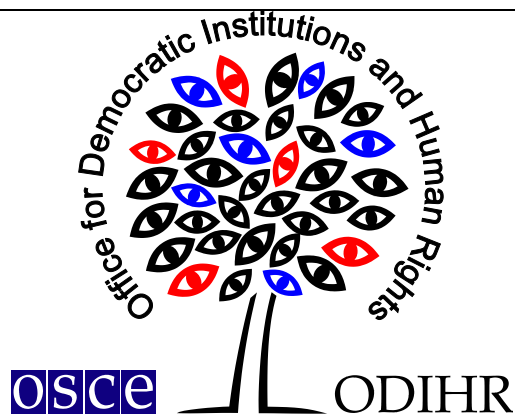


Варшава, 29 март 2017 г.

Становище-No.:

NHRI-BGR/304/2017 [JGe]

www.legislationline.org



СТАНОВИЩЕ ОТНОСО ПРОЕКТ ЗА ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ОМБУДСМАНА НА БЪЛГАРИЯ

**базирано на неофициалния превод на проектопоправките на английски език,
предоставен от Службата на Омбудсмана на Република България**

Становището ползва приноса, направен от

*Раздела за националните институции и регионални механизми на Службата на
Върховния комисар на ООН по правата на човека (OHCHR)*

ОССЕ Служба за Демократични Институции и Права на Човека

Улица Миодова 10 PL-00-251 Варшава тел: +48 22 520 06 00 факс: +48 22 520 0605

СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|--|-----------|
| I. ВЪВЕДЕНИЕ | 3 |
| II. ОБХВАТ НА ПРЕГЛЕДА..... | 3 |
| III. РЕЗЮМЕ..... | 4 |
| IV. АНАЛИЗ И ПРЕПОРЪКИ..... | 5 |
| 1. Международни стандарти за национални институции за права на човека | 5 |
| 2. Мандат | 7 |
| <i>2.1. Насърчаване на правата на човека.....</i> | <i>7</i> |
| <i>2.2. Разширение на мандата за действия и бездействия на частния сектор</i> | <i>8</i> |
| <i>2.3. Защита на Граждани и други физически лица</i> | <i>9</i> |
| 3. Властта да се насърчава ратификацията на международни инструменти..... | 10 |
| 4. Подбор и назначения..... | 10 |
| <i>4.1. Подбор и назначение на омбудсман и заместник-омбудсман</i> | <i>10</i> |
| <i>4.2. Подбор на състав.....</i> | <i>13</i> |
| 5. Плурализъм в процеса на взимане на решения..... | 14 |
| 6. Адекватно финансиране на институцията | 14 |
| <i>6.1. Общи бележки.....</i> | <i>14</i> |
| <i>6.2. Отделен бюджет за омбудсмана като национален превантивен механизъм</i> | <i>16</i> |
| 7. Специфични постановления свойствени за Националните превантивни механизми..... | 16 |
| 8. Други коментари..... | 17 |

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 3 февруари 2017 г. Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ (по-надолу наричано ОССЕ/СДИПЧ) получи заявление от омбудсмана на Република България за юридически преглед на Проекта за изменение и допълнение на Закона за омбудсмана на България (по-надолу наричан Проектопоправки).
2. На 7 февруари 2017 г. ОССЕ/СДИПЧ се отзова на заявлението и потвърди готовността на службата да изготви правно становище относно съответствието на Проектопоправките с ангажиментите на ОССЕ и международните стандарти за права на човека.
3. Настоящото Становище бе изготвено в отговор на горепосоченото заявление.

II. ОБХВАТ НА ПРЕГЛЕДА

4. Обхватът на това Становище покрива само Проектопоправките, които са подадени за преглед, и те ще бъдат разгледани в рамките на останалите постановления на Закона за омбудсмана на България, както и на Правилника за организацията и дейността на омбудсмана (по-надолу наричан Правилник за организация), когато това е уместно и подходящо. Поради тези ограничения, Становището не съставлява пълен и изчерпателен преглед на цялата правна и институционална рамка, която регулира спазването и насърчаването на човешките права и основните свободи в България.
5. Становището повдига ключови въпроси и посочва области, в които съществуват опасения. В интерес на кратката формулировка, то се фокусира повече върху постановленията, които се нуждаят от подобрене, отколкото върху позитивните аспекти на Проектопоправките. Последващите препоръки се базират на международните стандарти, норми и практики, свързани с националните институции за права на човека (по-надолу наричани НИПЧ), както и съответстващите ангажименти на ОССЕ. Тогава когато е уместно, Становището се стреми да подчертае също така и добри практики в тази област на други страни членки на ОССЕ. В допълнение на това, в съзвучие с Плана за действие на ОССЕ за подпомагане на равнопоставеността между половете от 2004 г. и ангажиментите за популяризиране на половата перспектива в дейностите на ОССЕ, анализът, който прави Становището взема предвид потенциално различното влияние на Проектопоправките върху мъжете и жените.¹
6. Това Становище е базирано на неофициален превод на Проектопоправките от английски език, който е предоставен от Службата на омбудсмана на Република България, и който е прикачен към този документ като Приложение. Възможни са грешки в следствие на превода.
7. С оглед на гореизложеното ОССЕ/СДИПЧ би искало да отбележи, че това Становище не пречи в бъдеще ОССЕ/СДИПЧ да формулира допълнителни

¹ Виж Решението на Съвета на министрите на ОССЕ No. 14/04 „План за действие на ОССЕ за подпомагане на равнопоставеността между половете от 2004 г.“, 7 декември 2004 г., пар. 32, което може да бъде намерено на: <http://www.osce.org/mc/23295>.

писмени или устни препоръки, или коментари относно съответните правни действия или законодателство, принадлежащи към правната и институционална рамка за спазването и поощряването на правата на човека в България.

III. РЕЗЮМЕ

8. Проектопоправките представляват положително развитие и подсилване на Службата на омбудсмана чрез по-нататъшно разширение на мандата, който да включва насърчаване правата на човека, както и действия относно потенциални нарушения на правата на човека в частния сектор. Предлаганите поправки също така търсят да осигурят отворен и прозрачен процес на подбор и назначение на омбудсман и заместник-омбудсман, както и на целия служебен състав.
9. Въпреки това, процесът на подбор и назначение на омбудсман може да бъде допълнително засилен посредством плурализъм и ангажиране чрез участие. Също така омбудсманът трябва да може да защитава и насърчава правата на човека, както на хора с гражданство, така и на такива без гражданство, поне що се касае до правата, които тези групи притежават в еднаква степен. Що се касае до ролята на омбудсмана като национален превантивен механизъм (по-надолу наричан НПМ) за България, Проектопоправките трябва да гарантират обезпечаване на омбудсмана с достатъчен финансов и човешки ресурс, за да може адекватно да изпълни своя мандат на НПМ.
10. По-специфично и в допълнение на обявеното по-горе, ОССЕ/СДИПЧ отправя следните ключови препоръки, които допълнително да засилят Проектопоправките:
 - А. да се предоставят повече детайли за това какво изисква мандата на омбудсмана в областта на насърчаването; [пар. 16-17]
 - Б. да се гарантира, че мандатът на омбудсмана обхваща защитата и насърчаването на правата на човека, както на хората с гражданство, така и на тези без гражданство; [пар. 20]
 - В. да се гарантира, че гражданското общество също може да излъчва кандидати за позицията на омбудсман, и/или че компетентни кандидати са избирани чрез комитет за подбор, който представлява всички слоеве в обществото; [пар. 22-25]
 - Г. да се увеличи до най-голяма степен наборът от кандидати чрез широко популяризиране на свободните позиции; [пар. 27]
 - Д. да се засилят още повече законодателството и политиките, гарантиращи представителство на жените, националните малцинства и хората с увреждания сред служебния състав на Службата на омбудсмана; [пар. 28-29]
 - Е. да се отпусне финансиране на омбудсмана чрез отделно бюджетно перо в националния бюджет и да се осигури отделен бюджет за функционирането на институцията като НПМ;
 - Ж. да се гарантира, че Законът за омбудсмана и/или друго свързано законодателство е в съзвучие с Факултативния протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестокост, нечовешко или унижително отнасяне или наказание; [пар. 36-37] и

3. след приемането на Проектопоправките да се гарантира, че Правилникът за организацията и дейността на омбудсмана е в съответствие с принципите на изменения Закон за омбудсмана. [пар 19, 21, 35 и 39]

Включени в текста на Становището са също така и допълнителни препоръки, които са отбелязани с подчертаване.

IV. АНАЛИЗ И ПРЕПОРЪКИ

1. Международни стандарти за национални институции за права на човека

11. Терминът Национални институции за права на човека (по-надолу наричан НИПЧ) се отнася за независими органи с мандат да защитават и насърчават правата на човека. Те са „ключов компонент от ефективна национална система за защита на правата на човека и са незаменими субекти за устойчивото насърчаване и защита на правата на човека на държавно ниво“.²
12. Международно признатите правила за мандатите и компетенциите на НИПЧ могат да бъдат намерени най-вече в Принципите на ООН, свързани със статута на националните институции за насърчаване и защита на правата на човека на ООН, наричани също „Парижки принципи“.³ Приети от Генералната асамблея на ООН, тези принципи поставят минимални стандарти за създаването и функционирането на НИПЧ, що се касае до плурализъм, прозрачност, гаранции за функционална и институционална независимост и ефективност „за да може (една НИПЧ) да бъде считана за заслужаваща доверие от системата на ООН и от подобните ѝ институции“.⁴ Прилагането на Парижките принципи и оценяването на НИПЧ съгласно тези принципи се предприема от Подкомисия за акредитация (по-надолу наричан ПА) към Глобалния съюз на националните институции за права на човека (по-надолу наричано ГСНИПЧ).⁵ ПА публикува доклади за акредитационните заявления на държавите, разглежда техния статут и на всеки пет години предоставя акредитация на статута.⁶ Статутът на НИПЧ също така може да бъде

² Виж Върховен комисар на ООН, Доклад пред Генералната асамблея на ООН (2007 г.), A/62/36, пар. 15, достъпен на: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/461/09/PDF/N0746109.pdf?OpenElement>.

³ Принципите на ООН, свързани със статута на Националните институции за насърчаване и защита на правата на човека (наричани по-надолу „Парижките принципи“) са дефинирани от първия Международна работна среща за национални институции за насърчаване и защита на правата на човека в Париж (7-9 октомври 1991 г.) и възприети от Генералната асамблея на ООН, Резолюция 48/134 от 20 декември 1993, която е достъпна на: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

⁴ UNDP-ОНЧР, Набор от инструменти за взаимодействие с националните институции за права на човека (по-надолу наричан “Инструментарниум на UNDP-ОНЧР”, декември 2010 г.), страница 242, достъпен на: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>.

⁵ Глобалният съюз на националните институции за права на човек (ГСНИПЧ), известен преди като Международен координиращ комитет на националните институции за права на човека (по-надолу наричан МКК) бе създаден през 1993 г. и е международната асоциация на националните институции за права на човека (НИПЧ) от всички части на света. ГСНИПЧ насърчава и подсилва НИПЧ в съзвучие с Парижките принципи и има лидерска роля в насърчаването и защитата на правата на човека.

⁶ Акредитацията е официалното признание, че НИПЧ изпълнява критериите или продължава да се придържа към Парижките принципи. ПА присъжда А, Б, В статут. Статут А означава, че НИПЧ е напълно в съответствие с Парижките принципи и е гласуващ член в работата и срещите на НИПЧ на международно ниво. Статут Б означава, че НИПЧ не изпълнява напълно Парижките принципи или че не е подал достатъчно документация в

ОССЕ/СДИПЧ Становище относно проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за омбудсмана на България

разгледан, ако законодателството, което ги регулира е променено.⁷ ПА е разработило „Генерални наблюдения“, които изясняват и дават по-нататъшно обяснение на Парижките принципи.⁸

13. Важността, която Обединените нации придават на НИПЧ за защита и насърчаване на правата на човека е документирана от редица резолюции на Генералната асамблея на ООН и на Съвета на ООН по правата на човека.⁹ Също така, Програмата на ООН за развитие (по-надолу наричана UNDP) и Службата на Върховния комисар на ООН по правата на човека (по-надолу наричан OHCHR) са публикували Набор от инструменти за взаимодействие с националните институции за права на човека. Наборът от инструменти разяснява различните модели на НИПЧ и осигурява указания как да бъдат подпомагани НИПЧ през различните фази на тяхното съществуване – от тяхното създаване до подпомагането на тяхното развитие към по-зрели НИПЧ и усилията им за реакредитация.¹⁰
14. На ниво Съвета на Европа (по-надолу наричан СЕ) Препоръка на Парламентарната асамблея 1615 (2003 г.) задава характеристики, които са основни за ефективното функциониране на всяка институция на омбудсман.¹¹ Европейската комисия за демокрация чрез право (по-надолу наричана Венецианска комисия) също публикува Сборник на становищата на Венецианската комисия за институцията на омбудсмана.¹²
15. В Копенхагенския документ от 1990 г. страните членки на ОССЕ се ангажират да подпомагат „създаването и засилването на независими национални институции в

това отношение. НИПЧ със статус Б има наблюдателски статут на работата и срещите на НИПЧ; Институция със статут В не изпълнява Парижките принципи. Към този момент омбудсмана на Република България е със статут Б; виж Подкомисията по акредитация, Доклад и препоръки от сесията, 25-28 октомври 2011 г. (по-надолу наричан Доклад на ПА 2011), страници 7-8, достъпни на: [http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20OCTOBER%202011%20-%20FINAL%20\(with%20annexes\).pdf](http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20REPORT%20OCTOBER%202011%20-%20FINAL%20(with%20annexes).pdf). Институцията възнамерява да кандидатства за статус А; виж също Набор от инструменти на UNDP-ОHCHR, цит. по-горе бележка 4, стр. 256.

⁷ пак там, UNDP-ОHCHR Набор от инструменти страница 241.

⁸ Последните преразгледани Общи наблюдения на Подкомисията по акредитация, приети от Службата на МКК (надолу наричани Общи наблюдения) на срещата в Женева на 6-7 май 2013 г., са достъпни на: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20GENERAL%20OBSERVATIONS%20ENGLISH.pdf>.

⁹ Виж напр., Резолюция на Генералната Асамблея на ООН No. 70/163 за Националните институции за защита и насърчаване на правата на човека A/RES/70/163, приета на 17 декември 2015 г., достъпна на http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/163; Резолюции No. 63/169 и 65/207 за Ролята на омбудсмана, медиатора и други национални институции за защита и насърчаване на правата на човека, A/RES/63/169 и A/RES/65/207, приети съответно на 18 декември 2008 г. и на 21 декември 2010 г.; Резолюции No. 63/172 и 64/161 за Националните институции за защита и насърчаване на правата на човека, A/RES/63/172 и A/RES/64/161, приети съответно на 18 декември 2008 г. и на 18 декември 2009 г.; както и Резолюция No. 48/134 за Национални институции за защита и насърчаване на правата на човека, A/RES/48/134, приета на 4 март 1994 г. – всичките достъпни на: <http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html>. Виж също, Резолюция No. 27/18 на Съвета на ООН по правата на човека за националните институции за защита и насърчаване на правата на човека, A/HRC/RES/27/18, приета на 7 октомври 2014 г., достъпна на: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/L.25.

¹⁰ UNDP-ОHCHR Набор от инструменти, цит. по-горе, страница 241.

¹¹ Парламентарна асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), Препоръка 1615 (2003 г.) за Институцията на омбудсмана, 8 септември 2003 г. достъпна на: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en>; други препоръки на СЕ от значение са Комитет на министрите на СЕ, Препоръка Rec(97)14Е За създаването на независими национални институции за защита и насърчаване на правата на човека, 30 септември 1997 г., достъпна на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=589191>; ПАСЕ, Препоръка 1959 (2013 г.) За засилването на институцията на омбудсмана в Европа, приета на 4 октомври 2013 г., достъпна на: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20232&lang=en>.

¹² Достъпна на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)001-e).

сферата на правата на човека и върховенството на закона“.¹³ Други ангажименти на ОССЕ още повече подчертават важната роля, която НИПЧ играят в защитата и насърчаването на правата на човека, в частност Плана за действие от Букурещ за борба срещу тероризма, който натоварва ОССЕ/СДИПЧ с продължаващи и увеличаващи се „усилия за насърчаване и подпомагане в изграждането на демократични институции по заявlenie на държавите, включително чрез подпомагане и засилване [...] институциите на омбудсмана“.¹⁴ ОССЕ също така се ангажира да окуражава създаването на НИПЧ като институции на омбудсман, да обърне внимание на дискриминацията срещу ромите, синтите¹⁵ и жените¹⁶, и като цяло да се бори срещу нетолерантността и дискриминацията.¹⁷ Полезен източник е и Наръчникът на ОССЕ за национални институции за права на човека, касаещи правата на жените и равнопоставеността на половете, който илюстрира мерките и инициативите за подсилване на възможностите на НИПЧ да работят за правата и равнопоставеността между половете.¹⁸

2. Мандат

2.1. Насърчаване на правата на човека

16. Според Парижките принципи мандатът отдаден на НИПЧ трябва да покрива, както защитата, така и насърчаването на правата на човека.¹⁹ Докато сегашната версия на Закона за омбудсмана покрива само мандат за защита, член 1 на Проектопоправките цели да разшири мандата като заявява: „Омбудсманът насърчава и защитава правата на човека и основните свободи“. В това отношение Проектопоправките изпълняват изискванията на Парижките принципи и също така изпълняват препоръките на ПА.²⁰
17. Общо наблюдение 1.2 предоставя по-нататъшни подробности като заявява, че насърчителния мандат на НИПЧ трябва да включва функции като „образование, обучение, консултации, достигане до обществото и застъпничество“.²¹ Това може да включва и използването на медии, публикации, дейности за изграждане на капацитет, както и предоставянето на мнение и помощ на правителствата.²² За по-

¹³ Виж Копенхагенския документ (1990 г.), пар. 27 достъпен на: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

¹⁴ Виж Плана за действие от Букурещ за борба срещу тероризма (2001 г.), Приложение от Решение на Съвета на министрите на ОССЕ за борба срещу тероризма, MC(9).DEC/1, 4 декември 2001 г., пар. 10, достъпен на: <http://www.osce.org/atu/42524>.

¹⁵ Виж приложението към Решение No. 3/03 на Съвета на министрите на ОССЕ: План за действие за подобрене на ситуацията на ромите и синтите в рамките на територията на ОССЕ, 1 и 2 декември 2013 г., пар. 22, достъпен на: <http://www.osce.org/odihr/17554>.

¹⁶ Виж Решението на Съвета на министрите на ОССЕ No. 14/04 “2004 План за действие за насърчаването на равнопоставеността на половете“, 7 декември 2004 г., пар. 42, достъпно на: <http://www.osce.org/mc/23295>.

¹⁷ Виж Решение на Съвета на министрите на ОССЕ No. 10/07 за Толерантност и недискриминация: Насърчаване на взаимно уважение и разбирателство, 30 ноември 2007 г., пар. 10, достъпен на: <http://www.osce.org/mc/29452>.

¹⁸ ОССЕ/СДИПЧ, Наръчник за националните институции за права на човека за правата на жените и равнопоставеността на половете, 4 декември 2012 г., страници 9 и 78, достъпен на: <http://www.osce.org/odihr/97756>.

¹⁹ Виж Общото Наблюдение 1.2.

²⁰ Доклад на ПА 2011 г., страница 7.

²¹ Виж Общи наблюдения 1.2.

²² Набор от инструменти на UNDP-ОНСНР, цит. по-горе бележка 4, страница 242. Наборът от инструменти на UNDP-ОНСНР съдържа списък за справка, който включва компоненти от мандати на НИПЧ, които са организирани в пълно съзвучие с Парижките принципи. Този списък за справка също така включва конкретни

нататъшно засилване на ключовия насърчителен мандат на омбудсмана е **препоръчително да бъде разширен член 19 от Закона на омбудсмана, който да включва конкретни примери за обхвата на този насърчителен мандат.** Също така е ключово да се **осигури, обезпечаване на омбудсмана с адекватни ресурси, за да може той или тя да изпълни ефективно насърчителния мандат.**

2.2. Разширение на мандата за действия и бездействия на частния сектор

18. Член 1 и 2 от Проектопоправките допълва сегашния член 2 от Закона за омбудсмана като включва „с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите [...] от частноправни субекти“ в списъка от ситуации или случаи, в които Омбудсманът ще се намесва. Частният сектор е споменат и в новия член 19, пар. 1, подпараграф 4а от Закона за омбудсмана, който гласи, че като част от неговите/нейните функции, омбудсманът ще „отправля предложения и препоръки за насърчаване и защита на застрашените права и свободи на гражданите от частноправни субекти“. Тази нова поправка е приветствана като ключов елемент за защитата на основните свободи и права на човека. Частни субекти, включително и бизнес такива, също трябва да зачитат правата на човека и държавите имат задължение да защитават индивидите от злоупотреба с тези права от трети страни, включително частни субекти.²³ Държавите могат да бъдат в нарушение на международните си задължения, ако по този начин се провалят в предотвратяването, разследването, наказанието и компенсиранието на злоупотребите с правата на човека от частни субекти.²⁴ По този начин разширяването на мандата, така че да покрива частни субекти позволява на омбудсмана подобаващо да защитава и насърчава равноправието по по-изчерпателен начин, в частност в области като жилищно право, услуги, блага и трудова заетост.²⁵ С включването на действията или бездействията на частни субекти в мандата на омбудсмана Проектопоправките изпълняват една ключова препоръка на ПА към България, което е също така отчетливо заявено и в Общите наблюдения 1.2.²⁶
19. В същото време, веднъж след като Проектопоправките са приети **Правилникът за организацията трябва да бъде изменен, за да отразява разширения мандат в посока на действия и бездействия на частни субекти** (напр. член 9 пар.1 от Правилника за организация).

примери относно насърчителния мандат на НИПЧ, упражняван като – напр. подпомагане на развитието или преглед на учебното съдържание в училищата; подпомагане на обучението на пазачи в затворите, полицията, армията, службите за сигурност, както и публикуването на доклади, брошури и новинарски медийни съобщения.

²³ Напр. ОНЧР, *Доклад пред Съвета по правата на човека на ООН за ролята на превенцията в защитата и насърчаването на правата на човека* A/HRC/30/20, приет на 16 юли 2015 г., пар. 52, достъпен на: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_20_ENG.docx.

²⁴ пак там.

²⁵ Набор от инструменти на UNDP-ОНЧР, цит. по-горе бележка 4, страница 145.

²⁶ Достъпни на: http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/SCA%20GENERAL%20OBSERVATIONS%20ENG_LISH.pdf.

2.3. Защита на Граждани и други физически лица

20. Член 2 от Закона за омбудсмана заявява, че мандатът на омбудсмана обхваща правата и свободите единствено на гражданите. Въпреки че преправят член 2, Проектопоправките запазват това ограничение. Като цяло повечето от правата на човека и основните свободи трябва да се отнасят за всички, а не само за гражданите. Раздел А.2 от Парижките принципи също заявява, че на НИПЧ трябва да бъде предоставен „възможно най-широк мандат“. Това трябва да бъде отразено в мандата на омбудсмана и в частност в контекста на неговото качество на НППМ,²⁷ по Факултативния протокол към Конвенцията против изтезанията и други форми на жестокост, нечовешко или унижително отнасяне или наказание (ФПКПИ).²⁸ Въпреки всичко това, член 25 от Международната спогодба за граждански и политически права гласи, че определени права, например правото да се участва в обществените дела, да се гласува и да бъдеш избран, както и достъпа до обществени услуги наистина може да се отнасят само до граждани.²⁹ Независимо от тези ограничения, **препоръчително е омбудсманът да има мандат да защитава и насърчава правата на човека, както на гражданите, така и на хората без гражданство.** Това е в съзвучие с препоръките направени във връзка със свързано с НИПЧ законодателство от страна на Венецианската комисия.³⁰ Това също ще бъде придържане към законодателството на ЕС, тъй като гражданство на ЕС предполага определени права не само на хората с гражданство, но и на хората, които са граждани на държава член на ЕС, която е различна от тази, в която те пребивават.³¹ Разширяването на мандата на омбудсмана относно нарушаването на правата на човека на хора без гражданство е, също така, препоръчително с оглед на препоръката на UNDP на ОНЧНР бежанците и лицата без държава да бъдат включени в рамките на мандата на НИПЧ.³² Тъй като член 91а на Конституцията на България също ограничава мандата на омбудсмана до гражданите, когато се предприеме процес на бъдещи конституционни промени,

²⁷ Виж също и коментарите на Венецианската комисия относно конституцията на България в това отношение: *Становище относно конституцията на България*, CDL-AD(2008)009, 31 март 2008 г., пар. 55-57, достъпно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)009-e); виж и Венецианска комисия, *Становище за проектозакон на прегледа на конституцията на Румъния*, CDL-AD(2014)010, 24 март 2014 г., пар. 49, достъпно на [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)010-e).

²⁸ Конвенцията против изтезанията и други форми на жестокост, нечовешко или унижително отнасяне или наказание на ООН (по-надолу наричана КПИ на ООН), бе приета от Генералната асамблея на ООН с Резолюция 39/46 от 10 декември 1984 г. България подписва КПИ на ООН на 10 юни 1986 г. и я ратифицира на 16 декември 1986 г.; Факултативният протокол на Конвенцията против изтезанията и други форми на жестокост, нечовешко или унижително отнасяне или наказание е приета от Генералната асамблея на ООН с Резолюция A/RES/57/199 от 18 декември 2002 г. България подписва ФПКПИ на 22 декември 2010 г. и го ратифицира на 1 юни 2011 г.

²⁹ Международната спогодба за граждански и политически права на ООН (по-надолу наричано МСГПП), приета от Генералната асамблея на ООН с Резолюция 2200А (XXI) от 16 декември 1966 г. България подписва МСГПП на 8 октомври 1968 г. и я ратифицира на 21 септември 1970 г.

³⁰ Виж *Съвместно становище за проектозакон за омбудсмана на Сърбия на Венецианската комисия, Комисар по права на човека и 64/5000 Генерална дирекция по правата на човека на Съвета на Европа*, CDL-AD(2004)041, 6 декември 2004 г., пар. 10 и 21, достъпна на [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)041-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)041-e); *Становище за проектозакон за обществения защитник на „Бивша югославска република Македония“*, CDL-AD(2003)007, 21 март 2003 г., В I. член 2.3 достъпно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2003\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2003)007-e).

³¹ Напр. гражданите на ЕС имат правото свободно да се придвижват и обитават територията на страните членки (член 21 от Договора за функционирането на Европейския съюз, по-надолу наричан ДФЕС), както и правото да гласуват и да бъдат издигани за кандидати при избори за Европейски парламент и местни избори в страните членки, в които те пребивават, и по същите правила, каквито имат хората с гражданство от тази държава, виж член 22, пар 1 от ДФЕС.

³² UNDP-ОНЧНР Набор от инструменти, цит. по-горе бележка 4, страници 178 и 180.

българският законодател може да разгледа поправка в съзвучие с горната препоръка.

3. Властта да се насърчава ратификацията на международни инструменти

21. Парижките принципи гласят, че НИПЧ трябва да имат отчетлив мандат да насърчават държавата да ратифицира или да бъде страна по международните инструменти за права на човека и да осигури тяхното изпълнение.³³ Това вече е частично отразено в член 19 пар. 1 (10) от Закона за омбудсмана, който гласи, че омбудсмана „отправя предложения и препоръки до Министерския съвет и до Народното събрание за подписване и ратификация на международни актове в областта на правата на човека“ Член 6 пар. 2 от Проектопоправките водят правната рамка, отнасяща се до омбудсмана, към пълно съзвучие с Парижките принципи като допълват, че омбудсмана ще „наблюдава и насърчава ефективното им прилагане“. С оглед допълнително засилване на тази важна точка, когато Проектопоправките се приемат, наблюдението и насърчаването на прилагането могат да се включат в член 33 от Правилника за организация, който отчетливо гласи, че омбудсманът има мандат да предлага законови промени в ролята си на НПМ.

4. Подбор и назначения

4.1. Подбор и назначение на омбудсман и заместник-омбудсман

22. ПА в своите препоръки относно акредитацията на омбудсман от 2011 г. предлага редица мерки за да бъде процесът по подбор и назначение на омбудсман по-ясен, по-прозрачен и всеобхващащ, и да се насърчи независимостта и увереността на омбудсмана.³⁴ Наред с това, Подкомисията за предотвратяване на изтезанията и други форми на жестокост, нечовешко или унижително отнасяне или наказание счита, че отворен, прозрачен и всеобхватен процес се гарантира чрез подбора на НПМ, чиито функции са също така предприети от омбудсмана съгласно член 28а от Закона за омбудсмана.³⁵ В своите Общи наблюдения ПА разяснява, че „разнообразен състав на взимания решения орган се отразява благоприятно на капацитета и способността за въздействие на Националната институция за права на човека върху всички въпроси, свързани с правата на човека в обществото, в което функционира, а също и подпомага достъпа на всички граждани до националните институции“.³⁶ Плурализмът трябва да бъде осмислян в „контекста на полов, етнически и малцинствен признак“.³⁷
23. Що се касае до подбора и назначението на омбудсман, ПА препоръчва на България да въведе разпоредби за популяризиране на свободните позиции;

³³ Раздел А.3 (с) от Парижките принципи.

³⁴ Доклад на ПА 2011 г., страници 7-8.

³⁵ Виж Подкомисията за предотвратяване на изтезанията и други форми на жестокост, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, *Ръководни принципи на Националните превантивни механизми*, II. А. пар. 16, достъпен на: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/OP/12/5&Lang=en.

³⁶ Виж Общи наблюдения 1.7.

³⁷ пак там.

увеличаване до най-голяма възможна степен на потенциалните кандидати от широк спектър от социални групи; насърчаване на широки консултации и/или участие в подаването на документи, и в процеса на отсяването; както и осигуряването на плурализъм в състава от служители.³⁸ Проектопоправките обръщат внимание на някои от тези въпроси. В частност член 2 разяснява, че Народното събрание ще избира омбудсмана, следвайки принципите на прозрачност и публичност. Член 3 и 4 от Проектопоправките променят модела за избиране на омбудсман и заместник-омбудсман, като въвеждат явно, а не тайно гласуване. Член 4 от Проектопоправките също така постановява, че процесът накрая на който омбудсманът номинира заместник трябва да бъде публичен, прозрачен и основан на конкуренция.

24. Проектопоправките до известна степен се стремят да увеличат прозрачността на избора на омбудсман и неговия/нейния заместник, като тази прозрачност може да бъде допълнително окуражена като се подчертае важноста на процеса на подбор на омбудсман и заместник-омбудсман, който да се основава на плурализъм и ангажимент относно представителството на участниците. Раздел В.1 от Парижките принципи повтаря, че „плуралистичното представителство на социалните сили (на гражданското общество) въввлечени в насърчаването и защитата на правата на човека“ трябва да бъде гарантирано в процедурата по назначения и съставяне на националните институции. Този раздел също така описва заинтересованите страни, с които НИПЧ трябва или да сътрудничи, или да включи в националните институции. Тези заинтересовани страни трябва да представляват „а) неправителствени организации, с ангажимент към правата на човека и усилията за борба с расовата дискриминация, браншови съюзи, заинтересовани социални и професионални съюзи, например асоциации на адвокати, лекари, журналисти и изявени учени; б) тенденции във философските и религиозни течения; в) университети и квалифицирани експерти; г) парламент; д) правителствени служби (ако те бъдат включени, техните представители трябва да участват в обсъжданията единствено в ролята на съветници)“.
25. Съобразно член 10 пар. 1 от Закона за омбудсмана предложения за назначения могат да бъдат правени от народни представители и парламентарни групи. Тъй като омбудсманът е институция от един човек, процесът по подбор и назначение на омбудсман трябва да бъде плуралистичен и всеобхватен до възможно най-голяма степен. Като минимум трябва да се гарантира, че граждански платформи или организации на гражданското общество могат да номинират кандидати за нов омбудсман.³⁹ Процесът по подбор също може да бъде заздравен чрез създаването на комисия за подбор, чийто състав трябва да отразява многообразие от обществени групи (напр. неправителствени организации, университети, браншови съюзи, социални и професионални организации, имащи интерес). Тази комисия може да подбира набор от кандидати, които след това да бъдат предложени за избор от Народното събрание. За да се осигури цялостен процес, при определяне на най-подходящите за целта процедури, авторите на законодателството трябва да

³⁸ Доклад на ПА 2011 г., страници 7-8.

³⁹ Набор от инструменти на UNDP-ОНCHR, цит. по-горе бележка 4, страници 61 и 162.

се консултират също и с различни заинтересовани страни, включително гражданското общество.⁴⁰

26. Гарантирането на назначението на квалифициран и независим омбудсман зависи също и от критериите за подбор в Закона за омбудсмана. Към този момент член 9 от Закона за омбудсмана гласи, че омбудсманът трябва да е „български гражданин с висше образование, който притежава високи морални качества и отговаря на условията за избор на народен представител“. Член 65 от Българската конституция гласи, че: „За народен представител може да бъде избран български гражданин, който няма друго гражданство, навършил е 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода. **За да бъде засилен ефективността на НИПЧ е препоръчително критериите за подбор на омбудсман да включват, като минимум, и доказан опит в сферата на правата на човека.**⁴¹ За да бъде увеличена равнопоставеността между половете Народното събрание може да обмисли избирането за омбудсман на ротационен принцип мъж и жена.⁴² Друга възможна опция е изменение в Закона за омбудсмана, което да гласи, че заместник-омбудсмана и омбудсмана трябва да бъдат от различен пол.⁴³
27. Накрая, с оглед на препоръката на ПА свободните позиции да бъдат обществено достояние, съществуват редица подходи, които са предприети от други страни членки на ОССЕ, от които българският законотворец може да черпи опит. Например, може да бъде публикувана обществена покана за подаване на заявления,⁴⁴ напр. в печатните или електронни медии.⁴⁵ Критериите за подбор за

⁴⁰ Виж напр. Становище на ОССЕ/СДИПЧ за проектозакона за независимите национални институции за права на човека на Исландия, 6 февруари 2017 г., пар. 46-47, достъпно на <http://www.legislationline.org/documents/id/20241>; и Становище на Венецианската комисия за проекта за конституционен закон за защитника на правата на човека, приет от Венецианската комисия, на нейната 109 сесия (Венеция, 9-10 декември 2016 г.), пар. 32-33, достъпно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)033-e).

⁴¹ Виж напр. Набор от инструменти на UNDP-ОНCHR, цит. по-горе бележка 4, стр. 269.

⁴² пак там, стр. 253; виж също ОНCHR, *Национални институции за права на човека – История, принципи, роли, отговорности* (2010 г.), стр. 39, достъпна на: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf.

⁴³ Такава напр. е практиката в Косово*, където член 10 пар.5 от Закон No. 05/L -019 за омбудсмана гласи: По време на избирането на кандидати за заместник-омбудсман трябва да бъде гарантирано етническото и полово представителство. Поне един от заместник омбудсманите трябва да бъде член на общност в Косово, която не е мнозинство и от пол, който е различен от този на омбудсмана; достъпен на: http://www.theioi.org/downloads/dvnpv/LAW_NO_05_L-019_ON_OMBUDSPERSON.pdf; [*забележка на ОССЕ: “Всяка препратка към Косово независимо дали към нейната територия, институции или население, трябва да бъде разбрана в пълно съответствие с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН”].

⁴⁴ Законът за омбудсмана на Хърватска заявява в член 10 пар. 2: Най-късно шест месеца преди изтичането на мандата на омбудсмана или не по-късно от 30 дни след напускане на длъжността поради други причини, хърватският парламент трябва да публикува обява за предложение за кандидати за омбудсман“; Член 12 пар.2 от същия закон гласи: „Заместник-омбудсман трябва да бъде избран от хърватския парламент за срок от осем години и с възможност за преизбиране. Омбудсманът трябва да предложи на хърватския парламент кандидати за негови/нейни заместници в рамките на 30 дни след изтичане на обществената обява за кандидатстване“; виж Закона за омбудсмана (2012 г.), достъпен на: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4349/file/Croatia_Law_Ombudsman_2012_en.pdf; Член 3 от Закона за омбудсмана на Белгия гласи: „Омбудсманите се назначават от Камарата на представителите (долната камара на парламента) за срок от шест години, след отворена покана до кандидатите да заявят участие“; виж Белгийския федерален закон за омбудсмана (последно изменян 2007 г.), достъпен на: <http://www.theioi.org/downloads/7muur/The%20Federal%20Ombudsmen%20Act.pdf>.

⁴⁵ Член 8 пар. 3 от Закона за омбудсман в Косово* гласи: „Събранието на Република Косово публикува конкурса за избор на омбудсман в печатните и електронни медии“; Косово* Закон за омбудсмана No. 05/L -019 достъпен на: http://www.theioi.org/downloads/dvnpv/LAW_NO_05_L-019_ON_OMBUDSPERSON.pdf; [*забележка на ОССЕ: “Всяка препратка към Косово независимо дали към нейната територия, институции или население, трябва да бъде разбрана в пълно съответствие с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН”].

съответната позиция могат да бъдат публикувани на интернет страницата на Народното събрание.⁴⁶

4.2. Подбор на състав

28. Проектоправките предлагат включването на нов член 18а, който да гласи, че омбудсманът трябва да бъде подпомаган от администрация, която е назначавана съобразно принципите на прозрачност, ефективност, плурализъм и недискриминация.⁴⁷ Процедурите за обявяване на свободни работни позиции, провеждането на конкурси и обявяването на резултатите от тях се уреждат с вътрешни правила, съобразно новия член 18а пар.2 от Закона за омбудсмана.
29. Отчетливото включване в новия член 18а на плурализмът, като основа на назначенията в администрацията, подпомагаща омбудсмана, е приветствано. Гарантирането, че персоналът на НИПЧ е колкото се може по-разнообразен от гледна точка на социален, етнически, религиозен и географски състав, отразяващ обществото като цяло, увеличава доверието, че институцията „ще разбира и ще бъде по-отзивчива на специфичните нужди на обществото“ като по този начин увеличава доверието в ефективността на омбудсмана и в неговата реална и възприемана от обществото независимост и достъпност.⁴⁸ В допълнение, съдържателното участие на жени на всички нива на персонала е ключово за разбирането на нуждите и предизвикателствата на значима част от населението.⁴⁹ В контекста на Република България е, също така, важно да се гарантира възможността персоналът на омбудсмана да общува на малцинствени езици, в частност на турски и ромски език.⁵⁰ **За да бъде засилен плурализмът при подбора на персонал, законодателят може да обмисли въвеждането на временни специални мерки. На политическо ниво могат да бъдат предвидени политики за наемането на работа, които да са чувствителни към половете и политики, които да взимат предвид нуждите на бременните жени и лицата с родителски или други отговорности за грижа, както и политики, които да насърчават по-голям баланс между половете. По същия начин могат да бъдат обмислени и и политики, предоставящи приемливи удобства на хората с увреждания в съответствие с член 27 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.**⁵¹

⁴⁶ Член 7 пар. 2 от Закона за защитника (омбудсмана) на молдовския народ гласи: „Информацията за организацията и изпълнението на подбора, изискванията към кандидатите и документите, които да бъдат подадени, са показвани на официалната страница на парламента и публикувани в обществените медии поне 20 дни преди деня за избор“ виж Закона за защитника (омбудсмана) на молдовския народ (2014 г.), достъпен на : http://www.apr.ch/content/files/npm/eca/Moldova_Ombudsman%20Law_May2014_ENG.pdf.

⁴⁷ Член 5 пар. 1 от Проектоправките.

⁴⁸ Виж Аргументация на Общото наблюдение 1.7, стр. 21; „разнообразието от биографии, възможности и професионално знание нужно за подобаващото изпълнение на мандата на НППМ“ е също така постулирано като изискване за персонала в Ръководството за националните превантивни механизми. Ръководството призовава за персонал, който включва личности с подходящ правен опит, както и такъв в здравеопазването; виж Подкомисия по предотвратяване на изтезанията, или други форми на жестокост, нечовешко или унизително отнасяне или наказание, *Ръководство за национални превантивни механизми* II. А. пар. 20.

⁴⁹ пак там, Аргументация на Общите наблюдения 1.7, страница 21.

⁵⁰ пак там.

⁵¹ Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, приета на 13 декември 2006 г. по време на шейсет и първата сесия на Генералната асамблея на ООН с Резолюция A/RES/61/106; Конвенцията е ратифицирана от България на 22 март 2012 г.

5. Плурализъм в процеса на взимане на решения

30. Като цяло е по-голямо предизвикателство да се гарантира плурализъм при взимането на решения в институции от един човек и състоящи се от един омбудсман, какъвто е случаят с България, отколкото при други форми на НИПЧ, например Националните комисии по права на човека, състоящи се от няколко члена. Един от начините за справяне с този проблем е създаването на съветнически бордове и съвети, мрежи и/или други обществени форуми.⁵² Член 15 от Правилника за организация на институцията на омбудсмана предвижда възможността за създаването на консултативни съвети. Решението това да се направи обаче, както и формата и съставът на тези съвети продължава да е в ръцете на омбудсмана. За да увеличи плуралистичното взимане на решения омбудсманът е окуражен редовно да организира и да се допитва до консултативните съвети с цел да придобие повече информация и експертиза по ключови области. В допълнение на това, съставът на консултативните съвети трябва да осигурява представителство на гражданското общество, съответните експерти и засегнати групи. В този контекст включването на жени и членове на етнически, езикови, религиозни, сексуални и други малцинствени групи е особено насърчавано.

6. Адекватно финансиране на институцията

6.1. Общи бележки

31. Адекватното финансиране е ключово за финансовата автономия на всяко НИПЧ, и за неговата възможност да изпълни мандата си съобразно Раздел Б.2 от Парижките принципи. Член 47 пар. 1 от Правилника за организация гласи, че дейността на омбудсмана и неговата/нейната администрация „се финансира от държавния бюджет и от други източници“. Аргументацията на Общото наблюдение 1.10 изяснява, че националното законодателство трябва винаги да посочва бюджетното разпределяне за НИПЧ и трябва да гарантира, че финансирането ще бъде отпускано своевременно. **В светлината на тази аргументация трябва да се гарантира, че финансирането на омбудсмана се разпределя по прозрачен начин и финансите за НИПЧ ще бъдат разпределяни чрез отделно бюджетно перо.**⁵³ Препоръчва се **Проектопоправките да бъдат допълнени по съответен за това начин.**
32. В допълнение на това, адекватното финансиране съобразно Общото наблюдение 1.10 включва подобаващо ниво на заплащане и придобивки за персонала на НИПЧ, което е сравнимо с това на служителите, изпълняващи сходни задачи в други независими институции на държавата. Статутът и възнаграждението на омбудсмана и заместник-омбудсмана трябва да са равностойни с тези на други високопоставени постове в рамките на държавните структури.⁵⁴ Тези ресурси

⁵² Набор от инструменти на UNDP-ОНCHR, цит. по-горе бележка 4, стр. 162.

⁵³ Виж Общите наблюдения 1.10; виж също цит. по-горе бележка 39, пар. 74 (Становището на ОССЕ/СДИПЧ за НИПЧ на Исландия).

⁵⁴ В този смисъл практиката в страните от ОССЕ варира до много голяма степен. Виж напр. член 10 (5) от Закона за омбудсмана (1995 г.) на Малта, който посочва възнаграждение, което е равностойно на това на съдиите във висшите съдилища; Раздел 8 от Закона за правата на обществените защитници (1999 г., изм. 2009 г.) на Република

ОССЕ/СДИПЧ Становище относно проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за омбудсмана на България

трябва, също така, да бъдат използвани, за да се гарантира, че широката общественост, включително хората с увреждания, имат достъп до помещенията на Службата на омбудсмана, както и да бъдат използвани за финансиране на създаването на добре функционираща комуникационна система, включваща телефон и интернет.

33. Финансирането на НИПЧ трябва да бъде и сигурно, което означава, че не трябва да бъде произволно променяно в периода, за който е одобрено.⁵⁵ Също така, ако са наложителни бюджетни съкращения, те не трябва да се отразяват непропорционално на НИПЧ. Намалването на финансирането не трябва да бъде непропорционално на това в други ключови сфери, в частност в сферата на върховенството на закона.⁵⁶ Наборът от инструменти на UNDP-ОНCHR включва списък за проверка, чрез който може да се направи консултация като гаранция, че адекватен бюджет и достатъчна финансова автономия позволяват на омбудсмана подобаващо да изпълнява своя мандат.⁵⁷ В допълнение на това, могат да бъдат въведени законови разпоредби срещу неоправдани бюджетни съкращения, включително, но не само, принцип, че всяко намаление на бюджета на НИПЧ не трябва да надвишава процента на намаление на бюджета на парламента или правителството от предходната година.⁵⁸
34. Накрая е важно да се повторят заключителните наблюдения на Комисията по закрила на детето, която подчертава, че тъй като член 19 пар. 9 дава на омбудсмана мандат да защитава правата на децата, **омбудсманът трябва да получава достатъчен технически, финансов и човешки ресурс, за да обръща внимание на нарушенията на правата на човека и на децата по един ефективен и чувствителен към тях начин.**⁵⁹ В тази връзка, трябва да се отбележи, че Комисията по икономически, социални и културни права призовава България да гарантира, че икономическите, социалните и културните права са напълно в обхвата на правомощията на омбудсмана, и че на Службата на омбудсмана са осигурени „необходимите ресурси, за нейното ефективно функциониране“.⁶⁰

Чехия, който се отнася до заплатите, обезщетенията при уволнения и покриването на разходи, придобивките и обезщетенията в натура които са равностойни с председателя на Върховната сметна палата; Член 12 от Закона за създаването на медиатор на Люксембург (2003 г.), отнасящ се до специфична горна граница на заплатата в обществения сектор; всички те са достъпни на: <http://www.legislationline.org/topics/topic/82>; виж също *op.cit.* бележка под линия 12 Раздел 4.1.1 за Ранг и заплати (2016 г. Становище на Венецианската комисия за институцията на омбудсмана).

⁵⁵ Набор от инструменти на UNDP-ОНCHR, цит. по-горе бележка 4, страница 254.

⁵⁶ пак там.

⁵⁷ пак там.

⁵⁸ Цит. по-горе бележка 39, пар.76 (Становището на ОССЕ/СДИПЧ за НИПЧ на Исландия); виж също Становището на Венецианската комисия за проекта за конституционен закон за защитника на правата на човека в Армения, приет от Венецианската комисия на 109-тата сесия (Венеция 9-10 декември 2016 г.) CDL-AD(2016)033, пар. 69, достъпно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)033-e).

⁵⁹ Комисия за закрила на детето, *Заключителни наблюдения на комбинираните трети и четвърти периодични доклади на България*, 21 ноември 2015 г., пар. 16.

⁶⁰ Комитет на ООН по икономически, социални и културни права, *Заключителните наблюдения на обединените четвърти и пети доклади на България, приети от Комитета на неговото четиридесет и девето заседание*, 12-30 ноември 2012 г., пар. 6, достъпно на: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuWwpd17QZ9ZIIvEnVcAyL18M9YU96Er9NYuRCpjXDuiLDiKWUgdKur18vufllQYcRSpiBLBXOnkaAyrpw6cvI%2B93UEnR78v47CH0s5Nt>.

6.2. Отделен бюджет за омбудсмана като национален превантивен механизъм

35. От 2012 г. насам Законът за омбудсмана постановява, че омбудсманът ще действа и като НПМ (член 19 пар.2 и Глава четвърта от Закона за омбудсмана). В своето Ръководство за националните превантивни механизми (по-надолу наричано „Ръководство за НПМ“) Подкомисията по предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание гарантира, че „когато органът обозначен като НПМ извършва други функции в допълнение на тези по ФПКПИ, функциите на НПМ трябва да бъдат разположени в отделно звено или отдел със свой собствен персонал и бюджет“.⁶¹ В допълнение на това, Ръководството за НПМ заявява, че на НПМ трябва да бъдат осигурени ресурси за ефективно функциониране в съответствие с ФПКПИ, и че НПМ трябва да се радва на пълна финансова и функционална независимост.⁶² **Препоръчва се подходящо изменение на Закона за омбудсмана и/или Правилника за организация, което да гарантира, че функциите на НПМ в рамките на Службата на омбудсмана се изпълняват от отделно звено или отдел, който е със свое собствено бюджетно перо⁶³ и персонал.**

7. Специфични постановления свойствени за НПМ

36. Съобразно член 4 от ФПКПИ всеки държавен орган трябва да позволява на НПМ да посещава „всяко място, което е под юрисдикцията и контрола [на държавния орган], където лицата са или могат да бъдат лишени от свобода вследствие на заповед, инициатива, съгласие или мълчаливо съгласие от страна на публичните власти“. Член 28а пар.1 от Закона за омбудсмана гласи, че правомощията на НПМ се отнасят за „местата, където се намират лица, лишени от свобода, или където са задържани или настанени лица вследствие на акт или със съгласието на държавен орган, които места те не могат да напускат по собствена воля“, което е по-ограничаваща формулировка. **Препоръчително е да се измени Закона за омбудсмана за да се гарантира че съдържанието на член 29а е съвместимо с изискванията на член 4 от ФПКПИ.**
37. Наред с това, параграф 29 от Ръководството на НПМ гласи, че „държавата трябва да информира НПМ за всички проектозаконали, които се обсъждат и които са свързани с мандата му, както и да позволи на НПМ да прави предложения или наблюдения на всички съществуващи проектозаконали и политики. Държавата трябва да вземе под внимание всички предложения или наблюдения на този тип законодателство, които са направени от НПМ“. **Предлага се Законът за омбудсмана и/или друго свързано законодателство да се измени така, че да бъде отразена отговорността на законодателя да информира НПМ за всички проектозаконали, които влизат в сферата на неговите правомощия.**

⁶¹ Ръководство за национални превантивни механизми, цит. по-горе бележка 32, III. Б. пар. 32.

⁶² пак там, Ръководство за Националните превантивни механизми, I. А. пар. 11.

⁶³ Това е направено напр. в Молдова, където чл.31 от Закона за защитника на народа (омбудсман) гласи: “Ресурсите, нужни за реализирането на задълженията на Съвета (като НПМ) да сключва договор със специалисти и експерти, са включени в отделно бюджетно перо, което е част от бюджета на Службата на защитника на народа”.

8. Други коментари

38. Към този момент България има две институции, които са регистрирани от ГСНИПЧ като НИПЧ със статус Б, а именно омбудсмана на Република България и Комисията за защита от дискриминация на Република България.⁶⁴ В случай, че в страната има повече от една НИПЧ или друга институция, която се занимава с въпроси, свързани с правата на човека, което може да е в рамките на правомощията на НИПЧ (напр. изборна комисия), **изключително важно е, доколкото е възможно да се избягва припокриване на работата.**⁶⁵ Парижките принципи изискват НИПЧ да „поддържат консултации с другите органи, правни или от друг вид, които са отговорни за насърчаването и защитата на правата на човека.“⁶⁶ ПА „препоръчва, че НИПЧ трябва да изработят, формализират и поддържат регулярни, конструктивни и систематични работни отношения с другите местни институции и субекти, създадени за насърчаване и защита на правата на човека. Взаимодействието може да включва споделяне на опит като изследователски материали, добри практики, обучителни програми, статистическа информация и данни, както и обща информация за техните дейности.“⁶⁷ **В светлината на това, омбудсманът може да обмисли формализирането на отношенията като очертае разделението на отговорностите и на формите на сътрудничество с Комисията за защита от дискриминация, напр. чрез Меморандум за разбирателство.**
39. В допълнение на препоръките направени в пар. 19, 21 и 35, упоменати по-горе, **омбудсманът, след приемането на Проектоправките, се окуражава да приведе Правилника за организация на Службата в съответствие със Закона за омбудсмана, чрез което мандата и отговорностите на омбудсмана да станат по-ясни и лесни за разбиране.**
40. В заключение, ангажиментите на ОССЕ изискват държавите да приемат законодателство като „резултат на отворен процес, отразяващ волята на народа, или директно, или чрез техни представители“.⁶⁸ Това е особено вярно за законодателство, което въздейства и има ефект върху правата на човека. Във връзка с това **се препоръчва Проектоправките да преминат през изчерпателен процес на консултации по време на изработването и приемането им, за да се гарантира, че организациите за правата на човека и широката общественост, включително маргинализираните групи, са своевременно и напълно информирани, и са в състояние да заявят становищата си преди приемането.**

[КРАЙ НА ТЕКСТА]

⁶⁴ Виж http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf.

⁶⁵ Набор от инструменти на UNDP-ОНCHR, цит. по-горе бележка 4, стр. 145.

⁶⁶ Виж Раздел С (f) от Парижките принципи.

⁶⁷ Виж Общи наблюдения 1.5.

⁶⁸ Виж пар. 18.1 от Документа от Москва (1991 г.), достъпен на: <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>.

Приложение:

Проект

Закон

за изменение и допълнение на Закона за омбудсмана

(Обн. ДВ. бр.48 от 23 Май 2003г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.68 от 22 Август 2006г., изм. ДВ. бр.42 от 5 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.97 от 10 Декември 2010г., изм. и доп. ДВ. бр.29 от 10 Април 2012г., изм. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г.)

§ 1. 1. В чл. 2 се създава нова ал. 1:

„Омбудсманът насърчава и защитава правата на човека и основните свободи“.

2. Досегашният текст на чл. 2 става ал. 2 и се изменя така:

(2) „Омбудсманът се застъпва с предвидените в този закон средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, както и от частноправни субекти.“

§2. В чл. 8 след думите „Народното събрание“ се добавя „в условията на публичност и прозрачност“.

§3. В чл. 10, ал. 2, изр. 1 думата „тайно“ се заменя с „явно“.

§4. В чл. 11, ал. 1, след думите „Народното събрание“ се добавя „с явно гласуване“, а след думата „предложение“ се добавя „след процедура по публично, прозрачно и състезателно номиниране и избор“.

§5. Създава се нов чл. 18а:

Чл. 18а. (1) Омбудсманът се подпомага от администрация, назначавана съобразно принципите на прозрачност, ефективност, плурализъм и недискриминация.

Процедурите за обявяване на свободни работни места, провеждане на конкурси и обявяване на резултатите от тях се уреждат с вътрешни правила.

§6. В чл. 19, ал. 1 се правят следните изменения и допълнения:

ОССЕ/СДИПЧ Становище относно проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за омбудсмана на България

Създава се нова т. 4а:

4а. „отправя предложения и препоръки за насърчаване и защита на застрашените права и свободи на гражданите от частноправни субекти“.

В т. 10 след думите „на човека“ се добавя „наблюдава и насърчава ефективното им прилагане.“.