



МОНИТОРИНГОВ ДОКЛАД ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА ВИСШИТЕ ПРАВОЗАЩИТНИ ИНСТИТУЦИИ ПРЕЗ 2016 г.

Настоящият мониторингов доклад разглежда състоянието на двете висши правозащитни институции:

а) Комисията за защита от дискриминация, като уреден със специален закон висш и специализиран държавен орган със специфична компетентност в областта на правата на човека, и

б) омбудсманът на Република България, като висш конституционен орган, който се застъпва за правата и свободите на гражданите

I. Комисията за защита от дискриминация

Комисията за защита от дискриминация (КЗД) се конституира през 2005 г. Нейната роля, като специализиран административен орган, е да решава случаите, свързани с дискриминация и да съдейства за формиране на обществен климат, който благоприятства равенството и недискриминацията в обществото.

1. КОЛИЧЕСТВЕН АНАЛИЗ

По официално оповестени от ръководството на КЗД данни, към средата на 2016 г. броят на жалбите и сигналите е удвоен спрямо същия период на миналата година - 735 за 2016 г. срещу 380 за 2015 г.¹

Ръст се отчита и в броя образувани преписки - според данните публикувани в официалните доклади на КЗД преписките за 2012 г. са били 336 бр., за 2013 – 454, за 2014 – 452, а за 2015 – 474.

Прави впечатление, че увеличаването на броя на образуваните преписки не кореспондира с увеличен брой на жалбите и сигналите, адресирани до КЗД. Например

¹ За подробности - <https://goo.gl/bVbQXO>

от доклада за 2015 г. става ясно, че образуваните 474 преписки са на базата на 693 жалби и 86 сигнала, докато през 2011 г. в КЗД е имало образувани 362 преписки от 848 жалби. С други думи, броят на жалбите и сигналите през 2015 г. е с около 100 по-малък, отколкото през последната година от мандата на предходния състав на КЗД – 2011 г., но броят образувани преписки е с около 100 повече.

Отново от доклада на КЗД за 2015 г. може да се види, че за една година е комисията е консултирала приблизително 6000 граждани. За сравнение институцията на омбудсмана, която е със сходен бюджет, но за разлика от КЗД няма 21 регионални представителства, е консултирала над 28 000 граждани за същия период.

От всички регионални представителства на КЗД най-активна е структурата във Видин, където нейният представител отчита провеждането на 118 приемни в общини в област Видин. Това надвишава в пъти броя на приемните, провеждани от другите регионални представителства на КЗД. Същото се отнася и за броя на консултираните граждани – представителят на КЗД във Видин е консултирал 874 граждани в най-малката област в страната, като за сравнение представителят на КЗД в Пловдив е провел 129 консултации, а представителят в сравнимата по мащаби с Видин област Разград е провел едва 6 консултации за цялата 2015 г. Неравномерното разпределение на тежестта е индикация, че докато някои регионални представители се срещат с по 3-4 души на работен ден и ги консултират за дейността на КЗД, то други правят по една среща на два месеца.

Индикация за публичното присъствие на институцията в медиите са резултатите от търсене в Гугъл за периода 01.01.2016 до 04.12.2016 г. с ключов израз „Комисия за защита от дискриминация“ – дава едва 938 резултата, а с „Комисията за защита от дискриминация“ - 1570 резултата.

Относно медийните изяви на членовете на КЗД, посочени в отчета за 2015 г. - за целия отчетен период председателят и зам-председателят на КЗД са дали едва 13 интервюта и публични прояви. Съществена част от отчета за медийните изяви на КЗД е отредена на „подготовка и организиране на присъствието на репортер на заседание по преписка на КЗД“.

2. КАЧЕСТВЕН АНАЛИЗ

Критични констатации и оценки

- Наличието на случаи с висока обществена значимост, по които производствата на КЗД са прекомерно забавени, съставлява **проява на лоша администрация**.

- Създава се впечатление за **недостатъчна политическа неутралност и безпристрастност** при разглеждане на случаи, които засягат публични фигури и институции.

- На практика КЗД осъществява дейността си при твърде **ниска степен на публичност**, независимо от наличието на необходимите законови гаранции и възможности за това.

Липсва системна разяснителна кампания по проблемите на дискриминацията, както изисква действащия закон – чл. 47, т. 12 от Закона за защита от дискриминация.

- **Отсъства системна практика по самосезиране и налагане на административни санкции от КЗД за липсата на достъпна архитектурна среда за хората с увреждания.**

- **КЗД работи като съд и по процедури, които до голяма степен дублират съдебното производство по прилагане на закона, което утежнява цялата процедурата и се губи административното начало, което е заложено в закона.**

На практика идеята за бързо и улеснено административно производство, заложена в закона, съвсем не е бързо и улеснено. Не се спазват сроковете, предвидени за предварително проучване. Има преписки, по които предварителното проучване продължава 6-8 месеца. Това затруднява процеса на събиране на доказателства, усложнява работата на докладчика и на институциите, от които е необходимо да се съберат доказателства.

Показателни за посочените негативни аспекти в работата на КЗД са някои случаи с висока обществена значимост, които са разглеждани от комисията.

Така например:

✓ **Делото на зам.-министъра на отбраната Орхан Исмаилов срещу народния представител Валери Симеонов:**

Преписката е образувана в средата на октомври 2015 г. по повод изявления на Валери Симеонов в Народното събрание и в медиите, в които той остро критикува избора на Исмаилов за зам.-министър на отбраната, като го определя като опасен за националната сигурност. Пред национална телевизия Симеонов заявява: *„Въпросът е кога ще бъде спряно назначението не на калинки, а на опасни за националната сигурност насекоми.“*

Разглеждането на този случай от страна на КЗД обаче е съпроводено с редица прояви на лоша администрация и съмнения за липса на необходимата политическа неутралност. На първо място, в продължение на цели 7 месеца жалбата е на ниво проверка на фактите и обстоятелствата, в нарушение на изричното изискване на Закона за защита от дискриминация, който в чл. 59 предвижда, че проучването на фактите по преписката продължава 30 дни, а в случай на правна и фактическа сложност този срок може да бъде удължен с още 30 дни със заповед на председателя на КЗД. В конкретния случай прехвърлянето на максималния законоустановен срок от 2 месеца би могло да се обоснове евентуално с хипотезата на чл. 59, ал. 2, където се сочи, че срокът спира да тече, ако докладчикът е бил възпрепятстван при проучването си на лица, държавни или местни органи. В случая обаче, подоен аргумент трудно може да бъде възприет. След цели 7 месеца „проучване“ докладчикът по преписката си прави отвод с аргумента, че за цялото това време не е могъл да намери народният представител

Валери Симеонов и да му даде възможност да се запознае с преписката. С други думи, КЗД не съумява да намери за 7 месеца публична фигура, народен представител, чийто работен адрес е ноторно известен – сградата на българския парламент в столицата. Междувременно за 7-те месеца проучване, единственото, което КЗД е изискала като доказателство по преписка е един запис на телевизионно предаване. По време на заседанието на КЗД по същество, адвокатът на жалбоподателя Исмаилов предоставя и други медийни записи, които съставят отхвърля, оспорвайки тяхната автентичност и постановява те да бъдат изискани по служебен ред. Въпреки липсата на сложност от фактическа гледна точка, този случай продължава да „отлежава“ в КЗД вече повече от година.

✓ **Делото относно достъпността на сградата на Народното събрание.**

Това дело също е пример за случай с висока обществена значимост доколкото засяга висшия законодателен орган.

Експеримент на БНТ доведе до осъждане на Народното събрание от страна на Върховния административен път за недостъпност на сградата на парламента. През 2013 г. екип на телевизията, съвместно с гражданин с увреждане, завежда дело пред КЗД. След проточило се 1 година и половина разглеждане на преписката, КЗД отхвърля жалбата, като постановява, че от гледище на антидискриминационното законодателство няма проблем с достъпа в сградата на Народното събрание. Решението на КЗД е отменено на две съдебни инстанции - от Апелативен съд–София град и от Върховния административен съд.²

През 2015 г. Институтът за модерна политика също заведе сходна жалба за дискриминация пред КЗД относно достъпността на сграда на парламента. Въпреки наличната вече съдебна практика, която отхвърля аргументите на комисията, КЗД отново възприе становище, че създаването на достъп за хора с увреждания в Народното събрание е прекалено сложно и скъпо и не може да бъде изисквано от парламентарната институция.

II. Омбудсман на Република България

В периода на първия мандат (2005-2010 г.) институцията на омбудсмана се утвърди като значим институционален фактор за защита на гражданските права и застъпник на гражданите пред администрацията. След първоначалния силен старт, последва известен спад (2010-2015 г.), докато през настоящия мандат се наблюдава не само възстановяване на ролята на омбудсмана, но и разгръщане на посредническата

² За подробности -

<http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d6397429a99ee2afc225661e00383a86/4c7f1710388b4c73c2257f93002cffec?OpenDocument>

функция институцията по теми и проблеми, които пряко засягат правата и всекидневния живот на хората, но досега са оставали без необходимата институционална подкрепа. В същото време правят впечатление и някои случаи, в които омбудсманът излиза от територията на своя конституционен и законов мандат.

1. КОЛИЧЕСТВЕН АНАЛИЗ

За изминалата година от встъпането на Мая Манолова в длъжност:³

- жалбите и сигналите, адресирани до институцията са нарастнали двойно - 10 501 бр.;
- осезаем е ръстът на приключилите проверки - 8784 бр.
- отправени са 2379 препоръки към администрацията и доставчиците на обществени услуги;
- внесени са повече от 10 законодателни предложения и препоръки;
- изготвени са 5 специални доклада;
- внесени са 4 искания до Конституционния съд относно законови норми, които нарушават правата и свободите, представени са 4 становища по дела, образувани по искане на други институции;
- 2 пъти са сезирани ВКС и ВАС с искане за тълкувателни решения по противоречива съдебна практика.
- Наред с това, омбудсманът организира 16 кръгли маси и обществени дискусии и десетки изнесени приемни в населени места в цялата страна.
- Прави впечатление и ръста на присъствието на омбудсмана в публичното пространство. При използване на търсачката Google с ключова дума „омбудсман“ за периода от 01.01.2016 до 01.12.2016, т.е. де факто без месец декември, с изваждане на сайта на омбудсмана от търсенето, търсачката показва 19 100 резултата. За сравнение същото търсене за периода 01.01.2015-31.12.2015 показва едва 8680 резултата, при положение, че в новият омбудсмански мандат започва да тече от края на октомври, а допълнително в публичното пространство е присъствала темата за институцията покрай естествения медиен интерес по избора на нов обществен защитник. С оглед да изчистим тези „шумове“, ако направим търсене със същите параметри, но за периода 01.01.2014-31.12.2014 г. резултатите са 5420.

³ Количествена справка по повод една година от встъпането в длъжност на Мая Манолова - <http://www.ombudsman.bg/pictures/%D0%95%D0%94%D0%9D%D0%90%20%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%9D%D0%90%20%D0%9D%D0%90%20%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%90%20%D0%9E%D0%9C%D0%91%D0%A3%D0%94%D0%A1%D0%9C%D0%90%D0%9D.pdf>



Тези количествени данни показват, че активността на омбудсманската институция в публичното пространство е нарастнала приблизително 4 пъти, спрямо сравним времеви период в предходния мандат. За по-високата медийна и публична активност на омбудсмана говори и активността на институционалния пресцентър и броя публикации в раздел „Новини“ в сайта на институцията. За първата календарна година от встъпването на Мая Манолова в длъжност броят на публикациите е 260, което е над 3 пъти повече в сравнение с предходен сходен период.

2. КАЧЕСТВЕН АНАЛИЗ

А. Положителни констатации и оценки:

- Омбудсманът се утвърждава като **проактивен фактор** в защитата на правата на гражданите чрез **серия от собствени проверки по своя инициатива и намеси по „горещи“ теми на място.**
- Омбудсманът **покрива широк периметър от теми и проблеми**, свързани с правата на гражданите и техните отношения с администрацията на национално и местно ниво.
- Омбудсманът все по-успешно **действа като публичен коректив** на проявите на лоша администрация и опора на гражданите в техните отношения с органите на властта.

Б. Критични констатации и оценки:

- Необходимо е **по-стриктно прецизиране на темите, с които се ангажира институцията и свързаните с това нейни актове**, тъй като има случаи, в които намесата на омбудсмана излиза извън обхвата на определения в Конституцията

и закона мандат на институцията (например, ангажирането със законодателни предложения по повод резултатите от националния референдум).

По „А“:

Видно от посочените в т. 1 от данни, в рамките на разглеждания период омбудсманът значително увеличи своята активност по разглеждане на индивидуални жалби и сигнали, самосезиране по значими обществени проблеми и въздействие върху законодателството от гледище на правата на гражданите чрез нормативни предложения, участие в конституционното правосъдие и искания за отстраняване на противоречива съдебна практика.

✓ Следва да се подчертае, че внесените от омбудсмана законодателни предложения, на този етап промените в Гражданския процесуален кодекс относно частните съдебни арбитражи са гласувани на първо четене⁴.

✓ Друг законодателен успех на омбудсмана е приемането на предложението за отпадане на ДДС върху дарените храни, което се очаква да влезе в сила от 01.01.2017 г. след като бе внесено от Министерство на финансите⁵.

✓ **Институтът за модерна политика** високо оценява трайната парламентарна практика, създадената още през първия мандат на омбудсманската институция, законодателните предложения на омбудсмана да бъдат разпределяни за обсъждане на ресорните постоянни комисии, а онези от тях които намерят подкрепа сред народните представители – да бъдат внасяни като законопроекта и разглеждани по установения ред.

✓ С оглед упражняването на правомощието на омбудсмана да се обръща към Конституционния съд, когато със закон се нарушават правата и свободите на гражданите, следва да се оцени положително възстановяването на Консултативния конституционен съвет към омбудсмана с участието на водещи български конституционалисти и експерти в областта на правата на човека. Това дава възможност исканията и становищата на омбудсмана, адресирани до Конституционния съд, да стъпват на по-широк експертен фундамент.

✓ Високо трябва да бъдат оценени усилията на омбудсмана да бъде в пряк контакт с гражданите. Системното организиране на изнесени приемни в много населени места в цялата страна се откроява като принос на действащия омбудсман, доколкото този тип приемни бяха спорадично явление в предходните мандати.

✓ Откроява се подходът на омбудсмана да се стреми да бъде лично на място и „на терен“ в случаи на остри проблеми, които засягат правата на хората и техните отношения с администрацията, като например проверките на място по повод частните арбитражи, конфликта между гражданите и местната власт по повод парка „Бедечка“ в

⁴ За подробности вж. - <http://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/51/ID/5706/>

⁵ За подробности вж. - <http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/9660>

Стара Загора, протестите на миньорите, бунтовете в бежанския център в Харманли и др.

✓ Омбудсманът дава ново и допълнително съдържание на своето законово задължение за публичност и публично застъпничество за правата на хората чрез организирането на застъпнически кампании с подчертано социално и благотворително значение, като например за отпадане на ДДС върху дарените храни, кампаниите „Великден за всеки“ и „Великден – всеки ден“.

По „Б“:

След произвеждането на националния референдум на 6 ноември т.г., омбудсманът се намеси активно в обществената дискусия относно изпълнението на решенията, подкрепени от гражданите в допитването. Извън предмета на този доклад е същината на тази обществена дискусия, както и начините и степента, в която законодателната власт ще съобрази действащото законодателство с изразената воля на мнозинството от гласувалите граждани. За целите на този доклад **Институтът за модерна политика** оценява доколко намесата на омбудсмана е оправдана от гледище на конституционния и законов мандат на институцията.

Следва да се приеме, че изразяването на институционална позиция в рамките на обществената дискусия по темата е допустимо от гледище на функциите и правомощията на омбудсмана и зависи от неговата преценка. В същото време обаче, омбудсманът не се задоволи само с изразяване на позиция, а предприе и допълнителни действия като в крайна сметка упражни едно от своите правомощия – да внася законодателни предложения, когато е налице законова разпоредба, която е „причина или създава предпоставки за нарушения на правата и свободите“ (чл. 42 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана). Беше предложен на народните представители цялостен законопроект за промени в Изборния кодекс, които въвеждат мажоритарна избирателна система в два тура с абсолютно мнозинство. Публично изтъкнатите мотиви за този акт на омбудсмана са желанието на институцията да съдейства за по-бързо превръщане на волята на гражданите, които са гласували в националния референдум в закон. Разбира се, омбудсманът има възможност да изразява институционална позиция и да внася предложения на общо основание дори по теми, които не са пряко свързани с нарушени или застрашени права. Следва да се подчертае обаче, че омбудсманът имат такова право само тогава, когато няма изрично уредени законови ограничения за това. Случаят с резултатите от националния референдум и тяхното изпълнение не е такъв. Както е известно, референдумът не успя да премине изискуемия праг за абсолютна задължителност. Така, въпреки че е валиден, правният ефект от неговите резултати е, че те трябва да бъдат предмет на обсъждане и решаване от Народното събрание. От юридическо гледище парламентът

по своя преценка може да изпълни изцяло, частично или въобще да не изпълни тези решения. Машабите на участието в референдума и внушителното мнозинство от повече от 2,5 милиона гласоподаватели, които подкрепиха трите въпроса, които бяха предмет на допитване, имат сериозна морално-политическа стойност, но действащото законодателство е оставило преценката изцяло в суверенната воля на законодателната власт. Омбудсманът обаче не следва да се намесва в тази преценка, упражнявайки своето правомощие да внася законодателни предложения, тъй като дейността на Народното събрание е изрично изключена от обхвата на неговите правомощия (чл. 9, ал. 2, т. 1 от приетия от НС Правилник за организацията и дейността на омбудсмана).

В този смисъл, **Институтът за модерна политика** препоръчва на омбудсмана да прецизира грижливо своите актове от гледище на конституционния и законов мандат на институцията.

* * *

Този доклад е изготвен от работна група на Института за модерна политика под ръководството на юристът и правозащитник Петър Кичашки и д-р Зора Генчева (експерт на ИМП и член на КЗД 2005-2011 г.).

Докладът се изпраща на Народното събрание, президента на Републиката, Министерския съвет, омбудсмана, Комисията за защита от дискриминация и на широк кръг неправителствени организации.