for the first time on the legal stage in Sweden in 1713 year. In Bulgaria, only at the beginning of the 20th century, this figure found its place in the legal order with the drafting of the Ombudsman Act, and then with the consolidation of the institution in the Constitution of the Republic of Bulgaria. The Ombudsman is a public defender, an independent guarantor of the rights, legitimate interests and freedoms of citizens, as well as of ensuring the effectiveness and legality of administrative activities.

Key words: ombudsman, public defender, administrative procedure, Ombudsman Act, Regulations on the Organization and Activities of the Ombudsman, Administrative Procedure Code

1. Въведение

Омбудсманът е важна институция с дълга история, която играе съществена роля в демократичните общества, създадена и функционираща като независим защитник на правата и интересите на гражданите, когато те биват нарушавани от органите на властта. Въпреки че, съществуването на фигурата на омбудсмана датира още от XVIII век, съвременният омбудсман има още по-големи възможности във връзка със законоустановените му право-

¹ Административнопроцесуален кодекс, обн., ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., посл. изм. от 8 декември 2023 г.

² Закон за омбудсмана, обн., ДВ, бр. 48 от 23 май 2003 г., посл. изм. от 2 април 2024 г.

мощията, и то не само свързани със защитата на индивидуалните права, но и с подобряването на взаимодействието между гражданите и публичните институции. В България тази институция съществува както на национално, така и на местно ниво. Правомощията на омбудсмана във връзка с административния процес гарантират в по-голяма степен защитата на интересите на гражданите и осигуряването на ефективността и законосъобразността на административната дейност. В тази статия ще бъде разгледано възникването и историческото развитие на фигурата на омбудсмана, релевантната правна уредба в Република България и ролята на омбудсмана в административния процес.

2. Историческо развитие и правна уредба

В основата на института на омбудсмана в световен мащаб стои концепцията за развитието на човешките права и стремежът към по-добрата им защита. Постоянният прогрес в утвърждаването на правата на човека и на тяхното значение е резултат от постоянното им нарушаване в различна степен през вековете. Като повратна точка в историята стои Втората световна война, която бързо се разраства и се превръща в най-големия военен конфликт, носещ своя ужас и последствия, които показват на хората, че втори път това никога не трябва да се повтаря. Тази война променя изцяло света – политическите нагласи, обществените структури, създадена е и Организацията на обединените нации, чиято цел е по дипломатически път да се предотвратяват бъдещи конфликти и да насърчава международното сътрудничество.

Фигурата на омбудсмана възниква за първи път като „кралски омбудсман“³ през 1713г. в Швеция, като и самият термин „омбудсман“ има шведски произход⁴, но по-широкото развитие на института е характерно за последните десетилетия на XX и началото на XXI в. В България след разпадането на тоталитарния строй в края на 80-те години на XX в. се предприемат множество стъпки за изграждане на демократично общество и утвърждаване на правовата държава. В годините на преход се забелязва усложняване на отношенията между гражданите и държавната администрация, като това се дължи вече на стремежа към съчетаване на публичния с частния интерес. Точно тогава се заражда още по-голяма нужда от едно трето лице, което да бъде посредник в тези отношения и да се ползва с авторитет пред държавните органи. Отчитайки тези обстоятелства и благодарение на спечелен проект с подкрепа на програмата ФАР⁵, през 1997г. в четири български общини се въвежда такава фигура на посредник, но липсата на конкретна правна уредба на института прави трудно и самото му функциониране.

Приоритет на България преди приемането ѝ в ЕС са ефективното противодействие срещу незаконна намеса на държавата и нейните органи в личната сфера на гражданите и зачитането на правата и свободите на личността, като въвеждането на правен институт като този на омбудсмана е едно от средствата, което да противодейства срещу произвола

³ Цанков, В. Омбудсманът (Общественият посредник) в Република България, БАН София – 2004, с. 12 – 47 (Tsankov, V. Ombudsmanat (Obshtestveniyat posrednik) v Republika Bulgaria, BAN Sofia – 2004, s. 12 – 47)

⁴ *ombudsman* от шведски означава посредник

⁵ PHARE – една от трите програми на ЕС за подпомагане на държавите от Централна и Източна Европа при подготовката им за присъединяване към Съюза.

на администрацията. В XXXIX Народно събрание биват внесени три различни законопроекта за уредбата на фигурата на омбудсмана, като всички са приети на първо четене и след това обединени в един общ проект. Така Законът за омбудсмана е приет на 8-ми май 2003г. и влиза в сила от 01.01.2004 г. В приетия закон не е имало уредба за т. нар. „местен омбудсман“ – обществен посредник на ниво община, но след предприети промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация през юли 2003г.⁶ и тази фигура вече е факт в нашето законодателство.

3. Правна уредба

На първо място, от 2006 г. насам фигурата на омбудсмана е конституционно застъпена в чл. 91а от Конституцията, който в своята първа алинея предвижда, че: „Народното събрание избира омбудсман, който се застъпва за правата и свободите на гражданите“, а във втората изрично е посочено, че неговата дейност и правомощия се уреждат с отделен закон – Закон за омбудсмана (ЗО), в сила от 2004 г. По този начин се набляга върху важноста на института и неговата функция в обществото.

Дейността на омбудсмана е публична, като при изпълняването ѝ той е независим и се подчинява само на Конституцията, законите и ратифицираните международни договори, по които България е страна, и се ръководи от личната си съвест и морал – чл. 3, ал. 1 и чл. 5 ЗО. Затова и в разпоредбата на чл. 9 ЗО е застъпено разбирането, че омбудсманът трябва да бъде български гражданин, завършил висше образование, който да притежава високи морални качества и да има доказан опит в сферата на правата на човека. Това ще му помогне да взима най-правилните решения и да бъде от най-голяма полза за гражданите в процеса на защита на техните права и интереси. Дейността си омбудсманът осъществява и въз основа на правилник⁷, който той сам изготвя и след това изпраща за одобрение в Народното събрание.

Според ЗО омбудсманът се избира от Народното събрание с обикновено мнозинство от гласувалите народни представители в условията на явно гласуване. Мандатът му е 5 години и може да бъде преизбиран за тази позиция само още един път, като докато изпълнява длъжността си, той се ползва с имунитет на народен представител. За подпомагане на неговата дейност и по негово предложение парламентът избира и заместник – омбудсман. Длъжността на омбудсмана и на заместник – омбудсмана е несъвместима с всяка друга държавна длъжност – по управление в търговско дружество или юридическо лице с нестопанска цел, както и с членство в политическа партия или синдикална организация. За извършване на своята дейност към омбудсмана работи и администрация, която се ръководи от главен секретар – чл. 10, ал. 1 ПОДО, като към нея се създава приемна⁸. Омбудсманът може да формира и различни консултативни съвети, които да му помагат при изпълняването на правомощията му.

⁶ Въвежда се нова разпоредба – чл. 21а, която дава основни насоки относно правния статут и дейността на обществения посредник.

⁷ Сега действащ е Правилникът за организацията и дейността на омбудсмана (ПОДО), обн. 18.09.2012 г., който отменя първия Правилник за организацията и дейността на омбудсмана, обн. 2005 г.

⁸ В последните години се наблюдава ръст в броя на гражданите, които са потърсили съдействието на омбудсмана чрез неговата приемна – статистика за 2020г.-2023г. в Графика № 2 на с.21 от Годишен доклад за дейността на омбудсмана през 2023 г.

При промените на КРБ от 2023 г. омбудсманът или неговият заместник са едни от лицата, които, ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът може да назначи като служебен министър – председател. В такава хипотеза ще последва прекъсване на правомощията им само за периода, в който са назначени на длъжността, като след освобождаването им продължават мандата, за който са избрани. В момента обаче тече конституционно дело № 38 от 2024 г., което е образувано с искане за установяване на противоконституционност на второто изречение на чл. 99, ал. 5 от КРБ, изброяващо именно кои лица могат да бъдат избрани за служебен министър-председател.

4. Дейност на омбудсмана

Основната дейност, с която се занимава омбудсманът, е свързана с приемането и разглеждането на жалби и сигнали и извършването на проверки по постъпилите такива, за нарушения на права и свободи от органите на управление или техните администрации, от лицата, предоставящи обществени услуги, както и от частноправни субекти чрез техни действия или бездействия. За да се обърне едно лице към омбудсмана, е достатъчно да смята, че държавните органи при осъществяването на функциите и правомощията си накърняват права или свободи или не създават нужните условия за тяхното зачитане. В тези случаи омбудсманът посредничи между засегнатите лица и нарушителите на техните права за преодоляване на проблема и за помиряване на техните позиции. При осъществяване на своите правомощия във връзка с жалби и сигнали той има право да получи навременна информация от органите на управление на национално и местно ниво и техните администрации, както и от физическите и юридическите лица (чл. 6 от ЗО).

Правото за подаване на жалби и сигнали пред омбудсмана е уредено в чл. 24 от ЗО. Такова имат всички физически лица, като не се предвиждат никакви ограничения относно гражданство, пол, политическа принадлежност или религиозни убеждения. Изброяването е с цел да се покаже, че правата, свободите и законните интереси, предоставени на лицата със закон, макар и не напълно еднакви по обем с оглед гражданството, имат еднаква тежест и заслужават предоставянето на еднакви възможности за тяхната защита. Освен гражданите и чужденците, представители на юридически лица също имат това право, но те трябва да са специално създадени в обществена полза и предмет на дейността им да е защита на правата на човека. Жалбите и сигналите могат да бъдат устни, които трябва да се протоколират, както и писмени. Могат да се подават лично или чрез някое от обичайните средства за съобщения, като анонимни сигнали, както и такива за нарушения, извършени преди повече от 2 години, не се разглеждат от омбудсмана. Но, по аргумент от чл. 38, ал. 2 от ПОДО, когато общественият защитник действа по своя инициатива, може да осъществи проверки и относно нарушения, които са извършени преди повече от две години.

През 2023 г. в администрацията на омбудсмана биват регистрирани 848 жалби и сигнали, отнасящи се до правото на добро управление и добра администрация, 823 от които приключват с проверки, като половината от тях са оплаквания на граждани, насочени към кметовете на общини, райони и кметства, кметски наместници и съответните им администрации⁹.

⁹ Графика № 32 на 212 с. Годишен доклад за дейността на омбудсмана през 2023 г.

Освен когато е сезиран, омбудсманът може да предприема действия и по свой почин, когато констатира, че неговата намеса е необходима с оглед зачитането на правата и свободите на гражданите. Може да прави предложения, свързани с промяна на нормативната уредба във връзка с правата и свободите на гражданите, да дава и становища на Народното събрание и Министерския съвет по законопроекти в тази област, а също така и да прави предложения и препоръки за подписване и ратифициране на международни актове, свързани с правата на човека. Има право да изразява публично мнение и становища, включително в средствата за масово осведомяване. Конституцията в разпоредбата на чл. 150, ал. 4 предоставя възможността на омбудсмана да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават правата и свободите на гражданите¹⁰.

Във връзка със споменатото правомощие обаче не трябва да се прави грешният извод, че щом омбудсманът има правомощия, свързани с контрола върху законите с оглед на тяхната конституционносъобразност, *per argumentum a fortiori* има и правото да оспорва подзаконови нормативни актове. В публичното право няма място за прилагане по аналогия или чрез аргумент от по-силното основание, тъй като нормите са императивни и действат максимата „всичко, което не е изрично позволено, е забранено. Административнопроцесуалният кодекс предвижда със специална разпоредба – чл. 186, кои субекти имат право да оспорват нормативните административни актове и омбудсманът не е сред посочените, което смятам, че е пропуск в законодателството. *De lege ferenda*, ако на омбудсмана му се признае такова право на оспорване, ще може в още по-голяма степен, на всички нива, да се предвиди добра защита на правата, интересите и свободите на гражданите.

Общественият посредник на ниво община, който се избира и освобождава от Общинския съвет за конкретната община с мнозинство 2/3 от всички общински съветници, съдейства за спазването на правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация. За организацията на работата и цялостната му дейност Общинския съвет трябва да приеме правилник.

На ниво Европейски съюз съществува и фигурата на т. нар. Европейски омбудсман, който се назначава от Европейския парламент също за мандат от 5 години. Той е орган, компетентен да получава жалби от всеки гражданин на Съюза или всяко физическо или юридическо лице, с пребиваване или седалище на територията на някоя от страните членки, относно лошото администриране и действията на институциите, службите или агенциите на ЕС. Омбудсманът извършва разследвания по свой почин или въз основа на жалба и когато установи нарушение на някой от органите или останалите институции на Съюза, той ги сезира, като им се дава 3-месечен срок за представяне на становище¹¹.

5. Омбудсманът и административният процес

Както е посочено и в Решение № 660 от 14.01.2011 г. по адм.д. № 8268/2010 г., III отд. на ВАС, омбудсманът не е административен орган по смисъла на § 1 от ДР на АПК, защото не

¹⁰ Най-общо правомощията на омбудсмана са изброени в чл. 19 от ЗО и в чл. 9 от ПОДО, като в отделни закони има и други негови правомощия.

¹¹ чл. 228 от Консолидирания текст на Договора за функциониране на Европейския съюз

принадлежи към изпълнителната власт, няма властнически правомощия и не изпълнява административна дейност“. Омбудсманът като независима и външна за администрацията институция служи за осъществяване на допълнителен контрол върху нея, като съдейства за отстраняване на неправомерни или несправедливи нейни действия. Както вече бе споменато и изведено от разпоредбата на чл. 19 ЗО, омбудсманът може да действа по своя инициатива, когато констатира, че „не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите на гражданите“ и по този начин може да вземе отношение във връзка с административната дейност и да бъде важен фактор за въздействие върху изпълнителната власт в посока защита правата на гражданите.

По аргумент от нормата на чл. 24, ал. 1 АПК, омбудсманът може по своя инициатива да започне производство по издаване на индивидуален административен акт в предвидените в закона случаи. Такива са случаите на чл. 19 ЗО, когато, за да се създадат нужните условия за защита правата на гражданите, е необходимо да бъде издаден именно индивидуален административен акт. Такъв може да е нужен и с цел възстановяване на вече нарушени права и свободи. Прокурорът също е фигура, която може да инициира издаването на индивидуален административен акт при наличие на предвидени в закона хипотези. Разликата между двамата в случая е, че прокурорът има правото по чл. 24, ал. 1 АПК само при наличие на важен държавен или обществен интерес, докато на омбудсмана това право е признато и при защита на индивидуалния интерес на дадено лице¹².

Друга причина лице да предпочете да се обърне към омбудсмана, когато мисли, че негови права и свободи са накърнени от администрацията, несъмнено е авторитетът, с който той се ползва пред останалите институции. При него постъпват толкова жалби и сигнали от лица именно със съзнанието, че със своите правомощия той може да реализира по-добра защита на правата им, отколкото те сами биха могли да постигнат¹³. В допълнение на това самото им подаване е достъпно, тъй като по правило е безплатно. Също при извършването на проверка, независимо дали е направена въз основа на подадена жалба или сигнал или по негова инициатива, омбудсманът е свободен в преценката си какви методи и форми да използва при разследването, подходящи за конкретния случай за достигане колкото до обективната истина, а не действия по строго регламентирани процесуални правила, които да го ограничават. В края на проверката въз основа на информацията, която е събрал, той може да установи, че е налице законовото основание, което в чл. 24, ал. 1 АПК е поставено като условие за поемане от него на инициатива за издаване на индивидуален административен акт.

Второто правомощие на омбудсмана, тясно свързано с административния процес, е във връзка с инициативата му по възобновяване на производство по издаване на административни актове, които вече са влезли в сила и не са били оспорени по съдебен ред (индивидуални и общи) по глава седма от дял втори на АПК. В чл. 100 АПК е посочено, че при съществено нарушение на някое от изискванията на законосъобразността на акта (чл.

¹² Лазаров, К., Тодоров, И. Административен процес, С., Сиела, 2022 г., с. 212 – 213 (Lazarov, K., Todorov, I. *Administrativen protses*, S., Siela, 2022 g., s. 212 – 213)

¹³ Графика № 7 на с. 27 от Годишен доклад за дейността на омбудсмана през 2023 г. за броя граждани, получили съдействието на омбудсмана в периода 2020 – 2023 г.

99, т. 1 от АПК) възобновяване на административното производство може да се извърши само по инициатива на административен орган или по предложение на съответния прокурор или на омбудсмана, като в този случай страна по производството не може да поиска възобновяване. В тази хипотеза омбудсманът разполага с тримесечен срок от влизането в сила на акта, за да поеме инициатива по възобновяване на производството.

Националният омбудсман има правото да подава и предложения и сигнали по глава осма от АПК. Предложения може да направи до орган за усъвършенстване на организацията и дейността му или за решаване на конкретни въпроси от компетентността му, а сигнали може да подава за злоупотреби с власт, лошо управление на държавното или общинското имущество или за други действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, които засягат правата и законните интереси на лицата. Освен в АПК също и в Правилника за организацията и дейността на омбудсмана е предвидена възможност за омбудсмана да прави становища, препоръки и предложения, когато намери за необходимо, относно извършването или преустановяването на определени административни действия, за възстановяване на нарушени права и свободи на гражданите, за отстраняване на причините и условията, които предпоставят нарушаването им, но и за насърчаването и защитата им, както и за отстраняване на прояви на лошо администриране и за цялостно подобряване на работата на администрацията.

Омбудсманът няма правомощието да отменя самите административни актове, но неговата задача е да убеди административния орган да вземе мерки срещу своята незаконосъобразно или нецелесъобразно действаща администрация и да отмени въпросните актове, с които се накърняват правата на хората, или да вземе други мерки за осигуряването и защитата им. Все пак правото на добро държавно управление и свързаното с него право на гражданите да получават добро административно обслужване е сред основните права съгласно Хартата на основните права на Европейския съюз, като независимата фигура на омбудсмана е в състояние да бъде един наистина сполучлив коректив в насока осигуряването и защитата на това право.

По аргумент от разпоредбите на чл. 276, ал. 2 и чл. 274, ал. 3 АПК, омбудсманът може да инициира започването и да бъде страна по изпълнителното производство във връзка с изискуемите задължения, породени от влезлите в сила или подлежащи на предварително изпълнение индивидуални и общи административни актове, решения, определения и разпореждания на административните съдилища, споразумения пред административните органи или пред съда, административните договори и от други изпълнителни основания, предвидени в закон.

6. Заключение

Като независима институция омбудсманът разполага с голям набор от правомощия, които му дават възможност за действие в различни насоки за създаването на защитен механизъм при констатиране на нередност, свързана с незачитане на законоустановените права и свободите на гражданите. Участието на омбудсмана в административния процес, макар и той да няма никакви изпълнителни правомощия, е важно с оглед изграждане на доверие от страна на гражданите към публичните институции. Със своята дейност той прокарва демократичния контрол във областта на изпълнителната власт и играе ключова роля за гарантирането на целия правов ред и за укрепването на правната сигурност в обществото.