

ОБЩИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ОСОБЕНОСТИ В ПРАВНАТА УРЕДБА И ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН

1. Общо предназначение и принципи

Институцията омбудсман преживява дълга историческа еволюция. Тя възниква и се развива в различни конкретно-исторически етапи и при различни предпоставки. Независимо от националните специфики, повсеместното му въвеждане днес, включително в новите демокрации, дава основание омбудсманът да се третира като **неделима част от институционалния механизъм на модерната европейска държава.**

Първо. Общо е преди всичко **предназначението на институцията**, мотивирано от някои общи явления както за Западна, така и за Централна и Източна Европа. От времената на Великата френска буржоазна революция с нейната знаменита Декларация за правата на човека и гражданина, през Всеобщата декларация за правата на човека на ООН от 1948 г. и през всички етапи на развитие на съвременната конституционна държава, човечеството продължава да търси най-ефикасната правна, социална и политическа защита на човешките права. Под флага на защитата на човешките права беше подготвена и проведена радикалната смяна на политическата система в Централна и Източна Европа. Но това не значи, че в страните с повече от двувековна история на демокрацията тази защита е достатъчно пълноценна. Всяко време, всяка епоха ражда нови предизвикателства, а с това – не само нови шансове, но и нови опасности за човешките права. Достатъчно е да се приведе като пример такова непознато в своята всеобхватност, дълбочина и отражения явление като глобализацията, за да се потвърди тезата, че човешките права не са веднъж завинаги гадени и гарантирани.

Във връзка с това появата и утвърждаването на една институция с **непосредствена цел – защита на човешките права и контрол върху администрацията** – може да се разглежда като неделима част от търсенията в процеса на изграждане на модерната държава като последователно демократична, социална и правова.

Второ. Обща е **функцията на институцията омбудсман по контрола и усъвършенстването на публичната администрация.** Известно е, че администрацията с цялата си разгърната структура в различна форма трябва да служи на интересите на гражданите, като материализира техните конституционни и законови права. Във връзка с това различните звена на администрацията влизат в постоянен контакт с гражданите. От характера и последиците на тези контакти до голяма степен зависи формирането на отношението на гражданите към държавата.

От друга страна, работата на администрацията като правило протича зад затворени врати. Тя не е достатъчно публична. Решенията по един или друг поставен от гражданите въпрос най-често зависят от едно единствено длъжностно лице. Тази специфика на административната дейност (при наличието на всички видове контрол: парламентарен, по линия на йерархията вътре в изпълнителната власт, вътрешноведомствен, съдебен, граждански и пр.) създава благоприятни предпоставки за корупция.

Като тръзва от преките жалби и сигнали на гражданите, а и по линия на собствената си инициатива, институцията омбудсман съдейства за отстраняване на неправомерните или несправедливи действия на администрацията, служи като допълнителен инструмент за външен контрол върху нея и може да бъде важен фактор за въздействие върху администрацията в интерес на нейното реформиране и за отстраняване на нарушени права на гражданите.

Трето. Институцията омбудсман доразвива част от функциите на парламента и преди всичко – **основополагащата функция на парламентарния контрол**. Във всички съвременни парламентарни демокрации вече са утвърдени и в много отношения действат ефективно различни форми на парламентарен контрол: актуални въпроси, питания, разисквания, изслушвания (на пленарни заседания или в парламентарните комисии), анкетни комисии.

По-внимателният анализ на функцията на парламентарния контрол дава обаче основание за заключението, че: първо, това е контрол изключително върху подсистемата на изпълнителната власт; второ, че, макар и провъзгласен като всеобхватен, този контрол е спорадичен и фрагментарен, и трето, парламентарният контрол е недостатъчно ефективен. Вярно е, че някои автори разглеждат възможностите за искане на недоверие като част от парламентарния контрол, т.е. по тази линия може да се стигне до реална оставка на правителството. Но дори вотовете на недоверие са свързани с общата политика или основни аспекти на тази политика.

За разлика от класическия парламентарен контрол, институцията на парламентарния омбудсман има строго фиксиран предмет и обхват – спазването на човешките права в дейността на публичната администрация. При нито една от останалите форми на парламентарен контрол не се стига до такова “приземяване” до равнището на конституционните права и свободи на гражданите.

Четвърто. В определен смисъл институцията на парламентарния омбудсман **доразвива законодателната функция на парламента**. Като единствен носител на законодателната власт, парламентът урежда първично основни обществени отношения чрез универсални правни норми, чието приложение на еднакво основание по отношение на всеки е жизнено условие за съществуването на правовата държава.

В този смисъл парламентът не може да бъде безразличен към това, как се прилагат приеманите от него норми, доколкото се съхранява универсалният им характер, който носи в себе си социалната справедливост. Законите в крайна сметка са предназначени за човека, а не за институциите като структури или за обществените отношения като абстракция. Ето защо институцията като парламентарния омбудсман винаги може да синтезира необходима за парламента информация за отражението на законите върху живота на хората, за приложението на правните норми като универсален мащаб, за действието на администрацията в тази или в обратната посока.

Затова и исторически, и в съвременните условия, по линия на ежегодните общи отчети или на специализирани доклади по отделни важни въпроси пред парламента омбудсманът не само информира, но много често и формулира законодателни предложения, дори когато няма собствена законодателна инициатива.

В най-новото развитие на първообраза на институцията – шведският омбудсман – се очертава ясно консултативната му функция в законодателния процес. Данните показват, че все по-често парламентарните комисии търсят мнението на парламентарния омбудсман при работата си върху едни или други законопроекти, а статистиката от последните години отбелязва, че такава консултация е потърсена за близо 50% от законопроектите.

Пето. Парламентарният омбудсман в специфична форма “отваря” и приближава парламента и публичната администрация към гражданското общество, разширява възможностите на отделните граждани, но и на техни сдружения да оказват въздействие върху различни административни структури и отделни длъжностни лица в посока на отстраняване на нарушения на човешки права и последователната им ориентация към обслужване на гражданите.

От средствата за въздействие на парламентарния омбудсман върху администрацията при констатиране на нарушения на човешки права и отклонения от нормативните разпоредби най-често се използват препоръките и действията по посредничество между граждани и администрация, с цел да се намери взаимно приемливо решение. Не случайно и в теорията, и в практиката, а в някои страни – дори чрез самото наименование на институцията, на преден план се изтъква посредническата функция на омбудсмана.

Заслужават внимание, обаче, и възможностите, парламентарният омбудсман да информира за нарушения и особено – за системни нарушения висшестоящите административни звена, за да осигури ефективни и бързи действия по отстраняването им.

Съществена е ролята на омбудсмана за развитието на активна гражданска култура, за възпитаване на гражданите на непримиримо отношение към

административните злоупотреби, на ангажиране на компетентните институции в защита на нарушените им права. Тази роля на омбудсмана зависи до голяма степен от ефективността и публичността в дейността на институцията. Не е случайно, че дори в страните с развита демокрация, изградена социална държава и модерна администрация ежегодно се увеличава броят на гражданите, които се отнасят до омбудсмана със свои жалби, т.е. доверяват се на тази институция.

Организацията и действието на институцията на парламентарния омбудсман се основава и на **общи принципи**, които имат своите корени в общите цели, задачи и основни правомощия, но са свързани и с демократичните принципи на организация и действие на модерната демократична държава.

Първо. Принципът за изборност е безусловен за парламентарния омбудсман. Независимо от конкретните решения за броя на омбудсманите и за разпределението на компетентността между тях, източникът е общонационалният представителен орган. По този начин се осигурява, макар и по косвен начин, представителна основа на институцията, осигурява се опора в избирателния корпус и в гражданското общество. Оттук произтича и продължаващата дискусия, дали институцията е чисто държавна, дали е обществена или носи смесен характер.

Второ. Принципът за мандатност също е универсален за изборната институция на парламентарния омбудсман. При различните решения за срока на мандата е налице обща тенденция този мандат да не съвпада задължително с мандата на парламента. А в съчетание с възможността за преизбиране и за предсрочно прекратяване на мандата на омбудсмана при определени условия, се създават гаранции за известно "отделяне" на институцията от евентуален натиск на конкретното парламентарно мнозинство.

Трето. Принципът за отчетност се въплъщава в различни форми: годишни доклади за цялостната дейност на институцията пред парламента (в някои държави този доклад се внася предварително в специализирана парламентарна комисия), обобщени информации по някои принципни заключения на омбудсмана, възможности за провеждане на парламентарна дискусия, публичното оповестяване, по същество – отчетност пред обществото и пр. Нормативната уредба в страните с най-продължителен и богат опит на институцията омбудсман съдържа и редица допълнителни изисквания към годишните доклади – за обобщен анализ на най-масовите нарушения, за формулиране на предложения за законодателни промени и пр.

Четвърто. Принципът за независимост на институцията е задължителен, ако тя трябва да изпълнява пълноценно предназначението си. Този принцип трябва да ѝ даде възможност да прави своите разследвания и заключения с достатъчно обективност и безпристрастност, да се опази от

каквито и да било външни влияния и натиск. Нормативната уредба в това отношение е разнообразна: тя включва и изрично изискване за деполитизираност на кандидатите за заемане на длъжността, и варианти за избор и освобождаване с квалифицирано мнозинство и пр.

Пето. Принципът за публичност в работата на институцията омбудсман трябва да осигури доверието на обществото, да стимулира активността на гражданите при нарушени права, да ангажира медиите не само за разпространяване на информацията, но и за подпомагане на разследванията. Макар че нормативните решения в различните страни не са еднакви (в някои европейски страни резултатите от работата на омбудсмана задължително се публикуват в средствата за масово осведомяване, а в други – това става по преценка на институцията), опитът показва, че много често се прибегва до този подход в случаите, когато администрацията е отказала да възприеме и приложи отпращените ѝ от омбудсмана препоръки. В такива случаи средствата за информация се използват като възможност за оказване на натиск върху нарушителите.

От друга страна, самата институция е заинтересована от публичността на своята дейност, за да утвърждава своя обществен авторитет, да изгражда доверие и да отстоява чрез това обществено доверие независимостта си. Отчита се и ролята на медиите като фактор при разпространението на съответни знания и формирането на масова култура за защита на човешките права. Интерес в това отношение представлява опитът на австрийския омбудсман. По негова инициатива действия специална телевизионна програма, в която политици и длъжностни лица дават обяснения и дискутират проверени от омбудсмана казуси, по които не е получена адекватна реакция.

Шесто. Принципът за свободен достъп до информацията, необходима за дейността на омбудсмана, е по-скоро предпоставка за нормалното функциониране на институцията. Той най-често е уреден по законодателен път. За да прави пълноценни проучвания и разследвания, омбудсманът трябва да има достъп до всякаква информация, в т.ч. и класифицирана, да може да посещава и наблюдава всички подконтролни институции, при проучвания на съответни жалби да участва дори в закрити заседания на административни структури и на частни юридически лица.

Всички тези принципи в една или друга степен важат и за институциите от типа на омбудсмана, съществуващи на регионално и местно ниво, разбира се в рамките на съответната териториална единица и във връзка с разпределението на правомощията между тях и националния омбудсман (в случаите, в които такъв съществува).