

ОБОБЩЕНИЕ. ПРАВНА СЪЩНОСТ И ПЕРСПЕКТИВИ В РАЗВИТИЕТО НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН

1. Новите предизвикателства пред човешките права и защитните функции на омбудсмана

Появата на институцията омбудсман в зората на модерната държава и нейното възраждане, разпространение и утвърждаване през последните десетилетия на изминалите след началото двеста години, дават основание за заключението, че във всички исторически периоди омбудсманът носи отпечатъка на същността на политическата власт, свързан е с възплъщението на тази същност в принципите на политическата система. Такива обосновани още в навечерието на буржоазните революции основни начала като народния суверенитет, законността и конституционособразността в действията на всички държавни органи, обществени структури, физически и юридически лица имат непосредствена връзка с гаранциите за правата на човека.

От друга страна, цялата двувековна следреволюционна история е белязана от стремежа провъзгласените велики идеали за свобода, братство и равенство да се преведат на конституционен и законодателен език и да се съпроводят с политически, социални, институционални и правни гаранции за материализирането им в живота на хората. На практика този процес е безкраен, тъй като и най-развитата демократична система не е застрахована от нарушения на закона и от злоупотреба с властта или небрежно действие, които накърняват човешките права.

В преамбюла на новата Конституция на Република България правата на личността, нейното достойнство и сигурност са издигнати във "върховен принцип". А самата систематика на Конституцията, при която след глава първа "Основни начала" непосредствено следва главата, посветена на основните права и задължения на гражданите, показва конституционните приоритети и взаимовръзката между принципи и правно положение на човека.

Но освен обичайното и обяснимо постъпателно развитие на човечеството към всеобщност и конкретизация на провъзгласените в конституциите права, **има още нови и съществени обстоятелства, които поставят проблематиката в съвършено различен контекст.** Именно тези обстоятелства обуславят ролята и значението на институциите от рода на омбудсмана в комплекса от средства за защита на човешките права. Условно тези фактори или обстоятелства могат да се анализират **в няколко относително обособени сфери:**

Първо, в сферата на възникващите глобални предизвикателства пред човешките права, и **второ**, в сферата на специфичната среда на изграждане на държавността и най-вече – на утвърждаване на правозащитната функция на

гържавата и на специализираните органи за защита на правата и сигурността на гражданите в страните в преход.

Първо. Глобализацията е всеобхватен процес, който носи шансове, но и рискове за човешките права. В много отношения всяко свързано с глобалните процеси благо има и своя “отровен двойник”: релативирането на държавните граници и свободното движение на хора – опасности от масова трансгранична престъпност и терористични действия; всеобхватността на комуникациите – опасност от масова дезинформация; свръхконцентрацията на икономическа и финансова мощ в глобалните корпорации – обезсилване на националната гържава и на демократичните механизми за участие на гражданите в политическия процес; борбата срещу глобалния тероризъм – опасност от геополитически дисбаланс, от опити да се наложи нов световен ред в разрез с демократичните принципи на международното право, както и от превръщане на тероризма в своего рода “алиби” на масови ограничения на човешки права и свободи и пр.

В този контекст една институция като омбудсмана – и в рамките на гадена национална гържава, но и по линия на регионални или световни мрежи, може и трябва да постави нови ударения. Важно е да се отбележи в случая, че най-често отрицателните последици на глобализацията не се усещат пряко и непосредствено от самите граждани, че има нужда от по-обобщен поглед и задълбочено проникване в явленията. Нито “пробивите” в защитата на личните данни, нито масовата дезинформация, нито екологичната опасност, нито намалената ефективност на демократичните механизми могат да се усетят бързо, своевременно и непосредствено от гражданите. Във връзка с това като че ли именно в тази сфера излиза на преден план възможността на омбудсмана да прави проучвания по собствена инициатива и да поднася своите обобщения и предложения на компетентните органи, в т.ч. и за законодателно решаване.

Важно е и нещо друго. Ако класическите средства за правна защита на гражданите от рога на административния контрол и наказания, както и средствата на съдебната защита, се занимават с отделни, персонални казуси, омбудсманът разполага с несравнимата възможност да се включи в защитата на вече накарнени или застрашени масови права.

Второ. При приемане на новите си конституции след радикалната промяна, страните в преход заимстваха всички конституционни и законови постижения на развитите гържави в сферата на човешките права. Нещо повече, някои решения дори предхождаха приемането на конституционните актове. Така например в нашата страна, в съответствие с постигнато съгласие на «кръглата маса», още наследеното от социализма Народно събрание направи необходимата законодателна промяна, чрез която въведе правото на адвокатска защита във всички стадии на наказателното преследване, а не само в съдебния процес. Това решение беше израз на стремежа много бързо, едва ли не

за един ден да се «преобърнат» принципите на действие на правозащитните органи, като се постави ударението върху гаранциите за човешките права.

Днес е ясно, че таква преобръщане не може да стане бързо. Най-напред, след новото конституционно устройство на съдебната власт и новопровъзгласените принципи започна процес на изграждане на самите институции в цялата им сложност и многообразие. Паралелно законодателството трябваше да се приведе в съответствие с новите конституционни решения, което не протичаше бързо и гладко. Наред с това, политическата конфронтация проникна и в системата на съдебната власт, въплъти се в опити да се «овладе» третата власт политически, което в крайна сметка доведе до посегателства и върху безпристрастността, и върху ефективността в работата на съдебните органи.

Всичко това, в съчетание с високата цена и неподвижна продължителност на съдебната защита, възпира немалка част от гражданите от ползване на тази най-ефикасна защита на нарушените им права. Макар и най-ефикасна, съдебната защита изисква най-много време, усилия и средства, коства най-много неприятности на ищеца, в резултат на което, ако не става дума за сериозни престъпни посегателства, гражданите най-често не прибегват до нея. По този начин много от административните нарушения на правата на гражданите остават несанкционирани и това допълнително пречи на процеса на демократично реформиране на публичната администрация. Не е случайно, че в някои страни подаването на жалба до омбудсмана за едно или друго нарушение на човешко право не е съпроводено с изискването по същия въпрос да няма висящо съдебно производство, още по-малко – да са изчерпани съдебните средства за защита.

Трето. Вече беше споменато, че реформирането на публичната администрация и на системата на съдебната власт в страните в преход е първостепенна задача и една от най-съществените гаранции за ефективно управление в интерес на гражданите и за стриктно и еднакво приложение на законите по отношение на всеки. В същото време, по силата на нейната природа и начин на действие, публичната администрация крие най-много опасности за човешките права. Парадоксално, предвид на самото ѝ предназначение, но и съдебната власт, по силата на много от посочените по-горе обстоятелства, също нерядко се отклонява от принципите за равенство и справедливост при решаване на конкретните казуси.

Най-сериозната болест и на публичната администрация, и на съдебната власт в страните в преход продължава да бъде корупцията. Не може да се каже, че целенасочените усилия на множество неправителствени организации за анализ на причините, формите на проявление и за обосноваване на средства за преодоляване на корупцията са останали без никакъв ефект. В годишния доклад на антикорупционната инициатива *Коалиция 2000* за състоянието на корупцията

в основните сържавни институции през 2003 г. се отбелязва запазване на равнището на корупцията, която продължава да бъде сред най-болезнените проблеми за българското общество. По международни сравнителни данни, отразени в индекса на Трансперънси Интернешънъл за 2003 г., България заема 54 място. В обществото е затвърдено убеждението, че фактически има безнаказаност на корупционните престъпления, като те се свързват със слабата ефективност или бездействието на правораздавателните и правоохранителните органи. Широко дискутиран е фактът, че самата съдебна власт е засегната от корупцията, което компрометира идеята за справедливост, демокрация и правова сържава.

Показателно за състоянието на администрацията е равнището на реално осъществените корупционни сделки от населението за отчетния период. Последниците за гражданите от тези сделки, както се отбелязва в годишния доклад за 2003 г., са няколко. Първо, използването на корупционни сделки ги поставя в неравностойно положение (даващите подкупи в по-голяма степен се облагодетелстват от обществените услуги). Второ, съществуването на достатъчно голям брой корупционни сделки предизвиква интерес у някои служители да "произведат" ситуации, при които даването на подкуп да става "необходимо" или да се "подразбира", като по този начин създават пазар на своите "услуги". Трето, с течение на времето критериите за вземане на решения в различни звена на администрацията започват да се деформират.

Този комплекс от обстоятелства с разнообразен характер мотивира **заключението за своегo рода компенсаторен характер на институцията омбудсман в системата от средства за защита на конституционните права на гражданите.** При недвусмислената оценка за определена недостатъчност в ефективността на правозащитните органи, институцията омбудсман не дублира, а допълва и до голяма степен компенсира, дава на гражданите един утвърден, допълнителен инструмент за защита, или по-скоро самозащита. Понятието "самозащита" съвсем не е случайно, като се има предвид, че корените на институцията, макар и лежащи в отдалеченото минало, и тогава, и днес са парламентарни, т. е. те са продължение и въплъщение на представителната форма на осъществяване на народния суверенитет.