

2. Правна природа и перспективи в развитието на институцията омбудсман

В уводните си гуми към изданието на Центъра за изследване на демокрацията “Институцията омбудсман – концепция и законопроект за България, чуждо законодателство” (София, 2000 г.) Клаес Еклунд – вече бивш главен парламентарен омбудсман на Швеция – пише: “В самата идея за омбудсмана е заложен парадокс: от една страна, омбудсманът е държавна институция, а, от друга, задачата му е да защитава личността от други държавни институции...” И по-нататък: “Когато се опитаме да разберем същността на концепцията за омбудсмана, се натъкваме на някои трудности. Институцията омбудсман се различава съществено от всички останали държавни органи; тя не е съд, нито административен орган. И тук се сблъскваме с още един парадокс. Независимо от факта, че не е оправомощен да упражнява държавна власт в общоприетия смисъл на думата, омбудсманът оказва ефективно съдействие на личността в отношенията ѝ с държавата. Властта на омбудсмана се състои в това да убеждава, и има по-скоро морален характер”.

Разбира се, с парадоксалната същност на омбудсмана трудно може да се обясни пълноценно неговата природа; още повече, че парадоксите също имат своето обяснение. В случая парадоксът трябва да бъде обяснен преди всичко със **ситуирането на омбудсмана в зоната на пресичане и взаимно проникване между държава и гражданско общество в условията на всяка демократична политическа система.** Във връзка с това не е случайно и обстоятелството, че не само оригиналното шведско понятие “омбудсман”, но и възприетите в редица страни различни наименования на институцията, насочват към посредническата роля, към функцията на граждански, обществен или народен защитник на човешките права и пр. Тази роля се доказва и по линия на мерките за въздействие, които клонят по-скоро към препоръки и указания, отколкото към санкциониране за констатирани нарушения на човешки права.

Най-обобщено институцията омбудсман на национално, регионално и местно равнище може да се определи като избирана от представителния за съответното равнище орган и подотчетна на на него структура с определен мандат и със специално предназначение – защита на правата и свободите на гражданите.

Парламентарният характер на националната институция предопределя и най-същественото предимство на омбудсмана: той черпи мандата, правомощията и авторитета си от представителната природа на единствения общонационален, плуралистично устроен избран държавен орган. Като се има предвид, че самият парламент като институция е изразител на основните обществени интереси, а неговите актове и действия по дефиниция трябва да го приближават до разбирането за “форум на нацията” и възплъщение на “общата воля”, омбудсманът с основание може да се разглежда като особено

превъплъщение и доразвитие на представителния характер на парламента. След като е избран и конституиран, като единствен носител на законодателната власт, парламенът урежда първично основните обществени отношения, създавайки чрез нормативните си актове универсални и общозадължителни правила за поведение за всички държавни органи, обществени структури, физически и юридически лица. При законотворчеството парламенът е длъжен да се абстрахира от индивидуалните казуси, за да осигури равнопоставеност на гражданите и справедливост при прилагането на установените общи правила. Такова абстрахиране не означава, обаче, дезинтересирание на общонационалния представителен орган от живота на законите, от начина на тяхното приложение, от отражението им върху битието на гражданите. Като въвежда в парламента информацията за нарушени закони и конституционни права на гражданите (в различни форми – общи и специални отчети и доклади, предложения за усъвършенстване на закони и пр.), омбудсманът по същество допълва каналите за синтезиране на “общата воля”, в този случай – чрез обобщени оценки за работата на административните органи по приложението на законите в интерес на гражданите. Не случайно в редица страни от омбудсмана изрично се изисква формулирането на предложения за усъвършенстване на законодателството.

Парламентарният характер на институцията не влиза в противоречие с факта, че омбудсманът не е снабден с властнически правомощия, че не е държавен орган в същинския смисъл на думата. В това отношение не става дума за някакво рядко изключение. По линия на своята конститутивна функция парламенът създава различни институции – и със силни властнически правомощия, и с помощен и съветателен характер. Достатъчно показателен за първата група е изборът или утвърждаването на министър-председател и на Министерски съвет. При парламентарната форма на управление, каквато е Република България съгласно новата ни Конституция, е налице жизнена зависимост на правителството от парламентарното доверие. За втория тип са характерни постоянните и временни комисии на парламента, които подпомагат и законодателната, и контролната му функция, без самите те да имат самостоятелен “излаз” на сцената на държавната власт.

Омбудсманът не е нито структура от системата на изпълнителната власт, нито вътрешно помощно звено на парламента, което подпомага основните му функции. Той по-скоро се приближава до един трети вид избирани от парламента институции, които след избора “заживяват” самостоятелен живот, имат специализирана компетентност, но съхраняват подотчетността си на парламента. Става дума например за такива създадени с нашата Конституция и избирани изцяло от парламента за определен срок институции като Сметната палата (за контрол върху изпълнението на Закона за държавния бюджет), Комисията за защита на конкуренцията (за борба срещу монопола и защита на свободната конкуренция) и др. Създадени по конституционен път и/или със солидна законодателна основа, тези институции естествено

разполагат с много по-силни правомощия в сравнение с омбудсмана, в т.ч. и с възможността и задължението при констатиране на нарушения на закона да налагат съответни санкции. Евентуалното включване на омбудсмана в тази група институции не е без основание, като се има предвид, че по разглежданите от двете посочени институции казуси истинската санкционираща власт в крайна сметка се пренася върху съда. От друга страна, няма никаква пречка при едно бъдещо конституционно легитимиране и уреждане на институцията омбудсман да се стигне и до по-голям баланс на статуса и на средствата за въздействие, които да съответстват на произхода и на предназначението на институцията.

Парламентарният омбудсман е контролна институция преди всичко по отношение на административните органи и длъжностните лица, чиято непосредствена отговорност е спазването на правата на гражданите. От този контрол по правило са изключени висшите изпълнително-разпоредителни органи (правителството като висш изпълнителен орган с обща компетентност и министрите – като централни изпълнителни органи със специализирана компетентност). А като се има предвид, че правителството осъществява общото ръководство на държавната администрация и може да отменя всички актове на министрите, не само при незаконосъобразност, но и при нецелесъобразност (чл.105, ал.2 и чл.107 на Конституцията на Република България), това означава, че на него принадлежи и всеобхватния контрол върху държавната администрация. В този смисъл парламентарният омбудсман е своего рода “външен поглед” върху работата на администрацията, коректив на вътрешния контрол в системата на изпълнителната власт със специален фокус върху спазването на човешките права. И в това отношение омбудсманът изпълнява допълваща функция.

Парламентарният омбудсман в съвременните условия се превърна в негледима част от правата държавност. Правовата държава означава, наред с другото, а може би – преди всичко, солидни правни гаранции за правата и свободите на гражданите. В предмета на дейност на институцията омбудсман попадат всички онези случаи, в които са нарушени границите между публична и частна сфера, присъщи на правовата държава. Важно значение има също така обстоятелството, че изграждането на ефективни институции за гарантиране на правата на човека представлява един от основните критерии за членство в Европейския съюз, формулирани на срещата на Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г.

Парламентарният омбудсман не е институция с властнически правомощия, а преди всичко институция, която черпи силата на своето влияние комбинирано от представителния характер на парламента и от активното, готово за “самозащита” гражданско общество в условията на недостатъчно ефективно и законосъобразно действаща държавна администрация. Омбудсманът изпълнява и функцията на посредник между

гражданите и администрацията при констатирани нарушения на човешките права в интерес на отстраняване на тези нарушения и на усъвършенстване работата на административните структури и длъжностните лица. Тази функция само на пръв поглед изглежда израз на дефицит от средства за пряко въздействие. Самото право на омбудсмана да се намесва в подобен род конфликти, в съчетание с възможността да поиска намесата на висшестоящия административен орган, да информира парламента, да потърси съдействието на медиите, да сезира прокуратурата, опровергава съмненията за безсилие на институцията.

След тази обща оценка за природата на омбудсмана, интерес представлява въпросът за **мястото на институцията в системата на разделението на властите**. Независимо от тезата за ситуирането на институцията омбудсман в пресечната зона между държавата и гражданското общество, тази институция е най-пряко свързана със законодателната власт. Както вече стана дума, в редица отношения омбудсманът горазвива, дообогатява функциите на парламента и най-вече – законотворческата и контролната. На второ място, омбудсманът по същество допълва функцията на правителството по общото ръководство на държавната администрация и по контрола върху актовете на министрите, като фокусира вниманието върху отношението на администрацията към правата на гражданите. И на трето място, независимо от еволюцията на институцията омбудсман, чрез която тя се откъсва от първоначалната пряка връзка със съдебната власт, и днешният парламентарен омбудсман разполага с възможности да замества или мотивира намеса на органите на съдебната власт при констатирани неправомерни посегателства върху човешки права. В законодателната уредба на омбудсмана в някои страни се съхранява и днес възможността за евентуално участие на омбудсмана в съдебен процес. Омбудсманът по-често разполага и с надзорна функция върху местата за задържане и лишаване от свобода.