
ВЪЗНИКВАНЕ, ЕВОЛЮЦИЯ И СЪВРЕМЕННО СЪСТОЯНИЕ НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В ЕВРОПА

1. История на парламентарния омбудсман в Швеция

Институцията, наречена “парламентарен омбудсман”, е въведена в системата за държавно управление за пръв път в Швеция през 1809 г. Назначаван от Риксдага (шведския парламент), омбудсманът е получил задачата да упражнява от името на парламента надзор върху изпълнението на законите и другите актове от страна на публичната администрация.

Парламентарният омбудсман се появява в структурата на държавната власт в непосредствена връзка с приемането на нова Конституция (наречана “Инструмент за управление”) като резултат от детронирането на абсолютния монарх Густав IV Адолф по-рано през същата година. Създаденото след абдикацията временно правителство изготвя проект за Конституция. Но очакванията за нейното безпроблемно приемане от Риксдага не се сбъдват. Тя се натъква на яростна критика от страна на парламента, който назначава своя Конституционна комисия.

През напрегнатите седмици на май 1809 г. комисията подготвя множество изменения и допълнения към правителствения конституционен проект. Нещо повече, тя иницира редица свършено нови конституционни решения, едно от които е за въвеждането на институцията на парламентарния омбудсман. Предложеният от Конституционната комисия проект за Конституция получава одобрението на Риксдага. Независимо от краткото и напрегнато време, в което е създадена, тази шведска конституция се оценява като постижение за своето време, преди всичко заради добре премислените и преведени на конституционен език принципи.

Възприемането на новите принципи, обосновани от големи европейски просветители и мислители като Джон Лок и Шарл дьо Монтескьо, не става в дните на изготвяне на новата шведска конституция. Това е процес, който отива назад във времето и е свързан с преодоляването на автократичната монархия (по определение на самите шведски изследователи). През цялото столетие, което предхожда приемането на новия конституционен документ, Швеция се люшка между абсолютната монархия и неограничената власт на съсловията, търсейки компромис между двете крайности. Пример за намерения по-балансиран вариант е Инструментът за управление от 1772 г., който е резултат от временното надмощие на съсловията и остава в сила до възвръщането на абсолютната монархия чрез Акта за обединение и сигурност от 1789 г.

Във всички случаи, конституционният акт от 1809 г., чрез който се въвежда институцията на парламентарния омбудсман, се предхожда от серия

подготвителни актове. Чрез тях, въз основа на теориите на Лок и Монтезкьо, се търсят такива варианти на принципа за разделението на властите, при които различните власти взаимно да се възпират и балансират. Едновременно се отделя особено внимание на специфичната традиция и ситуация. Стремешът е да се изработи собствен, шведски модел на организация на публичната власт.

Няколко особености в шведската традиция намират отражение в новите конституционни решения въобще и в конструирането на институцията на парламентарния омбудсман – по-специално. Характерно за шведската система на управление от XVII век е наличието на автономни държавни служби, при което на министрите е било забранено да се занимават с практическо управление. Този уникален феномен е един от мотивите да се възложи на парламентарния омбудсман функцията по надзора за спазване на законността от страна на съдиите и на държавните служители.

От друга страна, институцията на парламентарния омбудсман има своя прародител във “върховния омбудсман на негово Величество”, една длъжност, установена от Карл XII през 1713 г. Предисторията на този акт също е интересна. След поражение от Русия при Полтава през 1709 г. и години на емиграция, при връщането си в страната кралят заварва разбита и хаотично действаща администрация. За да се справи с тази ситуация, той решава да създаде, като свое лично представителство специална институция, без самостоятелна политическа власт, но със задачата да осигури спазването на законите и на другите нормативни актове, както и изпълнението на задълженията на държавните служители. През 1718 г. правото да назначава на този пост е предоставено на министъра на правосъдието. След смъртта на Карл XII, макар и в различни варианти да се следва традицията, при доминацията на съсловията тази институция губи своята самостоятелност в системата на държавно управление, а нейните задачи са прехвърлени изцяло на министъра на правосъдието.

Интерес представляват аргументите за учредяване на институцията в новите условия, по време на дебатите върху новия конституционен проект. Идеята се включва в чл. 96 на проекта за конституция. Тя предвижда при всяка парламентарна легислатура представените в парламента съсловия да назначават като свой представител “мъж, отличаващ се с познания за законите и с доказана неподкупност”, който да упражнява “надзор за спазване на законите от страна на съдиите и държавните служители, както и да поддържа обвинението в рамките на съответния съдебен процес срещу онези, които са престъпили задълженията си, като чрез насилие, лично благодетелстване и други незаконни действия са се отклонили от отговорностите на своята служба”. Документите от този подготвителен период показват, че първоначалното намерение е да се създаде система на контрол върху публичните служби, които са независими от правителството. В същото време ясно прозира оценката, че упражняваният от министъра на правосъдието надзор не се е

оказал достатъчна гаранция за правата на гражданите, не на последно място и заради възможността правителството като цяло да спира започнати от министъра на правосъдието проверки.

Предисторията на институцията омбудсман в нейната родина Швеция е свързана с **процеса на търсене на конституционни варианти на присъщия на модерната държава принцип за разделението на властите и едновременно – на конституционни гаранции за човешките права**. В историята се преплитат общоевропейските ценности и националната традиция. Очертават се и различните етапи в развитието на институцията – от личен представител на кралската власт през представителството на волята и интересите на съсловията до съвременната обща представителна основа на този тип контрол. До 1915 г. парламентарният омбудсман е единствената институция от този тип и функциите ѝ се осъществяват от едно лице. През същата година се назначава военен омбудсман по модела на парламентарния, но със задача да упражнява надзор в рамките на въоръжените сили. Военният омбудсман действа до 1967 г. и чрез своя ефективен контрол върху военната администрация изиграва важна роля по време на двете световни войни, макар че след Втората световна война се очертава рязък спад на случаите, с които се занимава.

Ролята на парламентарния омбудсман обаче не намалява. Нещо повече – налага се увеличаване на неговите ресурси. През 1968 г. двете институции са обединени, като правомощията на военния омбудсман преминават към институцията на парламентарния омбудсман, която вече се състои от трима души. При следващата реорганизация през 1976 г. те са вече четирима.

В първоначалната дейност на шведския омбудсман преобладава функцията на обвинението. Случаите на незаконни действия на съдии или държавни служители, за които се сигнализира в оплаквания на гражданите до омбудсмана, или до които се стига чрез инспекции и по други начини, често мотивират повдигане на обвинение. Относителният дял на обвиненията е много по-висок в сравнение с днешната дейност на омбудсмана, в която са налице много повече варианти на реакция. Като цяло **еволюцията в правомощията и средствата за въздействие** от страна на парламентарния омбудсман показва постепенно изоставяне на функцията на обвинението за сметка на други средства за осигуряване прилагането и спазването на закона, най-вече – чрез изискването за ясно, основано на закона обосноваване на решенията на парламентарния омбудсман и чрез публикуването на годишни отчети за тези решения.

В развитието на функциите на шведския парламентарен омбудсман се очертава и друга еволюция. Първоначално надзорът се съсредоточава най-вече върху организацията на работата на съдиите и условията в затворите и в другите места за задържане и за изтърпяване на наказания. Постепенно, но съвсем ясно, след 1950 г. вниманието се пренася върху другите държавни служби. С тази промяна на акцента и с усъвършенстваната роля при отстраняване на

нарушенията на закона може да се обясни постоянният ръст на броя на разглежданите случаи. При установената практика на изготвяне на годишен доклад става ясно, че в началото на XX век случаите, отнесени към парламентарния омбудсман, са не повече от сто, а към 1930 г. те са около 500. След Втората световна война обаче се очертава бързо нарастване, което в средата на 90-те години намира израз в близо 5000 разгледани жалби на година.

Органичната връзка на омбудсмана с парламента, независимо от самостоятелната компетентност, във всички случаи предполага определено взаимодействие. В процеса на историческа еволюция на институцията се утвърждава практиката наред с годишните доклади да се публикуват и някои обобщени наблюдения върху закононарушенията, включително – и виждания върху непълноти или противоречия в нормативната уредба. В кръга на правомощията на омбудсманите изрично се включва оказване на съдействие за преодоляване на несъвършенства в законодателството и право да се обръщат към парламента и правителството за предприемане на мерки. В най-ново време шведският Риксдаг все по-често се обръща с искания за консултации от страна на парламентарния омбудсман в законотворческия процес. Данните показват, че ако след утвърждаването на тази консултативна функция на омбудсмана, е търсено неговото становище средно по 40-50 законопроекта, през последните 20 години този брой е нарастнал на 50% от всички законопроекта. Като резултат от това развитие ролята на парламентарния омбудсман в законотворческия процес ангажира вече немалка част от времето на институцията.