

2. Особенности и специфични решения в правната уредба

Особеностите в правната уредба и във функционирането на институцията омбудсман са обусловени преди всичко от историческата традиция и актуалната социално-политическа ситуация, в която е мотивирана и въведена институцията. Във връзка с това могат да се очертаят поне два различни модела в исторически и в съвременен план, които се различават от гледна точка на:

- сферата на действие, обхвата на поднадзорните институции и длъжностни лица на институцията омбудсман;
- характера на методите на въздействие при констатирани действия и актове на поднадзорните институции, чрез които се нарушават човешки права, в интерес на отстраняване на нарушенията и усъвършенстване работата на административните органи;
- избора на нормативния път за въвеждане и като основа за дейността на институцията – конституционен и законодателен;
- специализацията на компетентността на различните институции от типа на омбудсмана;
- гаранциите за независимостта и безпристрастността на омбудсмана, за осигуряване на неговото обективно действие в интерес на възстановяването на нарушени права на гражданите, а следователно – за еднаквото, точно и справедливо прилагане на конституционните норми и закона.

Първо – особености при обхвата на дейността.

При самото възникване на институцията (отначало в Швеция, а по-късно – и в другите скандинавски страни) действията инерцията от времената на силната кралска власт, при която контролната дейност на институцията е насочена както към изпълнителната, така и към съдебната власт.

Омбудсманът упражнява надзор за спазване на закона от страна на съдиите и държавните служители, в това число – и чрез правото да поддържа обвинението в рамките на съответен съдебен процес срещу онези, които са престъпили задълженията си, като чрез насилие, лично облагодетелстване и други незаконни действия са се отклонили от своята служба. Омбудсманът упражнява надзор и върху местата за задържане и за лишаване от свобода. В основата на този надзор върху съдебната власт и местата за лишаване от свобода стои преценката за недостатъчно ефективния надзор от страна на министъра на правосъдието. Към тази насока на контрола от страна на омбудсмана може да се спомене и нормативно уреденото право и задължение на омбудсмана в Словения по отношение на психиатричните заведения, чиято дейност е свързана непосредствено с човешки права, а съответно и с възможности за тяхното нарушаване.

При най-новото конституционно и законодателно развитие на институцията на омбудсмана в самата Швеция, особено – след 1950 г. и след приемане на сега действащата Конституция от 1974 г., ударението е пренесено върху другите държавни служби: цялата гражданска администрация, въоръжените сили, държавните предприятия, както и частноправните субекти, които изпълняват държавни задачи. От някогашния силен и ефективен контрол върху съдебната власт е останал само надзорът за спазване на процедурните правила и на законовите срокове. Конструиран по подобие на шведския омбудсман, омбудсманът във Финландия също развива сравнително по-силен контрол върху съдебната власт.

Доколкото немалка част от нововъведените омбудсмани в страните от Централна и Източна Европа са конструирани според скандинавския модел, но и под влияние на по-новите западноевропейски модели, интерес представлява “отзвукът” от контрола върху съдебните институции. Така например в Словения въведената чрез Конституцията от 1991 г. и доразвита чрез Закона за омбудсмана по правата на човека от 1993 г. институция няма право да контролира съдиите и съдилищата, но е длъжна да се намесва в случаите на неправомерно забавяне на процеса и при очевидна злоупотреба с властта. От друга страна, словенският омбудсман има силни правомощия чрез правото си да сезира Конституционния съд с конституционни жалби при нарушени човешки права, както и за проверка на конституционността на нормативни актове, без необходимост да обосновава правен интерес, за разлика от останалите субекти – носители на правото на сезиране на Конституционния съд.

От разширяването на сферата на надзорна дейност на институцията омбудсман в неговата родина – Швеция - заслужава внимание обхващането на въоръжените сили. Военният омбудсман се въвежда след общия парламентарен омбудсман – през 1915 г. – и действайки паралелно с него, изиграва силна роля по време на двете световни войни. След Втората световна война обаче случаите на жалби, които да ангажират военния омбудсман, силно намаляват и през 1968 г. неговите правомощия преминават към тези на парламентарния омбудсман.

В по-ново време, но с много по-силни компетенции, в тази сфера на дейност се откроява военният омбудсман във Федерална република Германия. Най-вероятно поради създадената чрез Основния закон възможност Федералният конституционен съд да бъде сезиран и чрез лични жалби за нарушени конституционни права, както и на утвърдената засилена дейност на парламентарната Комисия по петициите, в Германия не се създава парламентарен омбудсман с обща компетентност. Същевременно, макар че такива комисии съществуват и развиват активна дейност и в провинциалните парламенти, в редица провинции в най-ново време (след обединението) се утвърждава и институцията регионален омбудсман. На много по-ранен етап по силата на поправките в Основния закон, внесени по повод присъединяването на страната към НАТО, и чрез нормативната основа на последвал специализиран

закон, в Германия е въведен специален пълномощник на Бундестага по въпросите на отбраната като помощен орган при упражняване на парламентарния контрол по отбраната и сигурността. Назначаван от президента, след като е получил подкрепата на повече от половината членове на Бундестага при тайно гласуване, военният омбудсман има статут на федерален министър, може да бъде сезиран от всеки войник, но да действа и по своя инициатива, по указание на Бундестага или на Комисията по отбраната. В Норвегия, където отдавна вече е утвърдена институцията на парламентарния омбудсман, той се предхожда от специализиран военен омбудсман, който продължава успешно да действа.

От гледна точка на разширяването на сферата на контролна дейност на парламентарния омбудсман трябва да се отбележи и развитието на институцията в Гърция. Тя е въведена първоначално през 1998 г., но през 2001 г. получава конституционен статут и едновременно с това – разширени правомощия: освен класическата подконтролна сфера на държавната администрация, омбудсманът наблюдава спазването на човешките права и от всички компании с публичен характер, в т.ч. и от търговски дружества, които са собственост на държавата или се управляват от нея; специални правомощия в сферата на опазване на околната среда, на защита правата на децата, на малцинствата и т.н.

Второ – институцията в сложностъставните държави.

Особености в организацията и дейността на институцията омбудсман се открояват във федеративно устроените държави или в държавите със силни автономни единици. В част от тях наред с общонационалната институция действат и регионални такива, а в други – само регионални. Така например, наред с национален народен защитник, в автономните области на Испания действат регионални народни защитници. Тяхната контролна функция следва децентрализираната компетентност на държавните органи, т.е. омбудсманът прави проверки по нарушени човешки права единствено в административните структури, които действат в сферата на предоставената на автономната област компетентност. Доколкото при това структуриране на две равнища на институцията омбудсман са възможни конфликти, арбитражната функция е възложена нормативно на Конституционния съд. В отделни провинции на Австрия също има провинциални омбудсмани, които работят паралелно с националната институция. В Италия липсва национален омбудсман, но в редица райони (Ломбардия, Тоскана, Емилия-Романа, отскоро в общината на град Милано и т.н.), действат регионални омбудсмани, които избират национален координатор. В Швейцария е възприета практиката на регионални (кантонални) омбудсмани. Подобна е ситуацията и в Германия, където има омбудсмани само в отделни провинции.

В Обединеното кралство е възприет груг подход. От общата компетентност на парламентарния пълномощник за администрацията на държавата са изключени административните ведомства и институции на Северна Ирландия, след като от 1969 г. действа институция с функциите на парламентарен омбудсман и комисар по жалбите на Северна Ирландия.

Асиметричната федеративна структура на Босна и Херцеговина, както и най-новото изграждане на институциите в тази държава, предопределят и структурирането на институцията омбудсман. Тази институция първоначално не е изборна, а е въведена чрез Дейтънското споразумение и назначена от ОССЕ. Едва по-късно се стига до избор на омбудсман от парламента. От друга страна, омбудсмани действат и в двете съставни части – Федерация Босна и Херцеговина (Сараево) и Република Српска (Баня Лука). На общодържавно равнище в Босна и Херцеговина е изградена Камара за човешките права, съставена от Дума за човешките права и Омбудсман за човешките права.

По линия на автономността и на въвеждането “отвън”, омбудсман действа и в областта Косово, която няма статут на суверенна държава. Омбудсманът за човешките права в Косово е въведен чрез регламент на Генералния секретар на ООН и действа с подкрепата на мисиите на ООН и на ОССЕ.

При общата оценка за изграждането и действието на институцията във федеративно устроените държави прави впечатление, че в такива нови държавни образувания, които са резултат на тежки военни конфликти с масови нарушения на човешките права, институцията омбудсман до известна степен предхожда окончателното структуриране на държавата, а може би и предопределя бъдещото устройство.

Трето – особености при средствата за въздействие.

Особености се очертават и във връзка с методите за въздействие на институцията омбудсман при констатирани нарушения на човешките права. В това отношение е видима еволюцията във функционирането на институцията. При раждането ѝ в Швеция, когато контролът обхваща и съдебната власт, омбудсманът може в определени случаи да се включи и в съдебен процес, като поддържа обвинението по констатирани в хода на проверките престъпни нарушения на човешки права. Постепенно и като обхват, и като метод на действие тази възможност отмира. Отзвукът от нея се трансформира в различни форми, в т.ч. в правото да се обосновават законодателни промени и да се сезира Конституционния съд.

На настоящия етап като цяло средствата и методите за отстраняване на констатираните от омбудсмана нарушения на правата вече изглеждат универсални, но има и редица модификации – едни от които с корени в миналото

и най-вероятно без бъдеще, а други – с изгледи да се приложат повсеместно в перспектива.

Развитието на институцията от квазисъдебна и особена юрисдикция със силни санкциониращи права в посредническа, примиряваща конфликти, отстраняваща нарушения чрез препоръки и публичност, предопределя и основните средства за въздействие. Това са:

а) обосновани препоръки до съответните институции за отстраняване на недостатъци и нарушения в дейността им ;

б) информирание и препоръки до висшестоящите административни институции;

в) публична критична оценка; информирание на медиите за посъщественияте констатации с цел да се потърси обществена подкрепа и въздействие;

г) при констатиране на престъпно действие или груба и системна злоупотреба с правомощия - предложения до компетентните органи за конкретно санкциониране (например, временно спиране или отнемане на лиценз за гадена дейност);

д) самостоятелно решение за санкция от страна на омбудсмана (глоба до 1 000 крони в Швеция);

е) годишни отчети пред парламента при различен род законодателни изисквания, както и специални доклади по определени случаи или поводи;

ж) предложения до Върховния съд за осигуряване на еднаквото и точно прилагане на закона, обосновани по линия на проверките на омбудсмана (Полша);

з) възможност гадено нарушение с престъпен характер да се отнесе до гържавното обвинение или да се иницира наказателно преследване (Швеция, Финландия);

и) предприемане на действия по посредничество, с цел да се възстанови нарушеното доверие между граждани и администрация (Франция, Гърция и др.);

к) отнасяне на констатации за нарушени конституционни права на гражданите до Конституционния съд и дори предоставено по конституционен път право на парламентарния омбудсман да сезира Конституционния съд относно констатирани противоречия на нормативни актове с Конституцията (Австрия, Испания, Словения и др.).

Четвърто – особености при специализацията на омбудсманите.

В сферата на специализацията на омбудсманите като компетентност също е налице определена еволюция. Най-рано възниква парламентарният омбудсман като изборна, **еднолична институция с обща компетентност**. Разширяването на обхвата на контролната дейност и развитието на доверието на гражданите към институцията мотивира увеличаването на броя на лицата, натоварени с тази функция. Това увеличаване се движи по различни линии: в някои страни се налага практиката на избиране на повече от едно лице, в други – назначаването на заместници, в трети – изборът на омбудсмани със специализирана компетентност. При цялото това многообразие обаче тя винаги остава личностна институция.

По-редки са случаите, особено в най-ново време, на избиране на един единствен омбудсман (Словения) с обща компетентност за всеобхватен контрол върху спазването на човешките права. Сходен е и възприетият в България вариант за избор на един парламентарен омбудсман с обща компетентност и на негов заместник. Разновидност на това решение е изборният “адвокат на народа” в Албания.

Към **множествен вариант** се развива шведският омбудсман, като понастоящем действат четирима парламентарни омбудсмани (един от които – главен, а двама от тях – задължително жени), при изрично нормативно изискване за висше юридическо образование като съответстващо на функцията по контрола за спазване на човешките права. Литва също възприема този вариант, избирайки петима омбудсмани с вътрешно разпределение на сферите на дейност (двама за разследване на държавните служители, един от които – за служителите в армията, и трима – за контрол по спазване на правата от страна на местната администрация).

В хода на изложението вече бяха очертани **различни видове специализация**: по равните възможности, по правата на военните, срещу етническата дискриминация, по правата на потребителите, по свободата на конкуренцията, по правата на децата, по дейността на местната администрация и пр. Натоварването на парламентарния омбудсман (омбудсмани) с нови и нови сфери на контрол по същество очертава зоните на нарушаване на човешките права и нерешените проблеми в структурирането, ефективното действие и другите форми на контрол върху държавната администрация.

В някои държави вече действат друг род контролни механизми, което не налага въвеждането на специализирани омбудсмани. Във Великобритания преди повече от 20 години по инициатива на тогавашното лейбъристко правителство беше създадена Комисия за равните възможности, която, наред с проучването на жалби за нарушени права на жените, се явяваше и в съда като

обществен защитник по тази материя. В България, при цялата дискуссионност на това решение, законодателно е уредено създаването на Комисия за защита от дискриминация.

Независимо от специфичните условия във всяка страна, заслужават внимание и **имат перспектива поне няколко специализирани омбудсмани**, независимо дали са в рамките на националната институция или се създават извън нея.

а) Омбудсманът за равните възможности. Развита най-напред и най-вече в скандинавските страни, тази специализация търси допълнителни гаранции за отдавна вече възприетия в демократичните държави принцип за равенството на двата пола във всички сфери на държавния и обществения живот. Тя е отговор и на преценката, че по силата както на историческа традиция, така и на незрялост на днешната политическа култура, в тази сфера продължават нарушенията на човешките права, не е преодоляна дискриминацията по пол нито в областта на трудовоправните отношения, нито в обществения живот и в политиката. И сигурно не е случайно обстоятелството, че именно скандинавските страни постигнаха гигантски напредък в областта на равнопоставеността на половете, без това да ги мотивира да снемат от омбудсмана тази отговорност. В същото време в т.нар. “нови демокрации” , натоварени с много повече исторически и патриархални настроения и предразсъдъци, процъфтява илюзията, че няма такъв проблем, тъй като свободните и демократични избори гарантират пълноценното представителство на волята и интересите на жените чрез “силния пол”.

б) Омбудсманът за правата на децата. Специалният фокус върху правата на децата е мотивиран както от целенасочените актове на най-влиятелни международни организации, така и от ужасяващите и масови нарушения на правата на децата, т.е. на бъдещето на човечеството. Този проблем има особена острота в най-бедните страни. Но за съжаление, той се оказва със застрашителни размери и в редица страни в преход. Някои от тях, повлияни от опита на развити страни и от собствената оценка за ситуацията, приеха специализирани закони за защита на правата на децата (между тях е и нашата страна). Но въпреки законодателната уредба и създадените въз основа на нея специализирани административни структури, остава открит въпросът за ефективните гаранции за защита на детските права. В този смисъл избирането на специализиран омбудсман по правата на децата е една доказана възможност. Само като пример заслужава да се посочи, че според специализираното законодателство за дейността на омбудсмана в Гърция е допуснато проучване и на физически и юридически лица от частния сектор единствено в случаите на нарушени права на деца. И пак в Гърция защитата на правата на децата е възложена на първия заместник на парламентарния омбудсман. Показателно е, че такава специализация е утвърдена и на равнище регионални омбудсмани – в испанската автономна област Каталуния например, от години в рамките на

институцията народен защитник съществува отделен защитник на правата на децата.

в) Военният омбудсман. Вече беше посочено, че в специфични условия и по различни времена в някои страни (Швеция, Норвегия, Германия, Чехия и др.) се въвежда омбудсман със специализирана компетентност за контрол върху спазването на правата на военнослужещите. Наред с конкретните предпоставки и условия във всяка от тези страни биха могли да се изведат и общи проблеми, свързани със спецификата на военната служба и военните структури, със затворения характер на живота в армията и едновременно – с изключителното значение на отношението към хората (и на временна, и на постоянна военна служба), за националната сигурност и за бъдещето на младото поколение. В този смисъл би могло да се каже, че подобен специализиран омбудсман е особено наложителен за страните в преход, и във връзка с постепенното трансформиране на военната служба в професионална, и с оглед на все по-активното включване на части от армията в мироопазващи и мироподдържащи операции в конфликтни зони, по линия на ООН, НАТО и други организации, към които страните в преход се присъединяват.

г) Институция от рода на омбудсман на местно равнище. В по-ранни периоди, а в редица страни и до днес, парламентарният омбудсман упражнява контрол за спазване на човешките права и от страна на местната администрация. Чести са случаите на специализация на омбудсман на централно равнище по проблеми на местното самоуправление и местната администрация. Едновременно с това се утвърждава и друга тенденция: самите местни органи за самоуправление да избират съответно лице с компетентност по опазване правата на гражданите от евентуални злоупотреби на местната администрация, дори когато не съществува общонационална институция. По тази линия започна и се разви процесът в България - редица общини в периода 1998-2003 г. на основата главно на споразумения между граждански организации и местните власти и в рамките на различни пилотни проекти въведоха институции от рода на местния омбудсман. В този смисъл изборът и утвърждаването на местен омбудсман, макар и само в ограничен брой общини, по време изпревари законодателното решение и за парламентарния омбудсман, и за местните обществени посредници.

Приетият през 2003 г. Закон за омбудсмана не включи тази възможност, но легитимирането на местните обществени посредници се извърши чрез съответни промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация. В допълнителния член 21а е предвидена възможността общинският съвет да избира обществен посредник, очертана е основната му функция – да съдейства за спазване на правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация, предвидено е организацията и дейността на обществения посредник да се уреждат с правилник, приет от общинския съвет. И за избора, и

за освобождаването на общественя посредник се изисква квалифицирано мнозинство от 2/3 от общия брой на общинските съветници.

Остават обаче и много открити въпроси, още повече, че на този етап е гадана само възможността, т.е. институцията не е задължителна за всяка община. Главният проблем е за взаимоотношенията с парламентарния омбудсман и за евентуалното споделяне или разделяне на компетентността, още повече, когато става дума за избора на обществен посредник по преценка и едновременно – за универсален за всички общини проблем с опазването на човешките права в една унитарна по своето устройство държава.