

ОБОБЩЕНИЕ НА ДИСКУСИЯТА¹

Международната конференция *“Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа”*, организирана съвместно от Центъра за изследване на демокрацията и Фондация *“Фридрих Еберт”* имаше за цел да представи и подпомогне процеса на създаване и утвърждаване на институцията омбудсман в страните от Югоизточна Европа, да стимулира сътрудничеството между тези институции, както и обмяната на информация и опит.

Сред изтъкнатите гости на конференцията бяха парламентарният омбудсман на Швеция, националният омбудсман на Гърция, федералните омбудсмани на Белгия, представител на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа, както и омбудсмани или техни представители от почти всички страни от Югоизточна Европа (Македония, Албания, Босна и Херцеговина, Словения, Хърватия, Сърбия, Черна гора, Косово). От българска страна в конференцията взеха участие експерти и представители на институции и организации, ангажирани активно в процеса на въвеждане на институцията омбудсман в България.

В хода на конференцията доклади изнесоха парламентарният омбудсман на Швеция **Керстин Андре**, националният омбудсман на Гърция **проф. Никифорос Диамандурос**, представителят на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа **Фернандо Мора** и федералните омбудсмани на Белгия **g-р Херман Вутс** и **Пиер-Ив Монет**. Опитът на страните от Югоизточна Европа беше представен от **Бранко Наумовски**, омбудсман на Македония, **Мимоза Скендерай**, експерт международни връзки в службата на омбудсмана на Албания, **Бранка Рагуш**, омбудсман на Федерация Босна и Херцеговина (Сараево) в рамките на Босна и Херцеговина, **Златко Куленович**, омбудсман на Република Сръбска (Баня Лука) в рамките на Босна и Херцеговина, **Йерней Ровшек**, заместник-омбудсман на Словения, **Анте Кларич**, омбудсман на Хърватия, **Севдалин Божиков**, заместник-министър на правосъдието на България, **Мехо Омерович**, народен представител, председател на Комисията по междуетнически въпроси, Сърбия, **Славен Лекич**, директор на Центъра за насърчаване на участието на гражданите в местното самоуправление, Черна гора, и **Хилми Джашари**, омбудсман (директор на разследванията), Косово.

В изнесените доклади, както и в хода на дискусиите, се очертаха следните основни проблеми, свързани със създаването, организацията на дейността и функционирането на институцията:

- практически и правни аспекти на създаването и развитието на институцията омбудсман в страните от Югоизточна Европа;
- характерни особености на институцията омбудсман в страните в преход;

¹ Пълният стенографски запис на дискусиата на български език се намира в Интернет на адрес: ["http://www.csd.bg/law/download/Stenograma.zip"](http://www.csd.bg/law/download/Stenograma.zip)

- функции и правомощия на омбудсмана;
- основни принципи в дейността на институцията;
- финансиране и организация на дейността на институцията;
- отношения на омбудсмана с другите институции;
- отношения на омбудсмана с гражданите и медиите;
- международно сътрудничество между омбудсманите.

Създаване и развитие на институцията омбудсман в страните от Югоизточна Европа – практически и правни аспекти

Исторически са познати два основни законодателни подхода при въвеждането на институцията омбудсман. Най-често институцията се **предвижда в Конституцията** на съответната държава и в последствие се приема детайлизирана законова уредба. Втората възможност е създаването на омбудсмана **само със специален закон** без този закон да се основава на изричен текст в Конституцията. При този подход остава откритата възможността основните текстове на закона да се инкорпорират в Конституцията на един по-късен етап от развитието на институцията, след като тя вече е започнала да осъществява своята дейност въз основа на разпоредбите на специалния закон.

В повечето страни е възприет първият подход и институцията е въведена с изрични конституционни текстове. От страните в Европейския съюз само в Белгия и Франция омбудсманът не е предвиден в Конституцията. Що се отнася до Югоизточна Европа омбудсманът е предвиден в конституциите на Македония, Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Румъния и др.

В повечето страни от Югоизточна Европа институцията омбудсман се създава за първи път в периода на преход към демократично общество. В **Словения** тя е създадена още през 1991 г. на базата на опита, натрупан от работата на съществувалия по това време Съвет за човешките права и основните свободи. В **Хърватия** създаването на институцията омбудсман е предвидено в Конституцията от 1990 г., а две години по-късно – през 1992 г. – парламентът приема *Закон за омбудсмана* и избира първия хърватски омбудсман. В Конституцията на **Македония** от 1991 г. с изричен текст е уредено създаването на тази институция. Едва 6 години по-късно – през 1997 г. парламентът приема *Закон за омбудсмана*, а институцията започва да работи през март 1998 г., когато са осигурени необходимите кадрови, материално-технически и други условия за нейното функциониране. Най-скоро институцията е създадена в **Албания** – през февруари 2000 г. като и там тя е конституционно закрепена.

В **Босна и Херцеговина** институцията омбудсман е създадена както на равнище държавата Босна и Херцеговина, така и в рамките на нейните две съставни части – Федерация Босна и Херцеговина (Сараево) и Република Сръбска (Баня Лука). На общодържавно равнище в Босна и Херцеговина съществува Камара за човешките права, съставена от Дума за човешките права и

Омбудсман за човешките права. На равнище съставни части във Федерация Босна и Херцеговина още през март 1994 г., непосредствено след подписването на Дейтънското споразумение и приемането на Конституцията на федерацията, е създадена институцията омбудсман. Първите омбудсмани са назначени от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), а следващите са избрани от парламента на федерацията. В Република Сръбска *Закон за омбудсмана* е приет през февруари 2000 г. и институцията започва да работи на практика през ноември същата година. В началото функциите временно се изпълняват от три лица, назначени от Омбудсмана за човешките права на Босна и Херцеговина. Първите постоянни омбудсмани на Република Сръбска са избрани от парламента на 25 април 2002 г. за период от 5 години.

Институцията омбудсман е създадена и в **Косово** с регламент на Генералния секретар на Организацията на обединените нации от 30 юни 2000 г. Създаването и започването на дейността на тази институция става възможно благодарение на подкрепата на мисиите на Организацията на обединените нации и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа.

Сред страните в Югоизточна Европа институцията омбудсман не е установена единствено в България и Съюзна република Югославия.

В **България** в началото на юни 2002 г. парламента прие на първо четене три различни законопроекта за омбудсмана, въз основа на които работна група към Парламентарната комисия по човешките права и вероизповеданията започна изготвянето на обединен вариант, който да бъде представен на Народно събрание за гласуване на второ четене.²

В **Съюзна република Югославия** установяването на институцията омбудсман се определя като един от приоритетите на страната в рамките на участието ѝ в Пакта за стабилност за Югоизточна Европа и една от предпоставките за пълноправно членство в Съвета на Европа. В **Сърбия** има разработен *Законопроект за народния адвокат*, подготвен и внесен в Парламента от правителството. *Законопроект за омбудсмана* е изготвен и в **Черна гора** и е представен за становище в Съвета на Европа. По мнението на *Мехо Омерович*, народен представител в сръбския парламент и председател на парламентарната Комисията по междуетнически въпроси, създаването на институцията в Съюзна република Югославия, съответно в Сърбия и в Черна гора, е затруднено от нерешените конституционни взаимоотношения между тях и неясното бъдеще на самата федерална държава.

По отношение на съществуващите законодателни подходи при въвеждането на институцията омбудсман бяха изказани различни мнения. Омбудсманът на Хърватия *Анте Кларич* посочи, че въпросът за омбудсмана

² Смесената работна група приключи своята работа в средата на месец юли и изготвеният обединен вариант беше предоставен на вниманието на народните представители за нови предложения. В началото на месец септември Комисията започна обсъждането на постъпилите предложения и подготовката на окончателния вариант на проекта, който да бъде внесен за второ четене в пленарна зала.

трябва да бъде уреден в Конституцията, защото това е единственият начин да се осигури стабилност на тази институция. Според него, тъй като омбудсманът представлява институция на парламента и от името на парламента наблюдава дейността на изпълнителната власт в държавата, то и самият закон за омбудсмана е един органичен закон, чиито предпоставки трябва да бъдат регламентирани в Конституцията.

Заместник-омбудсманът на Словения *Йерней Ровшек* подкрепи становището на своя колега от Хърватия и отбеляза, че в Конституцията като един дългосрочен и постоянен закон следва да се съдържат разпоредби за омбудсмана. Така според него се създава по-голяма стабилност и трайност на институцията, защото винаги е по-лесно да се промени отделен закон, отколкото да се направи промяна в Конституцията. Това становище беше подкрепено и от проф. *Никифорос Диамандурос*, според когото конституционното закрепване на институцията представлява една допълнителна гаранция за нейната независимост. Според *Йерней Ровшек* липсата на конституционна разпоредба не е пречка за успешно създаване на институцията омбудсман и само със специален закон, защото неговото съществуване не засяга принципа за разделението на властите.

По отношение на самия специален закон за омбудсмана и материята, която той следва да урежда, също бяха изказани различни становища. Според *Бранко Наумовски* в страните в преход законовата регламентация трябва да е по-точна и детайлна, особено що се отнася до правомощията на омбудсмана. Така например, ако правото на омбудсмана на достъп до информация не е уредено прецизно, съответните държавни органи могат да му откажат достъп до информация и това може да възпрепятства ефективно изпълнение на неговите функции. *Бранко Наумовски* сподели, че в Македония недостатъчно прецизното дефиниране на някои разпоредби на *Закона за омбудсмана*, дължащо се на твърде бързото му приемане, е довело до слабости в дейността на институцията. Поради това в момента в Македония се работи по изменения в закона, които да отстранят съществуващите пропуски и да създадат сигурни и силни гаранции за независима и самостоятелна работа на омбудсмана.

Значението на прецизната и конкретната законова уредба на омбудсмана беше подчертано и от доц. *Снежана Начева*, преподавател в Юридическия факултет на Софийския университет "Св. Климент Охридски" и член на Съвета по законодателство към Народното събрание. Според нея отсъствието на такава уредба, особено в страните в преход, в които липсва необходимата обществена нагласа и готовност и в които институцията от този тип се създава за първи път, би довело до трудности при изясняването на взаимоотношенията между омбудсмана и класическите държавни органи.

По-различно становище застъпи *Йерней Ровшек*, за когото основната задача на закона е да гарантира независимостта на институцията, нейната финансова самостоятелност и упражняването на възложените ѝ правомощия. Извън тези разпоредби законът би следвало да бъде по-общ с цел да не ограничава

омбудсмана при осъществяване на неговата дейност. *Йерней Ровшек* посочи като пример словенския закон, в който процедурите за разследване са прекалено подробно регламентирани и това е наложило омбудсманът да въведе съкратени процедури за разследване, които не са предвидени в закона.

Становището на *Йерней Ровшек* беше подкрепено от омбудсманите на Федерация Босна и Херцеговина *Бранка Рагуш* и на Гърция *проф. Никифорос Диамандурос*. Според *Бранка Рагуш* омбудсманът не трябва да бъде обременяван от формализъм и строги правила и една от неговите отличителни черти трябва да бъде гъвкавост. *Проф. Диамандурос* от своя страна посочи, че задачата на законодателя е да намери “златната среда”, като създаде такива правила, които от една страна да бъдат достатъчно подробни, за да може омбудсманът ефективно да осъществява своята дейност, но от друга страна да не го ограничават, да не го превръщат в “инструмент, лишен от гъвкавост”.

Характерни особености на институцията омбудсман в страните в преход

Обща отличителна черта на институцията омбудсман е, че по своя замисъл това е демократична институция, която се основава на признаването на основните права на гражданите и на принципа на върховенството на закона. Съществуването и успешното функциониране на омбудсмана все повече се възприема като ключов механизъм за развитие на доброто управление.

В редица доклади беше подчертано, че институциите омбудсман, създадени в страните в преход, играят важна роля в процеса на демократизация и закрилата на човешките права. Много от новосъздадените институции не само в Европа, но и в други части на света, отбелязват значителен успех в тази насока въпреки сравнително краткия период на функциониране.

Според *Керстин Андре*, парламентарен омбудсман на Швеция, традиционното виждане, че омбудсманът може да действа ефективно само при благоприятните условия на установена демократична система на държавно управление и признаване на върховенството на закона от държавните служители, в последните години се сблъсква с опита на страните в преход, които въвеждат такава институция. В тези страни институцията на омбудсмана се сблъсква с проблеми, характерни предимно за новите демокрации, като случаи на сериозни нарушения на човешките права, повече или по-малко разпространена корупция, лошо отношение на администрацията към гражданите. Ето защо съществуването на омбудсман в тези страни е особено важно, за да бъдат в най-пълна степен защитени правата на индивидите.

Тя очерта три основни насоки, в които омбудсманите в страните в преход могат да играят значителна роля в процеса на смяна на формата на държавно управление: първо, приемане на адекватно законодателство; второ, въвеждане на адекватни институции и ведомства; и на трето място, промяна в самата практическа дейност на тези институции. Специално внимание

шведският омбудсман отдели на ролята на омбудсмана като фактор за промяна на отношението на държавните органи към гражданите, не на последно място и поради факта на самото съществуване на институция, която наблюдава тяхната дейност.

Според *Керстин Андре* ролята на омбудсмана в страни, където се осъществява преход към върховенството на закона, е дори по-важна, защото омбудсманът в една страна в преход може да свърши повече работа за разширяване и укрепване на демокрацията, установяване на нередностите в дейността на държавните институции, подобряване на защитата на човешките права и увеличаване на отговорностите на различните ведомства в рамките на държавната администрация.

Федералният омбудсман на Белгия *д-р Херман Вутс* изложи виждането си, че установяването на институцията омбудсман в страните в преход е улеснено от обстоятелството, че това се извършва в процеса на изграждане на новото държавно устройство, поради което тези страни не се сблъскват с консервативния и бюрократичен подход, характерен за старите демокрации при въвеждане на нови институции.

За разлика от *д-р Вутс* омбудсманът на Македония *Бранко Наумовски* посочи като основна трудност пред омбудсманите в страните от Югоизточна Европа именно обстоятелството, че те осъществяват своята дейност в условията на преход към друга политическа система. В условията на бавно провеждащи се структурни реформи, неадекватно законодателство и несъгласувани с международните актове законови разпоредби, както и все още неизградени отношения на комуникация между администрацията и гражданите, омбудсманът чрез своето влияние, чрез своите отчети, чрез раздвижването на обществеността и медиите, може в голяма степен да допринесе за съществени промени в съществуващата система, особено в частта, която се отнася до зачитане и свободно упражняване на човешките права.

Функции и правомощия на омбудсмана

В различните държави институцията омбудсман се въвежда в различни форми и разновидности – **класически омбудсман** в скандинавските държави, Полша и Холандия, **народен защитник** в Испания и страните от Латинска Америка, **медиатор (посредник)** във Франция и френско говорящите страни, **комисар по човешките права** в Унгария и т.н.

Проф. Никифорос Диамандурос подчерта съществуването на два основни вида омбудсман в зависимост от това дали акцентът в тяхната дейност се поставя върху контрола на администрацията или върху защитата на човешките права. Съгласно това виждане исторически класическият омбудсман не е бил създаден с цел защита на човешките права, а по-скоро с цел осъществяване на контрол върху дейността на администрацията, за да не се допускат злоупотребни в отношенията ѝ с гражданите. Според *проф. Диамандурос*

конкретната форма на институцията омбудсман и нейното наименование в отделните държави зависи до голяма степен от политическата история на тези държави, и “колкото по-травмираща е била тяхната история, толкова повече омбудсманът има функции на защитник на човешките права”. Така в развитите демокрации се използват по-неутрални термини, основани на понятието за посредничество, като шведския термин омбудсман и френския медиатор (посредник). Обратно, в държави с бурна политическа история, в които гражданинът не винаги е бил напълно защитен спрямо държавата, институцията се нарича най-често народен защитник. Такъв е случаят с Испания и страните от Латинска Америка. В Гърция институцията се нарича защитник на гражданите, в Португалия – гарант за справедливостта.

Според проф. Диамандурос в повечето постсоциалистически страни се наблюдава тенденция понятието човешки права да се включва в самото наименование на институцията с цел да се подчертае необходимостта от тяхното гарантиране. Той формулира три основни функции, които омбудсманът може да изпълнява. На първо място омбудсманът може да служи като инструмент за външен контрол върху администрацията. Контролът е свързан с установяване на извършени от администрацията нарушения и изготвяне на препоръки за тяхното отстраняване. Втората основна функция на омбудсмана е посредничеството, изразяващо се в установяване на диалог между гражданите и администрацията с цел намиране на взаимно приемливо и за двете страни решение. Третата основна функция на омбудсмана е свързана с даването на предложения за реформиране и подобряване работата на администрацията.

Докладчиците от Югоизточна Европа посочиха, че в законодателството на страните от този регион основната функция на омбудсмана е дефинирана по сходен начин, като акцентът е поставен върху защитата на човешките права срещу нарушения от страна на държавната администрация. Така е определена функцията на омбудсмана в законодателството на Албания, Федерация Босна и Херцеговина, Македония, Хърватия.

Хърватският омбудсман *Анте Кларич* посочи като специфична задача на омбудсманите в страните в преход създаването на доверие между гражданите и публичната администрация. Това становище беше подкрепено и от *Керстин Андре*, според която една от целите на критиката, която омбудсманът отправя по отношение на пропуските в дейността на администрацията, е именно запазване и поддържане на доверието на гражданите в административната система.

Сред основните въпроси, дискутирани на конференцията беше въпросът за **правомощията на омбудсмана**. Като най-важно беше посочено правомощието за **извършване на разследвания**. Шведският парламентарен омбудсман *Керстин Андре* го определи като ключова предпоставка за успешното изпълнение на всички функции на омбудсмана. Поради това от особено значение е омбудсманът да има право да извършва разследвания както по подадени до него жалби и оплаквания, така и по своя собствена инициатива.

Практиката в повечето страни сочи, че в преобладаващия брой случаи омбудсманът провежда своите разследвания и проверки въз основа на подадени до него оплаквания. Това налага, според заместник-омбудсмана на Албания *Йорго Драги*, да бъде осигурен максимално широк достъп до институцията за всички лица, чиито права са накърнени от административните органи. Заместник-министърът на правосъдието на България *Севдалин Божиков* обърна внимание, че една от гаранциите за достъпността на институцията е предвиждането на максимално опростени и безплатни процедури за подаване на оплаквания до омбудсмана.

Омбудсманите на територията на Федерация Босна и Херцеговина разполагат с едно допълнително правомощие във връзка с провеждането на разследвания. Ако един административен орган във Федерацията възнамерява да изпълни свое решение, което според омбудсмана ще причини непоправими щети, омбудсманът може да поиска отлагане на изпълнението му за срок до 10 дни, в който срок да провери случая и да установи причината за това решение.

Ефективното провеждане на разследванията на омбудсмана зависи до голяма степен от съдействието на проверяваните от него държавни органи и правото му на **достъп до информация**. В Швеция например държавните ведомства и служителите в тях са задължени по закон да предоставят на омбудсмана информацията, която му е необходима, като неизпълнението на това задължение е нарушение, за което омбудсманът има право да налага глоби. В повечето страни от Югоизточна Европа също е предвидено подобно задължение, макар и не навсякъде на омбудсмана да е предоставено правото да налага наказания. В Република Сръбска например, при неизпълнение на задължението за съдействие на омбудсмана последният информира висшестоящия служител за допуснатото нарушение, но ако случаят е по-тежък омбудсманът може да иницира дисциплинарно или съдебно производство.

Правото на омбудсмана на достъп до информация в повечето страни от региона включва и достъп до поверителна информация, например информация, представляваща държавна тайна, като в тези случаи за омбудсмана е предвидено задължение да не разгласява получените данни.

Друго характерно правомощие на омбудсмана е **да отправя предложения и препоръки** до наблюдаваните органи за отстраняване на допуснати нарушения. Те нямат задължителен характер и омбудсманът не може да принуди органа, до който те са отправени, да ги изпълни. При неизпълнение на отправените препоръки и предложения обаче, омбудсманът уведомява парламента чрез включване на случая в годишния доклад или изготвяне на специален доклад. В някои страни като Албания и Федерация Босна и Херцеговина например, е предвидена и възможността омбудсманът да уведоми висшестоящия административен орган или съответния министър за неизпълнението на отправените от него предложения и препоръки.

Що се отнася до правото омбудсманът да налага **санкции**, *Пиер-Ив Монет* посочи, че това е преди всичко институция, която въздейства със своя

авторитет и влияние и не може да има санкционни правомощия. *Проф. Диамандурос* също подкрепи това становище и посочи, че единствените страни, в които омбудсманът разполага със санкционни правомощия, са Уганда и Шри Ланка. Във всички останали държави омбудсманите разчитат преди всичко на своя морал и авторитет. *Керстин Андге* посочи, че в Швеция на омбудсманите е гадено правото да предлагат дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарни наказания, включително за уволнение на държавни служители. Въпреки това тяхната основна задача остава не налагането на наказания, а преди всичко гарантиране на правомерността в действията на държавната администрация, т.е. "тяхната просветителска функция е много по-важна от репресиращата".

Един от важните въпроси, свързани с правомощията на омбудсмана, е възможността омбудсманът да поиска от администрацията да обезщети гражданите, чиито права са били накърнени. В тази връзка заместник-омбудсманът на Албания *Йорго Драми* посочи, че в Албания омбудсманът може да прави предложение до съответното ведомство или институция за обезщетяване на определен гражданин при установен случай на нарушаване на неговите права, или да поиска от институцията да се извини за действията, от които за гражданина са настъпили вреди. *Проф. Никифорос Диамандурос* подкрепи принципната възможност омбудсманът да предлага на администрацията да обезщети гражданина за нарушените му права, но изрично подчерта, че доколкото омбудсманът не може да налага санкции, това негово правомощие следва да се ограничи единствено до отправянето на предложение и до полагане на усилия администрацията да бъде убедена в необходимостта от такова обезщетение.

Различни бяха мненията на участниците по въпроса за даване на омбудсманите **специални правомощия да контролират приложението на законодателството за достъп до информация**. Според *Бранка Рагуш*, в Босна и Херцеговина тази практика дава положителни резултати от гледна точка на повишаване на прозрачността в работата на държавните органи. *Йерней Ровшек* обаче защити тезата, че контролът в тази материя трябва да се осъществява от съдилищата, тъй като едно такова решение би довело до неоправдано претоварване на омбудсмана.

Различна е практиката и по отношение на **защитата на личните данни**. Съществуват държави, като Ирландия например, в които омбудсманите осъществяват специализиран контрол върху защитата на личните данни. В Унгария един от омбудсманите се занимава само със защитата на личните данни и достъпа до информацията, предоставяна от администрацията. Според *проф. Никифорос Диамандурос* подобно решение е удачно за страни със силни традиции в правовата държава, където оплакванията от страна на гражданите не са толкова голям брой. Ако омбудсманът в страните в преход поеме тази допълнителна функция, той ще бъде изправен пред многократно по-голям брой оплаквания и това може да се отрази на ефективността на неговата дейност. Това становище беше подкрепено от *Йерней Ровшек*, който посочи за пример

Словения, където защитата на личните данни е в компетентността на специализирана инспекция за защита на личните данни, чиято дейност обаче омбудсманът може да наблюдава.

В много страни от Югоизточна Европа омбудсманът разполага със **специфични правомощия, насочени към усъвършенстване на законодателството**, като **даване на становища и препоръки по проектозаконали** или **сезиране на Конституционния съд** за противоконституционност на законите. Така например в Албания, когато общественят защитник установи, че причината за нарушаване на правата е в самото съдържание на нормативната уредба, а не в нейното приложение, той има право да направи препоръки за изменение и допълнение на съответното законодателство, включително на подзаконовите актове на администрацията, както и да поиска от Конституционния съд отмяна на подобни актове. Омбудсманите във Федерация Босна и Херцеговина и в Република Сръбска могат да сезират Конституционния съд на Босна и Херцеговина, когато е засегнат обществен интерес. Право да атакува противоконституционни разпоредби пред Конституционния съд има и омбудсманът на Словения. Омбудсманът в Косово може да дава становище по хармонизацията на вътрешното право с признатите и приетите международни норми. В Хърватия омбудсманът участва в работата на парламентарните комисии по всички проектозаконали, отнасящи се до човешките права. Право да дава становища и предложения по проекти за закони има и омбудсманът на Македония. В тази връзка *Бранка Рагуш* подчерта, че правото на омбудсмана да дава препоръки по отношение на законодателството е от съществено значение за страните в преход, което отличава институцията в тези страни от омбудсманите в развитите демокрации.

Един от принципните въпроси по отношение правомощията на омбудсмана е дали той следва да се занимава предимно с разрешаването на конкретни случаи или следва да насочи вниманието си към решаване на по-общии проблеми. *Йерней Ровшек* застъпи становището, че в демокрациите в преход акцентът в работата на омбудсмана трябва да бъде върху общите, а не върху индивидуалните проблеми. *Проф. Никифорос Диамандурос* също определи като съществена тази превантивна функция на омбудсмана, но в същото време подчерта, че разрешаването на индивидуалните оплаквания също представлява много важен критерий за легитимността и успеха на институцията. Според него омбудсманите винаги трябва да търсят подходящия баланс между системните намеси и индивидуалните разрешения на проблемите, защото именно разрешаването на индивидуалните оплаквания стои в основата на общественото доверие в институцията.

Типично правомощие на омбудсмана и едно от основните му средства за въздействие е изготвянето на **годишен доклад до парламента**. С различни особености това правомощие е предвидено във всички страни, в които съществува институцията, включително тези от Югоизточна Европа.

Като парламентарна институция, какъвто е преобладаващият случай, омбудсманът представя своя годишен доклад пред парламента. В някои страни, като Швеция например, годишният доклад на омбудсмана се разпространява безплатно във всички ведомства в страната и може да бъде намерен във всички държавни библиотеки, а отскоро и в Интернет. В Белгия омбудсманът внася в парламента годишен доклад заедно с общи препоръки, които се представят в специалната парламентарна комисия по исканията и жалбите, а тя от своя страна предава тези препоръки на останалите комисии, които работят по съответните закони. В Албания екземпляри от доклада се изпращат задължително на президента и на министър-председателя, а могат също така да бъдат изпратени и на групи заинтересувани институции, включително на чуждестранни представителства в Албания в превод на английски. В Албания освен това препоръките и решенията на омбудсмана след обсъждането им в парламента се обнародват. Особеност на омбудсмана на държавата Босна и Херцеговина е, че той изпраща своите годишни доклади освен на парламента, правителството и президентството на Босна и Херцеговина, също и на органите, които са ги избрали – Парламентарната асамблея на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа във Виена и нейния представител в Босна и Херцеговина.

В много страни освен представянето на годишен доклад омбудсманът има право да изготвя и специални доклади по конкретни случаи. *Бранко Наумовски* сподели, че в последно време в Македония все по-често се практикува изпращането на специални доклади до парламента, в които се изнася информация за конкретни случаи на нарушаване на правата на гражданите.

Основни принципи в дейността на омбудсмана

При осъществяване на своята дейност омбудсманите се ръководят от няколко общи принципа, основните от които са принципите на независимост, самостоятелност, обективност, точност, съвестност, недискриминация в отношенията с гражданите и др.

В някои страни тези принципи са конституционно закрепени. Така например в Конституцията на Федерация Босна и Херцеговина са формулирани четири основни принципа, към които омбудсманите на федерацията са длъжни да се придържат. На първо място това е принципът на законността, който задължава омбудсмана да упражнява правомощията си в съответствие с Конституцията, законите и останалите нормативни актове. На второ място е принципът на морала и справедливостта, съгласно който омбудсманът трябва да работи не само основавайки се на закона, но изхождайки и от общочовешкия морал и справедливостта. На трето място е принципът за самостоятелност и независимост при изпълнение на функциите, който е гарантиран с конституционната забрана което и да е лице или държавен орган да се намесва в работата на омбудсмана. На четвърто място е принципът на сътрудничество, който предполага сътрудничество както с останалите омбудсмани и другите държавни органи, така и с лицата, които са се обърнали за съдействие към омбудсмана.

Омбудсманът е **личностна институция** и неговият успех до голяма степен зависи от личността, която заема тази длъжност. Поради тази причина един от основните въпроси при установяването на институцията е този за **критериите**, на които едно лице трябва да отговаря, за да бъде избрано за омбудсман.

Анте Кларич обърна внимание на необходимостта омбудсманът да бъде личност, която се ползва с изключително висок авторитет в цялото общество. Освен това, без да е задължително омбудсманът да бъде юрист по образование, той трябва задължително да има висше образование и познания в областта на защитата на човешките права, а също така да уважава всички морални стандарти, приети в обществото.

Становището на хърватския омбудсман беше подкрепено и от *проф. Никифорос Диамандурос*, според когото е достатъчно омбудсманът да има добра правна основа, познания и опит, без да е необходимо да има висше юридическо образование, като липсата на такова образование може да се компенсира с назначаването на добър екип от юристи в неговата администрация.

Керстин Андре от своя страна допълни, че омбудсманът трябва да притежава и много добри познания за процесите и механизмите в държавното управление, защото само така държавните служители могат да бъдат убедени да коригират своята дейност, което в дългосрочен план ще бъде в полза както на тях, така и на обществото.

Придържането към принципите на законност, независимост, безпристрастност, коректност и откритост според *Керстин Андре* е единствено възможният начин да се запази доверието на обществото от една страна и уважението на държавните институции от друга. Тя посочи за пример Швеция, където в работата си омбудсманите се опират единствено на законодателството, а решенията им са строго безпристрастни. Омбудсманите в Швеция нямат право да критикуват определено ведомство или служител, без да има достатъчно доказателства за допуснато нарушение.

Пиер-Ив Монет определи като най-важни принципи в дейността на омбудсмана принципите на независимост и неутралност. Независимостта на омбудсмана според федералния омбудсман на Белгия включва няколко елемента: структурна независимост, която се изразява в регламентиране на омбудсмана в Конституцията; органична независимост, което означава, че омбудсманът осъществява външен контрол и не може да получава указания дори от органа, който го е избрал; функционална независимост, изразяваща се в самостоятелно финансиране на институцията; и организационна независимост, позволяваща на омбудсмана сам да подбира, назначава и уволнява своите служители.

Значението на независимостта беше подчертано и от омбудсманите на Швеция, Македония и Гърция. Според *Керстин Андре* "независимостта е ключов момент при самото дефиниране на концепцията за омбудсмана" и включва

независимост както от изпълнителната власт, така и от парламента. *Бранко Наумовски* от своя страна подчерта голямото значение на политическата и финансовата независимост, което означава ненамеса на изпълнителната, законодателната и съдебната власт в работата на омбудсмана. Според него омбудсманът “не бива да действа под ничий диктат или ултиматум, а това може да бъде постигнато единствено ако има самостоятелен финансов бюджет”. *Проф. Никифорос Диамандурос* подчерта голямото значение на независимостта на омбудсмана и спрямо парламента. Като парламентарна институция омбудсманът е длъжен да се отчита пред органа, който го е избрал, но въпреки това трябва да има достатъчно голяма дистанция между омбудсмана и парламента. В този смисъл спрямо омбудсмана не може да се приложи традиционният парламентарен контрол, такъв какъвто той се упражнява от парламента спрямо изпълнителната власт, защото това е политически контрол и ако се прехвърли буквално към омбудсмана ще подкопае неговия авторитет и ще бъде пречка за изпълнение на неговите функции.

Според *проф. Диамандурос* независимостта на омбудсмана от парламента е пряко свързана с предвидените възможности за неговото освобождаване и недопускането на неясни условия, които сериозно биха застрашили независимостта на институцията. Становището на *проф. Диамандурос* беше подкрепено и от *Пиер-Ив Монет*, според когото основанията за освобождаване на омбудсмана от парламента трябва да бъдат много детайлно регламентирани, така че да не допускат широкото им тълкуване.

Що се отнася до принципа за неутралност, в него *Пиер-Ив Монет* включва както политическа неутралност, така и безпристрастност при вземане на решенията. Белгийският федерален омбудсман посочи като пример за гаранция срещу опити за политическо влияние практиката в Белгия, където принципът на неутралност е гарантиран чрез един специален процес на назначаване, в който основен елемент е провеждането на академичен изпит, резултатите и класирането от които обвързват парламента при избора на омбудсмани. Друга ефективна гаранция според *Пиер-Ив Монет* може да бъде забраната за заемане на изборна длъжност. Освен обективните гаранции за неутралността обаче, от особено значение е и субективната неутралност – самият човек да бъде неутрален. Що се отнася до безпристрастността, според *Пиер-Ив Монет* тя означава, че омбудсманът не трябва да взема страна по случаите, с които се занимава, и трябва “да бъде на равно разстояние между държавните органи и гражданите”.

Тясно свързан с независимостта на омбудсмана, особено в страни, където институцията е създадена и функционира от сравнително кратък период от време, е неговият **имунитет**. Според *проф. Никифорос Диамандурос* имунитетът на омбудсмана трябва да бъде гарантиран в закона. Докато в някои утвърдени правови държави, например в Швеция, такъв имунитет не е изрично предвиден, за младите демокрации е от съществено значение да се създадат гаранции, че омбудсманът няма да бъде политически преследван и неговата работа няма да бъде спъвана от страна на политическите партии, парламента или другите

гържавни органи чрез водене на съдебни процеси срещу омбудсмана за действия или бездействия в процеса на изпълнение на неговите задължения. В този смисъл имунитетът следва да се разбира като имунитет за изявления или действия по време на изпълнението на служебните задължения на омбудсмана. Въпреки принципната си позиция в полза на имунитета на омбудсмана, *проф. Диамандурос* категорично отпече възможността за неограничен имунитет – ограничения на имунитета следва да има, но те трябва да бъдат сравнително малки по обхват, например при разкриване на поверителна информация.

Предвиждането на имунитет на омбудсмана беше подкрепено и от *доц. Снежана Начева*. Според нея съществува правопропорционална зависимост между възможността за оказване на влияние от страна на политиците върху омбудсмана и гаранциите за неговата независимост, т.е. “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 гаранции срещу това, и обратно – колкото по-голяма толерантност има вече култивирана в политическия живот, толкова по-малко важен е въпросът за имунитета”. *Доц. Начева* подчерта също необходимостта да се определи обхватът на предоставения имунитет – дали омбудсманът няма да отговаря само за действията си, извършени в качеството му на омбудсман (функционален имунитет), или в рамките на своя мандат омбудсманът няма да отговаря за никакви действия (универсален имунитет).

На идеята за предоставяне на имунитет на омбудсмана се противопостави *Анте Кларич*, според когото имунитетът е предназначен за политиците, докато за омбудсмана, като политически неутрална институция, от по-голямо значение е подкрепата на обществото, а не наличието на имунитет.

Омбудсманът и другите гържавни органи

Както посочи *Бранко Наумовски* за успешното функциониране на омбудсмана особено значение има отношението на **органите и институциите, към които омбудсманът може да отправя своите предложения и препоръки**. Тези органи и институции трябва да бъдат заинтересовани от отстраняването на допуснатите неточности и грешки в своята дейност. Според *Бранка Рагуш* властите трябва да бъдат убедени, че омбудсманът със своята работа допринася за демократизирането на обществото и върховенството на закона. *Д-р Херман Вутс* също подчерта необходимостта администрацията да бъде убедена, че дейността на омбудсмана няма да пречи на нейната работа, а напротив – ще я информира за допуснатите нередности и пропуски, за да може самата тя да ги отстрани своевременно.

Особено внимание беше обърнато на взаимоотношенията между **омбудсмана и прокуратурата**. *Керстин Андре* определи ролята на омбудсмана спрямо прокуратурата в Швеция като двойствена. От една страна, съгласно Конституцията всеки прокурор е задължен да помага на омбудсмана при

извършването на наказателно преследване, т.е. има прокурори, които работят по дела, иницирани от омбудсмана, а от друга – омбудсманите упражняват известен надзор спрямо прокуратурата. Независимо от това практиката на омбудсманите в Швеция показва, че надзорът спрямо прокуратурата не представлява съществена част от тяхната дейност и броят на тези случаи е относително малък (5-6 случая годишно).

По отношение на обхвата на надзора на омбудсмана спрямо прокуратурата *Керстин Андре* изрично подчерта, че по начало омбудсманите в Швеция не упражняват надзор върху работата на конкретен прокурор по определен случай и не навлизат в дейността на прокурорите по същество. Въпреки това има отделни случаи, когато след намесата на омбудсмана прокуратурата е възобновявала вече прекратено наказателно преследване.

В повечето страни от Югоизточна Европа отношенията между омбудсмана и прокуратурата се изразяват най-вече във възможността омбудсманът да сезира прокуратурата, когато в процеса на своята работа е установил данни за извършено престъпление.

Един от основните въпроси, свързан с дейността на омбудсмана, се отнася до взаимоотношенията между **омбудсмана и съдилищата**. По начало в повечето страни по света осъществяването на съдебната власт от съдилищата е изключено от обхвата на дейност на омбудсмана. Това се дължи на принципа на независимост на съдебната власт, който изключва възможността омбудсманът да упражнява каквито и да е правомощия по отношение дейността на съдилищата по същество. По този начин е уредено отношението между омбудсмана и съдилищата в Белгия, Македония, Босна и Херцеговина, Хърватия.

Една от малкото страни, в които омбудсманът упражнява надзор върху съдилищата, е Швеция, което бе обяснено от *Керстин Андре* с традицията, водеща началото си още от XVIII век. Наред с това, въпреки че формални ограничения за този надзор няма, съществуват неформални правила, според които омбудсманът никога не се намесва по същество в материално-правната част на производството в съда и не проверява начина, по който съдилищата взимат съдебните решения. Въпреки това не е изключена възможността омбудсманът да образува производство срещу съдия, който неправилно е приложил закона, например постановил е присъда, с която е определил по-тежко наказание от предвиденото в закона. Като цяло обаче омбудсманите в Швеция наблюдават преди всичко процедурата и спазването на сроковете по делата, независимо че при подобни нарушения са предвидени възможности за съдебно обжалване в рамките на съдебната система пред Върховния съд. Липсата на формална дефиниция за това къде точно е границата на правомощията на омбудсмана в тази област се компенсират от една неофициална договореност между омбудсманите и съдебната система докъде се простира техният надзор.

Докато правораздавателната дейност на съдилищата в повечето страни е изцяло изключена от обхвата на дейност на омбудсмана, това не важи за

действието по **изпълнение на съдебните решения**. Именно слабостите при изпълнението на съдебните решения в страните в преход много често са причина за недостатъчно ефективната защита на правата на гражданите. Затова в много страни омбудсманът разполага с определени правомощия по отношение изпълнението на съдебните решения. Във Федерация Босна и Херцеговина например омбудсманите имат право да поискат от съда изпълнение на собственото му решение³ в срок, определен от самия омбудсман. Ако съдът не изпълни тази препоръка, омбудсманът е длъжен да включи случая в годишния си доклад и да уведоми парламента за това неизпълнение.

Проф. Кино Лазаров, член на Съвета по законодателство към Народното събрание посочи, че независимо от това кой орган е компетентен да изпълни едно съдебно решение, това е винаги административна, а не правораздавателна дейност. Именно в качеството си на административна дейност изпълнението на съдебните решения според *проф. Лазаров* попада в обсега на дейност на омбудсмана, но с уговорката, че омбудсманът не може да измести или замени компетентния орган, а може само да следи чисто административните моменти от тази дейност, като например спазването на предвидените срокове.

По отношение на ролята на омбудсмана във връзка с **изпълнението на съдебните решения** интерес представлява опитът на Белгия, споделян от федералния омбудсман *Пиер-Ив Монет*. В Белгия, когато администрацията откаже да изпълни едно съдебно решение, омбудсманът може да се свърже със съответния министър и да упражни натиск върху него. Ако министърът реши да подкрепи своята администрация и да не изпълни решението, омбудсманът подготвя специален доклад и го внася в парламента, а в някои по-специални случаи информира за това и медиите.

В Македония омбудсманът има право да се обърне към органите, отговорни за изпълнението на съдебното решение, и да окаже натиск посредством предоставените му от закона средства за това. Според *Бранко Наумовски* обаче в близо половината от случаите компетентните органи не взимат под внимание препоръките на омбудсмана.

Разгледан беше и друг съществен момент във връзка с отношенията между омбудсмана и съдилищата, а именно възможността омбудсманът да наблюдава дейността на **администрацията на съдебната власт**. Такова правомощие е предвидено в много от страните от Югоизточна Европа, тъй като много често именно администрацията на съдебната власт е тази, която с действията си нарушава определени права и свободи.

Някои специфични правомощия, предоставени на омбудсманите в Босна и Херцеговина бяха посочени от омбудсмана на Република Сръбска *Златко*

³ В правната система на Босна и Херцеговина ѝ отделните и системни части съдилищата са длъжни да изпълняват своите решения съгласно Закона за изпълнителната процедура, който постановява, че при всеки компетентен съд съществува т.нар. изпълнителен отдел. Не става дума за изпълнителна власт, а за един сегмент от съдебната власт, който има специфични за него функции и който изпълнява съдебните решения.

Куленович. Омбудсманите в Босна и Херцеговина могат да започват съдебни производства или да участват по вече образувани дела, както и да консултират участващите в производството лица, включително да дават препоръки на държавни органи, които са страни по съдебни производства.

Омбудсманът и гражданите

Взаимоотношенията между омбудсмана и гражданите е от ключово значение за успешния старт на институцията. Както посочи *д-р Херман Вутс*, в страните, в които омбудсманът се въвежда за първи път, обществото възлага големи надежди на институцията, което може да доведе като последица до бързо разочарование и спадане на общественото доверие. Затова според него е особено важно адекватното информиране на населението относно функциите на омбудсмана, пределите на неговите правомощия и процедурата за подаване и разглеждане на жалбите, което може да стане чрез разпространението на различни материали, брошури и т.н. *Керстин Андре* също сподели това становище и подчерта, че, за да бъдат обществените очаквания адекватни на реалните възможности, с които омбудсманът разполага, обществото трябва да бъде информирано не само за функциите и задачите на институцията, но и за нейните ограничения.

Своя опит във връзка с информирането на населението споделиха също омбудсманите на Гърция, Албания и Косово. В Гърция омбудсманът издава и разпространява информационна брошура, в която се обяснява какво представлява институцията и се посочват начините, по които гражданите могат да се свържат с омбудсмана. Брошурата се отпечатва на различни езици (гръцки, румънски, албански, френски и английски) с цел достигане до възможно най-широк кръг лица. В Албания общественият защитник и служителите от неговата администрация организират периодично срещи в различни части на страната, на които информират населението за възможностите за защита на техните права чрез тази институция. В Косово омбудсманът разпространява сред гражданите специална брошура и организира "открити дни" във всички общини на Косово. Подобна е практиката и в останалите страни от региона.

Омбудсманът и медиите

Отношенията на омбудсмана с медиите е от особено значение за ефективността на неговата дейност. Според *Бранка Рагуш* медиите са изключително важни за работата на омбудсмана, особено в страните в преход, в които отсъствието на прозрачност в работата на администрацията води до корупция и други негативни явления. Успешното сътрудничество между омбудсмана и медиите обаче зависи от степента на независимост на медиите в съответната страна.

Голямото значение на медиите в работата на омбудсмана беше подчертано и от *проф. Никифорос Диамандурос*, който обърна внимание на деликатния баланс, който омбудсманът трябва да поддържа в отношенията си с тях. Според него

твърде честата поява на омбудсмана в медиите би могла да навреди на институцията по същия начин както и твърде голямата отдалеченост и изолирането от тях. В първия случай, честите изявления на омбудсмана в медиите ще доведат до значително увеличаване на броя на оплакванията, а оттам и на риска омбудсманът да не може да се справи с по-голяма част от тях. Във втория, дистанцирането на омбудсмана от медиите, може да понижи интереса на обществото към работата на институцията и да намали нейната ефективност. За страните, в които тази институция е сравнително млада, отношенията с медиите са особено важни, поради големия им интерес към нейната работа. В заключение проф. Диамандурос подчерта, че медийното внимание към дейността на омбудсмана като цяло има повече положителни, отколкото отрицателни страни. Независимо от факта, че “медиите в тази част на света не са нито най-професионалните, нито най-безпристрастните” администрацията е подложена на техния натиск и този натиск съдейства за подобряване както на нейната работа, така и на отношенията ѝ със самия омбудсман.

Що се отнася до самото осъществяване на контактите между омбудсмана и медиите, своят опит споделиха омбудсманите на Федерация Босна и Херцеговина и на Косово, където в състава на персонала на омбудсмана има определени служители, които отговарят за връзките на омбудсмана с медиите. Така във Федерация Босна и Херцеговина отношенията с медиите са задължение на един от заместник-омбудсманите, докато в Косово това е функция на парламентарния секретар на омбудсмана.

Финансиране и организация на институцията

В повечето страни **разходите за дейността на омбудсмана** се осигуряват със средства от държавния бюджет, чийто размер се определя всяка година от парламента на съответната страна. Това решение е възприето и в страните от Югоизточна Европа. Според преобладаващото мнение на омбудсманите от тези страни размерът на тези средства обикновено е недостатъчен и това сериозно затруднява ефективно осъществяване на тяхната дейност. От особено значение в този смисъл е осигуряването на финансова самостоятелност на омбудсмана като една от основните гаранции за неговата независимост. Един от механизмите за гарантиране на тази самостоятелност е предоставянето на омбудсмана правото сам да предлага размера на тези средства, без да бъде ограничаван от други държавни институции и най-вече от изпълнителната власт в лицето на правителството. Такова решение е възприето в Швеция и предстои да се приеме в Македония⁴. Очаква се Народното събрание в България при приемането на закона за омбудсмана също да възприеме подобен подход.

Организацията на дейността на тази личностна по своята природа институция в отделните държави се характеризира с различни особености. В

⁴ Омбудсманът на Македония Бранко Наумовски сподели, че “в новия проектозакон за омбудсмана е казано, че без предложение на омбудсмана не може да се приеме закон за финансирането на тази институция, т.е. без омбудсманът да одобри тези финансови средства, законът не може да бъде приет”.

повечето страни омбудсманът е еднолична институция, но на някои места съществуват повече от един омбудсман на национално равнище. Така например в Швеция омбудсманите са четирима, като един от тях е главен омбудсман и отговаря за административната дейност на цялата институция, но без да може да се намесва в разследванията на другите трима свои колеги. В Белгия има двама федерални омбудсмана. В двете съставни части на Босна и Херцеговина (Федерация Босна и Херцеговина и Република Сръбска) има по трима омбудсмана като представители на трите общности – мюсюлманите, хърватите и сърбите.

Във всички страни омбудсманът се подпомага в своята дейност от съответна **администрация**. Структурата и организацията на тази администрация са уредени по различен начин в отделните страни. В Швеция към институцията работят 55 служители, като 40 от тях са юристи. Както сподели *Керстин Андре* юристите, работещи към омбудсмана, обикновено идват от съдебната система и повечето от тях са били съдии, които след като работят 4-5 години в офиса на омбудсмана продължават кариерата си отново в съдебната система. В Словения омбудсманът има трима заместници, а службата му включва 11 звена (между които едно за защита на личните данни и едно за защита на децата), в които работят общо 33 души. Според *Йерней Ровшек* обаче този брой е недостатъчен в сравнение с броя на жалбите, които се изпращат до омбудсмана (около 3500 жалби годишно), поради което омбудсманът е принуден предварително да решава кои ще бъдат приоритетните области на неговата дейност. В Македония омбудсманът има четирима заместници, генерален секретар и специализирана служба с 13 съветници, които работят по жалбите, и трима души технически персонал. Те са разпределени в 5 групи, всяка от които се занимава с различни сфери на обществения живот. Групите се ръководят от омбудсмана и неговите заместници и във всяка от тях има по трима съветници с юридическо образование. В Албания канцеларията на омбудсмана се състои от три специализирани отдела, които се подпомагат от деловодство и помощен персонал. Общо в администрацията на албанския омбудсман работят 47 души.

Един от основните въпроси във връзка с администрацията на омбудсмана е начинът на **подбор и назначаване на служителите** в нея. *Проф. Никифорос Диамандурос* подчерта необходимостта “на омбудсмана да се дадат пълни права да избере тези, които ще работят при него, защото иначе ще се стигне до конфликти на интереси, което ще накърни легитимността на институцията”. Това мнение беше подкрепено и от омбудсманите на Македония, Албания и Хърватия.

Местни институции от типа на омбудсмана

Създаването и функционирането на местни институции от типа на омбудсмана е един от въпросите, по които съществува най-голямо многообразие от алтернативни решения. В някои страни омбудсманът е уреден като централизирана институция без изрична възможност за създаване на

омбудсмани по места. Типичен пример в това отношение е Хърватия. В Хърватия омбудсманът е централизирана институция и няма областни (местни) омбудсмани. Седалището на институцията се намира в столицата Загреб и до този момент канцеларии по места не са разкрити. Според *Анте Кларич* засега не съществува необходимост от създаването на канцеларии по места, защото омбудсманът поддържа контакт с гражданите писмено или по телефона. По същия модел е организирана и институцията на омбудсмана в Македония – централизирана институция без канцеларии на територията на страната. Поради тази причина, както сподели *Бранко Наумовски*, той няколко пъти годишно посещава лично отделни общини, за да се запознае с проблемите на гражданите в тях.

В много страни с централизиран омбудсман службата на омбудсмана има териториални поделения в страната, които нямат статута на местни омбудсмани, а тяхната основна функция е да получават жалби от гражданите и да ги препращат за разглеждане от омбудсмана. По този начин е организирана както институцията в Косово, където омбудсманът има 4 регионални подразделения, така и в двете съставни части на Босна и Херцеговина – във Федерация Босна и Херцеговина регионалните канцеларии са 11, а в република Сръбска – 4. Според *Бранка Рагуш* този начин на работа е много полезен, защото дава възможност да се реагира бързо на жалбите на гражданите, а това от своя страна повишава авторитета на институцията.

Проф. Никифорос Диамандурос посочи, че традиционно омбудсманът е силно централизирана институция. Според него една децентрализирана структура е свързана с риска местните омбудсмани от различни области да дават противоречиви становища по един и същ въпрос, което от своя страна може да подрони легитимността на цялата институция.

Д-р Херман Вутс разграничи няколко модела за местен омбудсман. Той посочи за пример Великобритания, където има национален омбудсман по местните проблеми, и Холандия, където националният омбудсман има компетентност за най-големите градове, а останалите по-големи градове имат свои омбудсмани. По отношение на Белгия *д-р Вутс* сподели, че най-подходящото решение би било всички местни власти да бъдат задължени или да създадат свой омбудсман или да осигурят достъп на гражданите от съответната община до федералния или регионалния омбудсман. По този начин всеки гражданин би получил еднаква възможност за достъп до такава институция.

По-особено е положението в България, където, въпреки отсъствието на национален омбудсман, в отделни общини в резултат на сътрудничеството между органите на местно самоуправление и неправителствени организации са създадени местни институции от типа на омбудсмана. Опитът от изграждането на институции от типа на омбудсмана на местно равнище беше представен от обществения посредник (омбудсман) на София *Антоанета Цонева*. Тя подчерта, че в България е много силно развито местното самоуправление и на ниво община е концентрирана относително голяма власт. Това поражда

необходимостта от създаване на местни омбудсмани, които да следят за начина, по който функционират местните органи. *Антоанета Цонева* представи местния омбудсман от една страна като допълнителна гаранция, осигуряваща добра среда за спазване на правата, и от друга - като ефективен механизъм за обмен на информация за нивото на спазване на правата от местно към парламентарно ниво. По този начин сигналите и анализите на местните омбудсмани биха били една много добра основа за парламентарния омбудсман да предизвика дебат в парламента и да иска всички механизми на парламентарен контрол да бъдат задействани, с оглед на това да има по-добро и справедливо управление. В заключение *Антоанета Цонева* подчерта необходимостта от законодателно уреждане на възможността за създаване на местни институции от типа на омбудсмана.

Надрупаният успешен опит от работата на тези институции постави въпроса за законодателното им уреждане в бъдещия закон за омбудсмана в България, като едно от предложенията е те да бъдат избирани от общинските съвети.⁵ Според *г-р Мария Йорданова*, директор на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията и член на работната група, изготвила един от вариантите на законопроект за омбудсмана, изборът на местния омбудсман от общинските съвети следва да се съчетае с възможности за сътрудничество и работа под методическото ръководство на националния омбудсман. Конкретни механизми за това сътрудничество могат да бъдат правото на националния омбудсман да възлага отделни случаи за разследване на местните омбудсмани и задължението местните омбудсмани да представят годишните си доклади не само на общинските съвети, но и на националния омбудсман.

Специализирани омбудсмани

В редица страни съществува практиката да се създават специализирани омбудсмани с правомощия в определени сфери от обществения живот. Пред въпроса за необходимостта от такива специализирани институции са изправени и повечето страни от Югоизточна Европа, най-вече в областта на защита правата на децата и във връзка с проблемите на малцинствата. Според преобладаващото мнение на омбудсманите от региона обаче създаването и функционирането на специализирани омбудсмани би довело до намаляване на ефективността на институцията поради припокриването на функции, което може да се получи между специализираните омбудсмани и централния омбудсман. Като алтернатива на създаването на специализирани омбудсмани беше посочено изграждането на специализирани структури в рамките на администрацията на централния омбудсман (както е в Словения например), които да се занимават с тези въпроси. *Проф. Никифорос Диамандурос* обърна внимание на тенденцията в държавите, където омбудсманът съществува отдавна, постепенно да се намалява броят на различните омбудсмани, тъй като е станал ненужно голям.

⁵ Според омбудсманите на Хърватия *Анте Кларич* и на Република Сръбска *Златко Куленович* местните омбудсмани не би следвало да се избират от местните органи, а да бъдат под юрисдикцията на националния омбудсман и да се избират от него.

Във връзка с проблема за специализираните омбудсмани *Йерней Ровшек* постави въпроса за създаването на омбудсмани не само в публичната, но и в частната сфера. Като пример за такава институция *Йерней Ровшек* посочи съществуващия в някои държави омбудсман в банковата сфера, който осъществява своите функции със съгласието на контролираните лица.

Международно сътрудничество. Международен институт на омбудсманите

Дейността на Международния институт на омбудсманите беше представена от двамата от неговите директори за Европа – омбудсманите на Швеция *Керстин Андре* и на Белгия *д-р Херман Вутс*.

Международният институт на омбудсманите обединява всички омбудсмани по света – федерални, национални, местни, специализирани и т.н. Неговото седище се намира в Едмънтън, Канада, а структурата му е изградена на регионален принцип, като в зависимост от броя на омбудсманите, които действат във всеки регион, се назначават определен брой директори. Така Европа представлява самостоятелен регион, за който са назначени четирима директори, всеки от които отговаря за различна част от континента. Съветът на директорите на института се състои от 20 души и провежда срещи веднъж годишно. На тези срещи директорите представят доклади за протичащите в регионите, за които те отговарят, процеси. На всеки четири години се провежда редовен конгрес на организацията.

Целта на Международния институт на омбудсманите е да се насърчава развитието на омбудсмана чрез периодично провеждане на семинари на различни теми. Най-важната част в работата на организацията в тази насока е обмяна на информация между омбудсманите от различни държави и в момента се подготвят различни инициативи за подпомагане на този процес.

Понастоящем членовете на Международния институт на омбудсманите са над сто. Основните критерии, които трябва да бъдат изпълнени, за да може омбудсманът на съответната страна да бъде допуснат като член на института са следните: омбудсманът да е създаден със закон от законодателния орган на страната, без оглед на това дали това изискване е предвидено в Конституцията или не; да има функции да защитава лицата или организациите на територията на страната срещу административни злоупотреби, пропуски, нарушения, незачитане на права, несправедливост, корупцията и т.н.; да разполага с достатъчно правомощия да разследва съответните органи, срещу които са отправени оплакванията, като естествено има правото на препоръки до тези органи по случаите на нарушаване на човешки права; да има правомощията да прави препоръки за корекция на съответното поведение и дейност и да предлага административни и законодателни реформи за по-добро държавно управление; да се отчита публично пред парламента; да има национална, регионална или локална компетентност.

* * *

Преди конференцията, както и в хода на дискусиите, на чуждестранните гости беше представена възможността да се запознаят с приетите на първо четене от българското Народно събрание 3 законопроекта за омбудсмана. След приключване на конференцията становища и препоръки по тези проекти бяха изпратени от парламентарния омбудсман на Швеция *Керстин Андре*, от националния омбудсман на Гърция *проф. Никифорос Диамандурос*, от федералните омбудсмани на Белгия *д-р Херман Вутс* и *Пиер-Ив Монет*, както и от бившия омбудсман на Словения *Иван Бижяк*. Получените материали бяха представени на вниманието на ръководството на Народното събрание и на Парламентарната комисия по правата на човека и вероизповеданията с цел да подпомогнат работата по изготвянето на окончателния вариант на законопроекта за омбудсмана.