
ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН НА НАЦИОНАЛНО И МЕСТНО НИВО

1. Възникване, същност, разновидности

Властта съобразно принципите на представителната демокрация се осъществява чрез делегиране на правата на гражданите към определени органи, които осъществяват управление в интерес на обществото. Този механизъм за управление предполага активното участие само на ограничен кръг лица и постепенно превръща администрирането в тяхно професионално занимание. Така голяма част от гражданите остават извън структурите на управление и разполагат с ограничени възможности за въздействие върху вземането на решения. В резултат органите на управление и администрацията нерядко губят своята прозрачност, откритост и способност за комуникация с гражданите извън установените бюрократични процедури, а решенията им често в по-голяма или по-малка степен се разминават с обществения интерес.

Тези процеси пораждат или се съпътстват от ниска ефективност на управленските решения и лошо качество на административните услуги. Това нерядко подтиква гражданите да търсят нерегламентирани контакти с администрацията за разрешаване на проблемите си, което създава сериозни предпоставки за корупция. Същевременно до високите етажи на административната пирамида достига малко и недостоверна информация за реалното състояние на отделните ѝ структури, което намалява възможността за ефективни действия в рамките на закона и ерозира цялостната структура на управлението.

Подобни явления се наблюдават не само в авторитарните, но и в демократичните системи на управление и са причина да се потърсят модели за преодоляването им чрез разширяване на достъпа до управлението на по-широк кръг лица и чрез въвеждане на нетрадиционни механизми за контрол върху администрацията. В случай на успешно осъществяване, тези механизми позволяват да се повиши ефективността на администрацията и предоставят по-добра защита на правата и интересите на гражданите. Сред тези механизми се откроява институцията омбудсман, зародила се в Швеция през XVIII век като механизъм за защита на правата на личността от действия и актове на държавата. След Втората световна война и особено след 60-те години на миналия век институцията омбудсман се установява и развива в една или друга форма в редица демократични държави. Предшественици на тази все по-популярна днес институция се срещат още в древността – такива са например плебейските трибуни и народните защитници в Римската империя, различните представители или пратеници на краля или кралски трибунали в Средновековието.

Основната функция на съвременния омбудсман е да осъществява наблюдение и своеобразен контрол върху дейността на органите на публичната власт, като предлага мерки за възстановяване на накърнени от действията на институциите права, за преустановяване на нарушенията и за създаване на условия за тяхното безпрепятствено осъществяване.

Това е институция за осъществяване и гарантиране на човешките права и свободи, а често и на правата и интересите на юридическите лица, чрез създаване на благоприятна среда за тяхното зачитане и спазване, механизъм, който съхранява автономността на обществото от администрацията, като му позволява да влияе върху нея и създава условия за нейната откритост, прозрачност и отчетност.

Утвърждаването на институциите от типа на омбудсмана е от особено значение за младите демокрации, осъществяващи преход от авторитарна форма на управление към демокрация в края на XX и началото на XXI век. В тези страни липсата на утвърдена в достатъчна степен демократична традиция, неизяснената структура и задачи на органите, ангажирани с осъществяването на законността и обществения ред, както и икономическите процеси за реструктуриране на собствеността в условията на непрозрачно, затворено и безотчетно управление, водят до неефективност и корупция в администрацията. Така стремежът към осъществяване на човешките права и свободи се съчетава с острата нужда от утвърждаване на демократично и прозрачно управление. Този процес може да бъде в сериозна степен подпомогнат от въвеждането на институциите от типа на омбудсмана.

Практиката показва, че омбудсманът може да функционира като централизирана институция на национално ниво, както и като регионални/местни институции. Създаването на местни омбудсмани се обуславя най-често от конкретни потребности и исторически дадености. Подобни институции функционират в редица държави, независимо от наличието или липсата на национален омбудсман.² Техните правомощия са сходни с тези на националния омбудсман, но са ограничени до контрол върху дейността само на администрацията в дадена административно-териториална единица (община, област, регион). Те със своята дейност допринасят за установяване на прозрачност и отчетност при вземането на решения от регионалните/общинските власти, като повишават степенята на осъществяване на гражданските права и свободи и посредничат при решаването на споровете и социалните конфликти с администрацията. В

² Например в Англия и Нидерландия наред с парламентарните омбудсмани действат и омбудсмани за местната администрация в редица по-големи градове (Лондон, Амстердам, Наймеген и др.). В Испания са утвърдени институциите народен защитник на общодържавно равнище, народен защитник на автономните области и местни институции от типа на омбудсмана в рамките на отделни автономни области (Каталуния, Астурия, Валенсия, Страната на баските и др.), като най-много са те в Каталуня, където от 2002 г. действа и специален закон, регламентиращ дейността на местните народни защитници. В Италия граждански защитници има в почти всички региони както и в някои автономни провинции.

този смисъл е и Препоръка 61 (1999) на Конгреса на местните и регионални власти в Европа към Съвета на Европа относно ролята на местните и регионалните обществени посредници/омбудсмани за защита на правата на гражданите.

В много случаи определени обществени групи се нуждаят от допълнителна или специализирана защита поради спецификата на тяхното положение в обществото или значимостта на обществените отношения, в които участват. По тази причина в редица страни наред с националните, регионалните и местните омбудсмани и най-често извън тяхната система, действат и различни специализирани омбудсмани. В едни случаи те се създават със специален закон, в други – с актове на институцията, в рамките на която извършват своята дейност. Наименованието им ясно очертава кръга на тяхната сфера на дейност (специализация). Познати са: омбудсмани в структурите на въоръжените сили и на органите за сигурност (в Норвегия - омбудсман по въпросите на отбраната, във Федерална република Германия - пълномощник на германския Бундестаг по въпросите на отбраната, генерален (военен) инспектор на Кралство Нидерландия, обществен защитник за въоръжените сили в Чешката република).

Представители на наборните военнослужещи в Българската армия

Дейността на представителите на наборните военнослужещи в Българската армия е регламентирана в специален Правилник, обявен със заповед на министъра на отбраната през 1993 г.

Избор и мандат

Наборните военнослужещи избират свой представител в подразделенията (рота или самостоятелен взвод). Той се избира на събрание, на което присъстват само наборни военнослужещи от ротата (самостоятелния взвод). Условието, на които трябва да отговаря, са да не е осъждан и срещу него да няма образувано предварително производство. Кандидатите се издигат само на събранието без предварително съгласуване с командирите (началниците), като изборът се провежда с тайно гласуване. Представителят на наборните военнослужещи преустановява дейността си при уволнение, при преместване в друго подразделение, при образуване на предварително производство срещу него, при отсъствие от подразделението повече от 30 дни и след констатиране на извършени от него нарушения като кражба на лично или държавно имущество, насилие срещу военнослужещ, отклонение от военна служба за повече от 24 часа и употреба на алкохол или наркотични вещества.

Правомощия

Представителят на наборните военнослужещи е оправомощен да поставя пред командира на ротата (самостоятелния взвод) исканията и да защитава интересите на наборните военнослужещи от подразделението по въпроси, касаещи войсковите условия за живот и труд, взаимоотношенията между военнослужещите, социалното подпомагане и организацията на свободното време в казармата. Той има право да контактува с командира на ротата (самостоятелния взвод) по всяко време по поставени от военнослужещите въпроси, а така също има право да поставя и искания по своя инициатива, като съответният командир е длъжен в едноседмичен срок да даде отговор по исканията. В случай, че командирът на ротата (самостоятелния взвод) не даде отговор в този срок, представителят на наборните военнослужещи има право да информира непосредствения му началник.

Представителят на наборните военнослужещи осъществява своята дейност в съответствие със законите и вътрешнонормативните актове, като дейността му се прекратява при привеждане на подразделението в по-висока степен на бойна готовност.

В редица страни са създадени и действат специализирани омбудсмани срещу дискриминацията и за равните възможности (омбудсман за равните права, омбудсман срещу етническата дискриминация, омбудсман за хората с увреждания), омбудсман за защита на правата на потребителя, омбудсман за защита на личните данни, омбудсман по здравеопазването, финансов омбудсман, банкови и застрахователни омбудсмани и др.

Съществуват и други социални практики, насочени към отваряне на управлението към проблемите на обществото, например обществените съвети, различните структури за граждански натиск и медиация и други извънсъдебни способи за разрешаване на правни спорове. Тяхното прилагане и разгръщане зависи и същевременно е предпоставка за отворено и обществено отговорно управление.

С оглед особеностите на ситуацията в България особено значение има създаването и развитието на институции от типа на омбудсмана на местно ниво (ниво община). Това се дължи на обстоятелството, че най-голям брой административни услуги се предоставят на населението именно на общинско ниво, което предполага, че и основните конфликти и ежедневна корупция възникват именно там. В общините най-силно се усеща необходимостта от персонализирана комуникация с администрацията като предпоставка за преодоляване на общия модел на избягване от лична отговорност под прикритието на бюрократичния апарат и възможност за ефективно разрешаване на проблемите на гражданите главно чрез механизмите на посредничеството, осъществявано от личностни институции.

Развитието на институцията на местно ниво в България предшества създаването ѝ на национално ниво и е резултат на действията и натиска на гражданското общество и установяването на успешно публично-частно партньорство. След 1997 г. в редица общини на страната (Велико Търново, Русе, Разград, Завет, Лозница, Севлиево, Копривищица, София и др.) по инициатива на гражданското общество и на основата на сътрудничество с органите на местно самоуправление бяха осъществени проекти за въвеждане на подобни институции, подкрепени от чуждестранни организации. Беше натрупан опит от тяхната дейност, насочена към улесняване на достъпа на гражданите до предлаганите обществени услуги и към ограничаване на нерегламентираните контакти между тях и служителите в общинската администрация. В основата на подготовката и приемането на законодателната рамка на институцията на национално и местно ниво в България също беше инициативата на гражданското общество - *Закона за омбудсмана* (обн., ДВ, бр. 48 от 23 май 2003 г., в сила от 1 януари 2004 г.), който въвежда институцията на парламентарния омбудсман, и *Закона за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация* (обн., бр. 69 от 5 август 2003 г., в сила от 27 октомври 2003 г.), който предоставя възможност на общинските съвети да избират обществен посредник – институция от типа на омбудсмана на местно равнище.

Анализът на натрупания до сега опит на институциите от типа на омбудсмана на местно ниво разкрива, че тяхната дейност най-често се изразява в посредничество между гражданите и администрацията за разрешаване на конкретни проблеми, предоставяне на информация и консултации на гражданите за техните права. Ангажираността на омбудсманите с конкретни жалби на граждани дава по-бързи резултати в сравнение с другите механизми и институции – например по-бавната и скъпа съдебна процедура. Опитът от осъществяването на проекти показва също, че гражданите се нуждаят от посредник, до когото имат лесен и безплатен достъп и който може да им помогне да разрешат даден проблем небюрокралично. Това важи особено за лицата и социалните групи в неравностойно положение, тъй като посредникът ги подпомага при тяхната социална интеграция и отстоява правата им пред често недостъпната администрация. В този контекст подобен вид институции са в много случаи единствената възможност за ежедневното осъществяване на правата на широк кръг лица. Тяхната ефективност е в пряка зависимост от успешното им взаимодействие, координация и не на последно място от успешната комуникация с местните общности.

Функциите на омбудсмана (независимо от разновидностите му) по закрила на човешките права и свободи и по контрола върху администрацията са неотделими, тъй като при лошо администриране човешките права биха останали само добро пожелание.