

ФОНДАЦИЯ “ФРИДРИХ ЕБЕРТ”
ЦЕНТЪР ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

Международна конференция

ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ И ИНСТИТУЦИЯТА

ОМБУДСМАН В СТРАНИТЕ ОТ ЮГОИЗТОЧНА

ЕВРОПА

/Стенографски протокол/

София, 6-7 юни 2002 г.

На 6 и 7 юни 2002 г. в хотел “Хилтън”, София, се проведе международна конференция на тема “Европейските стандарти и институцията омбудсман в страните от Югоизточна Европа”.

Конференцията бе открита в 14,00 ч. от г-н Огнян Шентов, Директор на Центъра за изследване на демокрацията.

* * *

ВОДЕЩ ОГНЯН ШЕНТОВ: Добър ден, дами и господа! Позволете ми да открия конференцията, посветена на европейските стандарти и институцията омбудсман в страните от Югоизточна Европа, която провеждаме с любезното съдействие на Фондация “Фридрих Еберт”. В самото начало искам да кажа, че тази проява е най-представителното събитие от този род в нашия регион – региона на Югоизточна Европа. За пръв път представители на почти всички балкански страни, в които е изградена институцията омбудсман, присъстват тук – Албания, Босна и Херцеговина, Македония, Словения, Хърватия, Сърбия, Черна гора и Косово. Освен тях на конференцията дойдоха да вземат участие и представители на омбудсмани в страни с развита демокрация, като Белгия, Швеция и нашата южна съседка Гърция. Така че ние действително имаме един много представителен формат, който за съжаление не се случва често по нашите географски ширини.

Няколко думи за това защо Центърът за изследване на демокрацията сме се ангажирали като съорганизатори на конференцията. Причините са много и са много прозаични. Вече пет години една работна група от Центъра за изследване на демокрацията работи върху концепцията за институцията

омбудсман в България. Както знаете, тази концепция беше предложена, но не получи подкрепа поради наложилите се промени.

Междувременно институцията омбудсман бе въведена в почти всички източноевропейски страни и в повечето съседни балкански страни. Инициативата за установяване на институцията омбудсман в България беше възобновена в 1997-1998 г., когато една работна група на центъра подготви Концепция за възможностите за създаване на институцията омбудсман в България. Тя беше публикувана в 1998 г. Оттогава вече четвърта година ние се опитваме да убедим обществеността и най-вече политическата власт в необходимостта от успешното създаване на подобна институция. Въз основа на тази Концепция за възможностите за създаване на институцията омбудсман ние подготвихме един законопроект, който ще обсъдим с омбудсманите на Швеция, Испания и Гърция. Получихме и много бележки от колегите от други страни. Така че вие имате последния вариант на този законопроект.

Успоредно с работата ни по законопроекта се реализираха и редица проекти за въвеждането на гражданско посредничество на местно равнище, за граждански посредници и граждански наблюдатели, които осъществяват своята дейност въз основа на специално споразумение с местните омбудсмани. Така че все пак в нашата страна има натрупан известен опит в тази насока.

Преди да завърша искам специално да отбележа ролята и подкрепата на Министерството на правосъдието и лично на министър Станков. Искам да му благодаря за подкрепата, която той оказва на инициативата за изграждането на такава институция в България и се надявам, че след като вчера стартира парламентарната процедура по приемането на закон за омбудсмана, тази година наистина ще имаме приет закон.

Позволете ми накрая да завърша с цитат от един наш приятел, бившия първи омбудсман на Испания проф. Антонио, който е бил няколко пъти в България. Той е известен конституционалист. В една своя статия, след като погледнал на проблема за омбудсмана от птичи поглед, казва: Днес най-великите държавници в света знаят, че правилата на играта са изчезнали много отдавна, а ако ги има, те вече не действат. Структурите ежедневно търпят поражение, тъй като светът се променя, а демокрацията не се променя със същата скорост. Организираната престъпност, сенчестата икономика, корупцията нарастват право пропорционално на ерозията на политическите системи. Вярно е, че бъдещето винаги тревожи и плаши и че демокрацията винаги е срещала трудности и винаги е трябвало да преодолява прегради. Днес обаче тя трябва да се променя ежеминутно, да се обновява технологически, да укрепва и да приспособява своите структури към международните структури. За това е необходимо да се изградят динамични, активни и действени международни и държавни институции, позволяващи и гарантиращи свободното движение на хора и спазването на техните права.

Позволете ми с този необичаен поетичен цитат за национален омбудсман да приключа моите въстъпителни бележки и да изкажа още веднъж моите благодарности на нашите съорганизатори Фондация “Фридрих Еберт”, на Министерството на правосъдието и искам да благодаря специално на д-р Мария Йорданова, която през цялото време координираше процеса на работата.

Предоставям думата на г-н Вемхьорнер, който е регионален представител на Фондацията “Фридрих Еберт” в България.

АРНОЛД ВЕМХЬОРНЕР: Ваше Превъзходителство министър на правосъдието, скъпи омбудсмани, дами и господа, скъпи приятели! За мен е изключително удоволствие да приветствам

всички вас на този семинар, организиран със сътрудничеството на Центъра за изследване на демокрацията. Смятам, че постигнахме много интересно сътрудничество между Фондация “Фридрих Еберт” и Центъра за изследване на демокрацията.

Фондацията се занимава повече с проблема от българска страна. Фондация “Фридрих Еберт” има фондации навсякъде на Балканите и разглежда проблемите повече в регионален аспект. Мисля, че това е добра начална точка за сътрудничество.

Когато планирахме тази конференция, имахме предвид, че в България все още не е създадена институцията на омбудсмана, че е нужно да се изготвят някои закони, но не знаехме, че правим конференцията толкова навреме, защото вчера се приеха на първо четене трите законопроекта за омбудсмана. Смятам, че това е един много положителен знак. Може би някои от вас са по-добре запознати с тези законопроекта, зная, че може би имат и някои критики към закони, които бяха обсъждани в парламента, но аз не съм специалист и не бих искал в момента да участвам в този вид дискусия.

Що се отнася до министъра на правосъдието, бих желал да му изкажа моите благодарности за това, че ни отдели време да дойде тук. Смятам, че фактът, че той дойде на тази конференция, означава, че той по принцип подкрепя установяването на институцията на омбудсмана. Иначе би било много странно той да дойде тук и да каже нещо против институцията на омбудсмана. Смятам, че можем да очакваме неговата реч и да чуем повече от него за намеренията на българското правителство за сроковете, в които смятат да създадат тази институция.

Тъй като сме едни от спонсорите, за нас има привилегия да направим някои коментари. Макар че аз не съм специалист по омбудсмана, моята гледна точка е по-обща, но смятам, че е много

важно, че в Югоизточна Европа, в посткомунистическите администрации, администрацията няма добро отношение към потребителите, към хората, с които работи. Например, когато на мен ми се наложи да работя с администрацията в България, трябва да говоря през едни прозорчета, които карат човек да се навежда. Смятам, че незадоволителното отношение все още присъства и затова е много важно омбудсманът да съществува, за да защити правата на индивидите.

Нека да направя още две забележки, за да ви кажа какво смятам, че е необходимо, за да може институцията на омбудсмана да функционира добре.

Първо, смятам, че е много важно да имаме подкрепата на организациите и движенията за защита на човешките права. Обичайната практика е следната. Индивидите сами по себе си срещат трудности, когато трябва да се изправят срещу правителствените институции и да протестират срещу нарушаването на правата им. Смятам, че ще бъде от голяма помощ, ако можем да си сътрудничим близко с организациите за защита на човешките права.

Институцията омбудсман се нуждае от подкрепата на парламента. Затова сме поканили много членове на парламента, мисля, че някои от тях дойдоха. Смятам, че това е много важно, защото рано или късно ако институцията на омбудсмана заработи добре, ще се стигне до конфликт и с правителството. Защото обикновено оплакванията са срещу правителствената администрация, а пък правителството обикновено заема позицията да защитава това, което администрацията му прави. Ако омбудсманът работи особено добре, ще може да посочи и структурните недостатъци и да даде предложение те да бъдат подобрени.

Вчера ми изпратиха един имейл, в който се казваше, че омбудсманът на Косово ще подаде оставка. Причината е, че господин Щайнер не му е позволил да влезе в един от затворите. Виждате какви конфликти възникват. Те са ежедневни, случват се редовно на омбудсманите и на хората, които работят в тези институции. Смятам, че за да можем да работим добре в тази институция, ще ни трябва постоянната подкрепа на парламента.

В един доклад сме определили целите на тази конференция. Искаме да преценим нуждите от омбудсмана в Югоизточна Европа. Ще чуем доклади от всички държави в Югоизточна Европа. С изключение на Румъния всички са тук и са представени. Чрез дискусиите по докладите, чрез въпросите, които ще бъдат зададени, ще обменим опит за ситуациите в различните държави, ще успеем да научим едни от други как да подобрим работата на омбудсманската институция. Също така ще обменим опит с омбудсманите от европейските държави, тези, които са членове на Европейския съюз – Швеция, Гърция, Белгия, както и от Съвета на Европа. Бих искал топло да приветствам нашите гости от тези държави!

Третата ни цел е да се опитаме да разработим някои програми за подкрепа на омбудсманската институция в региона. На този етап мога да кажа, че Фондацията “Фридрих Еберт” вече е осигурила финансиране за някои от тези програми и дейностите по тях. Очакваме с нетърпение да настъпи тази част от програмата, в която ще се опитаме да оценим ситуацията и нуждите чрез дейностите на работните групи, да получим от тях някои предложения за следващи програми или на национално равнище в отделните държави или там, където в две държави ситуацията е подобна, можем да организираме регионални конференции по определени теми и проблеми.

Както ви казах, подготвени сме да ви подкрепим финансово. Представителите от другите държави в Югоизточна Европа знаят, че

фондацията ни има опит и в техните държави и имаме възможност да работим в много тясно сътрудничество с тях. Най-накрая бих искал да пожелая на всички нас успешна конференция! Надявам се, че когато си тръгнете оттук, ще бъдете с чувството, че ви е било много полезно да дойдете тук в София. Благодаря ви.

ВОДЕЩ ОГНЯН ШЕНТОВ: Благодаря.

С голямо удоволствие предоставям думата на министъра на правосъдието на Република България господин Антон Станков.

МИНИСТЪР АНТОН СТАНКОВ: Уважаеми гости, уважаеми дами и господа! За мен е удоволствие да присъствам на откриването на тази среща и бих искал да започна с благодарност към нейните организатори. Дали в България има нужда от омбудсман, какъв ще бъде моделът на омбудсмана в България, дали той ще гарантира човешките права – това е само един малък кръг от въпросите, които ще бъдат обсъдени тук. И фактът на вчерашното обсъждане и в парламента сочи колко навременна и колко жадувана от нас е тази конференция.

Аз нямам специално подготвено слово, точно защото съм категоричен привърженик на тази институция. В рамките на шегата бих искал да обясня на нашите чуждестранни гости какво означава да се оплачеш на арменския поп и каква е връзката с омбудсмана. Знаете, че България е страна с многовековна история и нашите отношения с южните ни съседи не винаги са били така добри, както са добри в момента. Част от нашите сънародници, които не са били съгласни с отношенията тогава, са били изпращани на заточение в азиатското селище Диарбекир. За нас това е едно ужасно име, свързано с неприятни спомени от историята. Условиата там са били много тежки и единствената възможност за нашите сънародници да получат някаква подкрепа, някакво съдействие е била от арменския поп, който е бил единственият православен свещеник по тези места.

Оттогава в нашата история е останало разбирането, че когато един случай е безнадежден, най-добре е да се оплачеш на арменския поп. Ние сме тук, за да обясним на българската общественост, че омбудсманът няма да е арменският поп, а ще бъде истинският защитник на човешките права, посредникът между държавата и обществото, гарантът за спазването на законите. В този смисъл България няма традиции за омбудсман и обяснението какво представлява тази институция, с какво точно ще се занимава е наша отговорност – както на нас, представителите на държавните институции, така и на неправителствените организации, пък дори и на нашите многоуважавани гости, които присъстват тук на тази среща.

В заключение бих искал да кажа, че в България категорично се провежда реформа в съдебната система и виждането на Министерството на правосъдието е, че създаването на институцията на омбудсмана е част от тази реформа.

Благодаря ви. Пожелавам успешна работа на всички участници в конференцията!

ВОДЕЩ ОГНЯН ШЕНТОВ: Благодаря на министър Станков.

Искам да предоставя с удоволствие думата на госпожа Керстин Андре, парламентарен омбудсман на Швеция. Швеция е родината на институцията омбудсман, както знаете. “Омбудсман” е една от двете думи, които Швеция е дала на английския език. Госпожа Андре е също председател на Съвета на директорите на Международния институт на омбудсманите.

КЕРСТИН АНДРЕ: Уважаеми колеги, първо искам да изразя своята благодарност за поканата да участвам в тази много важна конференция. За мен е чест и удоволствие, че мога да участвам и че имам възможност да направя изказване.

Като представител на една много стара институция в Швеция, надявам се, че не ме свързвате с началото на тази институция, мога да споделя с вас известен опит, известни принципи, които можете да използвате в своята работа в бъдеще.

Предлагам да се върнем през пролетта на 1809 г. През пролетта на същата година в Швеция цари революционна обстановка, страната е обявила война срещу Русия и кралят е детрониран. Това всъщност бележи края на периода на абсолютната монархия в Швеция. След няколко седмици ще се създаде новата Конституция, която се базира на парламентарния принцип на баланс между пълномощията на краля и на парламента. Един от моментите в новата Конституция, който се базира на предишния опит, е силен парламентарен контрол върху представителите на държавното управление. И така се създава службата на парламентарния омбудсман. Това са предшествениците на институцията, за която става дума. Но тогава едва ли са предполагали какво ще бъде разпространението на тази идея след два века. Самият термин “омбудсман” е най-широко разпространената заемка от шведски, а в някои езици вече самият термин “омбудсман” дори не се счита за външна заемка.

Институцията омбудсман се счита за най-важния принос на Швеция към международното конституционално развитие. Институцията започва да действа при нас в 1810 г. и остава единствената подобна институция за около 200 години. След Швеция и другите скандинавски страни постепенно установяват тази институция, след това идва Нова Зеландия, първата страна извън Скандинавския полуостров, за да се стигне до ситуацията днес, когато омбудсман има в повече от сто страни и в почти всички страни на Европа.

Институцията омбудсман приема различни форми. Класическата форма, която се прилага в северните страни, Полша, Холандия, в Испания и Латинска Америка работи със защитници на обществото. Франция и френско говорящите страни използват принципа на посредничеството, докато в Унгария и Мексико омбудсманът се движи най-вече по линията на дейността на правозащитните организации. От дълго време се смята, че институцията омбудсман може да действа само в благоприятни условия, когато е установена демократична система на държавно управление и държавните служители приемат върховенството на закона. Срещу това становище застава опитът на страните в преход, които въвеждат такава институция. В страните в преход институцията на омбудсмана се сблъсква с трудности, които са характерни само за новите демокрации, например случаи на сериозни нарушения на човешките права и повече или по-малко разпространена корупция.

Другият проблем е, че държавните служители много често се отнасят високомерно към гражданите и не желаят да сътрудничат на омбудсмана. Освен това в много от тези страни има проблеми, свързани с отношението към етническите малцинства. Ще се върна към тези специфични моменти към края на своето изложение.

Това, което е общо за всички омбудсмани по света, е, че те са демократични институции, които се базират на признаването на основните права на гражданите и на принципа на върховенството на закона. Концепцията за омбудсмана в международен план се счита за ключов механизъм за развитие на добро управление. Публичният закон за омбудсмана може да даде дефиниция на тази институция като институция на държавата, която има задачата да защитава отделните граждани срещу самата администрация. И за да може да изпълни своята функция, омбудсманът трябва да бъде изцяло

отделен от другите елементи на административното управление и да бъде защитен от евентуален натиск или опити за влияние от останалите елементи на системата. Независимостта е ключова дума.

Уникалният характер на тази институция означава, че в съществено отношение тя се различава от останалите държавни институции. Това не е съд, това не е административно ведомство. На практика тази институция не упражнява публични правомощия в обикновения смисъл на думата, но все пак от тази институция се очаква да има силно влияние в отношенията си към публичната администрация. Въпросът е как тази идея следва да се въведе на практика и как да се осигури ефективна защита на правата на гражданите.

Впрочем, за да разберем по-добре този процес, трябва да разгледаме историческото развитие на институцията омбудсман в Швеция. Днес е националният празник на Швеция и аз се възползвам от тази възможност да говоря малко по-подробно по тази тема. С тази дума при нас се дефинира лице, чиято задача е да се грижи за интересите на други лица. На първо място, това е служител на краля, който по-късно получава известни функции, които приличат на канцлера по правосъдието. Този процес е разбираем и е във връзка с прехода от автократия към следващия период на управление. Задачата е в по-късния период да се осигури правомерна дейност на държавната администрация. В един момент той е заемал поста на главния прокурор в страната, като се е работело по принципа на отговорността съгласно наказателното право, която отговорност се носи от всички служители в Швеция във връзка с изпълнението на техните служебни задължения. След смъртта на крал Чарлз през 1718 г. абсолютизмът се заменя с един период на парламентарно управление. Тогава в нашата система на управление постепенно се утвърждава нещо, което много прилича

на демократичното управление в момента. Министърът на правосъдието се назначава от парламента. През 1766 г. се избира нов министър на правосъдието, който поема до известна степен функциите на парламентарен омбудсман. Спомнете си с коя година започнах – 1809 г.: революционна ситуация, след няколко седмици се приема нова Конституция, която се базира на баланса на правомощията между краля и парламента. Естествено е, след като е създадена институцията на омбудсмана, тя да се вгради като елемент от новата Конституция. И новият омбудсман е изцяло независим от краля. Той се отчита при Рикстага. Неговата задача е надзор като представител на Рикстага щото гражданите да се ползват със защитата, която е предвидена в законодателството, в отношенията на гражданите със съда и с административните институции.

Общо взето институцията омбудсман остава една и съща след избирането на първи омбудсман през 1810 г. Същевременно са направени някои частични реформи, които отразяват развитието на държавната администрация при нас и естествено развитието на обществото в Швеция. Броят на омбудсманите се увеличава от 1 до 4. Другата промяна касае ролята на омбудсмана като прокурор. Съвсем ясно е, че не може да се каже, че омбудсманът следва да се бори срещу престъпността по същия начин, както срещу нея се бори полицията или пък прокуратурата. Задачата е по-скоро да се подобрява качеството на работата на държавната администрация. Става дума за пропуските и нарушенията, които не водят в повечето случаи към правни дела и затова с времето, полака-лека функцията на прокурорско преследване се заменя с функцията на критика и става правомощието да се правят изявления в смисъл на това дали дадена мярка, предприета от държавните институции, е правомерна или не е. Тези изменения не са задължителни и се правят на базата на съответни тъжби.

Нека да видим как се развива този процес с течение на времето. През XIX в. годишно се отбелязват около 100 тѣжби, които са главно по инициатива на омбудсмана. През средата на 50-те години броят им се увеличава до 700-800, като през настоящата година става дума за 5 хил. тѣжби. Днес обаче разполагаме с информационна технология, която ни позволява по-бързо и експедитивно да обработваме съответните оплаквания и тѣжби.

Няколко думи за парламентарния омбудсман в Швеция, след което ще поговорим за конституционната роля на омбудсмана.

Ролята и позицията на тази институция при нас остават същите, както през 1810 г. Това се потвърждава и с новата Конституция от 1974 г. Задачата на омбудсмана е от името на Рихстага и напълно независимо от изпълнителната власт да упражнява правосъден надзор върху съдилищата и административните органи на държавата и местното самоуправление. Омбудсманът работи най-вече по човешките права. В нашата Конституция има специален раздел “Хартата на правата”, а също така и Европейската конвенция за човешките права и част от вътрешното право на Швеция. Но омбудсманът като институция не бива да се счита за правозащитна институция. Не, това е конституционална институция, чиято задача е да упражнява надзор върху това как държавните ведомства прилагат закона.

За да може да се разбере позицията на омбудсмана в шведската система на държавно управление, е необходимо да кажем няколко думи за самата система. Ние не работим със системата на министерства, при нас министрите не са глава на различните ведомства в държавната администрация. Те работят главно по линия на разработването на политиката, а административните функции на държавата се изпълняват от автономни административни ведомства, които имат конституционно гарантирана независимост, както в

съдилищата. Всеки държавен служител, който има правомощията да взема решения от името на държавната власт, носи отговорност дали тези решения са правомерни. Затова конституционният контрол върху държавното управление е организиран чрез комисията в Рикстага, която упражнява надзор върху министрите, а пък омбудсманът упражнява надзор върху административните органи и съдилищата.

Нашата работа като омбудсмани се базира на законодателството, а нашите разследвания и решения са строго безпристрастни. Ние нямаме право да заемаме страна и нямаме право да критикуваме официални служители или пък държавни ведомства, без да имаме достатъчно доказателства за допуснатото нарушение. Както казах, независимостта е ключов момент при дефиницията на концепцията за омбудсмана. Това е гаранция за правата на обикновените граждани. И именно заради това тези служители трябва да бъдат свободни и независими не само на територия, но и на практика. Те следва да бъдат независими и от парламента. Не бива да се допускат никакви подозрения, че върху работата на омбудсмана е оказал влияние някакъв елемент от партийната политика.

Дейността на омбудсмана се урежда чрез Конституцията и чрез един закон, приет от Рикстага.

Дейността ни се финансира чрез съответна бюджетна вноска, която се определя от Рикстага, но на базата на разчети, които са представени от нас. Имаме пълна свобода на дейност, като естествено не навлизаме в областите на компетентност на останалите институции. Ние не действаме като заместител на съдилищата или пък на другите административни органи. Омбудсманът не може да се счита за институция, която замества

останалите органи нито по отношение на тяхното финансиране, нито по отношение на техните отговорности.

Тук следва да се спомене, че в Швеция винаги може да се обжалва решението на държавните органи пред административния съд. Това, което ние преглеждаме като омбудсман, е главно административната и съдебната процедура, а не самото дело по същество.

Няколко думи за организацията. Всеки един от петте омбудсмана се избира от Рикстага на пленарно заседание за период от четири години. Изборите се подготвят от Комисията по Конституцията в Рикстага. Изисква се дейността му да бъде абсолютно аполитична, да няма влияние от нито една от представените политически партии. Обикновено омбудсманите са представители и служители на съдебната власт и са хора, които имат опит или във върховния съд, или във върховния административен съд. Главният омбудсман отговаря за дейността на цялата институция, имам предвид организацията, но не може да се намесва в решенията и разследванията на останалите трима свои колеги. Към институцията работят като служители 55 души, 40 от тях са юристи. Обикновено юристите идват от съдебната система и повечето от тях са съдии, които работят при нас 4-5 години, след което продължават кариерата си в съдебната система.

А сега да видим какъв е ефектът от дейността на омбудсмана. Ние работим главно по тѣжби от гражданите. Имаме правото да инспектираме държавните централни и местни органи на властта и да разследваме по своя инициатива. Първите тѣжби, които разглеждаме, са оплакванията срещу системата на социалното осигуряване, съдилищата, центровете за апробация, оплакванията срещу полицията и т.н. Някои от тези случаи са важни по принцип и привличат голямо влияние от страна на обществеността. По принцип

омбудсманът не може да се справи с всички свои функции, ако няма широки правомощия за разследване. Държавните ведомства и служителите са задължени по нормативната уредба да предоставят на омбудсмана информацията, която се иска от наша страна. Освен това предоставят информация за разследването, което сме иницирали. Неизпълнението на тези задължения се счита за дисциплинарно нарушение, като при такива случаи имаме право да наложим съответна глоба, когато установим, че някой държавен служител е отказал да предостави информацията, която сме поискали, или е скрил част от нея.

В днешно време много малко от случаите са свързани с престъпления. Естествено, ако при работата по тъжбите се стигне до престъпление или до подозрение за престъпление, предаваме разследването по-нататък в ръцете на прокуратурата.

Омбудсманът има право да постави началото на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарни наказания, включително и до уволнението на държавни служители. Най-важният инструмент в ръцете на омбудсмана е възможността да се правят изявления за дейността на държавните ведомства и отделните служители.

Основната ни задача е не да налагаме наказания, а най-вече да подобрим правомерността на действията на държавната администрация. С други думи, ролята на обучение, например е много по-важна от задачата за репресия, като основната задача е да не допуснем появата на нарушения.

Освен това омбудсманът има правото да предава делата на надзорните органи на съответните държавни институции. Ако един служител се подозира или пък е виновен за присвояване на средства, по-нататък случаят се поема от полицията и прокуратурата, като ние и в този процес сезираме съответните органи, които имат такава

власт. Нещо друго – упражняваме надзор върху това дали самите надзорни органи върху съответното ведомство изпълняват своите функции. В този процес много често се установяват случаи на нарушаване на правата на гражданите.

Естествено ефективността на нашата институция зависи от това доколко обществото е запознато с тази институция, доколко държавните служители познават нашите правомощия.

Най-важните решения на омбудсмана при нас всяка година се публикуват в годишен доклад, който се внася в парламента. Този доклад се разпространява безплатно във всички ведомства в страната, а също така и сред професионалните кръгове. Може да се намери в държавните библиотеки, а днес вече съответните изводи могат да бъдат намерени и на страницата в Интернет.

Една от важните функции на нашата институция е да се запазва и поддържа доверието в административната система. Гражданите трябва да знаят, че пропуските на администрацията няма да останат незабелязани. Нашата критика е много конкретна и тъй като там се споменават конкретни хора, всъщност тя действа като дисциплинираща мярка. Освен това случаите често се отразяват и в средствата за масова информация.

Друга функция е да предоставяме правни консултации, да разясняваме пред гражданите значението на съответните разпоредби в законодателството на страната.

Въпреки че формално изявленията на омбудсмана не се считат за задължителни, на практика при нас съответните ведомства считат, че те са задължителни за приложение, а оттук естествено имаме много голяма сила на влияние.

Има много тъжби, които се отправят към нас по конкретни случаи, само че ние едва ли можем да направим нещо кой знае колко по отделните случаи. Защото, както е структурирана нашата

дейност, при нас не е възможно да действаме като посредник между гражданите и държавните служители. Понякога е възможно да помогнем за ускоряване на развитието на съответния административен случай чисто и просто с разговор със съответната институция. Възможно е това да стане и чрез желанието на самата институция да не получи критични бележки от наша страна. Много често отказът на мерки при съответна тъжба се поема по-нататък от съответните ведомства като полицията и прокуратурата. Нашите функции в известен смисъл са ограничени. Има тъжби и оплаквания срещу банките, срещу застрахователните компании. Понякога хората като че ли очакват от нас да присъдим съответните щети. Естествено, знаете, че ние не можем да решим тези случаи по същество, можем само да осигурим консултации.

И накрая, позволете ми да кажа няколко думи за ролята на омбудсмана в страните в преход. Омбудсманите, които бяха създадени в тези страни, играят важна роля в процеса на демократизация и защитата на човешките права. Много от новите институции не само в Европа, но и в другите части на света са отбелязали значителен успех въпреки сравнително краткия срок на функциониране. Тук искам да отбележа доклада на словенския омбудсман по човешките права господин Пишак, който говори специално за конкретните проблеми, които съществуват в бившите социалистически страни от Източна Европа. Той каза, че в тези страни сега няма стабилна правна система, съществуват произволни системи за вземане на решения и недопустими забавяния при достигането на съдебните решения и съответно вземане на административни решения.

В заключение, в своя доклад нашият колега заявява, че омбудсманът започва да играе значителна роля при преобразуването на държавното управление в три насоки: първо, по приемането на

адекватно законодателство; второ, въвеждането на адекватни държавни институции и ведомства; и на трето място, промяна в самата практическа дейност на тези институции. Естествено уставът на съответните омбудсмани трябва да отговарят на изискванията на местното законодателство и на международните инструменти в това отношение, като най-вече следва да се зачита принципът на върховенството на закона.

Много важна е ролята на омбудсмана при промяната на отношението на държавните органи към гражданите. Дори и самият факт, че те знаят, че има някой, който наблюдава тяхната дейност, е много съществен. В своето изследване господин Пишак заявява, че ролята на омбудсмана в страни, където се осъществява преход към върховенството на закона, като че ли е още по-важна, отколкото ролята на същата институция в установените демокрации. Във връзка с това мога да кажа, че омбудсманът в една страна в преход може да свърши много повече работа, отколкото при установените демокрации, по линия на разширяване и укрепване на демокрацията, установяването на нередностите в дейността на държавните институции и подобряването на защитата на човешките права, което води към укрепване на демокрацията и увеличаването на отговорностите на различните ведомства в рамките на държавната администрация.

Аз и моите колеги от Швеция сме съгласни в голяма степен със заключенията, които бяха изявени от господин Пишак. Затова е необходимо да се създаде такава организация, която да служи на гражданите, която да защитава техните права. Всъщност това е единствената институция, която се ползва с пълното доверие на обществото. Той е институция, която може да даде пример за това как следва да работят административните ведомства и съдилищата, а

също така какво следва да се направи, за да може съдебната система да стане достатъчно честна, коректна и компетентна.

Опитът в Швеция и опитът на други страни, успешните примери, могат да бъдат обобщени по следния начин. Работата на омбудсмана следва да се базира на принципите на коректността и безпристрастността. Това е единствено възможният начин да се запази доверието на обществото, а също така и уважението на държавните институции. Именно заради това омбудсманът следва да бъде напълно независим от изпълнителната власт. Омбудсманът следва да е значително независим и спрямо парламента, който му е дал съответния мандат, като в същото време се ползва с всички правомощия, които са му дадени от парламента. И тук е необходимо да информираме обществото не само за функциите, не само за задачите, но и за ограниченията на омбудсмана. Не бива да обещаваме повече, отколкото можем да свършим.

Нещо друго, омбудсманът следва да има много подробни познания за процесите и механизмите в държавното управление. Само така можем да убедим държавните служители, че в дългосрочен план това, което искаме да коригират те в своята дейност, е в полза както на тях, така и на обществото. Това може да се постигне, само когато има широки пълномощия за разследване, а също така и за обявяване на резултатите от това разследване пред обществото, възможността такива разследвания да бъдат започвани по своя инициатива.

Като цяло, дейността на омбудсмана следва да е много открита. Достъпът до публична информация в Швеция също се отнася до документите и материалите за институцията омбудсман.

И накрая мога да кажа, че успехът на тази институция при нас се дължи най-вече на факта, че в продължение на 200 години се

придържаме към тези принципи, въпреки значителните политически промени, които настъпиха в този период.

Нещо друго, което е характерно за тази институция, е, че в последно време се вижда как тя може да бъде адаптирана към различни условия в различни страни. Аз съм един от членовете на Съвета на директорите на Международния институт на омбудсманите и със задоволство отбелязвам увеличаването на броя на нашите членове - те вече са над 100. Затова искам да посоча пред вас кои са основните критерии, които следва да бъдат изпълнени, за да може омбудсманът от съответната страна да бъде допуснат като член на Международната организация на омбудсманите. Там се казва публичната институция, която носи името омбудсман, посредник, парламентарен комисар, обществен защитник, комисар по човешките права и т.н., има право да стане член на института, ако следва следните функции и критерии: създадена е със закон от законодателния орган на страната, без оглед на това дали това изискване е предвидено в Конституцията или не; има функции да защитава лицата или организациите на територията на страната срещу административни злоупотреби, пропуски, нарушения, нарушаването на правата, несправедливостта, злоупотребата, корупцията и т.н.; разполага с достатъчно пълномощия да разследва съответните органи, срещу които са отправени оплакванията, като естествено има правото на препоръки към тези органи по случаите на нарушаване на човешки права; има правомощията да прави препоръки за корекция на съответното поведение и дейност и да предлага административни и законодателни реформи за по-добро държавно управление; отчита се публично пред парламента – подсъдността е национална, регионална или локална. Юрисдикцията касае държавните институции или принципи и някои елементи на държавната администрация. Естествено служителите в тази

организация се назначават съгласно законодателно приетата уредба по този въпрос.

Ето това са критериите.

И накрая, може да се каже, че демократичната държава се познава по активната защита на основните човешки права. Интересът към омбудсмана днес се увеличава и това е добър знак за бъдеще. Благодаря за вниманието ви.

ВОДЕЩ ОГНЯН ШЕНТОВ: Благодаря Ви.

Искам да дам думата на господин Фернандо Мора, който е представител на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа.

ФЕРНАНДО МОРА, представител на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа: Скъпи колеги, благодаря ви много за тази отлична презентация на функциите на омбудсмана в Европа. Тук ще говоря като представител на г-н Роблес, който е комисар по човешките права в Съвета на Европа.

Във всеки свой мандат омбудсманът в Испания допринася за създаването на тази институция, до разработката ѝ не само в Испания, но и в други европейски държави, както и в Латинска Америка. Също така той участва като специалист в изготвянето на законите за омбудсмана. Господин Роблес в момента има нов мандат и веднага, щом започна мандатът му, започна да си сътрудничи с Европейския омбудсман, за да може да подобри отношенията с европейските омбудсмани. Поради тази причина се организираха различни срещи и се обсъждат много важни въпроси, правят се важни анализи по емиграцията, правата на малцинствата, положението на ромите, човешките права и т.н.

По време на тези срещи те показват статистически данни, които доказват важната роля на институцията на национално и международно равнище в нормални ситуации или при кризи. Трябва

да ви кажа, дами и господа, че имам намерение да ви прочета някои от заключенията от тези семинари. Моят колега вече изрази убеждението, че всички европейски омбудсмани подкрепят институцията. Не смятам, че е нужно да повтарям това тук.

Важно е институцията на омбудсмана да бъде прозрачна и независима. Омбудсманът се нуждае от независимост от политическите партии, независимост от парламента, независимост от гражданското общество.

Във Вилнюс през април тази година обсъждахме още един въпрос и един от участниците говори за положението на омбудсмана в Косово. Хората, които са участници в кризисни ситуации - били те икономически, политически или финансови – често не знаят какво да правят. А кризите в обществото вече стават много трудни. Омбудсманите са тези, които застават на фронтовата линия в такива положения. Тук се омбудсманите в Босна и Херцеговина, има представители на Косово, на Хърватско и Сърбия, и те могат по-добре от мен да обяснят положението си. Тяхната работа изобщо не е лесна, те трябва да се изправят всеки ден пред много сложни казуси и понякога нямат отговори на тях. А това е още по-трудно за гражданското общество.

Като имаме предвид предишния професионален опит на Комисаря, виждаме как той установява, че когато говорим за демокрация или за ценностите на демокрацията, някои хора казват: демокрацията ви трябва да е силна, защото имате омбудсман. А други хора казват: имате силна демокрация, ето защо нямате нужда от омбудсман. Такъв е случаят в Швейцария например. Аз съм швейцарски гражданин, ние нямаме национален омбудсман, нито представител по човешките права. Може би защото сме в особено добро положение? Не, това не е вярно. Швейцарските власти сега изготвят проектозакон, за да може много скоро да създадат

омбудсманска институция в Швейцария. Швейцарските неправителствени организации започват да провокират открита дискусия в обществото и питат гражданското общество иска ли омбудсманска институция в Швейцария. Швейцарските неправителствени организации започват да провокират открита дискусия в обществото и питат гражданското общество иска ли омбудсман или някаква комисия по човешките права. Може би са ни нужни и двете, както в Канада?

Демокрацията е нещо много интересно. В България изобщо нямаме представа как да постъпим, трябва българският народ да каже какво е нужно да се направи. Миналия декември Комисарят по човешките права посети България, говори с властите, срещна се с представители на неправителствения сектор, представители на гражданското общество. И в доклада си той заключи - надявам се, че вие сте виждали този доклад – че е време България да вземе решение и да гласува този закон.

Преди няколко седмици в една друга държава, в Турция, той каза, че никоя държава не трябва да взема решение под влиянието на международната общност, заради международните принципи, но ние се надяваме, че България скоро ще реши да има омбудсман поради собствените си убеждения, че България се нуждае от такава институция. Тази институция не е лукс, може би гражданското общество има нужда от нея, може би администрацията има нужда от нея. Всичко зависи от възможностите на политическата ви система, за да вземете това решение.

Благодаря ви, дами и господа!

ВОДЕЩ ОГНЯН ШЕНТОВ: Тъй като имаме много интересна основа за дискусия, бих помолил нашите гости от чужбина, не само г-жа Андре и г-н Мора, а и гостите от другите страни от региона, където има вече изградени институции, които ще

се изкажат след почивката, ако могат да предоставят на нас, организаторите –на фондация “Фридрих Еберт” и на Центъра за изследване на демокрацията, в електронен вид текста на техните изказвания, за да можем да помислим и за публикация след това. Това е една обща молба към всички вас и мисля, че ще бъде полезно за всички ни.

Имате думата за въпроси и коментари.

ПРОФ. КИНО ЛАЗАРОВ: Поканен съм тук в качеството ми на член на Консултативния съвет по законодателството при Народното събрание. Искам да задам на г-жа Андре два въпроса.

Първо, тя каза, че омбудсманът не влиза в компетентностите на съдилищата, не ги замества, което е напълно естествено. Аз го разбирам, че омбудсманът няма никакви правомощия по отношение на чисто правораздавателната дейност на съдилищата. И така трябва да бъде и в нашата страна. Но има случаи, когато гражданинът би могъл според мен да се обърне към омбудсмана във връзка с дейност на съдилищата. Например забавя се с няколко месеца, а понякога и повече решаването на едно дело. Би могло омбудсманът да се сезира. Също така според мен дейността на омбудсмана и правомощията му трябва да обхващат и така нареченото административно обслужване, извършвано от съдилищата.

Въпросът ми е обхваща ли се тази дейност и по-точно коя дейност на съдилищата в Швеция се обхваща от дейността на омбудсмана и преди всичко какви са правомощията на омбудсмана, ако установи някакво закононарушение?

Вторият ми въпрос е какви са правомощията на омбудсмана и има ли изобщо правомощия по отношение дейността на прокурорите? Според мен и тук може да се направи известна аналогия с дейността на съдилищата – в чисто прокурорската дейност по възбуждане на наказателното преследване, по контрола

върху провеждането му, по съставяне на обвинението, поддържане на обвинението. Тук омбудсманът не трябва да има никакви правомощия, но в дейността по административно обслужване, доколкото има такава и от прокурора, би трябвало и би могло да се предоставят правомощия .

ВОДЕЩ ОГНЯН ШЕНТОВ: Ако няма други въпроси, ще помоля г-жа Андре за отговор.

КЕРСТИН АНДРЕ: Благодаря.

Първо, връзката омбудсман – съдилища. Швеция е една от малкото страни в света, в която омбудсманът упражнява надзор върху съдилищата. Това се дължи на традицията при нас, така е започнало от началото на 18 век. Няма формални ограничения за този надзор. Създадени са обаче неформални правила, в смисъл, че омбудсманът никога не се намесва по същество в материално-правната част на производството в съда, естествено не проверяваме начина, по който те вземат съдебни решения. Но ако става дума, че някой е получил присъда от шест години за някакво престъпление и погледнем Наказателния кодекс и видим, че за този състав трябва да се даде по-малко, тогава омбудсманът може да се намеси и да образува производство по надзор срещу този съдия.

Ние наблюдаваме главно процедурата – дали няма забавяне в работата по делата и др. Естествено много от тези неща могат да бъдат обжалвани в рамките на съдебната система пред Върховния съд, но по принцип гледаме процедурата в съдебната система. Няма формални дефиниции за това къде точно е границата, но общо взето неофициално сме си създали една договореност със съдебната система докъде се простира нашият надзор.

Има други страни, където тази надзорна функция спрямо съдилищата е ограничена повече отколкото при нас. Това може да се

каже за Швеция, очевидно при нас няма формални, официални разпоредби, но на практика работим така, както казах преди малко.

Спрямо прокуратурата нашата роля е малко двойствена. Защото съгласно Конституцията всеки прокурор е задължен да помага на омбудсмана при извършването на наказателно преследване. С други думи, има прокурори, които работят по дела, инициирани от нас, в съдилищата.

От друга страна, упражняваме известен надзор спрямо прокуратурата. На практика това не е проблем. Но естествено ние не упражняваме конкретен надзор върху прокурор, който работи по определен случай. Впрочем годишно няма повече от пет-шест такива случаи, така че това не е съществена част от нашата дейност. Проверяваме прокуратурата по същия начин, както и другите ведомства и институции. Тоест не влизаме в работата в работата им по същество. Но в противовес на това мога да ви дам друг пример. Един прокурор беше прекратил наказателното преследване, но един от нашите колеги се намеси и прокурорът го откри отново.

ВОДЕЩ ОГНЯН ШЕНТОВ: Благодаря.

Господин Мора, заповядайте.

ФЕРНАНДО МОРА: Господин професор, искам да изкажа личното си мнение. Правосъдието, от една страна, е право, от друга страна е обслужване от страна на администрацията на данъкоплатците. Затова не виждам проблем омбудсманът да се занимава с неправилните действия на правораздаването. В Колумбия, в Канада, в Испания има различни примери, зависи какъв статут е даден на омбудсмана в съответния закон.

ВОДЕЩ ОГНЯН ШЕНТОВ: Благодаря, господин Мора. Мисля, че това е много добра основа за дискусия и следващата сесия ще бъде посветена изключително на опита на тези институции в страните в региона.

Така че ми позволете още веднъж да благодаря на двамата основни докладчици на първата сесия – г-жа Андре и г-н Мора. Искам също да спомена, че сред нас освен водещи български парламентаристи, експерти и водещи юристи, присъстват също висши магистрати на България. Мисля, че ще бъдат много полезни вашите контакти с представителите на тези институции от другите страни точно сега за нашата страна, когато ние формулираме подготовката на закона за омбудсмана след вчерашното приемане в парламента на първо четене на законопроектите.

С това ми позволете да благодаря още веднъж на всички участващи и да дам половин час почивка.

/След почивката./

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЪОРНЕР: регионален представител на Фондация “Фридрих Еберт”, Регионално бюро София: Дами и господа! Преминаваме към представянето на докладите по страни. Предоставям думата на г-н Бранко Наумовски – омбудсман на Македония. Имам молба докладите по държави да бъдат кратки, да може участниците да имат достатъчно време да задават въпроси. Мисля, че е много важно да имаме дискусия, да имаме диалог, а не просто да слушаме доклади. Предлагам всяка държава да докладва не повече от 15 минути, за да може да има след това 15 минути за въпроси, отговори и за обсъждане.

БРАНКО НАУМОВСКИ: Драги колеги и колежки! Позволете ми най-напред да изкажа своята благодарност за това, че бях поканен да участвам в тази конференция. Поздравявам всички участници в тази среща!

Институцията омбудсман в Македония е установена в Конституцията на Македония от 1991 г. и със Закона за омбудсмана от 1997 г. Тази институция има конституционни компетентности, които започна да изпълнява от юли 1997 година, откакто бяха осигурени всички кадрови, материално-технически и други условия за нейното функциониране. Това означава, че институцията започна да работи практически през март 1998 година. Ние първи тук на Балканите основахме институцията на омбудсмана. След нас бяха гърците, албанците и за съжаление България и Сърбия още нямат такава институция. Теоретически и практически македонският омбудсман е организиран въз основа на класическия модел на европейския и световния модел на омбудсмана. Това означава, че е независим самостоятелен орган, вън от законодателната и изпълнителната власт, институция, която защитава правата и свободите на гражданите, гарантирани чрез Конституцията, законите и международните документи, тогава, когато тези права и свободи са нарушени от страна на органите на държавната власт, тоест на държавната администрация, независимо дали са предизвикани от действия или бездействие на тази власт или чрез конкретни актове на властта.

Омбудсманът в Македония е единствен, самостоятелен орган и няма никакви локални или разпръснати по страната канцеларии, той е носител на функцията. Избира се от парламента с мандат от осем години с право на още едно преизбиране. Омбудсманът има четирима заместници, генерален секретар и специализирана служба, в която има 13 съветници, които работят по жалбите и трима души технически персонал. Специалистите са разпределени в пет групи. Първата група се занимава със защита на националните и малцинствените права, правата на политическата процедура, правата на военните, на съдебните органи; втората група са правата на

децата, областта на здравеопазването, на образованието; третата група са правата в строителството и урбанизацията и правата във връзка със защита на околната среда; четвъртата група са финанси и финансова дейност, правата по имуществените въпроси, митниците, потребителските права; петата група са работни отношения, социални права, права, свързани с жилищното строителство, науката и спорта.

Освен жалбите, които се подават, всеки е длъжен да следи своята конкретна област, да се запознава с нормативите в тях, с нуждите на гражданите и да ги съгласува с международните договори и актове.

Групите се ръководят от омбудсмана и неговите заместници, а във всяка група има още трима съветници, които са юристи по професия. Те следят проблемите на децата, на младите, чиито права все по-често биват нарушавани, осъществявайки надзор върху икономическите проблеми, тъй като Македония нямаше възможност да конституира специален детски омбудсман. Работим с УНИЦЕФ и се стараем да открием специален отдел, който да бъде посветен на работата по защита на децата.

Средствата за работата на институцията се осигуряват от бюджета на държавата, но те винаги са недостатъчни.

Жалба към омбудсмана може да подаде всеки гражданин в писмена, устна или друга форма, може да дойде лично при омбудсмана, може да я изпрати по Интернет, по пощата, по факс. Не се плаща никаква такса за изпращането на жалба, а процедурата е много бърза и ефикасна. При директното общуване с гражданите няколко пъти в течение на една година ние практикуваме посещаване на местните общини, там, където гражданите, които имат проблеми, живеят. Там по места функцията на омбудсмана се оказва много ефективна.

Статистическите данни за функционирането и съществуването на омбудсмана в Македония показват, че годишно средно се приемат 1200 жалби, 1300 граждани посещават омбудсмана и около 1500 разговори с гражданите се провеждат. Разбира се, работата на омбудсмана не трябва да се оценява само чрез статистически показатели и цифри, а трябва да се имат предвид цялата дейност и комуникациите, които осъществява омбудсманът с административните органи, с медиите и с други вътрешни и външни органи и организации, неправителствени организации и асоциации. Най-големият брой жалби в този период бяха в областта на правото, на правната система – около 15%; следва социалната област, по-скоро социалното право – 13%; урбанизацията и строителството, трудовите правоотношения - 12%; полицията – 10%; имуществено-правните въпроси – 10%; такси и данъци – 8%. Практически около 60% от всички жалби бяха неоснователни, около 14% се отнасяха до проблеми, които въобще не са в компетентността на омбудсмана, около 14% от жалбите установиха наистина нарушаване правата на гражданите. По жалбите, по които бяха нарушени правата на гражданите, бяха дадени препоръки. В 50% от случаите административните органи и властите уважиха мнението на омбудсмана, което означава, че половината от жалбите не бяха уважени от административните органи.

Тези данни от нашата четиригодишна дейност показват, че омбудсманът в Република Македония оправда доверието като институция както самостоятелно, така и в сътрудничество с други институции в републиката, не само защитавайки правата на гражданите, но също така и влияейки съществено на усъвършенстването, на организирането и функционирането на администрацията, на услугите, които се оказват на гражданите, което всъщност е целта на институцията на омбудсмана. Можем

съвсем спокойно да кажем, че като институция ние се ползваме с голямо доверие, че сме приети в обществото. Не можем да кажем същото за държавната администрация като цяло – че има такова доверие, каквото омбудсмана.

С оглед на това, че омбудсманът няма никакви принудителни механизми, с които да въздейства, той не може да накара насила администрацията да извърши това, което трябва. Тя не може да бъде накарана да уважава нашите предложения, препоръки и мнения, затова ние прилагаме класически средства: изготвяне на специални доклади, които изпращаме до парламента, както и публикуване на специални съобщения за нарушаване на човешките права в медиите. Констатирахме, че публикуването на такива случаи в медиите, когато има явно нарушаване на правата, независимо дали става дума за обикновени граждани или за функционери, е много ефективен начин, една много добра интервенция от страна на омбудсмана. В последно време практикуваме също така все по-често да изпращаме доклади до парламента, в които изнасяме конкретни случаи за нарушаване на правата, за нарушаване на законите от страна на хора, които са отговорни пред парламента и които са носители на обществени функции. Ние си осигурихме подкрепата на парламента и затова смятаме, че в бъдеще ще имаме по-големи успехи в нашето функциониране.

Четиригодишното съществуване на институцията на омбудсмана в Македония в нормативно отношение показва, че някои решения, които произтичат от Закона за омбудсмана, не са напълно дефинирани, не са доуточнени – някои се оказаха недобре функциониращи, а други са направо неадекватни на нашите условия, в които функционира цялата система. Мисля, че това е поради факта, че много бързо и рязко се прие този закон, който сега ще бъде променен и се надявам, че след тези поправки ще създадем сигурни,

силни гаранции за независима и самостоятелна работа на омбудсмана.

Говорейки по темата как да осигурим успешно функциониране на институцията, искам да напомня само някои необходими условия, които трябва да бъдат изпълнени. По мое мнение, в която и да е страна, за да може да се разчита, че омбудсманът ще бъде уважаван, ефикасен и полезен не само за гражданите, но и за държавата като цяло и в по-широк план, като първо условие за успешното развитие на тази институция е фактът, че това зависи от общото развитие на общественно-икономическите отношения и демократичния процес в страната. Без развити отношения, без функционирането на правова държава и върховенство на закона във всички области, тя не може да функционира и да постига резултати в своята работа в защита интересите на гражданите.

На второ място, това е конституционната рамка за пълномощията на омбудсмана. Тя трябва да бъде по-широка по отношение на неговата независимост и действие, наблюдение на състоянието на човешките права.

Говорейки за независимостта и самостоятелността като съществени принципи в действието на омбудсмана, от голямо значение е политическата и финансова самостоятелност, което означава неналагане на изпълнителната, законодателната и съдебна власт в работата на омбудсмана. Той не бива да действа под ничий диктат или ултиматум от когото и да е, а това може да бъде постигнато единствено ако имате самостоятелен финансов бюджет.

От голямо значение е отношението на омбудсмана като носител на тези функции и на отношението на екипа от професионалисти към това. Трябва да се зачитат принципите на самостоятелност, обективност, безпристрастност, отговорност, точност, съвестност, прецизност и решенията да се прилагат

независимо от политическата, религиозната принадлежност и обществено положение на гражданите.

За успешното функциониране на институцията особено значение има отношението на носителите на държавната власт и изобщо на органите и институциите, към които омбудсманът би могъл да постанови някакви мерки. Тази власт трябва да бъде обективна и независима сама по себе си, за да реши въпросите за правата и свободите на гражданите. Навсякъде по света това е едно демократично изобретение, което трябва да действа в сътрудничество с правителството и с администрацията, които да управляват ефикасно и да бъдат заинтересовани за отстраняването на неточностите и на грешките, които могат да бъдат допуснати несъзнателно.

Съществено условие е и постоянната подкрепа от страна на парламента, пред който отговарят носителите на властта и пред който омбудсманът докладва за тяхната работа.

Гражданите като отделни личности или обществото като цяло също трябва да съдействат на омбудсмана. Чрез средствата за масова информация може да се постигне допълнителен натиск върху изпълнителните органи за засилване правата на омбудсмана.

До каква степен тези фактори допринасят за живота и успешното функциониране на омбудсмана? Този въпрос може да получи лесен отговор, ако са изпълнени тези условия. Но ако тези условия не са изпълнени, какви мерки и действия трябва да се предприемат от омбудсмана, за да функционира той успешно? Веднага ще кажа нещо във връзка с тези условия и се надявам, че моите колеги ще се съгласят с това. Но все пак аз говоря за условията, в които функционира омбудсманът в Република Македония като страна в преход. Тези условия са много сложни. Имам предвид, че много не се различават от условията на другите

страна в преход. Това е период на преход особено по време на военната криза, тоест в условия на преминаване от една в друга политическа система, в които бавно се провеждат структурните реформи, когато не са доизградени политическите и демократичните отношения, не са съгласувани законовите разпоредби с международните актове, когато не е трансформирана и централизирана държавата като управление, когато в морала на служителите, в тяхното съзнание все още не е изградено съответното отношение за комуникацията с гражданите, когато е налице все още бавна съдебна система, тежко материално и икономическо положение, когато неадекватно решеният социален статут на гражданите, ниското равнище на социална, здравна и пенсионна защита водят до голям брой безработни и до често нарушаване на социалните и икономическите права на гражданите, когато имаме непостоянна, неадекватна нормативна система в областта на урбанизацията и защитата на човешката среда, на имуществено-правните отношения и собствеността, строителството и строителните отношения. Трябва да се каже, че тези условия – някъде повече, някъде по-малко – представляват допълнителен проблем за омбудсмана и защитата на правата на гражданите в страните в преход.

Предвид изложеното, институцията на омбудсмана правилно се свързва с редица въпроси свързани с това по какъв начин той да се справи и да играе ролята на защитник на правата на гражданите. Намират се различни начини и методи. Например ние освен използването на медиите и изпращането на отчети в парламента с цел да действат ефикасно, особено в превантивен план, от всички министерства поискахме да определят лица за контакт от по-висш ранг, които да решават проблемите на релацията омбудсман-държавен орган-граждани. Поискахме от органите да ни изпратят

също така техните проектозакони, за да можем навреме да включим нашите предложения в тях и да вземем предвид това, което гражданите отправят към нас във вид на молби.

Когато става дума за обучението на гражданите за техните права, в сътрудничество с неправителствени организации участваме активно в разработката на специални програми и проекти по отношение правата на децата.

За успешното функциониране на омбудсмана е необходимо все по-често да се използва институтът контрол на място, тоест на място да се контролира дейността на администрацията.

Въпреки всички мерки, които предприехме, и усилията, които положихме да бъдем един ефективен механизъм, да бъдем медиатори между гражданите и властта, ще се съгласите, че в условията, за които говорих, това е много трудно. Защото решаването на тези проблеми не зависи от желанието и възможностите на омбудсмана, а от промените на системата в самата държава. Това, разбира се, не означава, че омбудсманът със своите предложения и насоки не може да влияе върху тези промени. Напротив, чрез своето влияние, чрез своите отчети, чрез раздвижването на обществеността и медиите омбудсманът може в голяма степен да допринесе за съществени промени на системата, особено в частта, която се отнася до обучението и прилагането на човешките права.

В заключение искам да кажа, че институцията на омбудсмана е много важна за осъществяването на свободите и правата на гражданите и че в такива сложни условия, каквито са нашите, това бе потвърдено от нашето четиригодишно съществуване. Бих искал да кажа, че тази институция трябва бъде установена във всички страни въпреки трудностите, които ще се срещнат в нейното развитие. Надяваме се на помощта на институциите и на

гражданите. Не се съмнявам, че институцията омбудсман ще успее да се наложи като един контролен механизъм в обществото и съществено ще допринесе за реализирането на правата на гражданите и за ефикасната им защита.

Благодаря.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЪОРНЕР: Благодаря, господин Наумовски. Благодаря за Вашия доклад, който очертава правната рамка на институцията на омбудсмана в Македония. Между другото, ние се познаваме по между си като омбудсмани, знаем цялата система и е по-добре ораторите да посочат особеностите, това, което представлява по-съществен интерес. Посочете по-конкретно трудностите, пред които сте изправени, а не толкова описанието на цялостната система.

Преди да дам думата на следващият докладчик, ви предоставям думата за въпроси и изказвания.

ЗЛАТКО КУЛЕНОВИЧ, омбудсман от Босна и Херцеговина: Искам да попитам господин Наумовски нещо. Драги колега, можете ли да ни кажете какви са вашите отношения с парламента на Република Македония от финансова гледна точка? Имате ли проблеми в това отношение. Питам ви, защото моят опит е много неблагоприятен.

БРАНКО НАУМОВСКИ: Ще бъда съвсем кратък. Финансовите средства винаги са недостатъчни. Те се определят с бюджет в началото на финансовата година. Още когато се планира бюджетът, се знае с какви средства ще разполагаме. Винаги имаме проблеми с недостиг на финансови средства. Сега в новия проектозакон за омбудсмана е казано, че без предложение на омбудсмана не може да се приеме закон за финансирането на тази институция, тоест без ние да одобрим тези финансови средства, законът не може да бъде приет. След военната криза в Македония

беше констатирано, че е много важно самата институция на омбудсмана да предлага размера на финансовите средства.

Благодаря.

ПРОФ. НИКИФОРΟΣ ДИАМАНДУРОС, Национален омбудсман на Гърция: Искам да благодаря на г-н Наумовски за много обстойното изложение. Може ли да кажете малко повече за трудностите, пред които сте изправени в Македония с оглед на изпълнението на съдебните решения от страна на държавната администрация и в каква насока, доколко омбудсманът може да помогне за изпълнението на тези решения?

БРАНКО НАУМОВСКИ: Що се отнася до съдебните решения и ролята на омбудсмана в съдебната област, навсякъде нещата са едни и същи. Ние нямаме право да се месим в самостоятелността и независимостта на съда, на съдебните заседатели. В нашия закон това не е написано много прецизно. Сега в проектозакона за омбудсмана е дефинирано, че като институция омбудсманът е в състояние да действа в административната част на съдебната власт. Това се отнася до администрацията, която приема документите, която бави евентуално съдебните процедури.

По същия начин работим и с прокурорите с оглед на това доколко сме компетентни по изпълнението на съдебните решения. Тези съдебни решения трябва да бъдат изпълнени от орган, към който омбудсманът има отношение. В този случай ние се обръщаме към органите, отговорни за приложението на закона, и по някакъв начин оказваме натиск те да ги изпълнят. Съотношението е 50 на 50 от взето и невзето отношение към препоръките на омбудсмана. Тоест много висок е процентът на невземане на отношение. Знаете, че онези, които трябва да зачитат правната система и правните процедури, не винаги ги спазват. В това наистина имаме трудности.

Най-трудно ни е с онези съдебни решения, когато омбудсманът няма право по закон да се намесва в съдебната власт.

БРАНКА РАГУШ, омбудсман от Босна и Херцеговина: Аз съм един от трите омбудсмана на Босна и Херцеговина. Понеже говорим за изпълнение на съдебните решения, искам да коментирам как е решено това със закона на федерацията Босна и Херцеговина. Съгласно закона ние имаме правомощие да искаме изпълнение от съда на собствените му решения и то в срок, който е определен от самия омбудсман. Ако съдът не изпълни препоръката на омбудсман, то тогава омбудсманът е длъжен да включи това в своя годишен доклад и да уведоми парламента за това неизпълнение. Мисля, че не е сега времето за дискусия по този въпрос, но ми се струва, че в страните в преход най-важният проблем, най-голямата трудност е въпросът за изпълнението на съдебните решения. Всички можем тук да си говорим за човешки права и за тяхната защита, но ако държавата не е гарантирала самостоятелна съдебна власт, мисля, скъпи дами и господа, всички ще се съгласим, че ние много малко можем да защитим човешките права. Те трябва да са защитени законово. Може би утре в работните групи ще обменим опит по въпроса в какво се състои ролята на омбудсмана в този важен сегмент – съдебната власт. Непрекъснато повтарям, съдебната власт е наистина власт и затова особено в страните в преход по специален начин съдът трябва да е под контрол, тъй като трябва да имаме предвид, че омбудсманът няма право да влиза в същината на съдебното функциониране, но той има право да контролира как функционира съдебната система.

БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ, съдия във Върховния касационен съд: Може би не съм успял да разбера добре превода, но така както аз виждам нещата, въпросът беше за това каква е ролята на омбудсмана, когато администрацията трябва да изпълни едно

съдебно решение. Защото съд да не си изпълни решението – това е абсурдно. Съдът не си изпълнява решението, той го постановява. Нямам широк поглед върху положението на Балканите и в Европа, но от впечатлението, което имам от утвърдените демокрации, там проблемът администрацията да не изпълни веднага съдебно решение въобще не съществува. Докато при нас, уви, този проблем съществува. Не че администрацията отказва да го изпълни, но тя се разсейва, не го изпълнява и изчаква.

Предполагам, че въпросът се свежда именно до това какви мерки би могъл да вземе омбудсманът, за да постави на публично обсъждане един такъв важен проблем, като неподчинението на администрацията на едно съдебно решение.

БРАНКО НАУМОВИЧ: Все пак системите се различават, във всяка отделна страна има специфика. Не знам как е в България, но тук говорим за насилствено изпълнение, когато съдебното решение не се изпълнява доброволно и когато трябва да се приложи натиск. Знаете, че ищецът има право да се оплаче тогава, когато не бъде изпълнено решение, но само съдът има право да задоволи искането на ищеца – дали да се уважи или да не се уважи. Тук омбудсманът не може нищо да направи. Тогава ищецът може да се обърне към апелативния съд, а омбудсманът не може да се намесва при тази институция. Когато вече има съдебно решение, омбудсманът може да се намеси по-скоро в административната част от съдебното решение, както и в останалите дейности по контрола върху изпълнението на решението.

Не знам дали бях достатъчно ясен.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЪОРНЕР: Този проблем е много интересен, но съгласно нашата програма трябва да продължим с представянето на докладите на отделните страни. Струва ми се, че

навлизаме в дискусия по принципите, нека да оставим тази тема за по-нататък, след като изслушаме останалите доклади.

Следващият оратор е г-жа Скендерай, Албания.

МИМОЗА СКЕНДЕРАЙ, експерт в службата на омбудсмана на Албания: Първо искам да ви благодаря за възможността да участвам в настоящия семинар.

В Албания институцията омбудсман беше създадена през февруари 2000 г. под името обществен защитник. Съгласно чл. 60 от Конституцията и чл. 2 от специалния закон общественият защитник отговаря за защитата на законните права на гражданите и свободите на тези граждани срещу неправомерни или некоректни действия или бездействия на публичните ведомства и трети страни, които действат от името на тези граждани.

И така, в нашата юрисдикция са включени правителството, съответните министерства, централните ведомства, националните комитети за туризъм, околна среда, разузнавателните служби, националните банки, включително местните органи за управление, префектурите, провинциите, общините, както и подчинените им ведомства на местно и на централно ниво.

Както и в другите страни, където беше въведено подобно законодателство, в правомощията на нашата институция не са включени права за решения, които касаят други административни органи. Имаме правото само да правим препоръки. Това не означава, че нямаме достатъчно инструменти за защита на човешките права и свободи. Имаме право да се намесваме на различните нива в административната йерархия, включително сезиране на парламента, като работим съвместно с други неправителствени организации и търсим прозрачност в нашата дейност.

Нашият обществен защитник е независим с оглед на упражняването на своите задължения и отговорности и тази

независимост съвсем ясно е посочена в съответните разпоредби, които уреждат отношенията ни с другите ведомства и институции в страната. Той няма право да участва в политическа дейност, да членува в политически партии и т.н.

По отношение бюджета на институцията, той се гласува от парламента.

Изборът на комисарите става съгласно правилника и организационната схема, която се определя от самия омбудсман.

Приет е също така и специален етичен кодекс.

Във връзка с компетентността: всяко лице, група лица или неправителствени организации, които претендират, че техните законни права и свободи са нарушени чрез действие или бездействие на някой от централните или местните държавни органи на управление или административни ведомства, имат правото да подават оплаквания, искания и уведомления към обществения защитник, като за тях се иска проверка по съответния случай. В някои специални случаи, където има силен публичен отзвук е възможно омбудсманът при нас да инициира по своя преценка съответна проверка по случая. Освен това имаме правото да искаме от административните органи предоставянето на цялата информация или всички документи, които са свързани със съответния случай, било на хартиен или електронен носител.

Общественият защитник има право да иска достъп до информация и документи, които са класифицирани като държавна тайна. При тези случаи той естествено е задължен да спазва правата за неразкриване и неоповестяване на тази информация. Той има достъп до съответните административни ведомства, може да прави проверки в затворите и местата за предварително задържане и другите заведения, където са ограничени правата на гражданите. Тези права са извлечени на базата на тълкуванията на

Конституцията, а също така на базата и на международната практика на дейността на омбудсмана. Ние препоръчваме Законът за обществения защитник да се допълни именно с описанието на тези права, за да се избягнат евентуалните некоректни и неправилни тълкувания по тази тема.

Съгласно чл. 22 от специалния закон от обществения защитник се изисква да отговори в срок от 30 дни след получаването на съответното оплакване. В отговора трябва да има достатъчно информация и достатъчно аргументи по съответния случай и да се включат мерките, които са взети от съответния административен орган. Ако по даден административен случай общественият защитник счита, че мерките, които са взети от администрацията по съответното оплакване, не са достатъчни, той има право да сезира по-висок орган в съответната йерархия, като може да прави препоръки и има възможност по тази линия да стига до препоръки пред парламента с оглед премахването на случаите на нарушаване на правата на гражданите. Тези препоръки са важен инструмент за защита на човешките права.

В случаите когато общественият защитник установи, че причината за нарушенията на правата е в самото съдържание на нормативната уредба, а не е по линия на нейното приложение, той има право да прави препоръки за изменение и допълнение на съответното законодателство. На второ място, има право да предлага на административните органи изменения и подобрения на правилниците, на базата на които те работят. И на следващо място, да препоръчва на Конституционния съд отмяна на подобни актове.

Институцията отдава специално значение на потребностите на гражданите. Знаем, че нашата отговорност покрива коригирането на последиците от нарушението на човешките права.

Друг важен момент е институцията да действа открито и да е готова да приеме оплакванията на всички, които смятат, че техните права са нарушени. Работното време на обществения защитник е от 8 до 16 часа. Имаме специална служба за връзки с обществеността. Организираме освен това срещи между засегнатите страни и съответните комисари по конкретни случаи. Работят няколко телефона с възможност за безплатно обаждане, чрез което информираме обществото във връзка с някои оплаквания и искания, молби за проверки и т.н.

Съгласно установената процедура оплакванията са в писмен вид, в спешни случаи тези оплаквания могат да бъдат чрез телефонно обаждане, което обаче следва да бъде потвърдено с текст в писмен вид. В противен случай няма да бъде допуснато. Не се приемат анонимни оплаквания или искания. В случай че оплакването или сигналът са непълни, е необходимо общественият защитник да иска допълнителна информация.

Общественият защитник и служителите на тази институция организират срещи из различни части на Албания, на които населението се информира за възможностите за защита на техните права чрез нашата институция.

Някои от оплакванията не влизат в юрисдикцията на обществения защитник. Тогава те се препращат към съответните институции. В някои случаи не е необходимо да се чака 30 дни, проверката може да се направи и с едно телефонно обаждане, чрез факс и т.н.

Освен това общественият защитник изготвя препоръки и доклади за съответните ведомства, чрез които ги информира за установените факти и обстоятелства, и подчертава какви граждански права и свободи са били нарушени, като към това добавя и служителите, които са виновни за това.

Другата възможност е да правим предложения за обезщетяване на съответния гражданин при установен случай на нарушаване на правата му. Естествено можем да искаме от съответното ведомство или институция да се извини за действията, които са били допуснати към съответния гражданин.

Всяка година се подготвя годишен доклад, който се представя в албанския парламент. Един екземпляр от този доклад се изпраща на президента, друг – на министър-председателя. Препоръките и решенията на обществения защитник се обнародват не по-късно от 30 дни след обсъждането им в парламента. Има възможност екземпляри от този доклад да се представят и на други заинтересувани институции или пък на чуждестранни представителства в Албания в превод на английски.

Един от основните принципи на дейност на обществения защитник е независимостта. Израз на тази независимост е правото на омбудсмана като институция сам да определя своята организационна структура, броя на служителите, професионалните качества и размера на възнаграждението на своите служители. В Албания решението е някъде по средата. Имам предвид с оглед на независимостта и самостоятелността. По чл. 31 от закон № 8600 от 10 март 2000 г. имаме правомощие да определяме броя на персонала, различните отдели, организацията.

В организационно отношение имаме три специализирани отдела. Първият отдел работи най-вече с ведомствата на национално равнище, с местните органи на самоуправление и третите страни, които представляват гражданите. Вторият отдел отговаря за оплакванията срещу полицията, тайните служби, затворите, въоръжените сили и съдебната система. Третият отдел се специализира в сътрудничество с неправителствените организации. Тези три главни отдела се подпомагат от деловодство и някои други

помощни дейности, които спомагат за по-ефективното изпълнение на функцията на омбудсмана.

В институцията обществен защитник в Албания работят 47 души. Те включително общественият защитник са ангажирани в решаването на подадените оплаквания. Знаем какъв е опитът на колегите ни в Словения, Дания, Унгария, Румъния. Този опит е отчетен в приетата организационна структура.

По въпроса за професионалните качества искам да посоча, че общественият защитник и комисарят имат докторска степен по юридически науки. Четирима от останалите членове на тази институция са преподаватели на хонорар в Правния факултет и в Школата за магистрати. От 34 експерти, назначени в тази институция, значителна част са завършили своята следдипломна квалификация в някои западни университети, а 20 от тях говорят от един до няколко чужди езика и то добре, което помага за контактите със съответните специалисти.

Това е всичко. Благодаря за вниманието.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЬОРНЕР: Благодаря Ви много за доклада.

Както вероятно сте разбрали, във файла има включено резюме на този доклад за албанската ситуация. Много сме благодарни за това резюме, което описва процесите, които трябва да бъдат предприети, за да се завърши необходимата работа.

Има ли въпроси към приятелите ни от Албания?

РАДА КУЛЕКОВА, експериментален омбудсман в район “Младост” на Столичната община: Понеже стана дума за мерките и за формите на обезщетяване на засегнати или онеправдани граждани и в частност за извинението, имате ли впечатление как реагират вашите администратори, когато им бъде препоръчано да предоставят писмено извинение на граждани, на които са причинени

неприятности? Защото аз установих у нас невероятна свенливост на нашите администратори, когато трябва да се извинят писмено. Устно им се случва, но писмено – не.

Това е моят въпрос на този етап.

ЙОРГО ДРАМИ, заместник-омбудсман на Албания: В нашата държава най-големият проблем е, че когато на гражданите е навредено, тъй като нашата държава е бедна, не може да се даде компенсация на гражданите. Но тъй като всъщност има стотици подобни казуси, в които правата на гражданите са били нарушени, но после не са били компенсирани, в тези случаи се намесва омбудсманът и изпраща молба до правителството да отдели 6 млн. долара, които да служат като бюджет за компенсация на гражданите. Имаме много случаи, в които защитникът се намесва, особено когато обществената администрация е нарушила права на гражданите. В препоръките, които отправяме към администрацията, 90% са възприети от администрацията и правата на гражданите по този начин са били компенсирани. Но нямаме случай, в който публичната администрация да е изпратила писмено извинение на гражданин. Няма такъв случай!

Просто направихме едно кратко резюме на нашия цялостен доклад. Бих искал да се концентрираме повече върху следните неща. От всички тъжби, които сме получили, сме решили 25%, тоест една от всички 4 тъжби е била решена в полза на гражданите.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЪОРНЕР: Благодаря Ви много.

Бих искал да помоля г-н Диамандурос да направи общи забележки по проблема за компенсацията, за да направим преход към следващия доклад.

ПРОФ. НИКИФОРΟΣ ДИАМАНДУРОС: Българя, господин председател.

Бих искал да направя два-три кратки коментара. Първо искам да кажа в отговор на г-жа Кулекова, която постави този въпрос, че аз и моите колеги могат да го потвърдят, не познавам никоя публична администрация, която доброволно ще се извини за каквото и да било. Трябва да им се оказва натиск, за да се извиняват – понякога по-голям, зависи от държавата. Но със сигурност в нито една държава администрацията не обича да се извинява.

Проблемът с компенсациите също е много труден. Важно е да се каже, че когато се стигне до въпроса за компенсациите, значи вече е имало много голям проблем. И изведнъж, като започнеш да се занимаваш с компенсациите, стигаш и до друг проблем – каква е ролята на омбудсмана по отношение на компенсацията. Какво означава компенсацията? Ако тя означава налагане на санкции, трябва да се изправим пред една сложна, почти философска дилема – дали омбудсманът е контролен инструмент за санкции, което го превръща в нещо много подобно на съдебен орган. И въпреки че имаме модели за така функциониращ омбудсман, в повечето случаи омбудсманът не е за да налага санкции, в повечето случаи омбудсманът се опитва да убеждава администрацията да компенсира там, където е сбъркала. Така че проблемът за компенсацията трябва да се разглежда в много измерения, на много нива. Моделът, който се е наложил е такъв, че в повечето случаи омбудсманът работи чрез убеждение, а не чрез санкции.

Вторият проблем е как да определим компенсациите. Във Великобритания, където в момента протичат много сериозни дебати по проблема за компенсацията, обикновено на нивото на участие на омбудсмана, в смисъл доколко трябва да участва той, доколко да се чака съдебно решение, функцията на омбудсмана е той да убеждава администрацията. Защото тя е тази, която плаща компенсацията, а не омбудсманът. Затова той трябва да убеди администрацията да

възстанови правата на гражданина в неговата държава и да не се случват по-нататъшни нарушения. Много често компенсацията е символична, с други думи, гражданите много често са доволни дори и на символични заплащания, стига тяхното достойнство като граждани да е било възстановено, стига да почувстват, че администрацията ги уважава. Тоест компенсацията не трябва да бъде непременно материална, тя може да бъде символична, може да бъде едно официално извинение, а не парично обезщетение. Очевидно моралното обезщетение също е много важно.

И, на последно място, сумата на паричното обезщетение може да бъде най-различна. Тъй като аз не се занимавам съвсем пряко с паричните компенсации, смятам, че понякога се случва да се дава и големи суми като парични обезщетения, въпреки че се опитваме да се ограничаваме с това. Обикновено във Великобритания се искат големи суми за обезщетения, но в крайна сметка те не се изплащат реално. Така че много по-добре е да се разчита на символичните парични или непарични компенсации.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЪОРНЕР: Благодаря Ви много. А сега ще чуем доклада на г-н Златко Куленович.

ЗЛАТКО КУЛЕНОВИЧ: Благодаря на организаторите за това, че ме поканиха да участвам в тази конференция. Надявам се, че резултатите от нея ще бъдат изразени в намирането на начин България да установи своя институция омбудсман и в същото време ще помогне на нас, които вече имаме такъв омбудсман, да си отговорим на много въпроси, които ежедневно ни измъчват. Аз бих помолил за една малка корекция, която е повече формална, но за всички ще бъде добре да бъде направена. Аз идвам от държавата Босна и Херцеговина, която се състои от два идентитета – единият идентитет е Федерацията Босна и Херцеговина със своята институция на омбудсман, която е представена от моята колежка

Бранка Рагуш, другият идентитет е Република Сръбска, която също има своя институция омбудсман и аз съм един от нейните три омбудсмана. Тъй като в материалите на конференцията е посочено, че аз също съм омбудсман на федерацията, бих помолил това да се знае. Мисля, че не е толкова важно, но все пак разлика съществува.

Известно е, че с Анекс 4 на Споразумението от Дейтън в Конституцията на Босна и Херцеговина се дефинира, че тя се състои от два идентитета – Федерацията Босна и Херцеговина и Република Сръбска. От 8 март 1999 г. в териториалната и политическата организация на Босна и Херцеговина влиза и дистриктът Бръчко с решение на ООН. Съдържанието на пълномощията на Бръчко ще бъде предмет на някаква нова конференция, аз няма да се впускам в това, но с Дейтънското споразумение е дефинирана Камара за човешки права, съставена от Дума за човешките права и от Омбудсман за човешките права. Камарата по човешките права е квазитяло, нейните решения са задължителни и изпълнителни. Основният метод на работата на Камарата по човешките права е да се разглеждат жалбите на отделните лица в аспектите на конвенциите за човешки права на Европа и предприемането на мерки, съответно наредби, в случай на установяване, че определени права са нарушени. Естествено, дават се и срокове за възстановяване на тези нарушени права.

Ще кажа само няколко думи за институцията на омбудсмана в Босна и Херцеговина. Омбудсманът по човешките права в Босна и Херцеговина е институция на нивото на държавата Босна и Херцеговина. Имайки предвид факта, че парламентът на Босна и Херцеговина не е приел закон за омбудсмана, използвайки правата си по Анекс 10 от Дейтънското споразумение и пълномощията съответно от Бонската и Мадридската конференция, г-н Волфганг Петрич, който наложи на държавата Босна и Херцеговина Закона за

омбудсмана на Босна и Херцеговина и определи, че този закон в тази форма ще бъде в сила, докато парламентът на Босна и Херцеговина не го приеме. В този закон беше дефинирано съществуването на постоянни омбудсмани в Босна и Херцеговина на нивото на държавата, но и функцията на преходния омбудсман. Преходният омбудсман по човешките права, който идва от Швеция, насрочи парламентарно решение на ОССЕ с продължителност на мандата 31 декември 2003 г. След тази дата председателството на Босна и Херцеговина като колективен орган ще трябва да изпрати предложение за три нови лица, които да изпълняват тази функция и то на нивото на Босна и Херцеговина в парламента.

Постоянните омбудсмани на Босна и Херцеговина се избират с мнозинство от две трети и въпреки че са преходни, омбудсманите на Босна и Херцеговина са длъжни да подготвят своите годишни отчети и да ги представят на парламента на Босна и Херцеговина и на правителството на Босна и Херцеговина, на президентството на Босна и Херцеговина и естествено на тези, които са ги избрали – парламента на ОССЕ във Виена и на представителя в Босна и Херцеговина. Според този закон омбудсманът има пълномощията да разглежда лошото функциониране на който и да е орган на властта в Босна и Херцеговина или нарушаването на човешките права от страна на която и да е институция в Босна и Херцеговина.

По този закон омбудсманът на Босна и Херцеговина няма пълномощия да се намесва в съдебните функции, но неговата специфика е в това, че може да започва съдебни процедури или вече да се включи в съществуваща съдебна процедура по дела, които вече се водят в съда.

Омбудсманът може също да дава препоръки на органите на властта, на съдебните власти, като може да бъде консултиран от

участващите в дадена процедура страни, след като някои от тях го задействат или екс софицио.

Спецификата при омбудсманите на идентитетите може да се види в изключителните пълномощия на Босна и Херцеговина. Тези права са в това, че омбудсманът на Босна и Херцеговина се занимава с фрагменти, отнасящи се до изпълнителната власт за едно и също нещо за органите на Босна и Херцеговина и на нейния идентитет и същевременно за органите на властта на двата идентитета. Всички други видове проблеми могат да се разглеждат от омбудсманите на идентитетите. В случай че прецени, че става дума за обществен интерес, омбудсманът на Босна и Херцеговина може да даде предложение до най-висшестоящата инстанция, отговаряща за човешките права. В нашия случай това е Конституционният съд на Босна и Херцеговина, който има апелационна юрисдикция и който в тази материя може да действа като съд с пълна юрисдикция.

Всички институции са длъжни да сътрудничат с омбудсмана и всяко нарушение, отнасящо се до това сътрудничество, пропуск или очевиден отказ да се предостави информация или съответен документ, водят до това, че омбудсманът трябва да информира висшестоящия служител, за проявата на подобно несътрудничество, а в по-тежките случаи може да инициира дисциплинарна или дори съдебна процедура.

Естествено, изпълнявайки своите задължения, омбудсманът може да даде препоръки на съответните органи да бъдат предприети нови мерки. Този орган е длъжен в срока, който сам определи, да информира за начина, по който това решение е изпълнено. Ако срокът бъде пропуснат, ако не се получи отговор от съответната страна и ако омбудсманът прецени, че решението не е изпълнено по съответния начин, той има право да информира за това компетентния министър или най-висшия орган на властта. Ако дори

тогава решението, съответно препоръката на омбудсмана не са изпълнени или не са изпълнени по начина, по който омбудсманът смята, че трябва да бъдат изпълнени, това ще бъде включено в годишния отчет.

Позволете ми да кажа няколко думи за институцията омбудсман в Република Сръбска, която представлявам заедно с още двама мои колеги. В 1997 г. бившият омбудсман за човешките права г-жа Грет Халер поиска от Комисията за демократизация, известна като Венецианската комисия, да подготви проектозакон за омбудсман на Република Сръбска. Основната причина за това беше определената несъгласуваност между двата идентитета – Република Сръбска и Федерацията Босна и Херцеговина. Защото във Федерацията Босна и Херцеговина още от март 1994 г. след подписването на споразумението и няколко дни по-късно след приемането на Конституцията на федерацията бе установена институцията омбудсман. С влизането в сила на Дейтънското споразумение стана така, че един идентитет има такава институция, а друг – не.

След определено време Венецианската комисия направи такъв проектозакон и го изпрати на парламента на Република Сръбска при вече установената процедура за приемане на закон. Но властите на Република Сръбска приеха този закон едва през февруари 2000 г. и този закон предвижда една преходна разпоредба, която гласи че омбудсманът за човешките права в Босна и Херцеговина трябва да избере три лица, които временно, за период от една година, ще изпълняват функцията на омбудсман на Република Сръбска. Едва на 25 април 2002 г., тоест преди около месец и половина, бяха избрани първите постоянни омбудсмани в съответствие със закона за период от 5 години. Република Сръбска пое политическата отговорност за установяването на своята собствена институция. Това не означава,

че Република Сръбска като идентитет в Босна и Херцеговина е проявила и политическа зрялост. За това ще кажа няколко думи по-късно.

Функцията на омбудсмана в Република Сръбска изпълняват три лица като представители на трите етнически общности – мюсюлманите, хърватите и сърбите. Подчертавам този факт, защото през март 2002 г. бяха направени много значителни конституционни промени и в двата идентитета, така че парламентите приеха промени и допълнения към своите конституции, за да могат трите народа, за които току-що споменах, да станат конститутивни, държавотворни народи на Босна и Херцеговина. В парламента на Република Сръбска все още не е така и като омбудсмани трябва да допринесем тези възприети промени да бъдат приложени на цялата територия на Босна и Херцеговина.

Що се отнася до омбудсмана на Република Сръбска, той се занимава преди всичко с недоброто функциониране на управлението или с нарушаването на човешките права в съответствие с Конституцията на Босна и Херцеговина, Конституцията на Република Сръбска и международните споразумения. Като казвам международни инструменти, имам предвид международните правни актове, които са влезли в релевантните правни актове, според които Босна и Херцеговина се определя като отделна федерация. Имам предвид също така и кандидатстването на Босна и Херцеговина за член на Съвета на Европа. Тя ще ратифицира конвенцията, но независимо от това от 19 декември 1995 г. Босна и Херцеговина има задължението да прилага конвенцията и нейните принципи, при което конвенцията е с абсолютен приоритет пред всеки един вътрешен национален закон.

Омбудсманът на Босна и Херцеговина може също така да надзирава лошото функциониране на съдебната администрация, но

няма право да се намесва в съдебната функция както на съдилищата, така и на трибунала. Все пак може да даде някакви препоръки на някои органи на управлението, които са страна в процеса. В случай че не е изпълнено съдебното решение, омбудсманът може да даде препоръка това решение да се изпълни в срок, който омбудсманът сам посочи.

При изпълнението на своите функции омбудсманите на Република Сръбска сътрудничат с останалите омбудсмани в Босна и Херцеговина. Омбудсманът може да изпрати делото до най-висшите съдебни власти в Босна и Херцеговина, например до Конституционния съд на Босна и Херцеговина, ако става дума за нарушение на човешките права и основни свободи.

Важно е да се каже, че омбудсманът може да се обърне с жалба към всяка институция, орган, единственото условие е тя да бъде подадена в писмена форма и подписана саморъчно. Разбира се, омбудсманът сам преценява дали тя е приемлива или е неприемлива. Той отхвърля всяка жалба, която е анонимна, злонамерена или която не показва за какво нарушение на правата става дума.

Едно от малкото ограничения на правата на омбудсмана е, че той не се занимава със събития, случили се преди 14 декември 1995 година, когато е сключено Дейтънското споразумение. Това поставя въпроса за последователността в дейността на омбудсмана. Ако омбудсманът вземе решение, че някои от решенията на администрацията са нанесли непоправими щети, той може да препоръча на този орган да промени решението си, да даде компенсация в срок не повече от 10 дни. След като получи препоръката, административният орган може да откаже тази препоръка, като даде своите мотиви за това. Ако компетентният орган обаче не даде своите мотиви, тогава информацията за

неизпълненото решение се включва в годишния доклад и се изпраща на съответния компетентен орган.

Омбудсманът има достъп до всяка информация, включително и до тази, която е класифицирана като тайна. Това означава, че омбудсманът има право да разследва и случаите с въоръжените сили. Ако става дума за военни тайни или друга поверителна информация, омбудсманът е длъжен да запази тази тайна и да не я разпространява в обществото.

Ако омбудсманът прецени, след като извърши разследване, че жалбата на дадена страна е основателна, тогава той се обръща към съответния компетентен орган и препоръчва да зачете определения срок от омбудсмана за поправяне на несправедливостта.

Омбудсманът има право да дава препоръки до държавните органи и служители с цел приемане на нови мерки. Той може да дава препоръки във връзка със законодателната политика и компетентните органи на властта също са длъжни да изпращат съответната необходима информация на омбудсмана.

Омбудсманът може да реши да публикува своите препоръки в служебния бюлетин. Всички те са публични, с изключение на онези, които се отнасят до класифицираната информация.

Омбудсманът подготвя годишен доклад до парламента. В него са включени различните жалби, статистика за случаите, които са разгледани от институцията.

В заключение бих искал да кажа, че омбудсманът на Република Сръбска е една много млада институция, започна да работи едва от ноември 2000 г., тъй като беше необходимо да намерим канцеларии, да наемем хора. Институцията има централен офис в Баня Лука и четири регионални канцеларии. За съжаление имаме много големи проблеми, особено в областта на финансите. Едва от 1 юли 2001 г. институцията омбудсман бе включена в

бюджета на идентитета на Република Сърбска, но с един незначителен бюджет. Има огромна опасност в бъдеще цялата институция по отношение на финансирането да има огромни проблеми, защото засега властите в Република Сърбска не показват особен интерес към финансирането на тази институция. Преди малко ви казах, че властите в Република Сърбска не показват засега голяма политическа зрялост.

Бих искал да изтъкна още едно обстоятелство за Босна и Херцеговина, което е много важно, а това е, че по мнението на Европейския парламент бяхме много силно подкрепени за развитие и усъвършенстване на институцията омбудсман в Босна и Херцеговина. Също така водещите институции на международните организации, които все още присъстват в Босна и Херцеговина, мисията на ОССЕ и на Обединените нации в Босна и Херцеговина заедно със Съвета на Европа изразиха своето мнение за засилване ролята на омбудсмана в Босна и Херцеговина. Аз говоря обаче само за омбудсмана на Република Сърбска като част от Босна и Херцеговина.

Благодаря ви за вниманието.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЪОРНЕР: Благодаря.

Предоставям думата на г-жа Бранка Рагуш, Федерален омбудсман, Сараево.

БРАНКА РАГУШ: Благодаря. Аз ще бъда доста по-кратка, защото моят уважаем колега каза доста неща за Босна и Херцеговина. Смятам, че моето изказване ще даде само допълнителни характеристики към състоянието на Босна и Херцеговина, която е много специфична страна на Балканите. Босна и Херцеговина не е просто страна в преход, а това е една страна, изживяла война, с много тежки рани, които ѝ бяха нанесени. Освен това не бива да забравяме, че ние, Босна и Херцеговина, сме един

полупротекторат. Тук виждаме присъствието на международната общност, която им свой мандат, има свой висш представител и омбудсманите на Босна и Херцеговина нямат пълномощията да се намесват по отношение на представителите на международната общност. Тоест нашите препоръки се отнасят изключително до нашите национални органи на властта.

Аз бих искала да обърна вниманието ви по-специално към омбудсмана на федерацията и върху спецификите при установяването на тази институция. Бих искала да споделя също така опита си от седемте години, които работя в тази институция. Ние започнахме да работим в един преходен период. Бих искала също така да говоря по-конкретно за работата, като избягна да повтарям това, което каза колегата. Тъй като Венецианската комисия направи и двата проекта за институцията омбудсман както за Република Сръбска, така и при нас във федерацията. Така че начинът на функциониране на институцията е горе-долу един и същ и аз не искам да отнемам времето ви, повтаряйки това, което чухте.

Връщам се към 1994 г. и към подписването на Вашингтонското споразумение, според което беше прекратена войната в Босна и Херцеговина. Един от основните принципи на Конституцията беше да се гарантират човешките права според най-висшите международни стандарти. В Преходните разпоредби на Конституцията се казва следното: всички разпоредби могат да се променят, освен втора глава – това е главата, която говори за човешките права. В Конституцията на федерацията те са изброени и се отнасят до всички хора на федерацията: право на живот, забрана на дискриминацията, равнопоставеност и т.н. Това са общо 22 човешки права и свободи, включени във втора глава на Конституцията. Следват универсалните права, които важат за всички страни: право на гражданство, политически права, право да бъдеш избран, да се

кандидатираш и нещо, което вие в своите конституции нямате и което за съжаление е резултат от войната в Босна и Херцеговина, при нас това е правото на свободно завръщане по домовете, тъй като гражданите бяха лишени от него по време на етническото прочистване.

Освен това в Конституцията на федерацията има и едно допълнение. Това са инструменти за защита на човешките права, които се състоят от 21 международни документа и които съгласно Конституцията на федерацията имат конституционна сила. Искам да спомена само някои. Това е Конвенцията за наказване на престъпленията, на геноцида, Общата декларация за правата на човека, Европейската конвенция, за която вече стана дума. Омбудсманите на федерацията са създадени по Конституция. Това е органът, чиято най-важна задача е да защитава човешкото достойнство, правата и свободите и най-вече конституционно задължение на омбудсмана е да работи за премахване на последиците от етническото прогонване. От Конституцията на федерацията произлизат четири съществени принципа, към които омбудсманите на федерацията са длъжни да се придържат. Първо, това е принципът на законността. Той предполага да се постъпва съгласно закона, Конституцията и останалите нормативни актове. Втори принцип е моралът и справедливостта, което е много важно за институцията омбудсман, тъй като той трябва да работи не само основавайки се на закона, но изхождайки и от морала и най-вече от общочовешкия морал. Справедливостта е изключително важна черта, която трябва да притежава омбудсманът. Третият принцип е самостоятелност и независимост, който предполага пълна самостоятелност при изпълнение на своите функции. В Конституцията е забранено на което и да е лице или държавен орган да се намесва в работата на омбудсмана. И четвъртият принцип е

принципът на сътрудничеството, който предполага сътрудничество, съдействие с останалите омбудсмани, с останалите държавни органи ни организации, както и с други лица, които са се обърнали за съдействие към омбудсмана.

Правомощията на омбудсмана са изключително големи. Първо, той може да надзирава дейността на всяка една федерация, кантон или община. Има право да инициира съдебни дела пред всички институции. Има право да разглежда всички случаи на недостатъчно добро функциониране на съдебните състави и съгласно установеното да се разпореди, като, разбира се, няма право да дава препоръки във връзка с решенията на съда. Има право също така да разследва всяко едно учреждение, което не е зачело човешките права и свободи, особено в случаите на етническо прочистване. Освен това той може да разглежда всякакви документи, които са класифицирани. Има право да посещава местата за лишени от свобода и да контролира как те функционират. Също така има право да иска сътрудничеството на всяко едно лице от федерацията и да иска информация от него, ако преценява че даденият орган или лице имат отношение към пряката му работа.

С оглед на изключително тежкото състояние на човешките права в Босна и Херцеговина ние смятаме, че конституирането на такава институция с относително големи правомощия беше много необходимо. Искам да се върна малко назад, за да ви насоча към условията, в които работеше омбудсманът в Босна. В 1994 г., когато беше създадена институцията омбудсман и започнахме да работим, имаше много дилеми – дали въобще трябва да има такава институция или може би трябва да оставим това за по-добро време, когато нещата се нормализират. Защото, господа, вие трябва да знаете, че през 1994 г. за съжаление войната в Босна и Херцеговина все още беше в пълната си сила. Но смятаме, че нашият опит и

нашият пример потвърдиха, че когато става дума за защита на човешките права и свободи, никога не трябва да губим календарно време и че винаги усилията в тази насока можем да преценим като важни, те никога не са напразни.

Второ, питахме се дали омбудсманът да бъде такъв, какъвто е в Европа. Първите омбудсмани на федерацията бяха назначени от председателстващия на ОССЕ във Виена и то по време на преходния период, който трябваше да бъде най-малко тригодишен според Конституцията. Така че ставаше дума за една комбинация, при която международната общност назначава наши хора за национални омбудсмани и по мое лично мнение по това време това беше единствената възможна комбинация, която преди всичко благодарение на политическата и икономическата помощ на общността можа да осигури независимост и самостоятелност на омбудсмана и да създаде условия за неговата ефективна работа.

От друга страна, смятам, че беше много важно това, че първите омбудсмани бяха граждани на Босна и Херцеговина, които по време на цялата война бяха в Босна и Херцеговина, добре познават правната система и много сложното състояние на междуетническите отношения. И може би най-важното, с начина на своята работа и със своя пример те могат да дадат приноса си в процеса за помирение. Ще попитате защо казвам това. Защото съгласно Конституцията съществуват три омбудсмана, които се избират от редовете на трите етнически групи. Ние, използвайки нашите пълномощия, се договорихме да работим не отделно, а като екип. И вярвам, че омбудсманът на Федерацията Босна и Херцеговина като институция ще работи заедно, а не да има омбудсмани, които да са разделени и да изпълняват задълженията си съгласно националните изисквания. Както беше някога – всичко беше разделено според националностите. Разпадането на бивша

Югославия илюстрира една нова заплаха за човешките права, а това е принадлежността към дадена етническа група. Трябва да кажа, че имаше много силен натиск и кампания да не действаме по този начин, но благодарение на консенсуса, дори на нашата лична смелост и подкрепата на международната общност ние запазахме този наш начин на работа и до ден днешен и смятам, че в много отношения го подобрихме, създавайки един модел, който със сигурност може да бъде полезен за страните, които са минали или преминават през подобни състояния като нашето, които работят в екстремни ситуации, където е имало жестоки етнически конфликти и етнически прогонвания и където са преследвани етнически групи. Да се работи в такива условия е много задължаващо. Омбудсманът преди всичко трябва да работи, за да спечели доверието на всички етнически групи, да решава неща, които се противопоставят едно на друго, които много внимателно и аргументирано трябва да бъдат разследвани, за да може да запази своята извоювана с много труд позиция и своята независимост.

Казвам това, защото омбудсманите във федерацията, както и в цяла Босна и Херцеговина са защитници на правата на гражданите. При изпълнението на основната си задача те трябва да работят за отстраняването на вече възникнали противоречия или последствия от етническото прочистване. Предвид на големия брой случаи на етническото прочистване и на трудното състояние след военните сблъсъци, ще ви посоча някои данни от статистиката. В Босна и Херцеговина по време на войната над 2 млн. души са прогонени от своите родни места и бяха погазени почти всички техни човешки права. Прилагаха се различни методи на етническо чистене. Така че можете да си представите с колко проблеми и с какъв брой случаи се сблъсква омбудсманът и колко трудно е да се работи.

Когато беше най-тежкия период, 1994-1995 г. Сараево беше напълно блокирано и се появяваше на първите страници на световните медии като нещо, което не може да си представи човек, че може да се случи. В Сараево не можеше нито да се влезе, нито да се излезе. Затова ние решихме да открием мрежа от наши офиси и три-четири месеца след като започнахме работа, открихме цяла мрежа от този тип. Днес тези офиси са 11. Смятаме, че този начин на работа дори и днес е много полезен, защото дава възможност за бързо реагиране на жалбите на гражданите и това има като последица издигане на авторитета на тази институция. Нашите офиси в провинцията бяха единствените, които можеха да излязат насреща на гражданите при решаването на техните права.

Ние бяхме една напълно нова институция. Омбудсманът в страните на прехода е в една много деликатна ситуация. Той трябва да обясни на гражданите какво представлява и с какво се занимава. От друга страна, трябва да се обучат и властите, защото те трябва да бъдат убедени, че омбудсманът със своята работа допринася за демократизирането на обществото и за властта на закона, което всъщност трябва да бъде от обществен интерес, да бъде в служба на човека и гражданина, а не властта самоцелно да владее гражданите. Смятам обаче, че днес и утре трябва да говорим нещо, което е общо за всички нас – това е проблемът за структурата на властта в страните в преход.

Наследството от миналото – социалистическата система – е много силно подчертано и изразено не само в нас в Босна и Херцеговина, но и във всички страни от Югоизточна Европа. Единството във властта все още в много голяма степен присъства във всички страни от Югоизточна Европа, то е в манталитета на разбирането на властта. Това разбиране за единството на властта продължава да съществува, така че изпълнителната власт все още

оказва голямо влияние върху съдебната власт. Когато говорим за съдебната власт, мисля, че трябва да обменим известен опит. Точно затова, работейки върху тези отделни случаи, решихме че в безброй случаи законът, административната практика, нефункционирането на съдебната система са причина за нарушаването на човешките права. Ако омбудсманът съумее да отстрани естествено чрез препоръки една законова разпоредба, която е дискриминираща, смятам, че това ще е успех в една от най-важните роли на омбудсмана. Мога да ви посоча стотици такива случаи. И това е, което по определен начин ни различава от омбудсманите в развитите демокрации.

Мисля, че е много важно каква е конституционно-правната, законовата уредба. Аз смятам, че би било добре в конституциите на различните страни да се вградят европейските стандарти, но проблемът на страните в преход е именно в разминаването между това, което е решено в Конституцията, и положението, което имаме по места. Въпросът е как да се приложи това, което е включено в най-висшия закон на една страна. Затова смятаме, че омбудсманите не са обременени от формализъм и от строги правила и че една от главните отличителни черти на омбудсманите е тяхната приспособимост. А това всъщност е възможно в зависимост от ситуацията всеки от нас да работи при определени условия, без да съществуват никакви строги формални правила, които задължително да се изпълняват.

Мисля, че най-важното е омбудсманът да стане важен инструмент в правната държава по отношение на човешките права.

Искам да кажа нещо накратко и за медиите. Говорим за Босна и Херцеговина, но мисля, че и в другите страни положението не е кой знае колко по-добро. Всички ние, които сме живели при социализма, при еднопартийната система, и специално ние в Босна и

Херцеговина или в страните, които за съжаление преживяха война, знаем, че създаването на екстремната ситуация бе предхождано от медиите. Защото те бяха в служба на нещо, което трябваше да сондира мнението, а след това да предизвика, да всее национална омраза. Смятаме, че е много важно омбудсманът да работи с медиите, да има контакт с журналистите. Смятаме, че е много важно медиите да бъдат независими. Само ще спомена семинара в Молдова, където омбудсманите бяха обучени как да осъществят този контакт с медиите, защото върху това се основава институцията омбудсман.

Бих могла да ви говоря с часове, разбира се, но нямаме време. Ще посоча само няколко статистически показатели. През изминалите седем години във Федерацията Босна и Херцеговина сме получили 64 832 жалби. Осъществили сме контакт с над 400 хиляди граждани, които се обърнаха към нас. С гордост мога да кажа, че в началото от едно абсолютно игнориращо отношение от страна на властите и незачитане на нашите препоръки, преди да тръгна за София според нашите статистически данни някъде около 75% от нашите препоръки вече са приети от властите. Така че, смятам, че това, което казах и в началото, винаги има време да се започне със защитата на човешките права и винаги трябва да се борим за тяхната защита. В това е специалната роля на омбудсмана.

Благодаря и се извинявам, ако съм бала малко по-обстойна, но за Босна и Херцеговина не може да се говори за пет минути.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЬОРНЕР: Благодаря.

Предоставям думата на г-н Анте Кларич.

АНТЕ КЛАРИЧ: От изложението, което чухме от г-н Куленович, разбрахме, че не могат да предложат на административната власт приемане на решение, мисля, че това не влиза в компетенциите на омбудсмана. Омбудсманът не може по

този начин да иземе функциите на изпълнителната власт в държавата. Той може да направи нещо друго, може да предупреждава изпълнителната власт, че управленското решение, актът, с който се взема решение за гражданите, не е прието в разумен срок. Това именно е задължението на омбудсмана, а не той да дава препоръки за това по какъв начин да се взема решението, как трябва да се защитят правата на гражданите. Защото изземването на изпълнителни функции го поставя директно извън компетентността му и обезсмисля неговата институция. Това е само една малка забележка. Ако не съм прав, можете да ме опровергавате.

Второ. В бившите страни на Югославия или по-точно казано, в сегашните страни, които бяха част от бивша Югославия, в Югоизточна Европа, възникнаха голям брой държави. В тях синтаксисът на човешките права трябва да бъде усъвършенстван значително, защото от докладите, които чухме от тези страни, разбрахме, че защитата на човешките права е една политическа, социална и хуманитарна програма, но тя зависи много от стопанската и финансовата система на съответните страни, а не само от законовата уредба. В тези страни обаче, в които имаше етническо прочистване, проблеми с бежанци и с хора, които се връщат по домовете си, проблеми с хора, които останаха без покрив над главата си, в цялата тази територия, покривана от тези държави, аз бих заменил израза защита на човешките права с възвръщане на човешките права.

ЗЛАТКО КУЛЕНОВИЧ: Колега Кларич, аз говорих за правото и възможността на омбудсмана да изисква от изпълнителния орган суспендиране на изпълнението, но за срок не по-дълъг от десет дни. Тоест омбудсманът няма право да налага на изпълнителния орган решение, но той може да определя срока за изпълнението.

Също така говорих за правото на омбудсмана, когато става дума за изпълнение на съдебно решение. Тогава омбудсманът може да препоръча, а също така и да изиска изпълнение на съответното решение. Първото обстоятелство, което споменах, можем да смятаме като временна мярка – това е една специфична дейност на омбудсмана на територията на Босна и Херцеговина. Но той е много ограничен в тази дейност, става въпрос за период от десет дни. Така е записано. Какво означава това на практика? Ако изпълнителният орган, който възнамерява да изпълни решението си, когато бъде оценено от омбудсмана като нещо, което ще доведе до непоправими щети, тогава той може да иска отлагането на изпълнението не повече от десет дни, така че да получи време и в рамките на своя мандат да разследва случая и да види защо се е стигнало до решение, което ще наруши правата.

Що се отнася до съдебното решение, омбудсманът има право да настоява то да бъде изпълнено в сроковете, които се изискват от омбудсмана. Това е съгласно Конституцията на Босна и Херцеговина и статута на омбудсмана, както и в съгласие с принципите, които отдавна са приети в Европейския съд за съдебните права. Затова ви припомням едно решение, свързано с всички страни от бивша Югославия, специално за Босна и Херцеговина – това е решението срещу Гърция. Изпълнението на съдебното решение по своята същност е едно продължително действие, което прави едно цяло. И сега тази практика в Босна и Херцеговина не е охвърлена и е напълно приложима.

АНТЕ КЛАРИЧ: Не, не се съгласявам с Вас. В никакъв случай не свързвам вашия случай с практиката на Европейския съд. Но вашите специфики, свързани с това, че вие сте излезли от война, че имате в рамките на една държава два идентитета, вашите принципи не могат да бъдат приемливи за една страна като България

и Хърватска. Защото ние не сме във вашето положение. Вие може да давате примери, но това не е решение за останалите. Ние можем въз основа на вашия опит да дискутираме и да кажем за кого е приемливо, за кого не е приемливо съгласно положението в дадена страна – дали то е извънредно или нормално, тоест дали нещата са нормални или става дума за страна в следкризисен период.

ЗЛАТКО КУЛЕНОВИЧ: Само още една кратка реплика. Ако присъдата срещу Гърция от 1997 г. , която споменах, е приемлива за страна като Гърция, която е майка на демокрацията, след като тя прие това решение на Европейския съд за човешките права, който е върховната инстанция на територията, заета от страните-членки на Съвета на Европа, неговите решения се приемат и във Франция, и в Италия, и в Швеция, не виждам защо тази присъда да не бъде приемлива и за Босна и Херцеговина – една страна в началната фаза на своя преход, която има пред себе си голяма перспектива.

БРАНКА РАГУШ: Може би трябва да дадем думата на колегите от Косово, тъй като ситуацията при тях е подобна на нашата, просто заради спецификите на нашите страни, които са резултат от разпадането на Югославия.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЪОРНЕР: Благодаря ви.

А сега ми позволете да дам думата на г-н Пиер Ив Моне.

ПИЕР ИВ МОНЕ, Федерален омбудсман на Белгия: Благодаря Ви. Бих искал да кажа нещо по отношение на въпросите, които се зададоха. Ако съм разбрал правилно, когато казахте, че при вас е приета поправка в Конституцията, които правят двете отделни части на Босна и Херцеговина едно общо цяло, какво имате предвид? Тези две единици като някакви административни структури или като хора, които живеят там?

Вторият ми въпрос към г-жа Рагуш и г-н Куленович: и двамата използвате израза “съдът трябва да изпълни съдебните решения”.

Това е нещо, което на мен не ми е много ясно, защото поради принципа на разделение на властите в моята страна съдът издава съдебно решение, но няма никакво право да изпълни решението. Дали това беше грешка на превода и дали наистина във вашата държава съдът може да изпълни собствените си решения?

ЗЛАТКО КУЛЕНОВИЧ: Когато говорих за конституционните промени и за създаването на два идентитета, става дума за три народа, които присъстват на територията на цялата Босна и Херцеговина. И трите основни национални групи по решение на Конституционния съд бяха провъзгласени за държавотворни народи на цялата територия на Босна и Херцеговина. За да може да се разбере това по-добре, ще кажа, че сърбите са държавотворен народ в Мостар, хърватите - в Баня Лука, а мюсюлманите – в Мостар.

По отношение на втория Ви въпрос. Добре сте разбрали, не става дума за грешка на превода. Много добре сте разбрали, в правната система на Босна и Херцеговина и в отделните части на тази федерация съдилищата са длъжни да изпълняват своите решения съгласно Закона за изпълнителната процедура, който установява, че при всеки компетентен съд съществува така наречения изпълнителен отдел. Не става дума за изпълнителната власт, която, разбира се, участва в разделението на властите, а става дума за един сегмент от съдебната власт, който има специфични за него функции, но той изпълнява съдебните решения. Това е част от неговата компетентност. Надявам се, че ме разбрахте.

БРАНКА РАГУШ: Аз ще обясня малко повече нещата за трите народа, които конституират република Босна и Херцеговина. Конституирането на отделните органи в Босна и Херцеговина течеше частично. Най-напред беше спряна войната между

босненците и хърватите в 1994 г. Конституцията на Федерацията казва, че тя е общност...

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЪОРНЕР: Извинявайте, но това е различна тема. Трябва да говорим за омбудсмана, а не за вашата история. Наистина се постави въпрос, но сега не е време да му се отговаря.

БРАНКА РАГУШ: По Конституцията на федерацията народите на Босна и Херцеговина са босненците и хърватите. А в Република Сръбска само сърбите са конститутивен народ. Това беше една дискриминация спрямо гражданите на Босна и Херцеговина. Сега бе приета поправка в Конституцията, според която всички държавотворни народи – и във федерацията, и в Република Сръбска, са едни и същи. Има три народа, които съставляват федерацията и Република Сръбска.

Ако искате да ви отговоря на втория въпрос. Господин Печ смени 13 съдии, използвайки своя мандат. Реформата в съдебната власт е приоритет за властта в Босна и Херцеговина.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЪОРНЕР: Има думата проф. Лазаров.

КИНО ЛАЗАРОВ: Аз искам да кажа няколко думи по въпроса за изпълнението на съдебните решения и дали и доколко дейността по изпълнение на тези решения може да влезе в обхвата на дейността на омбудсмана. Според българската правна система съдебните решения не се изпълняват от самия съд, който ги е постановил, а от специални органи – това са съдии-изпълнителите. Независимо че се наричат съдии-изпълнители, тяхната дейност по правното си естество е административна дейност, дейност на орган на изпълнителната власт, а не правораздавателна дейност. Затова казахме, че правораздавателната дейност на съдилищата е изцяло изключена от компетентността на омбудсман, същото не може да се

каже за дейността по изпълнение на съдебните решения. Тя поначало влиза в обсега на дейността на омбудсмана, обаче трябва да се направи уговорката, че омбудсманът не може да измества или да замества в неговите функции един съдия-изпълнител. И в този смисъл той не може да определя срок за изпълнението. Даже и за органите на изпълнителната власт според мен омбудсманът не може да определя срок за изпълнение, защото когато един административен орган издаде административен акт, той със самия административен акт в диспозитива му трябва да определи срока за изпълнение и начина за изпълнение. Така че това не може да го прави омбудсманът. Омбудсманът може според мен да контролира, думата контролира е малко неуместна, но влиза в обхвата на неговите компетенции, чисто административните моменти от дейността на съдиите-изпълнители. Когато изпълнението на едно решение се забавя прекомерно, омбудсманът може да се намеси. Може да се намеси и ако има опасност да бъдат причинени непоправими вреди и щети. Омбудсманът може да направи също предложение да се ускори изпълнението на едно решение, когато това е в обществен интерес или в интерес на някои граждани.

Така че, докато правораздавателната дейност на съдилищата изцяло трябва да бъде изцяло изключена според мен от компетентността на омбудсмана, то дейността по изпълнение на съдебните решения е включена в неговия обхват и неговата компетенция.

Благодаря ви.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЪОРНЕР: Благодаря за Вашия коментар, господин професор.

Има ли други въпроси?

БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ: Аз искам да направя една малка бележка, която може би ще ни помогне да осъзнаем защо не винаги се разбираме съвсем точно. В България нещата са поставени по доста по-деликатен начин дотолкова доколкото не се очертава възможност институцията омбудсман да бъде установена с Конституцията. Затова и колегата и въобще всички, които се изказват от българска страна, много държат на това омбудсманът да не би да се окаже с някаква, дори минимална, власт и то публична власт – била тя изпълнителна, съдебна или законодателна. Първо, защото органите на държавната власт са установени в Конституцията и не може с един закон да бъде предвиден нов орган на власт. Тази особеност на българската ситуация, тоест невъзможността или поне така се отчита, да бъде въведен омбудсманът с изменение на Конституцията, точно въвеждането на омбудсмана със закона всъщност поставя толкова деликатни проблеми, които обаче изглежда са само български.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЬОРНЕР: Благодаря Ви много. Предполагам, че ще чуем нещо повече за това утре, когато чуем държавния доклад на България.

ПИЕР ИВ МОНЕ: Доколкото съм разбрал правилно това, което казахте, не съм сигурен, че проблемът е в това дали омбудсманът ще има съдебна, изпълнителна или законодателна власт. Истинският омбудсман няма нито една от тези власти. Той просто има влияние. Фактът дали омбудсманът се учредява с конституция или не, не променя проблема що се отнася до България. Омбудсманът не би трябвало да има някаква власт освен властта да влияе на правителството да действа правилно, да му влияе да изпълнява решения на съда, но омбудсманът няма нито законодателна, нито изпълнителна, нито съдебна власт.

Така че не съм толкова сигурен, че фактът, че по конституция омбудсманът не може да се учреди, ще промени нещо.

КОНСТАНТИН ТАНЕВ, Правна програма на Центъра за изследване на демокрацията: Ще си позволя един кратък коментар по повод на коментара на г-н Моне. Да, така е. В древността има един стар модел, към който тангира и съвременното разрешение на проблема за омбудсмана и това е трибунатната система в Римското право. Това са военните трибуни и народните трибуни. Според тяхната система народният трибун не е имал империум, не е имал държавна власт. Той е имал авторитет. И този принцип е много силно застъпен в съвременните примери, в това отношение шведският модел е много показателен. Просто има ясно разделение – той не носи държавната власт в себе си, той действа със своя авторитет. Тази функция на авторитет може да се открие и в други институции. Например паралелен институт в гражданското право е настойникът. Той също има авторитет. Защо настойникът? Защото той защитава някого, който е поставен в по-ниска позиция, който има нужда да бъде защитен пред някого, който е по-силен. Това е същността. В никакъв случай не можем да присъединим към функциите на омбудсмана в нито една правна система никакви елементи на империума. Той не е упълномощен. Източникът на империума, тоест на държавната власт, е народът. Народът не е упълномощил по никакъв начин в нито една страна омбудсмана да го представлява и да осъществява държавната власт. Следователно в неговото конституиране липсва моментът на придобиването на власт.

Това е, което исках да кажа.

АНТЕ КЛАРИЧ: Това би трябвало да бъде институция, която е установена с конституцията. По своите задачи и намерения, които са изконни, още от онези дни, за които говори госпожа Андре от

Швеция, омбудсманът представлява институция на парламента в една държава. Самият омбудсман е пълномощник и представител на този парламент и от името на парламента в определени сегменти контролира изпълнителната власт в държавата – нейната експедитивност, етичност, функционирането, служенето на гражданите. Така че той от името на парламента наблюдава състоянието на изпълнителната власт. Но тъй като е институция на парламента, би трябвало да бъде определена от конституцията. Много европейски страни имат такова решение. Ако не е определена от конституцията, тогава няма защита. Чия институция е тогава? Така че дори в правната теория и практика законът за омбудсмана е един органичен закон в държавата, чиито предпоставки трябва да бъдат определени в конституцията. Конституцията на моята държава определя, че омбудсманът е пълномощник на парламента на държавата, който от името на този парламент наблюдава преди всичко опазването на човешките права. Освен това при процедурите на държавната администрация защитава, наблюдава функционирането на тази администрация и борбата на гражданите против неморалността, насилието от страна на държавата, неетичността, непрофесионализма. Той отговаря единствено пред парламента и дава отчет само на парламента, а също така и специални отчети на парламента. Омбудсманът може също да извика на отчет отделни министерства, дори теоретично да направи така, че някой да бъде отзован.

В този смисъл институцията като такава трябва да бъде определена по някакъв начин от конституцията, както е станало в много страни в преход. Мисля, че това е единственият начин да се укрепи, да се осигури и да се постави в услуга на гражданите. А смисълът е държавната администрация да служи на своите граждани, а не на своите правителства.

ВОДЕЩ АРНОЛД ВЕМХЬОРНЕР: Мисля, че би трябвало да приключим дискусиата. Утре ще имаме възможност да продължим.

Благодаря ви за участието.

/18,30 ч./

7 юни 2002 г.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА, ръководител на Правната програма, Център за изследване на демокрацията: Добро утро на всички! Вече придобихме опит от вчерашната дискусия и днес продължаваме с докладите на отделните страни с представяне на опита от функционирането на институцията омбудсман.

На първо място имам удоволствието да предоставя думата на господин Йерней Ровшек – заместник-омбудсман на Словения.

ЙЕРНЕЙ РОВШЕК: Госпожи и господа, благодаря специално на Фондацията “Фридрих Еберт” и на организаторите за поканата, а също така и за чудесната организация на нашата работа тук. На други подобни семинари преди съм представял доклади за моята страна, но след като изслушах вчера дискусията за правните системи, за компетентността на омбудсмана, реших да не чета моя доклад, тъй като тази информация можете да я намерите в Интернет. Там ще намерите нашия закон, отделните годишни доклади и докладите, които сме изнасяли на различни конференции в чужбина.

След дискусията вчера реших да повдигна няколко въпроса, които, струва ми се, са свързани със ситуацията в България в момента и в нашите страни.

Първият ми въпрос е дали Законът за омбудсмана е толкова важен, колкото мислим, че е. Според мен този закон не е чак толкова важен, за да започне да работи добре една подобна институция. Нека да ви разкажа как беше създаден омбудсманът в нашата страна. Омбудсманът беше въведен през 1991 г. Бяха избрани членовете на институцията. В момента сме втори мандат. Аз самият работя като заместник-омбудсман в продължение на осем години. Преди това имаше един Съвет за човешките права и основни свободи, който, знаете, беше основната организация във всички наши страни съгласно Конвенцията от Париж. Ние започнахме нашата работа на базата на опита, натрупан в Съвета за човешки права. Аз самият работих в този Съвет до 1993 г. и след това преминах на работа в институцията омбудсман. Така че общо взето имам 12 години опит в тази област.

Смятам, че самият закон, подготовката на закона, неговите разпоредби не са чак толкова важни, за да може институцията да започне да действа. Аз самият имах задачата да разработя един проектозакон. Събрах опита от Испания, Дания, имаше един период на проучване във Великобритания. След това седнах вкъщи за два-три дни и написах един текст, който беше приет за закон. Знаем, че законът не е съвършен, но след това установих, че този мой текст като че ли някак си се превърна в образец за останалите страни. И това стана не толкова заради закона, а заради това, че при нас институцията работеше сравнително добре.

Една от грешките, които допуснахме в началото, беше, че в закона сме разписали прекалено подробно процедурите за разследване. Въведохме някои съкратени процедури, което стана малко по-късно, и въпреки че законът все още не е изменян, мога да кажа, че по принцип неговото съдържание не е пречка за нашата дейност.

Нека да кажа сега няколко думи по един въпрос, който беше поставен вчера – дали институцията омбудсман да се предвиди в Конституцията или не. Струва ми се, че тази институция не заплашва другите три части на държавната власт. Може би част от аргументите са свързани с факта, че е по-лесно да се промени някой отделен закон в сравнение с това да се направи една промяна на Конституцията. В Конституцията като един дългосрочен и постоянен закон е подходяща да съдържа разпоредби за омбудсмана, тъй като създава известна стабилност и трайност. Но ако погледнем историята и опитът, ще видим, че в Европа в началото омбудсманът беше въведен със специален закон, а не с Конституцията. Дори в една и съща правна система, при една и съща Конституция, със същия закон за омбудсмана може да се действа по различен начин. При нас, в Словения, постоянно си задаваме въпроса накъде конкретно да насочим своята работа, защото финансовите ни средства са ограничени.

Всяка година получаваме около 3500 оплаквания. Засега в тази служба работим 33 души, така че съотношението служител – оплаквания и жалби е доста неблагоприятно. Поради ограничените човешки ресурси е необходимо предварително да решим кои са приоритетите, накъде да се насочим.

Във връзка с това си задаваме следните въпроси.

Първо, дали е необходимо по-тясно да участваме в законодателния процес, дали е необходимо непременно във всички случаи да критикуваме както законите, внесени в парламента. Както казаха колегите от Сърбия, съгласно техния проектозакон се предвижда омбудсманът да излиза със становища по следващи закони, свързани с човешките права. И тук вече стои въпросът дали си заслужава, дали имаме възможност да се ангажираме толкова сериозно с проектозаконите и законодателната дейност.

Вторият въпрос е как да си сътрудним с гражданското общество – дали да действаме като застъпници на някои групи със затруднения, уязвими групи, каквито са националните малцинства, ромите, хората с други затруднения.

Трето, дали непременно трябва да сътрудним с неправителствените организации.

Самият брой на оплаквания не показва какви в действителност са проблемите в съответната страна. Може да се каже в парадоксален смисъл, че от концентрационните лагери през войната не са получавани оплаквания. Затова трябва да се опитаме да насърчим хората да пишат оплаквания, да знаят как да го правят, да се обръщат към нас. Но това също означава съответни човешки и финансови ресурси за тази дейност.

Следващият въпрос. Много време трябва да се отделя за различни проучвания, проверки, разследвания на място. Дали е необходимо да се проверяват затворите и психиатричните заведения толкова често.

Другият въпрос – как да работим с медиите. Дали да реагираме на скандалните случаи, които се изнасят в пресата. Дали това е задачата на омбудсмана. Ако присъстваме по-често в медиите и се обявяваме по-често там, получаваме повече оплаквания, но след това не разполагаме с достатъчно време да проверим всички оплаквания.

При тези ограничени ресурси следва да решим в коя посока конкретно да се насочим. Затова казвам, че законът не е пречка. В една и съща правна рамка може да се действа в различни посоки.

Казах всички тези неща, за да подчертая, че законът сам по себе си не е чак толкова важен. По-важно е каква е средата, каква е политическата среда и, на първо място, дали има политическа воля, дали политическите структури са готови да приемат омбудсмана,

дали са готови да изслушват и зачитат становището на тази институция.

Вторият важен момент е дали администрацията действа законосъобразно, дали съдебната система е независима, дали пресата е свободна. Всичко това са основни предпоставки за работата на омбудсмана, а не толкова разпоредбите в самия закон.

Надявам се, че с това изказване ще предизвикам дискусия в тази насока. Ако имате въпроси, с удоволствие ще отговоря на тях.

Още едно нещо, което искам да спомена, е, че наскоро създадохме две работни групи в нашата институция – едната е за защита на личните данни, другата група е за защита на децата. Така че в момента общо звената вътре в институцията са 11 на брой. Има трима заместници на омбудсмана. Аз самият отговарям за работата на шест от тези институции и затова така насочено поставям въпроса как да се работи с ограничените средства, с които разполагаме.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Ровшек за изключително интересното и концентрирано представяне на досегашния опит на Словения. Мисля, че ще има въпроси и коментари.

Предоставям думата на аудиторията.

ЗЛАТКО КУЛЕНОВИЧ: Аз бих помолил господин Ровшек да ни даде малко по-подробна информация за защитата на личните данни. Ние в Босна и Херцеговина сме в самото начало на тази дейност. В момента обединяваме регистрите, данните от личните карти, паспортите. Имаме много малък опит в областта на личните данни и всеки ваш опит би ни бил от полза.

ЙЕРНЕЙ РОВШЕК: Ние създадохме специален сектор за защита на личните данни, защото Директивата на Европейската общност изисква всяка страна да има независим орган за защита на личните данни. Ние доста години имаме инспекция за защита на

личните данни, която работи в рамките на Министерството на правосъдието. Имаме Закон за защита на личните данни, който съществува вече 12 години, като преди три години беше променен. Беше поставен въпросът по какъв начин да осигурим функционирането на независимата институция за защита на личните данни. Имаше доста варианти и накрая установихме, че за една малка страна, каквата е Словения, би било най-добре, най-рационално да не се създава специален омбудсман за личните данни, какъвто например съществува в Унгария. Един от омбудсманите в Унгария се занимава само със защитата на личните данни и с достъпа до информацията, която дава администрацията. Ние назначихме един човек, който се занимава специално с това и аз съм и негов заместник. Това е една независима институция. Ние осигуряваме контрола върху инспекцията за защита на личните данни. Така че инспекцията е тази, която разследва всички случаи. Ако дадено лице не е доволно от инспекцията, то може да се обърне към нас и тогава ние изискваме от инспекцията по защита на личните данни да се намеси и да разследва тези случаи.

Благодаря.

БРАНКА РАГУШ: Аз също имам един коментар въз основа на нашия опит. Става дума за сътрудничеството между омбудсмана и медиите. Миналата година в Босна и Херцеговина бе приет Закон за свободен достъп до информацията както на ниво идентитети, така и на държавно ниво. С тези закони беше дадено едно пълномощие на омбудсманите да контролират тези органи как провеждат този закон. По тази причина, а и иначе смятам и вчера подчертах това, че медиите са изключително важни в работата на омбудсмана специално в страните от преход и отсъствието на прозрачност в работата на правителството води до корупция и до много други

лоши неща. Така че много важно е работата на управителните органи да бъде прозрачна.

Преди две години избрахме един специален човек, наш заместник, който се занимава изключително с медиите и с прилагането на Закона за достъп до информацията. Мога да кажа, че това даде добри резултати в Босна и Херцеговина и този опит би могъл да се приложи и в другите страни. Защото е много важно на тази област да бъде посветено много внимание.

Благодаря. Това беше за ваша информация.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Давам думата на доц. Снежана Начева.

СНЕЖАНА НАЧЕВА: Уважаема аудитория, изключително приятно ми беше да изслушам изложението на заместник-омбудсмана на Словения. Но ще си позволя да контрирам, надявам се, с достатъчно убедителни аргументи, специално за България дали е нужен и важен Законът за омбудсмана. При положение, че няма обществена нагласа и готовност, при положение, че за първи път се вписва в инструментариума за защита на правата на човека една нова институция, за България според мен е изключително важно да има достатъчно прецизен и конкретен закон за омбудсмана. При отсъствие на такава рамка, струва ми се, много трудно ще бъдат на практика изяснени взаимоотношенията между омбудсмана и класическите държавни органи. Някои от тях, няма да ги персонифицирам, още сега се чувстват вече застрашени от присъствието на омбудсман в системата на инструментариум за защита на права и свободи.

На следващо място, абсолютно съм убедена, че тази институция и нейното утвърждаване в действителността в съвременна България ще зависи много от реакцията на изпълнителните органи, доколкото те ще я възприемат, но тя зависи и

от други два фактора. Първо, тя е личностен момент. Много е важно да се намери човек, който е абсолютният авторитет и по отношение на който изпълнителните органи ще имат дължимия респект. Защото ако се отминава с безразличие, колкото и да е авторитетен, той ще бъде обезличен още в самото начало.

И накрая, третия компонент, с който фактически започнах – законовата рамка. Ще си позволя два конкретни въпроса към уважаемия заместник-омбудсман. Първият е какво е отношението му към въпроса за достъп до информация на омбудсмана. Много скоро у нас беше приет Законът за класифицираната информация, който създава един усложнен режим за достъп до информация и в който само три чисто политически персонажа – това е президентът на Републиката, министър-председателят и председателят на Народното събрание – нямат нужда от такава процедура за достъп. У мен възниква логичният въпрос ще може ли омбудсманът добросъвестно да осъществи една проверка, да събере достатъчно необходими му данни, за да може да предприеме адекватни мерки за въздействие и за решаване на един житейски казус, ако той не разполага с информация, която вече е обявена в определена степен на секретност за класифицирана информация.

И третият ми конкретен въпрос. Няма да скрия, че аз лично и като човек, ангажиран с конституционното право и преподаването му, дълбоко страдам от логическата незавършеност на българския конституционен модел с отсъствието на индивидуална жалба. Правото на защита е универсално, българският гражданин може да се защитава по отношение на всички държавни органи, включително да се изправи и срещу Министерския съвет, да поиска от Върховния административен съд отмяна на едно постановление, но не може да се противопостави срещу един неконституционсъобразен закон, приет от Народното събрание. Тук той трябва да моли чисто

политически персонаж, това е по ал. 1 на чл. 150 на българската Конституция, и ако поради стечение на обстоятелствата този политически персонаж сметне, че аргументацията е силна и трябва да се сезира Конституционният съд, той го сезира.

Разбира се, има такива модели, какъвто е испанският, но какво е Вашето становище за възможността не да интервенира пред Народното събрание, не да бъде субект на законодателна инициатива, а да има възможност да се сезира Конституционния съд. Вярно е, че тук нещата опират до конституционна ревизия, вярно е, че тук ще се иска политическа консолидация, но на мен ми се струва, че ако се подходи достатъчно убедително, политическите сили могат да бъдат убедени, без да се разпростират върху други спорни и деликатни въпроси, да обогатят с едно допълнение втората алинея на чл. 150. Тоест да се даде възможност на омбудсмана, когато констатира, че порокът е в самия закон, когато констатира, че лошата администрация не се дължи на лошото администриране, а на юридическото основание за това.

Благодаря.

ЙЕРНЕЙ РОВШЕК: Благодаря за Вашите въпроси. Аз не навлязох в тези подробности в моето изказване преди. Когато казах, че законът не е толкова важен, няхах предвид точно това. Ясно е, че законът е важен, но важното е на първо място, със закона да се гарантира независимостта на институцията, на личността, която я персонифицира. И второто е законът да гарантира финансова независимост.

По-нататък, пак по линия на важността на един закон за омбудсмана е компетентността на тази институция да извършва проверки, разследвания и т.н. А това означава, че трябва да има достъп до всички документи, без оглед на равнището на поверителност или съответно на държавна тайна.

Тези две неща са много важни за функционирането на институцията.

По-нататък, за достъпа до информация. С удоволствие чувам, че в някои страни вече е приет Закон за достъп до публичната информация. В Словения няма такъв закон. Но в тази връзка каква е ролята на омбудсмана? От една страна, има съдебна защита – ако откажат такива документи, всеки може да се обърне към съда и след две-три години може да се стигне, дай Боже, до съдебно решение, но тогава ще се окаже, че документът не е чак толкова важен. Важното е този достъп да е възможен и да не бъде толкова скъп и толкова бавен. Според мен омбудсманът може да посещава всяка служба, всяка канцелария на територията на страната, дори и вътре в Министерството на отбраната да прегледа всички документи, които са необходими, и след това е негова дискреция да реши дали във връзка с даден документ ще направи публично изявление. Това е дейност, която не може да се извършва от съдилищата. Намесата е такава: омбудсманът посещава съответната служба, иска документацията, запознава се с нея и след това прави препоръка пред държавните органи.

Не навлязох по въпроса за характеристиките на страните в преход. При нас омбудсманът се занимава повече със системни проблеми, не толкова с индивидуални жалби, индивидуални оплаквания. Ние действаме в една система, която може би не е съвършена, не е достатъчно развита, и именно затова е необходимо да имаме правомощията, за които питате. Например в Словения омбудсманът има право да сезира Конституционния съд и да атакува законосъобразността на някои разпоредби. Миналата година в Любляна се проведе една конференция на много интересна тема – “Връзката и взаимоотношенията между омбудсмана и съдебната власт”. Това беше първата конференция в Европа по тази тема.

Темата е доста чувствителна и интересна. Обсъждахме две неща. Първата тема беше връзката между омбудсмана и съдилищата, а втората беше връзката между омбудсмана и Конституционния съд и възможностите омбудсманът да прави препоръки или пък да атакува конституционносъобразността на една разпоредба, с други думи, да влияе върху законотворчеството на съответната страна.

Бяха направени някои заключения, които между колегите вече се наричат Заключенията от Любляна. Можете да ги намерите в страницата в Интернет. Предвиждаме скоро да публикуваме едно издание по тази тема. Конференцията се проведе с помощта на Съвета на Европа и в рамките на Пакта за стабилност през октомври миналата година.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Предлагам да преминем към следващото представяне и да концентрираме въпросите към всеки докладчик от страната с оглед на това общата дискусия след това да обхване и по-общите проблеми.

Предоставям думата на господин Анте Клариш – омбудсман на Хърватия.

АНТЕ КЛАРИШ: Институцията на омбудсмана в Хърватска е установена с Конституцията през 1990 г. Нейната дефиниция и положение са установени така, че тя е една институция на парламента на Хърватската държава, която преди всичко защитава човешките права общо, а след това и всички права на гражданите на Република Хърватска, които те реализират пред изпълнителните органи в Хърватия и властта в Хърватия. Също така е арбитър при конфликти между местните власти и отделните лица във връзка с човешките права. Получава пълномощия да защитава човешките права на тези, които са във Въоръжените сили на нашата страна, да защитава гражданите от злоупотреби на службите за сигурност в

определена страна. Получихме широки пълномощия по отношение защитата на човешките права, но сме институция сюригенерис???, която е самостоятелна, но в същото време е институция на парламента на Хърватската държава.

Даваме отчет на парламента, отговаряме на парламента и очакваме в работата на парламентарните комисии във всички проектозакони, отнасящи се до защитата на човешките права. Даваме специални отчети веднъж годишно на хърватския парламент за състоянието на човешките права, за отношението на администрацията към гражданите, за броя и естеството на жалбите на гражданите от администрацията и за успеха на нашата намеса в тези спорове между държавната администрация и гражданите. Така че основната ни цел що се отнася до отношението към администрацията е да защитаваме гражданите от насилието на държавната администрация, от неетичността, от тромавостта, от преминаването на всички разумни срокове при решаването на исканията и жалбите на гражданите.

Тук искам да представя една специфична информация. Нашата Конституция определя, че в случаи на конфликт между националното право и нормите на международното право, специално нормите, които Хърватската държава е подписала чрез международни конвенции, се прилага международното право в конкретния случай. Това нещо аз не съм могъл да го открия в конституциите на много държави. И мисля, че тогава може да се стигне до колизия между националните норми и европейските норми на националното право, защото често пъти нашите институции прилагат нормите на международното право и специално на Европейската конвенция за защита на човешките права и на протоколите към нея, сега не бих искал да ги изброявам.

Така че тази обща формулировка ни дава възможност да се намесваме доста широко, но въпросът е какви са нашите възможности да действаме във връзка със съдебната власт, как можем там да интервенираме. Конституцията постановява, че трите власти са напълно разделени – законодателната, съдебната и изпълнителната. Така че просто е казано, че ние, омбудсманът, от името на парламента контролираме институцията на изпълнителната власт в Хърватия. С други думи, съдебната власт си остава независима, самостоятелна и ние не можем да ѝ се намесваме.

Какво означава да си самостоятелен и независим? Това все пак е един сегмент от властта вътре в държавата. Ако обаче тази власт е бавна, мудна, неефективна, ако не служи на интересите на гражданите и ако държавата не може да изпълнява услугите, които е длъжна да дава на своите граждани, тогава ние като институция какво трябва да направим? В 30 на сто от случаите на жалби, подадени от гражданите, срещаме проблеми на гражданите, с които те се сблъскват поради мудността на съдебната власт. Смятаме, че никой не може да се крие зад своите права на независимост и самостоятелност, като същевременно не изпълнява задължението си да служи на интересите на гражданите, което е неговото основно задължение по Конституция. Затова хърватският парламент като законодателен и политически орган в държавата получава от нас информация за проблемите, произтичащи от мудността и неефикасността на съдебната власт в Хърватия. Защото именно в този сегмент от властта, в частично недоброто функциониране на съдебната власт, на неизпълнение на служебните задължения спрямо гражданите се стига до неизпълнението на някои елементарни човешки права, каквито са преди всичко бързината на решаване на проблемите на гражданите, неефикасността на съдебната власт. И затова понякога ние срещаме съпротива от страна на държавните

власти. Но е много важно ние да представим тези въпроси за разглеждане в парламента. Така или иначе, ние все пак успяваме да влияем върху работата държавна власт, каквато е съдебната, без да ѝ се месим.

Какво може омбудсманът в Хърватия да направи и при какви условия? Ние започнахме да работим в един период, когато социалистическата система започна да се разпада, когато избухна войната, когато се разпадна и системата на социалистическите ценности, когато се разпадна една обща държава на много по-малки държави, когато възникнаха проблемите с бежанците, с етническото прочистване, когато възникнаха много остри социални проблеми и лоши международни отношения. В този момент ние трябваше да се грижим за почти всички категории граждани. Ние започнахме да работим, когато се рушеше цялата политико-икономическа система на страната. На всичкото отгоре, в условия на война. Тъкмо тогава трябваше да започнем да изграждаме една нова система от ценности, нова правна система, нова икономическа система, да създаваме нов морал, нова среда, в която да работим, но понякога със същите хора и със същите кадри. Това е проблем на всички страни в преход.

Преходът като явление на една сурова, безмилостна промяна, при която засега можем да констатираме, че заварваме само развалините от старата система. Започваме да се опитваме да създадем нова система по примера на западните демокрации, но това е един бавен, мъчителен процес, който изисква много търпение от наша страна. В този процес понякога човешките права в някои области не означават нищо. Те могат да бъдат само манипулативно споменавани в актуалната политика, в някой и друг социален доклад, документ.

С всичко това искам да изтъкна в какъв климат, в каква атмосфера израства и се гради нашата институция, има ли тя своето

оправдание или го няма. Не съм съгласен с доц. Снежана Начева, че трябва да даваме отчет на изпълнителната власт. Това е една демократична институция, която е толкова важна в развитите страни, колкото и в страните в преход. Тя е същностно необходима на нашите страни сега. Според мен изпълнителната власт е само оперативен инструмент, който изпълнява решенията на собствения си парламент. Изпълнителната власт не трябва да решава въпросите на устройството на държавата, защото тогава демократичните процеси ще излязат извън парламента, а това ми се струва, че би било недемократично.

При нас изпълнителната власт също се противопоставя на нашата дейност. Няма изпълнителна власт, която би била доволна от функционирането на институцията омбудсман, доколкото тази институция функционира в интерес на човешките права и в интерес на отделния човек. А висшата политика на всяка страна е стратегически въпрос и тук най-важна е грижата за човека, за неговия материален и духовен стандарт, което при автократичните системи на управление няхаме, затова няхаме и такава институция. Днес в системата, която се опитваме да изградим, тази институция ни е изключително необходима. Защото в много страни в преход и структурата на изпълнителната власт иска да се наложи, използвайки стари методи за осъществяване на нови цели. Тук е много важно да се приложи контрол от името на основния законодателен орган – парламента. При нас институцията омбудсман, която от името на парламента контролира спазването на правата, изпращайки специални годишни доклади и отчети на парламента, в които излага проблемите, свързани с насилие, извършено върху гражданите, показва кои са онези сегменти, които не функционират добре в държавата – това, от една страна, а от друга страна – казва къде има нормативно насилие от страна на

държавата спрямо гражданите. Всички наши страни искат да развият демокрация, да живеят по примера на хората на Запад, подобно на тях. Затова те много набързо започнаха да приспособяват своите закони, преписвайки директно от законодателството на западните страни. Но ние разбрахме, че пропастта между нормативните документи и практиката е огромна. Затова понякога директно преписаните закони са пречка, не ни помагат. Защото материалната, стопанската, психологическата атмосфера не беше подходяща за извършване на тези реформи. Когато ние нямаме материално-техническата и манталитетна подготовка, не можем да преписваме директно законите. Много страни в преход в момента излизат от едно състояние на хаос, те се учат на демокрация. И това важи за много от страните в преход, включително и за моята страна. Мисля, че тук ролята на омбудсмана да защитава достойнството на хората и техните права има изключително социално, политическо и психологическо значение.

Когато говорим за парламентарния или националния омбудсман, това според мен са синоними за една и съща функция, ние смятаме, че именно парламентът чрез тази допълнителна институция, която няма никакви изпълнителни правомощия, но която просто служи на парламента като допълнителна институция в ученето на демокрация, на защита на човешките права, която се опитва да влияе даже и на съвестта на хората в новата система, които действат по стар начин, защото носят стария си манталитет. Затова ние даваме своите препоръки, обръщаме се с апели към обществеността, даваме своите предупредителни сигнали към обществото за евентуалните нарушения на правата. По този начин ние сякаш попълваме пукнатините, фугите в обществения живот, влияем така, че да има по-малка степен на грубиянщина в политическия живот, обучаваме публичната администрация и се

опитваме да създадем доверие между гражданите и публичната администрация. Защото това също е демократична задача, която омбудсманът трябва да изпълни – да създава доверие между гражданите и публичната администрация.

Много пъти са ме упреквали, че се занимавам с политика. Грижата за човека, за неговите права, за неговото достойнство, за неговата свобода – това е висшата политика за всички нас. Това е стратегическият въпрос, който имаме да решаваме. Това е задачата на демокрацията и на новата цивилизация. Затова бих искал, пожелавам на българския народ, да има също такава институция.

Благодаря за вниманието.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря, господин Кларич, за интересното представяне на проблемите и ролята на омбудсмана в социално-политическия контекст на Хърватия конкретно и на региона по-общо, както и за пожеланието към българския народ.

Имате думата за въпроси.

БРАНКО НАУМОВСКИ: Имам само един кратък коментар във връзка с преходната дискусия по въпроса за закона, във връзка с по-общите и по-точни формулировки. Мисля, че в страните, които декларативно се наричат демократични, трябва да има по-точно, по-детайлно регулиране на законите. Ние в Македония изпитвахме това на собствен гръб. Защото не може да не дадете необходимите права и правомощия на съдилищата, на административните органи. Много пъти не ни даваха право да влизаме в местата, където са задържани нарушители за кратко време, в карцерите. Ако на омбудсмана не се даде право да има детайлни правомощия и те не бъдат изброени конкретно в закона, съответните власти няма да му осигуряват достъп до местата, които омбудсманът трябва да контролира. И тогава той няма да може успешно да изпълнява своята функция.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви.

А сега имате думата по представянето на опита в Хърватия.

ПРОФ. КИНО ЛАЗАРОВ: Аз имам един въпрос към господин Клариш. Той каза, че в 30 на сто от жалбите до хърватския омбудсман проблемът произтича от мудността и неефикасността на съдебната власт. Съгласен съм, че може в случай на мудност да се подаде жалба до омбудсмана. Но не ми е ясно какво се разбира под “неефикасност”. Ако може колегата да ни даде пример за неефикасност, при който омбудсманът може да се намеси.

АНТЕ КЛАРИЧ: Ако гражданинът се оплаква, че е внесъл жалба преди три години, а първостепенният съд все още не е решил проблема му, това е неефикасност. Аз съм адвокат, ако времето между две заседания на съда се разтегне на две години, това също е неефективност. Ако не сте получили писмено известие за решението на съда до три години, това също е неефикасност. Ако намеря в предварителното следствие човек, който седи там девет години, който не е получил присъда, а спрямо него има презумпция за невинност, това означава неефективност, мудност и неефикасна работа на този орган. Става дума за етика на професията и за нарушаване на закона.

ПРОФ. КИНО ЛАЗАРОВ: Бих Ви помолил да направите разграничение между мудност и неефикасност. Или неефикасността е вид мудност? Понеже Вие употребявате двата термина – мудност и неефикасност, аз за мудност съм сто на сто съгласен с Вас. Но въпросът е какво е разграничението между мудност и неефикасност. Или от отговора Ви да разбирам, че Вие смятате, че неефикасността е вид мудност?

АНТЕ КЛАРИЧ: Имате право. Това не са синоними, но факт е, че страните, които събориха старата система, трябваше да създават една нова правна система във всички сфери на живот – от

наказателното, имущественото право, семейното право, финансовото, икономическото законодателство до процесуалните закони. И трябва да е ясно, че съдиите имат сериозната задача да променят системата, да премахнат различните недоразумения, да имат възможност да се приспособят към новото време. И точно това доведе до тяхната неефективност. Това разбирам аз под неефективност. А иначе мудността е свързана с лошата работа на отделни лица. Дали бях ясен този път?

ПРОФ. КИНО ЛАЗАРОВ: Да, благодаря.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Други въпроси и коментари? Ако няма, обявявам, че дойде ред на България, единствената страна, представена тук, без действаща институция на омбудсман. Така че това, което ще предложим на вашето внимание, е една концептуална позиция, виждане за това на какви изисквания трябва да отговаря бъдещото законодателно решение и бъдещата институция на омбудсман в България. Концепция, по която се работи повече от четири години в сътрудничество между неправителствения сектор и представители на цялата правна общност в България, бих си позволила да кажа, на представители на държавни институции, експерти и омбудсмани от чужбина, сред които бих споменала особено ценните коментари и препоръки от националния омбудсман на Гърция проф. Диамандурос, от парламентарните омбудсмани на Швеция – госпожа Андре и господин Еклонд, бившия първи заместник на испанския омбудсман, канадски експерти. Дано не пропускам някого, бих искала да всички да изразя нашата благодарност.

Ние все още нямаме закон и това, което сега ще ни представи заместник-министърът на правосъдието господин Божиков, отразява една обща позиция на основата на публично-частно партньорство за

това на какви условия и принципи се предлага да отговаря бъдещото законодателно решение за омбудсмана в България.

Има думата господин Севдалин Божиков. *(Докладът се прилага към протокола.)*

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Божиков. В допълнение на неговото изложение искам само да ви обърна внимание не в качеството ми на модератор, а като член на работната група, която от самото начало работи по тези проблеми, че по-подробен вариант на така изложената концепция е публикувана в книжката, която беше предоставена на вашето внимание. Така че ако времето сега се окаже недостатъчно, всякакви коментари и бележки впоследствие ще бъдат много добре оценени и взети предвид от нас.

Имате думата за въпроси и коментари.

ЗЛАТКО КУЛЕНОВИЧ: В информацията на господин Божиков по какъв начин да се устрои институцията на омбудсмана в Република България на мен ми направиха впечатление най-вече две неща – това е образованието на човека, който ще бъде омбудсман, тоест какво образование се изисква от него. В информацията се казва, че този омбудсман трябва да има необходимите познания от националното и международното право. Аз не смятам, че омбудсманът трябва да е непременно юрист, но смятам, че това трябва да е личност, която да има огромен авторитет в обществото и то в цялата страна, на национално равнище. С други думи това може да бъде, да речем, един академик, който е философ по образование, може да бъде един изключителен литератор, писател. Например господин Вацлав Хавел е писател, но същевременно е и президент на държавата. Имам опит с омбудсмана на Каталония. Институцията на каталонския омбудсман е много специфична. Там господин Антонио Каниелас въобще не е юрист. Той е доста възрастен, но има

невероятен авторитет в обществото. Каталонският опит ни показва, че не е необходимо омбудсманът да е юрист. Освен това човекът, който ще изпълнява тази функция, във всички случаи трябва да отговаря на следния критерий: той трябва да има огромни познания в областта на защита на човешките права. Той трябва непременно да уважава всички морални стандарти, приети в това общество. И, разбира се, задължително да има университетска диплома.

Второто обстоятелство, което ми направи впечатление във вашия доклад, е за местните омбудсмани. Вие казахте, че искате общинските съвети да избират местните омбудсмани. Аз не познавам вашето местно самоуправление и предполагам, че общинските съвети са някаква доста голяма власт на местно равнище. Но смятам, че локалните омбудсмани според мен би трябвало да бъдат под юрисдикцията на националния омбудсман. Мисля, че това, което предлагате, не е добре, защото е по-хубаво националният омбудсман сам да си избира местните омбудсмани.

Пак се връщам на първия въпрос. Ако националният омбудсман не е юрист по образование, за да може да извършва контрол в материята за човешките права, той, разбира се, ще си наеме персонал, който ще бъде съставен без съмнение от много авторитетни и опитни юристи. Така че той не само има право, но и е необходимо той да е този, който ще избира своя екип, не трябва друг да му ги избира. Защото той ще работи с тях. Той може да послуша съветите или мненията на някакъв държавен орган, но на неформално равнище. А изключителните пълномощия по избора на персонала в канцелариите по места би трябвало да бъде само негово правомощие. В никакъв случай не трябва да бъдат външни институции тези, които биха избирали местните омбудсмани. Той ще работи с тях и той трябва да ги избере.

СЕВДАЛИН БОЖИКОВ: Благодаря. Възприемам това по-скоро като становище, отколкото като въпрос. Затова ще направя едно съвсем кратко уточнение. Ние не декларираме, че омбудсманът трябва да има юридическо образование, а предлагаме той да познава достатъчно добре законите, респективно международноправните актове, тъй като това би гарантирало едно по-високо качество на неговата работа. Но категорично не внасяме изискване за конкретно висше образование, каквото е юридическото.

Споделям това, което Вие казахте, че трябва да познава много добре и да защитава човешките права, така както са регламентирани, като се започне от Европейската конвенция и се мине през други по-тясно регламентирани тази деликатна материя международни актове. Изискването ни обаче е да има задължително висше образование като една предпоставка и като една гаранция за неговите качества.

Що се касае до втория Ви въпрос, действително нашите общински съвети, на които предлагаме да бъдат възложени правомощия за избор на местните омбудсмани, ако мога фигуративно да се изразя, са местните парламенти, които имат правомощия в тази насока в областите, където те съществуват. Доста спорен е въпросът дали централният омбудсман трябва да избира и да определи омбудсманите по места или те да бъдат избирани от местния парламент съобразно характеристиките, които всеки регион има, проблемите, които да се разглеждат и решават. Нашето мнение, че един по-демократичен и ефективен начин е общинските съвети да избират в съответните региони своите омбудсмани. Разбира се, една синхронизация в работата безспорно е необходима, както и работа в екипност.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Предоставям думата на проф. Диамандурос, национален омбудсман на Гърция.

ПРОФ. НИКИФОРΟΣ ДИАМАНДУРОС: Благодаря, госпожо председател. Ще направя няколко разсъждения.

Благодаря на господин Божиков. От информацията, която чухме преди малко, получихме представа за проектозаконите за България, което всъщност е основната цел на събирането ни в България – за да можем да кажем своите коментари по този въпрос, да направим предложения и да допринесем за развитието на законодателния процес по тази тема.

Няколко коментара по това, което чухме от господин Божиков.

По въпроса за образователния ценз, за специалност и т.н. Съгласен съм с мнението, че омбудсманът не следва непременно да бъде юрист, аз самият не съм юрист. Общо взето се обединяваме около становището, че не във всички случаи е необходимо омбудсманът да е юрист. Аз не съм юрист, но в моя състав 50 процента от специалистите са с юридическо образование. Трябва да се търси баланс между двете изисквания. От една страна, следва да има добра правна основа, познания, опит и т.н., но това съотношение ще се реши от България. В международен план няма един-единствен модел и въпросът за образователното равнище е въпрос, който вие в България можете да вземете своето решение. В началото на седмицата бяхме в Ливан с един от моите колеги и там също ставаше дума за това какво трябва да бъде лицето, което ще заеме тази длъжност. В техния проектозакон се предвижда той да бъде доктор на някоя наука. Възникна дискусия, спор, беше казано, че се ограничават възможностите на други лица. Струва ми се, че като критерий и изискване можете да заложите малко по-общо образование, по-различни специалности и да формулирате изискването като широк опит в определена област, вместо да се пише конкретно “доктор по науките”.

Не ми стана съвсем ясно дали според вашето законодателство се дава правото на юридически лица, за разлика от отделни граждани, да имат достъп до омбудсман. Този въпрос трябва да се обсъди внимателно. В други страни се осигурява подобна защита и на юридическите лица.

По отношение на възрастовите граници. Тук няма единни модели в международен план, във всяка страна има съответни формално установени изисквания. Естествено не е възможно да назначите на тази длъжност човек на 18 години, но това, че сте сложили горна възрастова граница, като че ли означава желание от ваша страна да ограничите известната политическа култура в България, при която понякога се назначават доста възрастни хора на някои позиции.

По въпроса за отстраняването на омбудсмана. Това е много важен въпрос, защото той пряко удря върху темата за независимостта. Така че, внимавайте в тази част на текста. От една страна, независимост, гаранции за самостоятелност и след това вижте какви ще бъдат условията за отстраняването. Ако отидете по-нататък от физическа невъзможност да си изпълнява задълженията, става малко сложно. Не бива да допускате неясни условия за отстраняване, както беше казано в Ливан “груба грешка”. Какво е груба грешка? Как се доказва това нещо? Ако се допусне подобен текст, до известна степен ще се застраши независимостта на тази институция. Това е тема, по която българските власти трябва внимателно да помислят, специално по разпоредбите за отстраняване на омбудсмана.

Не съм много наясно с бюджета, не мога да кажа кой знае колко по тази тема. Едно от условията да бъде независим омбудсманът е той да има възможност да определя в значителна

степен бюджета, да не бъде ограничаван от други държавни институции.

Чух от господин Божиков, че всички на територията на България могат да имат достъп до този омбудсман. Предлагам ви една алтернатива. Защо не напишете така: всеки, който има някакви отношения с българската държава на територията на страната и извън територията на страната. Това открива възможност за хора, които отиват във вашите консулства в чужбина и не са обслужени добре, да бъдат включени в обхвата на омбудсмана.

Дали местните омбудсмани да бъдат подчинени на националния или не? Тук основното е дали тази институция може да се децентрализира, без да си навлечем проблеми. Омбудсманът е институция, която не налага санкции. Има само две страни, където това е разрешено – Уганда и Шри Ланка. В другите страни санкциите не са в прерогативите на омбудсмана. Всъщност институцията зависи най-вече от моралния авторитет. И тогава, ако структурата е децентрализирана, се изправяте пред риска, че едно лице в дадена област ще излезе със становище по един въпрос, което ще се различава от мнението на друг омбудсман в друга част на територията на страната или пък от мнението на колегите в столицата. И тук има възможност за противоречия. Така се подрива легитимността на институцията. В международен план като цяло по принцип тази институция е силно централизирана. Дали става дума за един омбудсман с помощници в центъра или пък омбудсман с офиси и канцеларии в местните територии? Във Великобритания местните представители на националния омбудсман е прекалено голямо, те се опитват да го ограничат. Но тук въпросът е по принцип, че има възможност за децентрализация – местни офиси на омбудсмана, подчинени на националния омбудсман, което е различно от другата алтернатива, която вие предложихте.

За броя на служителите. Много важно е да се каже ясно кой ще определени подбора на служителите от тази институция. Много е важно на омбудсмана да се дадат пълни права да избере тези, които ще работят при него, защото иначе ще се стигне до конфликти на интереси. Затова за омбудсмана е много важно в неговата институция да работят хора, които, подобно на него, да се радват на легитимност, авторитет, уважение и т.н. в цялата страна. Това, струва ми се, следва да бъде изцяло в ръцете на националния омбудсман. Защото в противен случай ще се стигне до конфликт на интереси, което пак ще подрони легитимността на институцията.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на проф. Диамандурос за детайлния коментар и конкретните предложения, които ще бъдат предоставени на вниманието на законодателя.

Само с две думи бих желал да поясня по отношение на юридическите лица. Почти всички експерти са единодушни, че юридическите лица трябва да разполагат с това право да се обръщат към омбудсмана, нещо повече, дори да се даде такова право и на неформалните организации, тъй като много често те също страдат от лошо администриране.

По отношение на местните омбудсмани предложението е породено от практиката, която и сега съществува, макар и без закон, действително те да се избират от общинските съвети. Но за бъдещата законодателна уредба предложението е този начин на избор да се обвърже със задължение за сътрудничество и работа под методическото ръководство на националния омбудсман. Така че известна степен на централизация, ако се приеме това решение, ще съществува. Предвидени са и конкретни механизми за това сътрудничество – националният омбудсман да може да възлага отделни случаи за разследване на местните омбудсмани, местните

омбудсмани от своя страна да представят своя годишен отчет не само пред общинския съвет, но и пред националния омбудсман.

Но за да не губя повече време и да не изпада България в привилегировано положение като страна-домакин с по-дълго време за коментари и въпроси, моля да кратки въпроси и коментари преди да преминем към следващата презентация.

Има думата господин Моне, федерален омбудсман на Белгия.

ПИЕР ИВ МОНЕ: Благодаря Ви, госпожо председател.

Бих искал да допълня отличните забележки на моя гръцки колега. Ще говоря само по една от точките, които засегна господин Божиков – става дума за независимостта на омбудсмана. Използвахте израза, че омбудсманът ще бъде отговорен пред Народното събрание, че ще се отчита пред него. Какво всъщност включвате в тази концепция за отчетност пред Народното събрание? Би могло да се окаже, че това е в противоречие с много важния принцип на независимост, според който омбудсманът не трябва да получава инструкция от никоя държавна институция, дори от държавната институция, която го е назначила. Не знам дали ще включите в идеята за отчетност пред Народното събрание нещо, което да гарантира независимостта на институцията. Както каза и господин Диамандурос, независимостта на институцията е толкова важна, че ако тя не се спазва, цялата институция ще бъде отслабена.

Освен това казахте, че омбудсманите могат да бъдат отстранени от длъжност поради неизпълнение на задълженията си. Трябва да призная, че съм много изненадан от широтата на този израз, защото това означава, че Народното събрание ще има голяма широта на интерпретация относно това дали омбудсманът е изпълнил или не си е изпълнил задълженията. Затова трябва поне да бъде помислено за някакви много сериозни неизпълнения на

длъжността или да се посочи много детайлно кои са тези много сериозни неизпълнения.

СЕВДАЛИН БОЖИКОВ: Едно уточнение. Действително предвиждаме да има годишен отчет пред Народното събрание. Това е доклад, който ще има чисто информационен характер – за броя на постъпилите и разгледани жалби, предложенията, които са направени до различни институции и т.н.

По втория въпрос – кога да бъде отзован омбудсманът. Това са хипотезите, които аз не изброих, но те са свързани с подаване на оставка от негова страна, влизане в сила на присъда за умишлено престъпление от общ характер, смърт, настъпване на недееспособност. Тоест обстоятелства, които не влияят пряко и не дават възможност на Народното събрание предсрочно да прекрати по чисто субективни причини правомощията на омбудсмана.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Господин Наумовски, заповядайте.

БРАНКО НАУМОВСКИ: Един малък коментар за канцеларията на омбудсмана. Трябва да се различават нещата, защото местните омбудсмани, местното самоуправление имат някакви изворни пълномощия, които са защитени от омбудсмана в този район. Ако властта е поставена така, че е централизирана или са пренесени пълномощия, както е при нас, тогава не може да има отделен омбудсман. Трябва да има канцелария на омбудсмана, която ще бъде под компетенциите на този омбудсман. Това, което преди малко се спомена от един от колегите, че омбудсманът трябва да предлага свои хора, свои специалисти, това е много важно.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви.

Заповядайте, моля да се представите.

ХРИСТО ОРМАНДЖИЕВ: Аз съм от Велико Търново, работя по проекта “Антикорупционен омбудсман”, разработван и

спечелен от Регионалния европейски информационен документален център във Велико Търново.

Искам да попитам във връзка с мисленето по законопроектите или приемането на първо четене на трите такива, във връзка с политическата независимост на лицето национален омбудсман, което ще бъде избрано, как то би било поставено във връзка с конюнктурата на съответния парламент и неговия числен състав. В смисъл, как ще се постигне това, само с асинхрон на мандатността ли или по някакъв друг начин ще бъде гарантирана неговата независимост?

По отношение на визирания и в Конституцията имунитет, ще съществува ли имунитет за омбудсмана и какви ще бъдат неговите предели. Тук ще се радвам, ако и госпожа Начева даде някакво становище като конституционноправник.

И другото, което искам да попитам, е за годишния доклад. Вярно е, казвате, че ще има само информационно значение, но ще бъде ли той приеман по някакъв начин или ще бъде приеман без всякакво гласуване, само като информация, която се дава. Ще бъдат ли правени разисквания по него?

Това са моите въпроси.

СЕВДАЛИН БОЖИКОВ: Въпросите са твърде интересни и дискуссионни, особено защитата на политическата независимост на омбудсмана с оглед неговата изборност. Не искам да се спирам подробно върху това, предлагам да направим това в дискусията, тъй като то е свързано и с това кой има право да предлага, състезание между няколко кандидатури и т.н. Просто не искам да навлизам сега в дискусия, защото ще ощетим останалите представители. Въпросите са много интересни, готов съм да разговарям по тях.

Да, годишният доклад на омбудсмана ще има чисто информативен характер. Той ще има своего рода не толкова вид на

отчет, колкото на прозрачност в неговата работа пред парламента и чрез парламента пред обществеността. Но той ще съдържа само информация досежно извършеното от него.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Предлагам да преминем по-нататък. Има думата господин Мехо Омерович, народен представител, председател на Комисията по междуетнически въпроси на Сърбия.

МЕХО ОМЕРОВИЧ: Благодаря, госпожо председател.

Първо, искам да изразя благодарност за това, че ни се даде възможност да участваме в тази конференция, както и да изразя задоволство от добрата организация на тази важна международна организация.

За разлика от уважаваните ми колеги, които говориха вчера и днес под формата на доклад, аз ще се изкажа по един по-различен начин. Причината е много проста. Бих искал да успокоя нашите скъпи приятели от България, че и ние в Сърбия нямаме институция на омбудсман. Това е лошата новина. Добрата новина обаче е, че правителството на Република Сърбия изпрати в парламента Закона за народния адвокат, тоест за омбудсмана, който ще трябва да мине през една парламентарна процедура на няколко четения, ще бъде на дневен ред след около три месеца. Така че можем да очакваме, че след приемането на този закон и ние в Сърбия ще получим своя омбудсман и така ще се включим в семейството на около сто страни, които имат такава институция.

Уверен съм, че гласуването на закона за народния адвокат, както ние го наричаме, и че въвеждането на тази институция ще бъде последното камъче в мозайката, която се нарича приемане за членство в Съвета на Европа.

Надявам се, че няма да ми се сърдите, че по тази причина в следващите няколко минути ще ви дам малка историческа справка за

приспособяването и синхронизацията на националното с международното законодателство преди всичко по въпросите на защитата на човешките права. Ще обърна също така вашето внимание и върху един много голям проблем, свързан със спазването на човешките права в една част от територията, която все още е в състава на Република Сърбия и Съюзна република Югославия.

Рядко някоя институция е имала такава голяма популярност и е била толкова разпространена, както институцията, която е тема на тази наша конференция. Днес, както чухме, тя вече съществува в повечето европейски страни и като такава е станала вдъхновение, а може би даже модел за усилията, които стават все по-необходими в процеса на реформиране на традиционните политически институции.

Драматичните събития през октомври 2000 г. в Съюзна република Югославия доведоха до избора на нови органи на властта на републиканско ниво, това значи в Сърбия, и на федерално ниво, това значи в рамките на Съюзна република Югославия. Пред новата държавна администрация бяха поставени нови и много тежки предизвикателства, в смисъл, на реформиране и обновяване на институциите. В този процес огромно значение би трябвало да има и институцията омбудсман. Новите реформи трябва да се основават и ръководят от общовъзприетите международни стандарти, които се отнасят преди всичко до човешките права.

Във вчерашните изказвания чухме, че опитът на страните в преход показва колко е голямо значението и ролята на създаването на съответните национални институции за контрол върху действията на държавата в областта на защитата, съответно нарушаването на човешките права, и преди всичко за оказването на помощ на държавата и гражданите в създаване на такава система на властта,

която, както всички вие изтъкнахте, ще бъде преди всичко честна, открита и ефективна.

Националните институции за човешките права трябва да притежават следните основни характеристики: независимост, обективност и ефективност. Така те ще могат да задоволят универсалния модел и същевременно да уважават специфичните политически и юридически особености, съществуващи във всяка конкретна държава. Съюзна република Югославия, съответно Сърбия и Черна гора, разполагат с широк спектър от възможности. Различните модели и разнообразните възможности бяха анализирани през изминалия период в рамките на международните и националните неправителствени организации, ОССЕ, Съветът на Европа и различни федерални и републикански министерства. Така например федералното министерство на националните и етническите общности предвижда една концепция за специализиран, тематичен омбудсман, който ще се занимава с малцинствените въпроси. Федералното министерство на правосъдието разработва концепция за такъв модел на омбудсмана, който ще е по-общ, по-широк. А някои предвидиха омбудсман със специфични проблеми, който ще се занимава с нещата в Южна Сърбия и в долината на Прешево. ОССЕ и Съветът на Европа чрез своята работа в Пакта за стабилност изисква да се създаде канцелария на омбудсмана. Тази институция би се занимавала по същество с органите на властта и с администрацията. От друга страна, Комисията за човешките права при Обединените нации подкрепя формирането на национален институт за човешките права като един по-широк модел във връзка с ролята на държавите и уважаването на международните стандарти и норми по отношение на човешките права. И двата модела за омбудсман могат да дадат много предложения в контекста на Съвета на Европа. До голяма степен те се допълват едни други, така че са

взаимнодопълващи се. Всъщност най-обективни са националните модели, които са комбинация от първите два.

Когато Съюзна република Югославия все още няма ясна стратегия за избор на модел, ситуацията, трябва да се съгласите, е допълнително комплицирана от нерешените конституционно взаимоотношения между Сърбия и Черна гора, тъй като е неясна съдбата на самата федерална държава. Необходимостта от въвеждане на института на народния адвокат в края на краищата произтича от задълженията на нашата страна, която участва в Пакта за стабилност в Югоизточна Европа. Във връзка с това е и нашето задължение, за което преди малко говорих, да синхронизираме нашето законодателство с международните стандарти в областта на човешките права и свободи. В страните, в които омбудсманът е въведен, той се утвърди като едно много ефикасно средство за извънсъдебен контрол и защита на човешките права. Имам предвид преди всичко страните, които имат десетилетен опит с тази институция. Чухме, че проблемите в страните в преход продължават да съществуват и всички, които преминаваме през този период, трябва да бъдем търпеливи и да изведем нивото на тази институция на такова равнище, на каквото вече е доведена в Швеция. Госпожа Андре от Швеция каза, че при тях тази институция съществува от 200 години. Така че ние ще трябва да изчакаме един по-продължителен период, за да достигнем качеството.

Омбудсманът запазва индивидите и дава ефикасна защита от потенциална злоупотреба на изпълнителите на административната власт. Той е един вид гаранция за еднакво третиране на гражданите по отношение на закона. Неговата основна роля е да помогне на индивида да защити своите права от несправедливостта, нанесени при прилагането от упълномощените органи и тогава, когато административният изглежда на пръв поглед законен, поради което

не може да се оспори пред съда. С други думи, този институт е инструмент за защита на правата на гражданите от добрата дейност на администрацията. Той трябва да допринесе за върховенството на закона и за развитието на демократичните процеси.

Дами и господа! Една част от Балканския полуостров, която в по-ново време наричаме Югоизточна Европа, драматично се потвърждава старата истина, че насилието винаги върви ръка за ръка със страха. Тази част се нарича Косово и Метохия, макар че международната общност използва албанския термин Косово. В Косово и Метохия съществува автобусна линия, която няма разписание. Заради сигурността на пътниците не се знае кога автобусът тръгва, в кой ден, в колко часа и въобще не се знае кога ще се върне обратно. Депутатите от Сръбската коалиция идват пред парламента на Косово и Метохия в автомобили, които са блиндирани, със засилена охрана на международните сили. Решението кога ще пристигнат и колко ще останат в Прищина не зависи от тях, а от настроението на КФОР. Господин Небоища Чович, който е председател на Координационния център на Съюзна република Югославия и Сърбия за Косово и Метохия, каза неща, които по най-добър начин характеризират картината на състоянието на човешките права в една част от Европа. Официалните лица от Сърбия и Югославия – държава, в която се намира Косово и Метохия – трябва три дни да чакат и предварително да обявят своето пристигане в Косово. Освен това трябва да преминат през една усложнена процедура за проверка и подготовка. Понякога обаче КФОР просто решават, че такова посещение е неподходящо. Международната общност възприема Косово и Метохия като един голям експеримент. Защо? За първи път международната общност има власт в цял един район. Косово и Метохия е единствената част от бивша Социалистическа федеративна република Югославия, в

която хората не могат да се движат спокойно и в която продължително съществува несигурност, страх от насилие и смъртта. В Косово и Метохия не бе спрял потокът от мръсни пари, получени от проституция, продажба на наркотици, оръжия, бели робини, както и от контрабанда на цигари. Екстремизмът в Косово и Метохия е на власт, а понякога – и вътре във властта. За да поясня това, искам да кажа, че ние в Косово няма двуезични надписи, нямаме международна толерантност, нито безпристрастна полиция и независима съдебна власт.

Всичко, което е намерило място в първия годишен доклад на омбудсмана, който той изпрати по специалния представител на генералния секретар на ООН, показва, че върховенството на закона е непознато явление в Косово. Беззаконието, което продължава повече от едно десетилетие, се наложи след бомбардирането и идването на международните войски в Косово и се превърна в необуздано гонение на цялото неалбанско население, преди всичко на сърбите. Албанският екстремизъм и господин Михало Щайнер не даде възможност на омбудсмана да посети един от затворите. Много добре знаем от историята, че нито един от балканските конфликти не трябва да се разглежда отделно, а като част от общите регионални процеси, които протичат тук. Косово и Метохия като най-опасното огнище на конфликт трябва да бъде гледана в регионална перспектива, защото само така може да се гарантира неговата сигурност. Ако погледнем нещата от Косовска перспектива, няма да обхванем целостта на проблема. Това не би било плодотворно, напротив, би имало обратен ефект. Статусът на Косово и Метохия не може да се решава без обмислянето на последствията, които всяко едно решение би имало за съществуването на цялостна Босна и Херцеговина, за мира в Сърбия, Черна гора и Македония.

Надявам се, че с това се съгласяват и моите колеги от останалите бивши републики на СФРЮ и на страните, които са ни съседни. Решението на всички регионални проблеми трябва се търси чрез компромиси, чрез поддържане на постоянна стабилност, като всички страни се откажат от максималистичните си желания. Тук, в нашия район, нито една страна не може да получи в споровете всичко и в никакъв случай не бива да изгуби всичко.

Тъй като посветих много голямо внимание на Косово, един район, който е най-застрашен в Европа, аз много ви благодаря за вниманието.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Давам думата на господин Славен Лекич – директор на Центъра за насърчаване на участието на гражданите в местното самоуправление, Черна гора.

СЛАВЕН ЛЕКИЧ: Благодаря.

Уважаеми колеги, както уважаемият преждеговоривш спомена, и Черна гора е в подобна ситуация. При нас не съществува институцията омбудсман, така че аз няма да имам възможност да говоря за нашия опит при работата на тази институция. Също така бих искал да поднеса едно извинение на всички участници в тази среща, защото обективно нямах възможност да подготвя някакво по-обширно изложение, но досегашната дискусия показва, че това дори не е толкова необходимо, защото буквално всичко беше казано.

Бих искал да направя един малък преглед, едно кратко описание на фазата, в която се намира установяването на омбудсмана в Черна гора. Не бих искал уважаемите колеги, които изпълняват тази почетна функция, да мислят, че имам нещо против нея. Просто изказвам своето мнение, своя начин на мислене, които са мотивирани от факта, че омбудсманът съществува в страните на Югоизточна Европа и трябва да се има постоянно предвид, че омбудсманът се въвежда и съществува в страните от Югоизточна

Европа, и това трябва да се има предвид непрекъснато, поради специфично политическо и културно наследство. Така че ние нямаме омбудсман и затова възниква въпросът дали в държава, която няма такава институция, има в по-голяма степен неспазване на човешките права от другата, в която такава институция съществува.

Бих искал да спомена също един друг факт. Омбудсманът се избира от парламента на една държава, тоест избира го същият орган, който избира правителството, който избира съдиите, който избира висшите чиновници в държавното управление. Така че интересът на този орган, който естествено се държи от партиите или от коалициите, които са на власт, е естествено, когато става дума за страните в Югоизточна Европа, възможно по-дълго да се запази това състояние. Затова се поставя въпросът дали е в техен интерес да направят тази институция по-силна, защото тя би могла да започне да работи срещу тях самите. Но аз не бих искал да продължа в този ред на мисли и възможни теми за дискусия.

Преди всичко позволете ми свободата по причина, че ние нямаме тази институция и затова не мога да споделям нашия опит в работата на омбудсмана, сега кратко да ви опиша състоянието в момента по въпроса за омбудсман в Черна гора.

Работната група изготви една версия на Закона за омбудсмана, която след редакцията от страна на Правния съвет беше предадена за по-нататъшно четене в канцеларията на Съвета на Европа. Няма съмнение, че и Черна гора в най-скоро време ще има формирана институцията омбудсман.

Накратко бих искал да ви информирам само за някои технически моменти, съдържащи се в бъдещия закон, които, надявам се, не се различават твърде много от останалите, тъй като това е една, ако мога така да се изразя, доста униформена институция. Омбудсманът се предлага от президента на

Републиката, избира го парламентът. Мандатът му е петгодишен, при което съществува възможност за повторен избор най-много един път. Омбудсманът предлага два до четири свои заместника, които също се избират от парламента. Началният акт, който задвижда омбудсманът, е жалба от гражданин. Омбудсманът дава мнение и излиза с препоръка, но той няма задължителен характер. Според този проектозакон на Република Черна гора омбудсманът няма да има никакви специални пълномощия в съдебната процедура, освен възможността да изисква ускоряване на процедурата при крещящи обструкции, забавяне или други злоупотреби от страна на съдебните и други органи. Така че, за да се инициира действие на омбудсман, необходимо е предварително да се използват всички редовни правни средства и начини.

За омбудсмана не е от решаващо значение това, че трябва да бъде юрист, но все пак той трябва да бъде личност с доказан опит в областта на човешките права.

Това е най-интересното от този работен вариант на нашия закон.

Благодаря за вниманието.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Предлагам да отложим въпросите и коментарите след кафе-паузата.

(кафе-пауза)

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Имате думата за въпроси и коментари в последните две представяния – на господин Омерович и на господин Лекич.

Господин Джашари, заповядайте.

Г-Н ХИЛМИ ДЖАШАРИ: Благодаря.

Имам няколко въпроса и коментари към предишната дискусия и да направя едно напомняне пред колегите си тук на конференцията, че задачата ни е да видим какви са възможностите и как да помогнем за създаването на омбудсман в България. Това по принцип е целта на нашата конференция и не мисля, че тук трябва да се води политическа дискусия. Затова реших да направя кратък коментар по предишните изказвания.

Както всички знаете, в момента Косово е протекторат на ООН. Този протекторат беше установен най-вече поради причината на нарушаване на човешките права.

Искам също така да кажа, че господин Омерович няма компетентността да се изказва по нарушаването на човешките права в Косово, по стандартите за защита на тези права, защото в Косово вече е създадена институцията, която има задължението и правото да изказва становище по този въпрос. Ние разбираме, че всички страни, представени на конференцията, се сблъскват с определени трудности при защитата на човешките права. Същото е положението и в Косово. Но не разбирам смисъла на по-широки дискусии. Не смятам, че това е целта на настоящата конференция.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Други въпроси и коментари?

МЕХО ОМЕРОВИЧ: Господин Джашари казва, че моето изказване е имало политически характер. Ако става въпрос за човешките права, дискусията действително беше такава и аз действително говорих за политически неща. Перманентна дейност на всички, които по един или друг начин работят в политиката, в изпълнителната, в законодателната власт, целта на всички тези политици е да защитават правата на човека. Така че и защитата на човешките права е политически въпрос.

Дълбоко осъзнавам факта на нарушаване на правата на албанците преди 1990 г. от страна на режима на Слободан Милошевич. И тук господин Джашари и аз се съгласяваме взаимно. Имаше всичко друго освен спазване на човешките права тогава. С това съм съгласен.

Мисля също така, че тази конференция не е организирана с цел да помогнем на приятелите от България да създадат институцията омбудсман. Напротив, аз разбрах, че тази конференция е една възможност всички ние от страните – членки на Пакта за стабилност от Югоизточна Европа или страни в преход, както се наричаме още, благодарение на нашите приятели от неправителствените организации и от Съвета на Европа и благодарение на приятелите, каквато е, да речем, госпожа Андре от Швеция, където има голям опит в тази институция, бихме искали да научим от тях в нашите първи стъпки, които правим в тази институция. Така че това е целта на конференцията според мен. Затова не искам да обременявам тази конференция с полемиката дали трябва да се казва Косово, Косово и Метохия, дали това е протекторат, дали е част от Югославия или само от Сърбия. Това е тема, която би трябвало да се обсъжда на някое друго място.

Но ако на тази конференция трябва да даваме данни за нарушаване на човешките права в Косово, аз ще направя това с голямо удоволствие и по графичен начин ще ви го представя.

Благодаря.

АНТЕ КЛАРИЧ: Исках да предизвикам една дискусия и размишление сред колегите в България как да се конституира институцията омбудсман. Не че искам да ви внушавам нещо, а просто исках да дам пример колко различен може да бъде подходът при организирането на институцията омбудсман. Хърватия има централизирана институция, няма областни, местни омбудсмани.

Нашето седалище се намира в столицата ни Загреб. Засега нямаме никаква необходимост – нито гражданска, нито политическа, нито самите човешки права го изискват да организираме по места в цяла Хърватия отделни канцеларии. Защото ние имаме телефонен контакт с гражданите, комуникираме също по писмен път. Но ние не можем да общуваме с гражданите в нашата страна само по телефона, използваме и медиите, най-вече пресата, която уведомяваме за единично или групово нарушаване на правата на гражданите в Хърватия. Това е въпрос на типична организация за всяка една страна.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Извинявайте, че Ви прекъсвам, но се договорихме да правим коментари и да поставяме въпроси по презентацията на отделните страни. В момента говорехме за Сърбия и Черна гора. А след обяд има работна група точно по темата национални, местни и специализирани омбудсмани.

АНТЕ КЛАРИЧ: Що се отнася до колегата от Черна гора, той предлага в проектозакона президентът да предлага личността на омбудсмана. Това е много рядък случай, много рядък пример, когато един президент, независимо дали е президентска или полупрезидентска републиката, се занимава с такова нещо. Не е той човекът, който трябва да има правомощията да предлага омбудсмана. Той може да дава съвети, препоръки. Защото иначе той ще отнеме зависимостта на омбудсмана, ако лично го предлага и назначава.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Преминаваме към доклада на господин Хилми Джашари, омбудсман, директор на разследванията на Косово.

ХИЛМИ ДЖАШАРИ: Благодаря за дадената ми възможност да ви запозная с работата на нашата институция в Косово. Същевременно изказвам благодарност на всички участници в

нашата конференция за помощта, която предоставят на България за създаване на омбудсман.

Знаете, че при нас тази институция беше създадена чрез регламент на генералния секретар на Обединените нации през юни 2000 г. Целта на институцията, нейната задача е да защитава човешките права в Косово. Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа изигра много съществена роля в създаването на тази организация, като осигури необходимата подкрепа в първия етап на нашата работа. В момента институцията на омбудсман е международна в значителната част от своята дейност. От друга страна, това е първата вътрешна институция, която беше създадена в Косово и която ще продължи своята дейност в бъдеще. Това е основната институция, от която гражданите в Косово могат да искат помощ в случаи, когато те считат, че са нарушени техните човешки права или пък има нарушения на отношението към тях от страна на административните власти.

Ще се опитам в своя доклад да посоча някои основни моменти от опита, който сме натрупали досега по темата за създаването на институцията в Косово. От самото начало омбудсманът в Косово използва два подхода за изпълнение на своя мандат. Първо, институцията се развива и укрепва, за да се създаде една стабилна база за бъдещата ѝ дейност в Косово. Втората задача е ефективно упражняване на юрисдикцията, която има тази организация.

Запомнихме изграждането на институцията с един сравнително малоброен местен състав. Освен това бяха създадени четири подразделения на омбудсмана в четири района на Косово.

От дискусията дотук разбирам, че това решение за структурата е ново и може би и за България е момент, който трябва да бъде обсъден. Нашите възможности за транспорт и комуникации в Косово са доста ограничени, затова институцията смята за свой

основен приоритет да поддържа създадените териториални подразделения.

По втория въпрос – развитието на институцията, упражняването на съответната юрисдикция. Към настоящия момент сме регистрирали повече от 700 случая. Освен това сме открили 25 случая по служебен път. Тук съм донесъл да ви покажа годишния доклад на организацията, брошурите, които разпространяваме сред гражданите. В края на настоящия месец ще бъде издаден вторият годишен доклад за нашата дейност в Косово.

Упражняването на юрисдикцията и изграждането на самата институция са два процеса, два аспекта, които гарантират стабилното функциониране на омбудсмана в бъдеще.

Друг важен момент е да направим всичко възможно, за да информираме населението, да го запознаем с нашата роля и задачи, с нашите цели за създаване на демократична система, за необходимостта от независим контрол и надзор върху администрацията и значението на върховенството на закона, естествено, като се зачитат стандартите за човешките права. От самото начало на нашата работа ние полагаме сериозни усилия в работата в тази. Организиране т.нар. “открити дни”, по време на които говорим с гражданите във всички общини в Косово, поддържаме контакти с представители на различни етнически и религиозни общности и политически лидери.

Критиката от страна на омбудсмана се обнародва в различни медии, като задачата тук е да се постигне изменение в дейността на държавните институции и същевременно играе възпитателна роля както по отношение на гражданите, така и по отношение на местния политически елит. По този начин се опитваме да помогнем да разберат истинския смисъл на върховенството на закона и защитата на човешките права.

Искам да подчертая две основни характеристики на така съществуващата институция в Косово. Омбудсманът може да прави препоръки, да дава съвети по въпроса за съвместимостта на вътрешното право и нормативната уредба в страната с признатите и приетите международни изисквания. Досега сме публикували пет специални доклада, като някои от тях са посветени изключително на темата за съвместимостта на вътрешното регламентиране с признатите международни стандарти. Моят колега ще каже малко повече за докладите.

А сега ще премина към следващата характеристика, която съм нарекъл “посредничество”. Опитваме се във възможна степен, тъй като имаме това право по устав, да посредничим за помирението между различните етнически групи и съвсем отговорно мога да заявя пред вас, че сме се занимавали с такова посредничество между двете етнически групи – сърбите и албанците, и резултатите от това посредничество бяха добри.

И още едно мое мнение по създаването на институцията омбудсман в Косово. Спомням си, когато в началния етап се водеше дискусия дали да се създаде такава организация или не, някои хора твърдяха, че е прекалено рано за Косово да се заема със създаването на такава институция. Но сега вече, след няколко години работа, всички смятаме, че тези становища не са били правилни и адекватни.

Позволете ми сега да дам думата на моя колега, който ще ви запознае с по-специализираните дейности на нашата институция.

НЕБОЙША БОРИЧИЧ: Приятно ми е, че имам честта да присъствам на тази дискусия. Аз ще представя личността омбудсман в Косово. Омбудсперсоната в един доклад установи, че една от наредбите е несъвместима с признатите международни стандарти, в смисъл, че дава имунитет на представителите на КФОР и ЮНМИК и на техния персонал и те не могат да носят съдебна отговорност пред

правосъдието в Косово. Омбудсманът установи, че по този начин се нарушават европейските конвенции за защита на човешките права, чл. 6, чл. 1 на Протокол 1, чл. 8 и чл. 15 на Международната конвенция за защита на човешките права. В съответствие с това омбудсманът издаде препоръки с цел тези неправилни моменти да бъдат отстранени, което доведе до това, че КФОР и ЮНМИК създадоха комисия за компенсиране на щетите, които бяха предизвикани вследствие на техни неправилни действия към граждани на Косово.

Що се отнася до специалния доклад № 3, който беше публикуван по повод наредбите на специалния представител на генералния секретар на ООН, омбудсманът издаде този доклад № 3, в който заключението беше, че нарушаването на правата е извършено заради нарушаването на съответните наредби и е в противоречие с чл. 5 на Европейската конвенция за правата на човека, § 1, 2, 3, 4 и 5, и издаден препоръка тези неправилни моменти да бъдат отстранени. Но и до ден-днешен нямаме отговор от страна на специалния представител на ООН.

Предвид на краткото време, с което разполагам, искам да кажа в заключение, че носим тези публикации със себе си, както и годишните доклади. Имаме и брошурите за установяване на омбудсмана и правилата за действие на омбудсмана и бих помолил домакините, ако е възможно, да размножат тези материали, за да ги раздадат на присъстващите участници в конференцията.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господата Джашари и Борчич за представянето на опита в Косово.

Имате думата за кратки въпроси и коментари.

Ако няма въпроси и коментари към този момент, мисля, че по време на заседанията на работните групи могат да възникнат такива допълнително.

Тъй като целта на нашата конференция действително е много по-широко, далеч не е само да се помогне на България, в предварително раздадените и изпратени материали е записано като цел на конференцията развитие на институцията омбудсман със специален акцент върху страните от Югоизточна Европа, като се използва опитът и на страните с утвърдени традиции, като се обменя информация и опит между представителите на омбудсмана в региона, предлагам да преминем към следващия проблемен кръг, който мисля че ще бъде полезен за всички нас – и за страните, в които има омбудсман, и за страните, в които предстои да се въведе тази институция. А това са именно общите и важни проблеми на независимостта, ефективността на институцията омбудсман, инструментите за въздействие. Тези проблеми ще бъдат представени от националния омбудсман на Гърция и федералните омбудсмани на Белгия.

Давам думата на проф. Диамандурос, национален омбудсман на Гърция.

ПРОФ. НИКИФОРΟΣ ДИАМАНДУРОС: Благодаря, госпожо председател. Ще използвам случая да кажа, че съм много щастлив, че бях поканен да участвам в тази среща. Мисля, че това е трети или четвърти път, в който се връщам при вас и винаги е много хубаво да се върнеш при приятели, да видиш как се развиват нещата и да се поучиш от опита на колегите си. Мисля, че всъщност това е едно тайно оръжие на омбудсманската институция – че тя създава една международна неформална мрежа, от която се учим и разширяване хоризонтите си, а също така разбираме как да се отнасяме към очакванията си и към себе си по отношение на изпълнението на нашите длъжности.

Моето присъствие тук е част от едно споразумение, което омбудсманът на Гърция подписа със Съвета на Европа, като такава

споразумение са подписали и други членове на Съвета на Европа. Това е част от първата част на Пакта за стабилност, която се отнася за демокрацията и човешките права. Всички ние, страните – членки на Пакта за стабилност, сме заинтересувани да насърчаваме дейността на тази институция или да въвеждаме институцията там, където тя не съществува все още, разбира се, в сътрудничество с всички държави – членки.

През последните години имаше цяла серия срещи – или аз лично, или персоналът, работещ с мен, сме посетили лично всички държави – членки на Пакта за стабилност от Югоизточна Европа. Имахме удоволствието да посрещнем много от вас в Атина и бихме желали отново да го направим. В края на този месец по същата причина румънският омбудсман ще посети Гърция.

Госпожо председател, бих желал с Ваше позволение да направя няколко коментара, които ще бъдат насочени повече към проблемите, които възникнаха в тази дискусия, защото няма смисъл да повтаряме отново какво беше направено в Гърция през последните две-три години. Смятам, че за нашата дискусия ще бъде от по-голяма полза, а също и за работните групи, да говоря по този начин. Както ви казах, имам няколко коментара, не мога да ги подреда по приоритети, макар че се опитам. Тези коментари произтичат от мненията, които се чува около тази маса, от важния принос на участниците в конференцията. Много от тези коментари ще бъдат изразени във вид на въпроси или дилеми, дилемите, пред които се изправя омбудсманът, когато си върши работата или установява институцията си.

Ще се опитам да изясня някои концепции, които всички ние, независимо дали институциите ни са наскоро установени, като в Гърция, или пък отдавна организирани, както е шведският

омбудсман, всички ние трябва да си мислим за тези въпроси, защото можем да ги преработим в контекста на демократичните общества.

Първото изяснение, което бих искал да направя, е, че много хора говориха за широката обществена среда, в която би могъл и трябва да действа омбудсманът. Те казаха, че това всъщност би могло да попречи на омбудсмана. Какво разбират хората под по-широко поле на действие? Те разбират закона, правовата държава и демокрацията. Правовата държава обаче и демокрацията са различни. Първото просто описва съществуването на консолидирани и широко приети правила на играта. Благодарение на тях държавата може да се отнася към гражданите си еднакво. За това не е нужно да има демокрация. Например властта на закона е била много очевидна в Швеция още преди Швеция да постанови демокрация. Властта на закона и предимството му са били част от имперска Германия. Също така това е било характерно качество на късната Австро-унгарска империя след Мария Терезия.

Важно е да се направи аналитична разлика между върховенството на закона и демокрацията. Тези две неща могат да се придружават. И двете са много важни предпоставки за ефикасното действие на омбудсмана.

Що се отнася до демокрацията, тя също може да бъде разбрана по различни начини, но аз няма да навлизам в академични обсъждания. Нека да кажа обаче само две неща, които смятам за важни. Първото е, че демокрацията по самата си същност е много отворен процес. С други думи, не знаем къде ще ни доведе демокрацията. Демокрацията развива своя собствена динамика и отваря нови възможности за своите участници, за своите граждани, за институциите, които участват в демократичния процес. Така че е много важно, когато искате да действате в демократична обстановка, да определите основните параметри във вид на Конституция, на

закони, на разпоредби, благодарение на които ще е възможно гражданите да се облагодетелстват най-много от демокрацията. Разбира се, не трябва да се допуска прекалено регулиране, прекалено много закони. Нужно е такова ниво на законотворчество, което да създаде база, за да може гражданите да получат определени права и да има различни начини, по които да упражняват правата си.

И още нещо, което ще кажа накрая. Има много академични политически дебати относно демокрацията в международната общност. Един от начините да измерим качеството на демокрацията – нещо, което е много трудно, е да открием по колко различни начини държавата е отчетна, тоест какви са механизмите на отчетност за ежедневните дейности на държавата. Омбудсманът е един от многото такива механизми за отчетност. Тоест най-важното, което искам да ви кажа, е да има наличност на разнообразни механизми, по които държавата да се задължи да се отчита. И това е едно от добрите качества на демокрацията. Ако обърнем нещата, качеството на демокрацията в една държава, която казва, че гражданите могат да упражняват правата си само по един начин, е по-ниско качество, отколкото качеството на демокрацията в друга държава, която казва на своите граждани, че те имат алтернативни механизми за упражняване на своите права.

Второто, което искам да ви кажа, е, че най-вече в нашата част на света, включвам тук и Гърция, в Югоизточна Европа, или наследниците на Отоманската империя, в нашата част на света исторически демокрацията е схващана и дори идентифицирана почти напълно с понятието за равенство. Имаме много силна егалитарна традиция във всички наши общества. Поради това ние мислим за демокрацията като такова политическо устройство, при което се осигурява и гарантира еднакво отношение към гражданите. Бих желал да посоча, че съвременното разбиране за демокрацията е

следното: счита се, че е важно да има ударение върху равенството, но това само по себе си не е достатъчно. Защото колкото и важно да е равенството, колкото и важна да е свободата, другата голяма традиция, която произтича от Просвещението, свободата, която значи гаранция от страна на държавата за правото ти да си различен, гаранция за плурализма, гаранция за хармонизиране в демократичното общество, е свободата. Свободата е също толкова важна, колкото и равенството като гаранция за демократичната държава.

Омбудсманът трябва да се разглежда като такъв механизъм, който дава алтернативи на гражданите да упражняват правата си. Омбудсманът е институция, която дава още един механизъм за проверка, за контрол. По този начин ние се отклоняваме от концепцията за демокрацията, при която само парламентът е източник на политическа легитимация на демокрацията. Никой не оспорва факта, че парламентът е институционално изражение на волята на хората. Да, той е такъв институционален израз, но не би трябвало волята на парламента да съдържа цялата концепция на демокрацията. По този начин демокрацията се свежда до нещо много осакатено. Затова имаме нужда от силна съдебна власт, от изпълнителна власт, която е нещо отделно от законодателната. Затова имаме нужда да въведем в самата държава други механизми на отчетност, които да намалят потенциалното всевластие на парламента, които да не му дадат възможност да принизи останалите институции и да създаде една много опасна ситуация.

Парламентът е много важен, но за него не трябва да се мисли като за институция, която има монополна власт, защото това е против самата същност на демокрацията. Смятам, че това е много важно за всички държави, които в момента обсъждат как трябва да разбират омбудсманската институция.

След малко ще направя една пряка връзка към това, което казах, и институцията на омбудсмана.

Третият важен момент, който искам да споделя, произтича от една много важна забележка, която госпожа Рагуш сподели вчера. Беше по повод на това как разбираме правителствената власт в региона. Тя подчерта, че правителствата са изключително силни. Според мен тя правеше препратка към факта, че исторически властта на държавата, особено на изпълнителната власт в тази част на света, е била прекалено силна. И тя свърза това със социалистическия период. Бих искал да кажа, без да влизам в противоречие с г-жа Рагуш, че има и един допълнителен елемент, който обяснява силата на тази традиция – силата на държавната и на изпълнителната власт в региона. Това също е свързано с наследството от Отоманската империя в региона. Това е едно наследство, което не правеше разлика между общественото и частното, между службата и този, който изпълнява службата. С други думи, оттам идва навикът ни да свързваме властта тясно с някаква личност. Тази ситуация е нещо, с което продължаваме да живеем дори и днес в нашата част от света. Опитваме се да установим една правова държава, където да има баланс на силите и в този общ контекст се появява омбудсманът като институция.

Следващият ми основен момент е, че според мен няма само един модел на омбудсмана, макар да си говорим за класическия модел и да си мислим за Швеция. Преди да направя този коментар се консултирах с колегите ми, те имат предвид Швеция. Общо взето скандинавският модел се счита за произход на институцията, но и самият скандинавски модел съдържа много важни варианти, независимо дали е шведският, където е имало и следователска функция, която постепенно е отпаднала с годините, но също така датският модел. Например западноскандинавският модел е по-скоро

парламентарен вид омбудсман. Освен това има и много голямо разнообразие извън скандинавския модел. Например във френския модел президентът има много силен ангажимент към омбудсмана. В другите държави президентът също назначава омбудсмана. С други думи, институцията е с изключително гъвкава същност и не трябва за нея да се мисли като за ограничаваща, не трябва да се ограничаваме до един-единствен модел, независимо дали той е скандинавският или друг.

Разбира се, всички тези институции имат много важни качества, за които ще говоря малко по-късно. Но нещо много важно, за което трябва задължително да говорим тук според мен, е, че почти всички модели на омбудсмана се ползват с доверието на гражданите. Въпросът за отношението между омбудсмана и парламента в който и да е от тези модели е от изключителна важност. Изключително важен момент в отношението парламент – омбудсман е независимостта на омбудсмана. Тук трябва да сме много внимателни. Какво разбираме под взаимоотношения с парламента? Има различни думи, които можем да използваме. Можем да говорим за парламентарен контрол над омбудсмана, можем да говорим за парламентарна отчетност спрямо омбудсмана. Можем също така да говорим за преглед без намеса на парламента върху работата на омбудсмана. Но това, което е важно да помним, е, че е много важно да си говорим за независима институция. Не можем винаги да говорим за контрол на парламента над институцията, трябва да има достатъчно голяма дистанция между институцията и парламента. Разбира се, в крайна сметка институцията на омбудсмана трябва да се отчита на назначилата го институция, но трябва да внимаваме да не навлизаме в класическото понятие за парламентарен контрол, така както той се упражнява от парламента над изпълнителната власт. Защото парламентът например може да санкционира

изпълнителната власт, като я отстрани от длъжност. И това се прави по политически причини, например чрез гласуването на вотове на недоверие. Този вид парламентарен контрол, ако се прехвърли буквално към омбудсмана, ще подкопае авторитета на омбудсмана и ще му служи като пречка за изпълнение на функциите. Така че взаимоотношението между парламента и омбудсмана е много сложно. То трябва да бъде насочвано от една основна цел – да се гарантира независимостта на институцията. Това е най-важното.

Ето защо коментарите на господин Моне бяха много удачни, особено когато каза, че базата за освобождаване на омбудсмана трябва да бъде построена на много внимателни обективни преценки. Общата, неясна терминология, като “неизпълнение на длъжностите” дава възможност на омбудсмана да се превърне в това, което наричаме на английски популярен футболен мач и на български да се оплачеш на арменския поп. Ако може парламентът да решава в крайна сметка независимо съдбата на омбудсмана, ситуацията ще бъде катастрофална.

Ето защо тук трябва да обсъдим внимателно въпроса за имунитета. Имунитетът и независимостта на институцията са тясно свързани. Ако имаме омбудсман, без неговият имунитет да е гарантиран в закона, може да възникнат проблеми. Такъв имунитет не е гарантиран изрично в Швеция, въпреки това там няма проблеми. Но може би шведският пример не винаги е удачен за следване, защото когато омбудсманът е бил назначен и установен като институция в Швеция преди повече от сто години, шведската държава е била много силна правова държава. При тази силна правова държава въпросът за имунитета не е бил толкова важен и не е бил изложен на такава политическа чувствителност, на каквото е изложен в съвременните демокрации. Сега се гарантира независимостта на омбудсмана, като му се гарантира, че няма да

бъде политически преследван. Така че дилемата, пред която се изправят всички държави, които искат да имат омбудсман, е как да намерят баланса между тези две неща.

Както се каза, законите не трябва да се преписват дума по дума, но имунитетът е нещо много важно, особено за държавите в този регион, където изпълнителната власт изобщо няма исторически навик да бъде проверявана от друг. Такава е традицията в тези държави. Изпълнителната държавна власт ще се опълчи много силно на нечий външен контрол, защото това за нашата традиция е нещо много чуждо. При тези обстоятелства проблемът за имунитет и независимост става още по-важен и на него трябва да се обърне много внимание.

Следващото нещо, което искам да ви кажа, е, че омбудсманът е нещо много различно от институциите по човешките права. Не е задължително омбудсманът да бъде институция по човешките права, омбудсманът може да включва човешките права в дейностите си, но класическият омбудсман не е произтекъл от грижа за защита на човешките права. Класическият омбудсман идва от загрижеността да се контролира изпълнителната власт, да се контролира държавата, да не допускат злоупотреби срещу своите граждани. Така че говорим за две неща, които биха могли да съществуват съвместно, и това обикновено се случва, зависи от политическата история на държавата, зависи от това колко травмираща е била тя. Колкото по-травмираща е била историята, толкова повече омбудсманът има функции на защитник на човешките права. Това се отразява и върху начина, по който държавите избират да нарекат тази институция. Там, където правовата държава не се оспорва, там където се смята за валидна, тези държави избират неутралните термини, които се основават на понятието за посредничество. Всъщност това означава оригиналният шведски термин – това значи посредник, някой, който

действа вместо друг, представлява някого друг. Това е и френският термин – медиатор, посредник. Този термин съдържа същия смисъл. Същото е и във Великобритания. Обратно, в държави, където е имало бурна политическа история и където е имало грижа да се защити гражданинът срещу държавата, например в цяла Латинска Америка, в Испания, там тази институция е наречена защитник на хората, народен защитник. В моя случай, в Гърция, аз превеждам моята длъжност омбудсман на гръцки буквално като защитник на гражданина. Наистина тук отново навлиза понятието за защита, за опазване. В Португалия той се нарича гарант за справедливост. В повечето постсоциалистически държави има опит понятието за човешки права да се вгради в самото заглавие на институцията, за да се гарантират те. Важно е обаче да помним, че основната, оригиналната функция на омбудсмана е посредничеството, че грижата за човешките права е нещо отделно от посредничеството и че зависи от самата държава дали ще направи човешките права централна функция на омбудсмана или допълнителна.

Има различни начини на интерпретация на ролята на омбудсмана. От международния си опит мога да ви кажа, че има поне три различни роли, които омбудсманът би могъл да изпълнява. Ясно е, че омбудсманът може да служи като инструмент на външен контрол върху администрацията. Използвам термина външен контрол, защото очевидно омбудсманът също си има и някакъв вътрешен контрол, има вътрешен контрол и в министерствата, и т.н. Госпожа Андре ми каза в един личен разговор, който имахме по-рано, че много омбудсмани в Швеция всъщност са държавни служители, които са приели наименованието омбудсман и това създава голямо объркване. Защото едно е да имаш вътрешен контрол в една държавна институция и друго е да имаш външен контрол. Националният омбудсман по дефиниция упражнява външен

контрол, това е една от функциите му. Но друга, също толкова важна функция, е посредничеството. Контролът и посредничеството са две различни неща. Можете да се намесите, за да поправите някаква злоупотреба, като кажете на администрацията, че е сбъркала, но много често омбудсманът се вижда като посредник, като някой, който установява диалог с администрацията, опитва се да помогне на администрацията да се реформира, опитва се да намали голямата пропаст между гражданин и администрация, да намери едно взаимно приемливо за двете страни решение на конфликта. Това е същността на посредничеството.

Ще се върна отново на проблема, за наименованието. В Гърция говорим за защитник на граждани. Хората идват при мен и ми казват: бих желал да ме представите в съда срещу еди-кое си министерство. Тогава аз казвам, че омбудсманът в Гърция не е по дефиниция от страната на гражданина или от страната на държавата. Омбудсманът е на страната на правовата държава и на честността и равенството. В Гърция в 40 процента от случаите администрацията е постъпила законосъобразно, което означава, че оплакванията не са били валидни. Това са 40 процента от случаите. Така че за мен е много важно да кажа на администрацията, че аз не съм нито Зоро, нито Робин Худ и не се опитвам да режа главите на хората в администрацията. Не това е целта на омбудсмана.

Третата много важна функция на омбудсмана е тази, че омбудсманът може да бъде механизъм за консултация. Едно нещо е да си посредник, а друго е да даваш предложения на администрацията за реформа, да спечелиш доверието на администрацията и в закона да има възможност да даваш препоръки и предложения на администрацията такива, че да подобрят функциите на администрацията.

Докладът на господин Ровшек за Словения съдържаше една много удачна забележка, че в демокрациите в преход акцентът в работата на омбудсмана трябва да бъде върху систематичните проблеми, а не върху индивидуалните проблеми. Това е много важно, наистина омбудсманът може да действа като съветник на изпълнителната власт, на правителството, на администрацията, той ще проучва големия брой на индивидуални оплаквания и оттам ще извлече систематичните оплаквания. В този смисъл омбудсманът като съветник действа активно, има превантивна функция, опитва се в самия корен да елиминира проблемите, които пречат на гражданите да се ползват от правата си.

Така че в крайна сметка има три начина да разбираме функцията на омбудсмана. Ето защо, ще повтора отново, омбудсманът не е защитник на нищо друго, освен на правовата държава, равенството и справедливостта.

В този контекст да се върна отново към мнението на представителя на Словения. Смятам, че има нещо проблематично в това, което каза, макар че не съм несъгласен с него. Но в крайна сметка един омбудсман се задържа или се проваля в зависимост от това доколко успява да убеди целевата си публика, с други думи, хората в обществото, че си върши работата добре. Това означава, че разрешаването на индивидуалните оплаквания става един много важен критерий за легитимността и успеха на институцията. Омбудсманите, които ще се създават сега, трябва винаги да се опитват да балансират между системните намеси и индивидуалните разрешения на проблемите. С други думи, ако изостанете, ако започнете да се занимавате със системни проблеми, без да обръщате внимание на гражданите, тогава започвате да губите от най-важния елемент в работата на омбудсмана – това е, че той трябва да действа бързо, да бъде гъвкав. Смятам, че трябва задължително да има

баланс между системното и индивидуалното, защото ако наклоните везната само на едната страна, ще се получи нещо много опасно и ще изгубите легитимност.

Отново се позовавам на много хубавата и провокативна презентация на господин Ровшек и искам да повтора нещо. Законът е много важен, но аз съм съгласен, че не трябва да се вкопчваме в закона, а трябва да умеем да установим правила на играта. Дали това ще бъде в Конституцията, това е възможно, Конституцията е допълнителен гарант за независимостта на институцията, но трябва добре да се определят правилата на играта спрямо закона и да позволим на омбудсмана гъвкавост при прилагането им. Какво означава това? Това означава, че в Конституцията и в закона трябва да разпишете достатъчно подробно правилата на омбудсмана, той да има право на достъп до арестите и т.н. Но не трябва да записвате толкова много неща, че да се окаже, че го ограничавате, че той става един инструмент, лишен от гъвкавост. Зависи от мъдростта на една държава, от мъдростта на нейните законодатели къде ще намерят златната среда, която да разреши този проблем. Това никак не е лесно.

Взаимоотношенията с медиите са важни, но, съдейки от моя опит, тук отново се изправяме пред дилема. Твърде многото тревоги за медиите мога да увредят институцията, твърде голямата отдалеченост и изолирането от медиите може да означава, че хората просто не разбират какво върши омбудсманът. А омбудсманът трябва да поддържа един много фин баланс. Всеки път, когато се явявам по телевизията, моят персонал започва да страда, защото на следващия ден се появяват нови и нови оплаквания. И те ми казва: ама моля те, не ходи да се изказваш по телевизията! Да, аз наистина не се явявам по телевизията много често, но ако изобщо не говоря по телевизията, това също ще бъде проблем. Защото институцията на

омбудсмана при нас е много млада, медиите ни следят много внимателно и много щателно. Медийното внимание, което са ни отделили, ни даде възможност да работим много по-добре с администрацията и да подобрим администрацията. Защото администрацията се чувства под натиска на медиите, които действат като наши защитници. С други думи, се стига до ситуацията, в която защитникът си има собствен защитник. Но, както ви казах, няма строги рецепти, не можем да кажем: ето това е рецептата, вървете по нея и непременно ще успеете! Не, трябва да прецените дилемата от всички страни, да постигнете баланса. Имате нужда от медиите. Не е нужно да мразите медиите, макар че те в нашата част на света не са най-професионалните, нито най-безпристрастните. Има много жълта преса за нещастие не само тук, но и в други части на света. Затова трябва да се опитваме да съчетаваме нещата.

Последното, което искам да ви кажа, е за защитата на данните. Отново няма една-единствена рецепта за успех. В Гърция има член в Конституцията, според който има независима власт за защитата на лични данни. Има много противоречиви, но важни решения, защото помагат да се поддържа правовата държава в Гърция. Гръцката държава чувстваше, че секретността на данните трябва да се остави в ръцете на отделна власт. Аз мога да ви кажа, че за мен е предимство това да бъде самостоятелна единица, защото така омбудсманът може да се концентрира върху така или иначе големите си отговорности. Разбира се, има потенциална възможност на омбудсмана да защитава личните данни, но това ще бъде допълнително натоварване за него. Всичко отново зависи от културата на конкретната държава. В държавите, които отдавна са правови държави и където в ежедневието всички спазват правилата на играта, може да бъде по-малко трудно, по-малко натоварващо омбудсманът да поеме и тази функция. Омбудсманът

на ЕИР е информационен омбудсман. Това е нещо различно, но той може да прави и двете неща, защото Ирландия има много силни традиции в правовата държава и няма толкова много оплаквания от гражданите. Но в други държави, ако омбудсманът поеме и двете функции, мога да ви кажа, че той ще трябва да се справя с още по-голям брой тъжби и оплаквания.

Надявам се, че по този начин ще ви помогна да се концентрирате върху определени основни моменти, които произтекоха от дебата. Опитвам се да следвам някаква структура и много ви благодаря за вашето внимание.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря много за тези препоръки и съвети.

Предлагам да изслушаме представянето на господин Пиер Ив Моне – омбудсман на Белгия, след което ще имате думата за кратки въпроси.

ПИЕР ИВ МОНЕ: Благодаря Ви, госпожо председател. Разполагам само с 12 минути.

Искам първо да благодаря на Фондацията “Фридрих Еберт”, на Центъра за изследване на демокрацията и Мария, винаги усмихната, когато се срещаме в България! Имах възможност да посетя България четири пъти по тази тема и искам да поздравя специално страната заради последователността ви по създаване на тази институция.

Мисля, че ще бъде много добро начало, ако започнем с опит за вместване на омбудсмана в системата на държавната власт. Тук използвам модела на Монтескьо. Омбудсманът е част от законодателната власт. Нашият годишен доклад се представя пред палатата на представителите, обърнете внимание, той не се представя пред краля или пред Сената, защото камарата на представителите е легитимно конституираният орган на държавната

власт при нас. Белгийският модел на федерално равнище е комбинация от скандинавския вид омбудсман, а там той е чисто парламентарен орган, и модела на посредника, медиатора, който се използва в доста латиноамерикански държави, където ударението пада главно върху посредничеството.

Нещо друго, което е характерно за нашия офис, е, че той е колегиален орган, както е в Босна и Херцеговина. Всъщност ние сме единствените две държави, където има няколко омбудсмана, които решават по свое усмотрение да работят като колеги.

Както казах вчера, омбудсманът е институция с цел влияние. Ние нямаме задачата да налагаме санкции или пък да поддържаме обвинения, или пък да извършваме разследвания.

И днес, и вчера много често става дума за независимостта. Ясно е, че не е възможно да съществува омбудсман, без да има зачитане на принципа за независимостта. Затова реших да разделя независимостта на няколко елемента. Първо, структурният елемент, когато тази независимост е залегнала в Конституцията. Доколкото знам, в Европейския съюз има две страни – Франция и Белгия, където функциите на омбудсмана не са записани в Конституцията. Винаги е по-добре, ако има такава разпоредба в Конституцията, но все още не успяваме да постигнем това нещо. Опитваме се да убедим парламента да ни включи в конституционните разпоредби, но минава време и все още не сме успели.

Вторият елемент на независимостта е, че тя е органична, че контролът е външен, че няма указания за работа дори и от органа, който е създал тази институция.

Функционалната независимост е другият важен елемент. В Белгия омбудсманът се финансира със специално перо – перото, с което се финансира кралската институция.

Другият аспект на независимостта е организационната независимост. С други думи, омбудсманът подбира, назначава и уволнява своите служители и дава указания за това как те трябва да работят. Зная, че е много трудно и проблемите са огромни, когато служителите в тази институция зависят от други държавни органи – било Президентството, било законодателната власт. При нас в закона не е записано, но парламентът обикновено избира лице, което е извън държавните служби, да поеме функциите на омбудсмана. По този начин се ограничават възможностите за влияние – след като той прекъсне работата си на омбудсман, да не се поддава на влиянието и да търси евентуално някаква работа в държавните органи.

Неутралност е следващият момент. Политическата неутралност заедно с независимостта и пристрастността е нещо много важно. В Белгия тази неутралност се гарантира чрез един специален процес на назначаване.

Аз се спирам главно на онези моменти, които са различни при нас в сравнение с останалите омбудсмани. Единствено в Италия и в Белгия омбудсманите се назначават след провеждането на изпити: академичен изпит, изпит по езици. След това парламентът получава един кратък списък от лица, които са издържали изпита. Изисква се този пост да се заема от лицето, което обикновено е на първо място в списъка. Това е друга гаранция срещу евентуални политически опити за влияние.

Друго нещо, което забелязах и в българския проект, е, че това лице не бива да заема изборна длъжност, което е още една гаранция за обективна и субективна неутралност.

Дотук видяхме обективните гаранции, но има и едно друго изискване – самият човек трябва да бъде неутрален. Това се вижда по начина, по който говори, и по това как действа. Тази неутралност трябва да си личи в изказванията му и затова поставяме изискването

за субективна неутралност, защото някои пропуски в това отношение могат да се отразят евентуално неблагоприятно в бъдещата работа на институцията.

Друг критерий е безпристрастност. Омбудсманът не трябва да е съдия, не трябва да е страна в държавното управление, да бъде на равно разстояние между държавните органи и населението. Затова в Белгия решихме да не използваме думата граждански защитник.

Какви са задачите на омбудсмана? В обикновения случай работа по оплакванията. И тъй като сме спомагателен орган към парламента, представяме доклади пред този парламент, получаваме подкрепа от страна на парламента. Следващата задача са проверките и разследванията на отделните случаи. Сега нямаме време да говорим в подробности за всяка една от тях, позволете ми да ви запозная само общо с характера на нашата работа.

Около три четвърти от нашата работа е свързана с оплаквания. Има някои оплаквания за посредничество в стриктния смисъл на думата. Имам предвид, в смисъла на латинския модел, в който посредникът седи на същата маса, на която са седнали и двете страни по съответния случай. Това е една особеност на омбудсмана при нас. Забелязвам, че в Централна и Източна Европа броят на тези случаи е много по-голям.

Нека сега да видим какво по-точно контролира омбудсманът. Първо, контрол за законност, но в по-широкия смисъл на думата. Спазването също така на международната правна уредба. След това идва надзорът за администрацията, надзор за добро държавно управление. Това са сфери, които са извън компетентността на съдиите. В това е и една от разликите между съдилищата и омбудсмана. В северните страни омбудсманът има възможност за поиска от съдилищата да отменят някое свое решение, но при нас това не е възможно. В някои случаи има възможност по конкретни

данни да поискаме от изпълнителната власт да не приложи някои от своите актове, ако считаме, че са в противоречие със смисъла на закона.

Къде се отчитаме? Годишният доклад се представя в парламента през март заедно с общи препоръки, които се представят в специалната комисия по исканията и жалбите, които пък имат задачата да предадат тези препоръки на останалите комисии, които работят по съответните закони.

Накрая няколко думи за правомощията или средствата, които са в ръцете на омбудсмана. Вчера имаше една дискусия за това кои следва да бъдат тези правомощия. Ние имаме правомощия за разследване, за проверки на място, да посещаваме затворите без предупреждение, достатъчно е само да се представим на портала на затвора. Следващото право е да изискваме всякакви документи, включително и поверителна информация. Освен това да искаме срещи и разговори във връзка с тези разследвания не само с държавни служители, но и с хора от другите професии. Имам предвид свободните професии като лекари, адвокати и т.н.

Правомощията за отмяна, за денонсиране, възможности за препоръки за санкции при лошо управление и възможности за препоръки, когато установим, че правилниците или пък някои закони не отговарят на общия смисъл на законодателството при нас. Имаме възможност да участваме и да представяме тези свои доклади пред Камарата на представителите.

Едно разграничение между това каква е работата на омбудсмана и каква е дейността на съдията. Общо казано, не бива да забравяме, че тук става дума за различни институции. Тези институции действат по различен начин, но в много отношения не забравяйте, че омбудсманът действа като допълнение в известен смисъл към това, за което работи съдията.

Благодаря.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Моне, че успя да представи особеностите на институцията омбудсман в Белгия. А сега давам думата в рамките на 10 мин. за въпроси и коментари по изложенията на господин Диамандурос и на господин Моне.

АНТЕ КЛАРИЧ: Имам въпрос към господин омбудсмана от Гърция. Защото смятате, че на омбудсмана му е необходим имунитет?

НИКИФОРΟΣ ДИАМАНДУРОС: Както посочих, имунитетът не е налице във всички институции на омбудсмана. Такъв например няма в Швеция. Според мен имунитетът е важен в страните, където демокрацията е все още млада, където правовата държава не е достатъчно установена. Защото в противен случай, при липса на имунитет има начини, при които да се спъва работата на омбудсмана от страна на политическите партии, парламента или пък държавните органи. Например, да се насочи съдебен иск срещу омбудсмана за действия или бездействие в процеса на изпълнението на неговите задължения. С други думи, този имунитет означава имунитет за изявления или действия по време на изпълнението на служебните задължения на омбудсмана. Естествено трябва да има ограничение на този имунитет, в смисъл, че когато омбудсманът е искал достъп до секретна информация и след това я разкрие, тогава естествено имунитетът трябва да се свали. Но ако има такива ограничения, те следва да бъдат доста малки по обхват.

ДОЦ. СНЕЖАНА НАЧЕВА: Уважаеми господа и дами! Струва ми се, че българската страна ще трябва да бъде особено призната на Фондация “Фридрих Еберт” и на Центъра за изследване на демокрацията за това, че ни дадоха възможност да проследим чрез вашите изказвания тук еволюцията на институцията омбудсман

и различните модели, в които тя съществува. Очевидно, че има родови характеристики, които са тръгнали от времето, когато в Швеция се ражда институцията, и които още живеят и гарантират ефективността на институцията, но не по-малко очевидно е, че има и специфика, и видови особености на институцията, особено в тази последна вълна от омбудсмани, които се раждат на нашите географски ширини в последното десетилетие, след 1990 г.

Слушайки всички колеги тук, големият въпрос за мен беше за мярата между родовите и видовете особености и за това кое гарантира в по-голяма степен ефективността на института – дали родовите особености на института или видовата специфика, която отчита историческия опит, политическата емоция, народопсихологията, обстоятелството, че институтът се въвежда експлицитно, а не е резултат на една еволюция в обществото. Всички тези неща, надявам се, че българският парламент, който е поставен пред голямо предизвикателство, достатъчно добре ще оцени. Защото за мен е изключително важно какъв модел ще възприеме българският законодател – това, първо, и второ, какъв човек ще избере, който за първи път ще олицетвори институцията. Това ще бъде голямо предизвикателство. Защото най-политическият орган трябва да създаде закон за възможно най-неполитическата институция.

Във връзка с това ще си позволя специални благодарности към омбудсмана на Гърция. Аз имах щастие да го чуя и миналата година и съвсем откровено ще си призная, че бях категоричен застъпник на становището, че омбудсманът трябва да бъде юрист, а след срещата ми с него през май миналата година, съм разколебана в това си становище. Защото се вижда, че едно добро попадение, едни личностни качества, една добронамереност, житейска мъдрост и опит могат да бъдат добра компенсация на отсъствието на чисто юридически познания.

Ще си позволя да взема отношение само по един детайлен въпрос – за имунитета. Може би ви направи впечатление, че един млад колега, бивш възпитаник на Юридическия факултет във Велико Търново, постави също въпроса ще има ли имунитет или няма да има. Като наблюдавам нещата, струва ми се, че е поставена в правно пропорционална зависимост възможността да се окаже влияние от политиците върху омбудсмана и гаранциите за неговата независимост. Колкото по-голяма степен на вероятност има, че политиците ще се опитат да му въздействат, толкова в по-голяма степен трябва да се мисли за гаранция, за невъзможност за това. И обратното – колкото по-голяма толерантност има вече култивирана в политическия живот, толкова по-малко важен е въпросът за имунитета. За българския модел смятам, че трябва да има такъв, но дали да бъде функционален или универсален, дали да не отговаря само за действия, извършени в качеството му на омбудсман, или въобще в рамките на мандата докато е омбудсман, да не отговаря за никакви действия, тук вече е голямата мяра и за съжаление отговора си трябва да дадат политиците. Искрено се надявам, че в голяма степен всичко, изказано тук, ще бъде чуто, ще бъде осмислено и че в крайния си резултат тази конференция ще даде своето отражение и върху бъдещия закон.

Благодаря ви.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви.

Професор Лазаров, заповядайте.

ПРОФ. КИНО ЛАЗАРОВ: Аз имам два кратки въпроса към господин Моне.

Първо, не можах да разбера какви правомощия има белгийският омбудсман спрямо свободните професори – лекари и адвокати. Може би преводът беше неточен. И ако има такива правомощия, какво е правното им основание?

Вторият ми въпрос е породен също може би от неточен превод. Записах си, че омбудсманът има правомощия за денонсиране на присъди. Може би става дума за недоразумение. Има ли такава правомощие белгийският омбудсман? Не би трябвало и не би могло да има.

ПИЕР ИВ МОНЕ: Първия въпрос, господин професор, какви са правомощията за свободните професии – лекарите, bankerите, адвокатите. Можем например да освободим тези лица от изискването, което има към тях за професионална тайна. Това имах предвид. Вие попитайте какво е правното основание за това. В закона се дават изрични правомощия омбудсманът да стигне дотам.

Дали успях да отговоря на въпроса Ви?

ПРОФ. КИНО ЛАЗАРОВ: Да, благодаря Ви.

ПИЕР ИВ МОНЕ: По втория въпрос - правомощията за денонсиране. Нека да се изясня. Тук става дума не за права за денонсиране на съдебни решения, а за влияние върху администрацията, имам предвид изпълнителната власт, да изпълни решение, което тя не е изпълнила преди. Вчера имаше един въпрос от съдията от Върховния касационен съд за това как може омбудсманът да убеди един държавен орган да изпълни нещо, което е решено от съда. В някои провинции в Белгия имаме право в държавния вестник за тази провинция да напишем, че е недопустимо да се изпълни. Нямаме такава правомощие на равнище на федерацията в Белгия, а имаме възможност на това ниво да се свържем със съответния министър, който не желае да изпълни решението на съда, и да упражним натиск върху него. Ако министърът реши да подкрепи своята администрацията и да не изпълни решението, ние продължаваме по-нататък – подготвяме специален доклад и го внасяме в парламента, а в някои по-специални случаи информираме и медиите за това. Мисля, че в

такъв случай натискът от наша страна върху съответния държавен орган е толкова силен, че няма начин да не се изпълни решението. Просто се увеличава натискът и съответният държавен орган е по-склонен да изпълни съдебното решение.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Последен има думата господин Кларич.

АНТЕ КЛАРИЧ: Аз не искам да задавам въпрос, искам да се противопоставя по въпроса за имунитета на омбудсмана. Аз съм съавтор на националния закон за омбудсмана, когато бях в парламента. Но тогава аз просто не знаех, че ще има омбудсман. Сега вече шеста година съм омбудсман и не искам да се крия зад ничий имунитет. Не ми трябва никакъв имунитет! На мен ми е достатъчна подкрепата на хърватското общество, на гражданите. На политиците им трябва имунитет, аз не искам такова нещо.

Благодаря за вниманието.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Ако няма други въпроси, засега прекъсваме. Ще продължим дискусиата след обяд.

(13,15 ч.)

ЗАКЛЮЧИТЕЛНА ДИСКУСИЯ

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Уважаеми госпожи и господа, пристъпваме към заключителната част на нашата конференция. Надявам се, че в работните групи е имало полезна дискусия и сега, според предварително обявения дневен ред, ще предоставя думата за обобщени становища на препоръките и мненията, изказани в хода на работа на работните групи.

Докладчикът, който ще представи доклада на първата работна група, е Константин Танев от Центъра за изследване на демокрацията.

КОНСТАНТИН ТАНЕВ: Добър ден на всички! Ще бъде максимално кратък и ще обобща една доста оживена и емоционална дискусия, която беше проведена в зала “Вихрен”, с активното участие както на нашите гости, така и на българските колеги.

Дискусията беше посветена на парламентарния, местния и специализирания омбудсман. Изградиха се три основни позиции успоредно с представянето на националните особености в различните страни в тази конкретна сфера.

От повечето страни от Югоизточна Европа, които бяха представени на дискусията – Босна и Херцеговина, Хърватия, Македония и България, беше посочено изграждането на институцията на централно ниво с развитие на специализирани органи, свързани с отделни проблеми, най-вече в областта на защита правата на децата и проблеми от финансовата сфера. Съгласието беше общо, че развитието на специализираните омбудсмани създава проблем за устойчивостта на институцията в страните в преход с оглед на нейното оскъпяване и намаляване на степента на нейната ефикасност поради припокриването на функции, което може да се получи, с функциите на централния парламентарен омбудсман. Изрично беше подчертано, че терминът “омбудсман” трябва да се свързва с парламентарна институция.

Наред с това беше развита тезата, особено с оглед на българския опит, за изграждането на институцията на местно ниво, което предизвика дискусия след предложението, изказано от нашите колеги от Хърватия, от Македония и от Босна и Херцеговина, че е по-добре в рамките на една централизирана унитарна държава да се изгради институцията на принципа на местните офиси на една

централна институция. Аргументите на нашите български колеги стъпиха на принципа на местното самоуправление в България. Въз основа на този принцип, както и на вече достигнатото в България от гражданското общество, беше посочена необходимостта и ползата от развитието на местните омбудсмани на общинско ниво като механизъм, който приближава институцията до проблемите на хората и създава ефективна възможност за тяхното разрешаване, най-вече посредством медиацията. Тоест акцентът в местните институции е поставен върху медиацията, докато на парламентарно ниво по-скоро се разглежда като акцент на защитата. Тази комбинация от двете неща позволява едно непротиворечиво развитие на институцията, без да се достигне до конфликт или до припокриване на правомощията. Тоест двете институции работят в сътрудничество и в методическо единство.

Наред с това беше поставен въпросът и за развитието на институцията на специализирания омбудсман по малцинствените въпроси на централно ниво. Тази теза срещна своето противоречие в изказването, че една такава позиция противоречи на идеята за универсалната защита на правата и идеята, че всъщност проблемите на малцинствата са покрити от централизираната институция и също могат ефективно да бъдат разрешени в сътрудничество на централния омбудсман с местните омбудсмани.

По-голямата част от колегите се обединиха около тази теза, тоест не се приема мнението за необходимостта от развитие на специализирани институции, в това число и за националните малцинства. Особено колоритно и точно беше изказването на колегата от Македония, който каза по повод на специализираните институции, че по света се наблюдава едно особено заболяване – омбудсманоманията. Той даде пример в случая с Македония, като каза, че едва ли не всяко ведомство иска да си изгради такава

институция – по проблемите на децата, по проблемите на семейството, по проблемите на финансите. Но това ерозира институцията и създава конфликти в нейното приложение. Затова те са започнали да преодоляват този проблем, като изграждат специализирани структури в рамките на самия омбудсман.

Беше направено и едно концептуално изказване с оглед на структурирането на различните видове омбудсмани от колегата от Словения, който подчерта, че ако трябва да се класифицират омбудсманите – националния, местните и специализираните, могат да се класифицират като омбудсмани, които работят в публичната и в частната сфера, с оглед на това, че и в частната сфера съществуват примери по света, в които тази структура се използва със съгласието на органите или на лицата, които са контролирани, за защита на лица, поставени в неравностойно положение. В тази класификация той посочи, че националният и местните омбудсмани се занимават винаги и само с публичната сфера, докато специализираният омбудсман освен в публичната сфера може да се занимава и в частната сфера. Като пример той посочи омбудсманът в банковата сфера, тъй като знаем, че банките в основната си част са частни лица, но съществуват институции по света от вида на омбудсмана, които се занимават с банковата сфера.

Това бяха изводите, които мога да обобща от дискусиата.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря за доклада от първата работна група.

Моля втората работна група да се включи в представянето.

ВЛАДИМИР ФИЛИПОВ, експерт на програмата на ООН за развитие: Нашата работна група стартира малко по-трудно, тъй като имаше промени в състава ѝ, но за сметка на това пък в края на разговора трябваше да бъдем подсетени, че времето за дискусии е изтекло отдавна.

Веднага искам да изкажа моята и на колегите ми огромна благодарност към колегите от Албания и Косово за всичко, което ни разказаха във връзка с конкретиката в тяхната работа. Всъщност това тангира изцяло с дискусията, която трябваше да водим, а именно “Трудности при установяването и началото на дейността на институцията на омбудсмана”. Много интересно бе за нас да научим как се изгражда авторитетът на една стартираща институция, каквато е омбудсманът. Тук получихме неоценими съвети от албанските колеги.

Друг интересен аспект в работата на групата бе дискусията относно това каква трябва да бъде връзката с медиите, доколко я има между институцията омбудсман и медиите и необходимо ли е да има специализирана група журналисти, която да се занимава персонално с институцията омбудсман. Тук колегата от Косово каза, че в рамките на хората, с които разполага омбудсманът, има и парламентарен секретар, който се занимава с връзките с медиите, организира пресконференциите на омбудсмана, поддържа всички връзки с електронните и печатните медии. Това беше една новост, която беше много интересно да чуем.

Задахме много и конкретни въпроси, едва ли е необходимо да ви запознавам с тях. Получихме изчерпателни отговори.

Това беше дискусията във втората група. Благодаря ви.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Преди да пристъпим към заключителната дискусия, в която ще могат да бъдат чути още мнения и коментари, предлагам да чуем изказването от предиобедната сесия, което пропуснахме поради изтичане на времето. С това ми позволете да дам думата на д-р Херман Вутс, федерален омбудсман на Белгия и заместник-директор на Международния институт на омбудсманите.

ХЕРМАН ВУТС: Благодаря, госпожо председател. Моето изказване ще бъде нещо средно между доклад и заключителни бележки.

Позволете ми първо да ви запозная с Международния институт на омбудсманите. Аз съм един от председателите на тази организация. В него са обединени всички омбудсмани по света – федерални, национални, местни, специализирани и т.н. Разделили сме света в института на големи региони. Европа е един от тези региони. В зависимост от броя на омбудсманите, които действат във всеки регион, в института сме назначили директори. За Европа има четирима директори, една от тях е госпожа Керстин Андре. Аз бях избран през настоящата година. Чрез напълно свободни избори при нас са избрани четирима директори, които покриват отделните части на нашия континент.

Съветът на директорите се състои от 20 души. Той провежда срещи веднъж годишно, а на всеки четири години провеждаме редовен конгрес. Следващата среща на Съвета на директорите ще бъде в Квебек, а следващият конгрес ще бъде през 2004 г., за който подготовката ще започне в Квебек. Целта е да се насърчава развитието на омбудсмана, като това се прави чрез семинари или пък чрез подпомагането в организацията на семинарите. Според най-важната част в работата ни в тази насока е да разменяме информация помежду си. И нещо друго, тази размяна на информация не бива да се организира само от Международния институт, това може да се прави от страна на всички национални омбудсмани. Ние от своя страна сме подготвили редица инициативи, за да подпомогнем този процес.

В Европа почти всички страни вече са създали национален омбудсман. В Германия тази длъжност е политическа, изборна длъжност. Член на Международния институт е председателят на

Комисията по жалбите към Германския Бундестаг. Ако смятате, че можем да ви помогнем по някакъв начин в тази връзка, моля да ни информирате чрез факс, чрез електронна поща или да посетите централата в Брюксел. Естествено, не забравяйте да ни информирате редовно за промените във вашата работа, в структурата, тъй като всяка година ние като директори имаме задължението да докладваме пред Съвета на директорите и пред цялата организация за процесите, които текат в регионите, за които отговаряме.

Това беше по първата точка.

По втората точка - общо за ефективността на нашата работа от гледна точка на опита в Белгия. Когато става дума за новосъздадени организации, а всички ние тук сме такива организации, с изключение на Швеция, всички започваме своята работа след гласуването на закона в парламента. Разбира се, преди това трябва да сме разработили една рамка, правила, които да ни позволят да действат като самостоятелна, независима, безпристрастна организация. Каквато и да е рамката на задълженията, които изпълняваме, има някои неща, които са постоянни. По принцип институцията на омбудсмана е нова институция. Тя работи в среда и условия, в които действат други институции със сериозни и дълги традиции. Може би в това отношение в страните в преход, където някои от отношенията в държавното устройство се създават в момента, имат предимство и не са затруднени от консервативния подход, по бюрократичния подход в старите демокрации, когато там стане дума за въвеждане на нови институции. Това е един много важен момент, който искам да подчертая в своето изказване. Необходимо са може би няколко години, за да може тази институция да бъде приета, да се установи, да се утвърди. Тук не става дума за това да бъде приета от правна гледна точка, необходима е адаптация. Това се видя във всички страни. Но най-важното, което трябва да

постигнем, е да убедим всички, че сме коректен играч в публичния живот, че сме подготвени да вземаме мерки и че сме се подготвили да работим още преди създаването на самата институция. В тази насока трябва да се работи на няколко нива. На политическо ниво – парламентът и политическите партии; на второ ниво – администрацията; на трето ниво – гражданите и населението като цяло.

По първото ниво. Не забравяйте, че не всички депутати са участвали в подготовката на Закона за омбудсмана. Голяма част от депутатите имат свои и то не съвсем ясни идеи за това какво представлява омбудсманът и какво би трябвало да представлява тази институция. Затова, на първо място, трябва да ги запознаем с това какво точно представлява нашата институция, за да се избегнат неразбирателствата, недоразуменията, разочарованията, които, на базата на опита в Белгия, мога да ви уверя, могат да доведат в някои случаи до бойкот в парламента на институцията омбудсман. За да се избегне този подход, помислете първо как да информирате добре членовете на парламента, депутатите още в самото начало.

Следващото равнище е държавната администрация. Държавните служители също имат свои собствени, може би лични не съвсем ясни представи и идеи за това какво представлява омбудсманът. И тъй като ние можем да правим само препоръки, които по-късно администрацията по свое усмотрение ще реши дали да приложи или не, на това ниво е добре да постигнем добра степен на разбирателство. Трябва да ги убедим, че нашата дейност няма да пречи на тяхната дейност, че нашата задача е да ги информираме своевременно за нередностите и пропуските, за да могат те да се справят с тях своевременно, а не да чакат да ги полее студеният душ от окончателния ни доклад пред парламента, когато със съответните нередности ще се заемат техните висши ръководители. Има много

методи и начини за реализирането на една такава цел, но не е необходимо сега да навлизам подробно в тях.

Третото равнище – гражданите. Много от тях имат големи надежди и поради това може да преживеят и големи разочарования. Може да започне да се твърди, че това е още едно ниво на бюрокрация и т.н. Затова трябва да предприемем кампании за информиране на населението, по време на които да им разкажем какви са нашите функции, какво може да се очаква от нас, какво можем да направим и какво – не, за да не идват при нас хора с въпроси, на които не можем да отговорим.

И последният момент. Тук искам да бъде малко по-конкретен. Още от самото начало всички трябва да знаят много ясно и точно как тяхната жалба или оплакване може да стигне до омбудсмана, кои точно оплаквания се приемат и кои не, а не да ги връщаме след като са дошли вече при нас. Процедурата на приемане на тези оплаквания трябва да се разясни още в самото начало и затова е необходимо да се разпространяват различни материали, брошури и т.н. сред населението.

Използвам израза трябва, би трябвало, но всъщност това се базира на нашия практически опит в Белгия през първите пет години. Сега вече там има доста хора, които знаят за нас, но не са малко и онези, които изобщо не знаят, че съществува такава институция. Затова на следващия етап редовно трябва да се подава информация за обществото като цяло.

И така, в моето изказване аз не говорих нищо за безпристрастността, независимостта и т.н. Моят поглед беше малко по-практичен – важното е да не се допускат недоразумения още в самото начало.

Благодаря, госпожо председател.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Вутс за интересното изказване.

Мисля, че вече можем да открием заключителната дискусия. Всички, които биха желали да направят коментар, да изкажат мнения или да зададат въпроси за обмен на допълнителна информация, имат думата.

Заповядайте, проф. Диамандурос.

НИКИФОРΟΣ ДИАМАНДУРОС: Благодаря Ви. Имам няколко кратки коментара по докладите, които бяха направени за работата в работните групи, и по заключителните думи на д-р Вутс.

Бих желал и моите колеги да се изкажат по тази тема. Бих желал, че един от полезните ръководни принципи е да не пренатоварваме институцията от самото начало, когато тя започва да действа. Да пренатоварим институцията на омбудсмана означава да ѝ възлагаме твърде много отговорности. Така че въпросът дали трябва първо да има един национален омбудсман и после специализирани омбудсмани, след като сме пробвали модела, може да се реши с това какво ще покаже опитът. Мисля, че опитът ще покаже, че е добре да се започне с един омбудсман, особено в общественения сектор, тъй като частният е нещо различно. И когато институцията се развие, можете да решите дали имате нужда от допълнителен омбудсман.

Вторият въпрос е дали имате нужда от специализиран омбудсман, дали той трябва да се учреди отделно от съществуващата институция или да бъде част от нея. Има аргументи в полза и на едното, и на другото решение. Международната тенденция е такава, че в държавите, където омбудсманът съществува отдавна, се опитват да намалят броя на различните омбудсмани, тъй като е станал ненужно голям. Много пъти тук се спомена за детския омбудсман. Да, интересно би било да имаме омбудсман по

проблемите на децата, но все пак трябва да имате предвид, че омбудсманите по проблемите на децата не са нито по определение, нито по съдържание същото нещо, каквото е класическият омбудсман. Класическият омбудсман се занимава с проблемите, които срещат възрастните, когато имат взаимоотношения с държавата или публичната администрация. Голяма част от задачите на омбудсмана за децата би бил свързан с частни теми, с неща, които се случват вътре в семейството, много често с проблеми на предпубертетните деца. Затова ще се изисква този пост да има различни способности, различна квалификация. Може би там трябва да работят социални работници или социални психолози. Това бих искал да кажа, че тези, които искат да имат омбудсман по проблемите на децата, трябва да знаят, че в Европейския съюз няма такъв модел. От 15 държави в Европейския съюз 11 имат някакви структури по проблемите на децата, но с изключение на Португалия всички тези специализирани омбудсмани са външни на системата. Важният въпрос е как всъщност разрешаваме проблемите на децата, които проблеми са много често от личен, вътрешно семеен характер.

И третият въпрос – локалния спрямо централния омбудсман. Спомнете си за френския пример, който е изключение, защото във Франция, както и в Англия не можете да отидете директно при омбудсмана, трябва да се свържете чрез Сената във Франция и чрез членовете на парламента в Англия. Но във Франция омбудсманът има делегати в различни части на страната. Тези делегати имат правомощия да събират жалбите или оплакванията, така че те са едно първо ниво на пресяване. След това всичко отива към центъра, за да се осигури еднакво отношение на посредника.

Спомена се също за нуждата омбудсманът да информира обществото за дейността си. Това е много важно и трябва да се прави систематично, за да не се пренатоварва институцията на много

ранен стадий от съществуването си. Разбира се, че в началото ще има ентузиазъм, хората ще започнат да разбират какво е омбудсманът, пресата ще говори за него, но все пак напредвайте стъпка по стъпка.

Последният ми коментар е във връзка с опита ми от Гърция. Ние отпечатахме информационна брошура какво е омбудсманът и какво не е омбудсманът. Включихме информация как да бъде достигнат омбудсманът, как да има достъп до него, отпечатахме брошурата на няколко езика и я разпространяваме много широко на гръцки, на румънски, на албански, на френски, на английски. Сега в Гърция има няколко големи групи емигранти и от тези групи се ръководехме, когато подбирахме езиците.

Все пак е добре да напредвате стъпка по стъпка, защото в крайна сметка има истинска опасност една институция като омбудсмана, която е толкова популярна, да не успее в едно разумно време да отговори на изискванията на всичките си клиенти, тоест на хората, при което омбудсманът рискува да изгуби много бързо легитимацията си. Знам два или три такива случая.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Други желаещи да вземат думата?

Заповядайте.

КАЛИНА БОСЕВА, Фондация “Междуетническа инициатива за човешки права”: Взимам повод от думите на преждеговорившия. На различни форуми сме обсъждали с представители на малцинствени организации и на междуетнически организации, които работят по проблемите на междуетническото сътрудничество. Наистина при учредяването на тази институция много съществено е тя да не бъде замислена като твърде пренатоварена и да бъде с неизбистрена концепция. Това е особено важно при осмислянето на въпроса дали да има и какви специализирани омбудсмани да има.

Съществува опасност и тази опасност бе подчертана от редица изказали се на този форум, да се създадат множество специализирани омбудсмани и по този начин да се загуби смисълът на специализацията. Специализацията трябва да следва някакъв особено видим и значим признак на обществени приоритети. В смисъл, това, което е от изключителна важност за обществото в даден момент. Очевидно, че по редица канали се установява кои са най-уязвимите групи в един или друг момент и по безспорен начин трябва да се гарантира възможността тези хора да имат достъп по една независима институция. В Белгия например се говори много за специална защита на малцинствата и на децата поради специфичния вид дискриминации, които тези две групи преживяват в техните взаимодействия с институциите.

Държавата си е определяла многократно различни приоритети в тези две области. Споменавам само тях, понеже са изключително драстични. Обществото многократно поставя на дневен ред тези въпроси. Съществуват ангажименти на държавата спрямо международни договори, които именно регулират тези взаимодействия. Следователно достъпът на най-уязвимите групи до една независима институция за защита правата на човека е изключително съществен. Поради тази причина, когато говорим за специализирани омбудсман, трябва да се имат предвид именно приоритетите на обществото в даден момент, които са установени по безспорен начин и по линия на гражданското общество, и по линия на международни наблюдатели, които излизат с констатации и доклади. По този начин не би следвало да се стига до десетина специализирани омбудсмани, но до един или до два, като водеща трябва да бъде идеята за уязвимостта и за възможност за достъп, тъй като именно тези най-уязвими групи имат най-малка възможност да обикалят по държавните канали.

От друга страна, въпросът, който вие повдигнахте, да не се пренатоварва институцията омбудсман от самото начало има и друг прочит. Ако от самото начало се помисли дали един човек е в състояние, в своята компетентност, в своите знания и човешка сетивност – всичко това, което трябва да бъде фигурата на омбудсмана, е ли в сетивата на един човек, в неговата човешка и психологическа готовност той да отговори на всички тези специфични нужди и различни начини за уязвяване на правата. Разбира се, че ние трябва да приоретизираме как да определим този вид специализация, за да не девалвираме подхода специализация. Доколкото разбирам, има протест около това, че ако нямаме концепция кои са уязвимите групи, какви са интересите на обществото, наистина можем да направим специализирани омбудсмани по всичко, с което просто институцията да се обезсмисли. Но ако има специализирани омбудсмани от самото начало, в концепцията, във формата на тази институция и ако те са един разумен брой, а не дузина, това би могло да води до разтоварване. Защото няма един човек да отговаря за всичко.

Освен това тези две общности, за които споменах, че са много драстични, имат и международни инструменти за защита – както за правата на малцинствата, така и за правата на децата. Следователно това означава, че този човек, който ще се занимава, трябва да има сериозен поглед, знания, чувствителност, практики по всички тези въпроси. Мисля, че от опита, който сме споделяли, това не е възможно, дори и човекът омбудсман да го иска, и дори законодателят да е повярвал в началото, че това е възможно. Казвали сме го и на международни форуми, това просто не е възможно.

Така че въпросът е за уязвимостта и за приоритетите на обществото.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви за подробното изложение на тезата, която вероятно е била представена и в работната група.

Други желаещи? Заповядайте.

ВЛАДИМИР ФИЛИПОВ: Само да вметна, понеже стана дума за защита на правата на малцинствата и на децата. В нашия район например живеят около 12 хил. роми. Ние използвахме един друг механизъм на гражданското общество, който работи не по-зле – това е механизъм, който почерпихме от нашите британски партньори, бюрата за информация и съвети на гражданите. В разговора ми с омбудсмана на Лондон, който имах наскоро, той ми каза: ако за омбудсманската институция знаят 50 процента от гражданите на Лондон, за бюрата за съвети на гражданите знаят 95 процента. Всъщност в тези бюра гражданите получават отговор на всеки свой въпрос, независимо какво ги вълнува. И мисля, че това е една алтернатива на прекомерната специализация. Благодаря ви.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви за предложението и за споделения опит.

Други желаещи да вземат думата?

РАДА КУЛЕКОВА: Аз искам да обърна внимание на това, че проблематиката на втората група би била не по-малко интересна и за първата група. Аз бях много раздвоена, когато трябваше да определя къде да отида – дали да отида там, където са упоменати местните омбудсмани, или там, където са упоменати проблемите и трудностите при въвеждането на институцията. Затова ще помоля възможно най-подробните материали и записки от работата на двете групи да бъдат публикувани и разпространени, за да можем да получим и ние достъп до препоръките и опита, който е споделен във втората група за нас. Защото аз например бих искала да си поговоря с проф. Диамандурос по повод на репликите, които разменихме

вчера на първото заседание – за трудностите да накараме администрацията да се извини на гражданите за причинени щети. Той е много прав, че за това трябва да се настоява, но не е достатъчно да се каже настоявайте, има нужда да преценим как можем да настояваме, за да има ефект и това да премине във форма на промяна на стила и на отношението. Мисълта ми е, че може би във втората работна група е имало по-съществени проблеми, които са били дискутирани, и ми се ще да се запознаем с тях.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви за предложението. Мисля, че никой няма да възрази срещу това. Молбата ми от името на организаторите е всичко, което може да се предостави в писмен или електронен вид, да бъде изпратено на някои от съорганизаторите. Идеята е цялата дискусия да бъде и в Интернет, правим стенограма, но каквито допълнителни материали има, моля ви да ни ги изпратите. Ще ни улесните много. Така ще можем в най-подходяща форма да информираме всички участници в конференцията за по-подробните варианти, които вероятно не са могли да бъдат представени тук в най-пълния им вид.

Доктор Вутст, заповядайте.

ХЕРМАН ВУТС: Благодаря Ви, госпожо председател.

За ваша информация проблемът за местния, регионалния, секторния омбудсман трябва не просто да се обсъжда само тук. В Съвета на Европа помолиха един от комитетите на омбудсманите да подготви общ доклад, за да може той да се обсъжда. Причината за това е, че особено в Европа думата се използва много често. Използва се така нареченият истински омбудсман. Представете си, че всички 20 италиански региона си имат омбудсмани и че 20-те френски региона си имат омбудсмани. Имаме такива на местно ниво, на регионално ниво и, разбира се, в рамките на шегата можем да стигнем до 9-10 нива от 9 млн. жители. Въпреки това тези

проблеми трябва да се обсъждат. Така че ние подготвяме срещи на малки групи, такава ще има във Великобритания с британския омбудсман, трябваше да имаме една такава среща и в Словения, но тя се отмени, в края на юли ще има такава среща и в Португалия. Въз основа на тези елементи се очаква от мен да изготвя един доклад за борда на директорите. Защото дори в рамките на Европа преди аз да стана омбудсман на по-високо равнище бях много убеден в ценността на регионалността. Но дори и в Европа има най-различни модели, има няколко модела за местен омбудсман – може всеки град да си има омбудсман, но това се отнася само за големите градове, не е приложимо към малките градове. Можете да имате един омбудсман за местните проблеми, както във Великобритания, но той да се отнася към голямото национално ниво. Или пък можете да имате холандска система, където националният омбудсман има компетентност за най-големите градове, а останалите по-големи градове си имат свои омбудсмани. В Белгия се задава въпросът трябва ли да имаме местни омбудсмани за всички 500 различни общини. Не, това не е възможно, но това, което предлагаме в белгийския парламент, е да задължим всички власти да имат една или друга система на омбудсман – или да си имат собствен омбудсман, или да дадат възможност федералният или регионалният омбудсман да получи такива компетенции, че всеки гражданин да може да има достъп до него.

Казвам ви това като историческа справка, не знам дали сте го обсъждали в първата работна група. Може би господин Танев ще ми каже това.

КОНСТАНТИН ТАНЕВ: Това, което беше дискутирано в нашата група с оглед на местните омбудсмани, е опитът, който възникна в България, и предложенията в закона, които са резултат вече на едно особено българско развитие. Тъй като аз съм свидетел

на дискусиите за включването на този елемент в законопроекта, идеята в България е да се даде възможност на общините да изградят свои специфични структури от типа на омбудсмана. Идеята не е задължително във всяка една община, които също са няколкостотин, както и в Белгия, да се изгради такава система. Това е прекалено скъпо, първо, и, второ, не би отговорило на спецификата на общината. Тоест ние разчитаме такава възможност да съществува, тя да е законово определена, но да бъдат спазени принципите за независимост, устойчивост. Това обаче е само една възможност.

Вече споменах, но искам да подчертая още веднъж, акцентът тук на местно ниво е медиацията. Защото местното управление в България на ниво общини е местно самоуправление и точно тук институцията добавя определена стойност към този принцип. Благодаря.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви.

Господин Кларич, заповядайте.

АНТЕ КЛАРИЧ: Аз бих искал да предупредя колегите, че човешките права се защитават, утвърждават и определят от законите на една държава и от международните конвенции, а не чрез решенията на местните органи за управление. Това са органични държавни закони, принципи на човешките права във всяка една демократична държава са уредени чрез Конституцията, в някои страни те се разработват и в отделни специфични закони, не само в Конституцията. Но в никакъв случай органите на местната власт не определят защитата на човешките права. А институцията на омбудсмана е решена чрез Европейската конвенция. Отношението между местните самоуправления и държавното управление в различните страни е много различно. Защото устройството на отделните държави не е еднакво. Затова и решенията за омбудсмана не могат да бъдат еднакви. Страхувам се, че в страните в преход по

този път, създавайки институцията, както беше казано тук, можем да я доведем до кризисно положение, ако тръгнем от местно равнище, от местните институции.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря, господин Кларич.

Ако ми позволите, ще взема отношение по това мнение, макар че не знам ролята ми на модератор дали позволява, но непрекъснато се раздвоявам между участието ми като експерт и участието ми като водещ дискусиата.

Аз бих си позволила да изкажа малко по-различно мнение, по-скоро да подкрепя мнението на проф. Диамандурос, изказано преди обяд, че основната функция на омбудсмана е преди всичко да наблюдава и да оказва своеобразен контрол в случаите на лошо администриране, а не да бъде преди всичко защитник на правата на човека. И в този смисъл не като задължително решение, но като възможност в някои системи не следва да се изключва и решение на местно равнище, тъй като на местно равнище лицата, които осъществяват публични функции, също биха могли да действат неправомерно и да засегнат определени интереси. Централният омбудсман може да се окаже в даден момент доста далеч и достъпът до него да е по-бавен за хората, живеещи на територията на съответната община. Това е бил единственият мотив на експертите, които направиха това предложение в българското законодателство, но в никакъв случай няма опит за налагане на такъв модел. Аз мисля, че ако общите принципи и стандарти в дейността на омбудсмана се прилагат, в тази рамка ще бъдат възможни и трябва да бъдат възможни различни национални решения.

АНТИ КЛАРИЧ: Само една реплика. Госпожа Йорданова каза, че омбудсманът следи дали се нарушават човешките права, а не защитава гражданите. Но в нашата Конституция на Хърватия се

казва, че омбудсманът ги защитава. Ако омбудсманът само ги следи, тогава не е никакъв омбудсман, а е някаква статистическа институция. Защото статистическите институти са тези, които следят какво е състоянието в обществото, а държавните институции са тези, които трябва да се грижат за развитието, за защитата на човешките права и на взаимоотношенията. Тоест омбудсманът е една творческа личност, той е изключително важен фактор в защитата на човешките права. Той не е статистик, той не води някаква статистика, той води отчети само за свои вътрешни нужди.

БРАНКО НАУМОВСКИ: Бих искал да подкрепя колегата Кларич. Защото когато омбудсманът среща препятствия, когато има някакво закононарушение, той иницира някаква процедура, задвижва другите органи да предприемат съответните мерки. Наблюдаването на ситуацията е предвидено там, където трябва да се променят определени закони в полза на гражданите. Той трябва да бъде активен фактор при защитата на човешките права.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря.

Има думата госпожа Антоанета Цонева.

АНТОАНЕТА ЦОНЕВА: Благодаря Ви. Ако ми разрешите, в качеството на обществен посредник-омбудсман на Столична община да взема отношение към дискутираната тема относно фигурата на местния обществен посредник – дали е статистик или е просто обикновен наблюдател на онова, което се случва на ниво община. Категорично бих се възпротивила на една толкова крайна теза с оглед на следното. България е страна, в която има много силно развито местно самоуправление и на ниво община е концентрирана доста голяма власт. С оглед на това гражданите се срещат с държавата, образно казано, именно на ниво община. Един местен омбудсман, който познава добре механизмите, по които функционира местната изпълнителна власт, от своята скъсена

дистанция би могъл много добре да проследи и да окачестви средата, която се създава, подчертавам, средата, която се създава за опазването на правата на гражданите. Това – от една страна.

От друга страна, органът на местната власт – общинският съвет – също създава поднормативни актове, които създават права и задължения за гражданите в една община. Омбудсманът е една добра възможност той да проследява и начина, по който функционират тези допълнителни механизми. Тоест аз бих искала да разширим гледната си точка в посока на това, че местният омбудсман е една допълнителна гаранция, която осигурява добра среда за спазване на правата.

И в този смисъл аз не бих могла да смятам, че появата на местните омбудсмани ще девалвира идеята за силата на омбудсмана като защитник. Защото те биха могли да бъдат един чудесен механизъм, един чист канал, от който от местно ниво към парламентарно ниво ще се обменя информация за нивото на спазването на правата с оглед на това каква среда се осигурява за тях. Тоест сигналите и анализът на един местен омбудсман биха били една много добра основа на парламентарния омбудсман той да предизвика дебат в парламента, да иска всички механизми на парламентарен контрол да бъдат задействани с оглед на това да има по-добро и по-справедливо управление.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви.

Други желаещи да се изкажат?

Заповядайте.

ЙОРГО ДРАМИ: Бих искал да кажа няколко думи за избирането на омбудсмана. Споделям мнението, че е нужно да има добър старт на институцията. Ще бъда откровен с вас. Смятам, че трябва да се започне с учредяването на национален омбудсман.

Вие изобщо още не сте учредили институцията омбудсман. Така че, ако трябва да сме честни, да наричаме нещата с истинските им имена, смятам, че изпълнителната власт в самото начало ще ви подкрепи. Но трябва да знаете също, че след известно време изпълнителната власт ще промени отношението си към вашата институция. И за това има причини, има си обяснение. Дейността на институцията на омбудсмана създава проблеми на изпълнителната власт. Естествено в началото изпълнителната власт няма да се противопостави на тази институция, но с течение на времето ще заема все по-дистанцирана позиция и ще започне скрито да се противопоставя. Следователно възможно е в бъдеще да възникне такава ситуация на равнище национално управление. Представете си в тази връзка какво би могло да стане на местно ниво. При национален омбудсман имате повече шансове да работите по-ефективно в бъдеще. Освен това една такава институция ще има по-големи шансове да получи подкрепа от Европа.

В Албания институцията на народния защитник се ползва с много добра репутация. Подобно е отношението към нея и от страна на международния фактор. Добре е да се започне първо със създаването на национален омбудсман. Ако погледнем на този въпрос и от професионална гледна точка, ще видим, че има по-голяма възможност в началото в институцията да влязат хора с опит и с подходяща квалификация. Тук държава да отбележа, че нашият омбудсман е извън политиката.

Ако се започне със създаване на местни омбудсмани, ми се струва, че дейността на тези омбудсмани ще отразява само половината от реалността и ще работят всъщност само по половината от случаите.

Казвам всичко това, тъй като оплакванията, които идват при нас от гражданите, не са само оплаквания, насочени към

регионалните или местните власти, това са оплаквания към централните органи и по такива оплаквания всъщност не могат да работят местните омбудсмани, тъй като това излиза естествено извън тяхната компетентност.

Ако нашето становище има някаква тежест, може да считате, че ние вече сме го изразили и ви препоръчваме да започнете от национално ниво, а не от местно ниво.

Благодаря ви.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви.

Госпожа Рада Кулекова иска отново думата. Заповядайте.

РАДА КУЛЕКОВА: Една реплика към въпроса, поставен преди малко. Мисля, че не е необходимо и дори не е полезно да се противопоставят двете тенденции, двете линии, по които може да работи омбудсманът. Защото, първо, те имат много съществена връзка, тоест работейки по едната, омбудсманът може да работи и по другата, стига да успее да изведе и определи двата аспекта. А фактологично погледнато, институцията и в по-новия си вид остава с акцент върху работата на администрацията, върху този контрол. Европейския съюз специално е обърнал внимание на омбудсманите да включат проблемите на правата на човека, свързани с Декларацията. Тоест никой не е препоръчвал едното да измести другото. Ако някъде са налага с оглед на националните особености, разбира се, няма нищо лошо.

По последната препоръка, която получихме – първо да въведем национален омбудсман, то така и ще си стане.

По забележката, че впоследствие администрацията ще промени отношението си към омбудсмана. Да, аз го изпитах на гърба си за тези три години. Ако омбудсманът си върши добре работата, отношението на администрацията към него се променя. Администрацията престава да го подкрепя така радушно, както е

заявила и е правила в началото. Искам да ви кажа, че поне по моите наблюдения това има граници и това са границите на обществения престиж на един кмет или на една общинска управа, която може да спре активно да подкрепя омбудсмана, но продължава да му оставя поле за действие, тъй като не е престижно в едно демократично общество да се заяви, че той няма да бъде подкрепян и няма да бъде запазена тази институция. Тоест има някакви гаранции, че местните омбудсмани, въпреки неприемането на властта, ще бъдат полезни и ще продължат да работят.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви.

Има ли други желаещи? Заповядайте.

ХРИСТО СТОЕВ: Аз искам да се върна към въпроса за местните омбудсмани и да споделя практическия опит, който е свързан със София, където омбудсман е госпожа Анета Цонева. В рамките на моята работа като юрист в администрацията, която администрация попадна под ударите на омбудсмана, имам известни впечатления. Това, което слушам тук, ме навежда на мисълта и искам да споделя с вас, че ако приемем, че омбудсманът е едната страна, която отправя препоръки към администрацията, получаването на едни такива препоръки от другата страна в момента не е просто удар в празното пространство. Защото изваждането на показ на негативни процеси или на пропуски в административната работа, за които съответният ръководител на администрацията може да знае, но по-скоро като слухове, а вече при констатирането им от външен наблюдател се стига до преглед на дейността на съответните административни звена. И съответните административни звена са длъжни да дадат отговор, да си прегледат работата и да дадат обяснение, което отива при омбудсмана.

Интересното е, че слабостите, които са констатирани преди това, по вътрешноведомствен начин те не могат да бъдат

отстранени, тъй като ние, юристите в администрацията, констатираме тези слабости, те се докладват по съответния ред пред ръководителя, но ръководителят на звеното, за което са констатирани слабостите, защитава процедурите и механизмите на работа и в повечето случаи успява да се пребори и да си защити позицията. Но когато вече отвън се констатира същият проблем, нещата тръгват към една промяна. Така че в този случай, особено при ситуацията, че в България почти всички права на гражданите се реализират в общинските администрации, един омбудсман на местно ниво, поне според мен, би вършил голяма работа.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря Ви.

Има думата господин Кларич.

АНТЕ КЛАРИЧ: Аз исках да кажа на колегите, че ние дойдохме тук с едно уважение към институцията на омбудсмана като една изходна точка, като една демократична институция, която намери своето начало в Швеция. Някои от нас идват от европейски страни, които в момента са в преход. Ние, които имаме малко по-дълъг стаж като омбудсмани в нашите страни, дълбоко сме убедени в необходимостта от тази институция. Омбудсманът е необходим не на себе си, а на целия народ, особено в страните, които променят ценностната си система на всички равнища на живота – от п равната система, през манталитета, философската система. И преди всичко човекът в демократичното общество престава да бъде обект, а се превръща вече в субект. Но методите и начините не са променени, защото самите ние не сме се променили, защото всички ние сме от старото поколение, от предишната система. В такава една държава в преход омбудсманът е изключително важен, доколкото ние можем да преценим въз основа на нашия опит. А ние дойдохме тук да обменим опит с колегите, да покажем чрез примерите си как работим, каква е нашата организация, каква е нашата структура,

защото всяка страна има своите специфики, своето историческо наследство, своя собствена конституция. Затова се надявам, че обменът на мнения и това общуване между нас има два аспекта – единият е, че ние, които сме представители на страните от бивша Югославия, осъществяваме връзка. Ние преживяхме големи трагедии, все още сме травмирани, ние бяхме една единна държава, но това беше една заблуда, която трая много дълго. Сега препоръчваме на колегите от тези страни върху руините на тази страна, която се отличаваше с диктаторски режим, да изградим една нова общност, основана на културата и на всички икономически и културни ценности, които сме наследили. Защото всички страни тук на Балканите нас ни в Европа ни окачествяват негативно, а всъщност ние имаме голям културен принос. Ние трябва отново да върнем гордостта на нашия район, като защитим всичко онова, което комунистическата система разруши – не само около нас, но и вътре в нас. Трябва да изградим един нов човек, нова демокрация, нови страни. Омбудсманът е изключително важна институция във времето, в което живеем в страните в преход преди всичко на държавно равнище, а също така има огромно значение в по-широк аспект и в бъдеще, в перспектива.

Благодаря ви много.

ВОДЕЩ МАРИЯ ЙОРДАНОВА: Благодаря на господин Кларич.

С това закривам дискусиата и давам думата на господин Вемхьорнер за заключителни бележки.

АРНОЛД ВЕМХЬОРНЕР: Госпожи и господа, скъпи приятели! Преди малко си мислех, че няма да стигнем до края на дискусиата, която се разгоря тук сега, а пък и преди, но все пак успяхме. Не зная дали начинът, по който приключваме нашата конференция, е добър знак или лош знак, но фактът, че спряхме с

дискусията до този момент не показва, че сме решили всички проблеми, свързани с институцията. Важното е, че бяха поставени много и то различни въпроси.

Какво мога да кажа за нашата работа? Дискусията беше интересна и много откровена. Това е особено важно на фона на последните години от историята в региона, трудностите, през които минаха някои държави в този район, затрудненията, които имаха с обмена на информация с останалата част на света. Това беше необходимо, защото, както се видя от докладите, представени тук от различните държави, повечето от институциите на омбудсмана са създадени сравнително наскоро и имат доста кратък опит. Именно заради това е много важно на един такъв ранен етап да се обменят мнения с други колеги в други страни за това как вършим своята работа.

Накрая на нашия семинар дискусията се насочи към някои общи принципни въпроси. И ако помислим по-внимателно за това, ще установим, че това не е кой-знае каква изненада, защото няма един-единствен уникален модел на омбудсмана за всички страни в света. Особеното на тази институция е, че тя трябва да се базира на различната политическа история, различния социален опит, развит в съответната държава.

Като един от организаторите предполагам вие не очаквате да чуете от мен оценка за работата на конференцията. Не, в никакъв случай, ще оставя оценка за вас. Ако смятате, че с идването си тук и участието си в конференцията сте научили нещо полезно, мисля, че сме постигнали целите си. Ако ме попитате мен лично, ако попитате и Мария дали сме постигнали своите очаквания с оглед на качеството на дискусията, мога да ви отговоря: да, очакванията бяха реализирани! Сега остава да се види доколко дискусията и семинарът, който проведохме, ще има въздействие върху

политическата дискусия, която тече в България с оглед на приемането и вида на Закона за омбудсмана.

Очаквах да получа малко повече идеи от ваша страна за това какви действия да предприемем оттук нататък. Дискусията беше малко обща, принципна и може би са необходими още един-два дни, за да може тя да се конкретизира. На този фон е добре да направите своите предложения за следващи срещи, за следващи мероприятия. Но ако не сте успели да направите това до този момент, можете да се обадите в нашите офиси в държавите във вашия регион и оттук нататък ще видим по какъв начин можем да помогнем на вашата работа.

Накрая искам да благодаря на организаторите за помощта, която ни оказаха през тези два дни, а също така да благодаря и на преводачите за превода. И накрая искам да пожелаая на колегите от България приятно прекарване на вечерта днес, а на гостите от другите страни – приятно пътуване! (*Ръкопляскания.*)

(18,00 ч.)

Стенограф:

Ст. Белова