

ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В ЕВРОПА

1. Омбудсманът в европейските страни – общ преглед

В редица демократични европейски страни институцията омбудсман се е утвърдила като част от механизма за свободно и гарантирано упражняване на човешките права, допълваща или съпътстваща по-скъпата и по-бавната съдебна, административната и другите действащи форми на защита. В по-младите демокрации тя е в процес на утвърждаване или създаване.

Независимо от националните различия, традиции, особености, основната функция и предназначение на омбудсмана и на сходните с него институции в европейските страни е да наблюдава административната дейност в държавата и да бъде възпиращ фактор срещу злоупотреби с властта, срещу корупция и произвол, накърняващи правата на човека, да помага за възстановяване на накърнени от държавата права и да създава атмосфера на зачитане на правата на човека и автономността на обществото. Най-общо функцията на омбудсман се осъществява от едно или повече лица с общи или специални компетенции, на национално и/или регионално и местно равнище.

1.1. Институцията национален омбудсман

Омбудсман или подобна на нея институция с общи компетенции на национално равнище е създадена и функционира в Австрия, Белгия, Дания, Холандия, Великобритания, Германия, Гърция, Ирландия, Исландия, Испания, Кипър, Малта, Норвегия, Португалия, Франция, Швеция, Швейцария, в редица страни от Централна и Източна Европа – Полша, Унгария, Македония, Румъния, Словения, Босна и Херцеговина, Хърватия, Албания и др., а така също и в някои бивши съветски републики – Грузия, Латвия, Литва, Естония, Русия и др.

Първоначално институцията възниква в **скандинавските страни** (за пръв път такава е учредена в Швеция в началото на XVIII век по нареждане на краля), откъдето произхожда и наименованието ѝ, и в своя класически вид се утвърждава като орган, оправомощен от парламента да бъде пазител на правата на частните лица срещу накърняващите ги действия на държавната администрация.

Институцията в **Швеция** (www.jo.se) днес е конституционно закрепена. Дейността ѝ е детайлно уредена в *Закона за Риксдага* и с *Правителствен акт относно парламентарните омбудсмани*. Тя се състои от четирима омбудсмани, избирани от шведския парламент с четиригодишен мандат, с възможност за преизбиране. Не съществуват никакви особени изисквания по отношение на образование или професия, а от 1941 г. – и на пол. Шведският омбудсман може да получава и разглежда жалби от всяко лице, в т.ч. от граждани на друга държава, като няма изискване преди това да са изчерпани съществуващите правни и административни средства за защита. По случай, когато са изминали повече от две години до подаването на жалба, омбудсманът извършва проверка само ако е

засегнат обществен интерес. Ако даден случай се разглежда от съд, омбудсманът отлага своята проверка до постановяване на решение. Сферата на действие на шведските омбудсмани обхваща цялата гражданска и военна администрация, съда, държавните предприятия и частноправните субекти, когато последните изпълняват държавни задачи. Изключени от тази сфера са правителството, министрите, депутатите в централните представителни органи и до известна степен шведската Национална банка. В своята дейност омбудсманите са независими и имат достъп до всякаква информация и документи, както и право на достъп до контролираните институции. Те могат да отправят предложения до държавните органи, но без да се намесват пряко в решенията на съда или администрацията. По всяка проверка се изготвя доклад, а ежегодно – общ отчет пред парламента.

По подобие на шведския модел, с едни или други отклонения и акценти, са създадени и действат институциите в Норвегия, Дания, Финландия, Холандия. Така например омбудсманът в **Норвегия** (www.sivilombudsmannen.no) също е конституционно установена институция, като детайлите относно организацията и правомощията ѝ са регламентирани в *Закона за парламентарния омбудсман за публичната администрация*. Норвежкия омбудсман се избира от парламента след всеки нови парламентарни избори за срок от четири години, но трябва да отговаря на определени изисквания – навършени 30 години, висше юридическо образование. Мандатът му може да бъде прекратен по всяко време по решение на парламента, взето с квалифицирано мнозинство 2/3. От сферата на неговите правомощия са изключени въпросите, които се разглеждат в парламента, решенията на правителството, съдебната власт, сметната палата и отбраната. Той разполага с ограничени правомощия по отношение на местната администрация. Жалба до омбудсмана може да се подава само ако са изчерпани всички други средства за защита. Срокът за подаване на жалба е едногодишен, но след изтичането му омбудсманът може сам да инициира проверка.

Институцията във **Финландия** (www.oikeusasiamies.fi) съществува от 1919 г. като е била уредена в тогава действащата *Конституция*. Съгласно новата *Конституция* на Финландия от 2000 г. омбудсманът следва да гарантира, че съдилищата, другите държавни институции и държавните служители, служителите в публичния сектор и други служители, когато изпълняват публични функции, се подчиняват на закона и изпълняват задълженията си. В изпълнение на своите задължения по повод на жалба или по собствена инициатива омбудсманът следи за спазването на конституционните права и правата на гражданите. В сферата му на дейност се включва и наблюдение над официалните действия на президента на републиката. От 1 април 2002 г. е в сила и новият *Закон за парламентарния омбудсман*. Ежегодният доклад на финландския омбудсман пред парламента съдържа отчет за извършената дейност, както и за положението в съдебната власт и за забелязаните нередности в законодателството.

Националният омбудсман на **Холандия** (www.nationaleombudsman.nl) функционира от 1 април 1982 г. след приемането на *Закона за националния омбудсман* през 1981 г. Той се назначава от долната камара на парламента по

предложение на вицепрезидента на Държавния съвет, на председателя на Върховния съд и на президента на Сметната палата. Мандатът му е 6 години. Постът е несъвместим с участие в централни представителни органи, в правителството, както и с каквато и да е държавна функция или работа като адвокат, процесуален пълномощник и нотариус. Ежегодният отчет се представя на двете камари на парламента и на министрите.

Омбудсманът в **Австрия** (www.volksanw.gv.at) е предвиден във федералната Конституция и в действащата от 1982 г. *Закон за народната правозащита (Съвет на омбудсманите)*. Това е независим висш федерален орган и включва трима омбудсмани, които се избират от долната камара на парламента за срок от 6 години без право на преизбиране. Установена е несъвместимост с участие във федералното или в провинциално правителство, в каквато и да е орган на народно представителство, както и с упражняването на каквато и да е друга професия. Детайлно са уредени взаимоотношенията на омбудсмана с наблюдаваните институции. При даване на препоръки съответният административен орган, до който те са отправени, е длъжен в срок от 8 седмици да ги изпълни или писмено да се мотивира защо не ги е изпълнил. Инструментарият на омбудсмана се допълва от правото да подаде иск пред Конституционния съд за противоконституционност на законови разпоредби.

По-младите южноевропейски демокрации (Испания и Португалия) при прехода от диктаторски към демократичен режим, също въвеждат институцията на омбудсмана, като я закрепват в своите конституции. В **Кралство Испания** институцията народен защитник е закрепена в испанската Конституция от 1978 г. и уредена в *Устройствения закон за народния защитник* от 1981 г. Народният защитник (www.defensordelpueblo.es) като висш пълномощник на парламента – Генералните кортеси, се назначава от тях. Към Генералните кортеси съществува специална смесена комисия, съставена от членове на двете камари (Конгреса и Сената). Тя провежда по общо решение на председателите на двете камари заседания за издигане на кандидатурите за народен защитник пред пленума на камарите и дава предварително съгласие за назначаване на заместниците, предложени от него. Смесената комисия поддържа връзка с народния защитник и информира пленумите на Конгреса и Сената, когато е необходимо. Народният защитник упражнява надзор над дейността на администрацията и се отчита пред парламента. По особено важни причини (например присъда от наказателен съд) двете камари на парламента могат да приемат решение за преждевременното му отзоваване. Упражняваният от него надзор се простира върху функционирането на цялата държавна администрация, включително и върху държавните предприятия. Съответните административни органи са длъжни в срок от 15 дни да съобщят становището си по неофициалната процедура за предварителна проверка. Според досегашната практика много от случаите се уреждат чрез посредничество между засегнатото лице и административния орган. Наред с традиционните правомощия, испанският народен защитник има право да оспорва конституционностьта на законови разпоредби пред Конституционния съд и да внася в Конституционния съд жалби за нарушаване на основни права, включително и срещу съдебни решения.

В **Гърция** институцията омбудсман е установена сравнително отскоро. Първият гръцки *Закон за омбудсмана и за комитета за държавната администрация* е приет през 1997 г. и от 1998 г. започва работа първият гръцки омбудсман. Въпреки краткото време на своето съществуване институцията се утвърди като една от най-ефективните в региона (www.synigoros.gr). През 2003 г. гръцкият парламент прие нов *Закон за омбудсмана* (в сила от януари 2003 г.), с който се разширява и детайлизира уредбата на функциите, правомощията и организацията на дейността на институцията, като се предвижда и създаването на заместник-омбудсман по въпросите на децата. Омбудсманът може да бъде сезиран от физически и юридически лица, неперсонифицирани образувания, както и от: всяко дете, чиито права са пряко нарушени; от лице, упражняващо родителски права; роднини по права и сребрена линия (до втора степен); настойник или попечител; всяко трето лице, което непосредствено е узнало за нарушаване на детски права.

С по-големи отклонения от практиката в утвърдените западноевропейски и в по-младите южноевропейски демокрации по отношение на избора, статуса и правомощията се характеризират институциите в Обединеното кралство и Франция. Парламентарният пълномощник за администрацията във **Великобритания** (www.ombudsman.org.uk) се назначава от кралицата по предложение на правителството. Неговият мандат изтича с изтичането на календарната година, в която той навършва 65 години, или когато кралицата го освободи – по негово желание или по инициатива на двете камари на парламента. Той няма правомощие да наблюдава цялата държавна администрация. Извън сферата на неговата дейност са административните ведомства и институции на Северна Ирландия³, както и актовете на правителството, парламента и съдебната власт. Жалбите се предават на парламентарния комисар чрез депутатите в парламента. Проверките, които той извършва, не са публични, но комисарят отчита ежегодно забелязаните от него нередности и дейността си пред двете камари на парламента. В случай че дадено държавно ведомство не предприеме никакви мерки за отстраняване на констатираните от парламентарния пълномощник нередности от административен характер, парламентът има право да предприеме съответни мерки.

Специфична форма на институцията омбудсман е медиаторът във **Франция** (www.mediateur-de-la-republique.fr), установен със *Закон №73-6* от 1973 г. Медиаторът е преди всичко посредник между гражданите и администрацията. Назначава се от Министерския съвет (фактически от президента) за срок от 6 години, без право да бъде преназначаван на тази длъжност. Неговият пост е несъвместим с депутатски мандат в парламента, но не и с членство в съвет на департамент или община (ако при назначаването му за медиатор е заемал този пост), нито с упражняването на неговата професия. Веднъж назначен, медиаторът е независим и не може да бъде сменяван по време на мандата си от правителството. Медиаторът е оправомощен да оценява действията на правителствените служби, местните власти, държавните учреждения и други

³ В Северна Ирландия от 1969 г. действа омбудсман, който изпълнява функциите на парламентарен омбудсман и комисар по жалбите на Северна Ирландия.

органи, осъществяващи административни функции при взаимодействието им с гражданите. Медиаторът може да действа само при подадена жалба срещу неправилно функциониране на административен орган или срещу несправедливо негово решение. Той има право да прави препоръки и да определя срокове за действие. В случай че не получи удовлетворителен отговор или подходяща реакция, има право да даде гласност на своите предложения, да инициира дисциплинарни процедури срещу всяко отговорно лице или дори да предаде случая на наказателен съд.

В повечето страни от **Централна и Източна Европа**, както и в редица бивши съветски републики, институцията омбудсман за първи път се създава в периода на прехода към демокрация и вече е широко разпространена. Институциите омбудсман, създадени в страните в преход, играят важна роля в процеса на демократизация и защита на човешките права и много от тях вече отбелязват напредък въпреки сравнително краткия период на функциониране.

Институцията омбудсман се въвежда в различни форми и разновидности в различните държави, като акцентът в нейната дейност се поставя или върху контрола на администрацията, или върху защитата на човешките права. Конкретната форма на институцията в отделните държави зависи до голяма степен от политическата история на тези държави, като колкото по-травмираща е била тази история, толкова повече основният акцент във функцията на омбудсмана е поставен върху **защитата на правата на човека срещу нарушения от страна на държавната администрация**. Така е определена функцията на омбудсмана в законодателството на Албания, Босна и Херцеговина, Македония, Хърватия, Черна гора.

Главните правомощия на институцията омбудсман в страните от Централна и Източна Европа включват извършването на разследвания, както по подадени до омбудсмана жалби и оплаквания, така и по негова собствена инициатива и отправянето на предложения и препоръки до наблюдаваните органи за допуснати нарушения.

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 повечето страни от региона то включва и достъп до поверителна информация, като е предвидено задължение за омбудсмана да не разгласява получените данни.

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 от Централна и Източна Европа, в които съществува институцията. В много страни освен представянето на годишен доклад омбудсманът има право да изготвя и специални доклади по отделни случаи.

В много страни от този регион 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.

Полша (www.brpo.gov.pl) е първата държава в Централна и Източна Европа, в която е въведена институцията омбудсман, при това още при действието на стария режим. Първият пълномощник за защита на правата на гражданите встъпва във функциите си от 1 януари 1988 г. по силата на специален закон от 15 юли 1987 г., чиито основни разпоредби се инкорпорират в полската *Конституция* през 1989 г. Въпреки атаките от страна на много политици и скептицизма на немалко юристи, усилията за утвърждаване на институцията в Полша се увенчават с успех и опитът ѝ заслужава сериозно внимание. Полският омбудсман следва класическия скандинавски модел на институцията. Той се избира от Долната камара на Сейма със съгласието на сената за четиригодишен срок без право на преизбиране. Изискват се полско гражданство, юридически знания и професионален опит, добро име сред обществеността, политическа и идеологическа неутралност, несъвместимост с други служби и постове. Той се ползва с широки компетенции по отношение на административните органи и всички организации, които с действията си засягат граждански права и свободи или основни принципи на справедливостта. Пълномощникът може да действа както по молба в свободна форма, подадена от граждани, техни организации, от органите за местно самоуправление, така и по собствена инициатива. Той може да извършва дадена проверка самостоятелно, да разпореди тя да бъде извършена изцяло или частично от държавни контролни органи или пък да се обърне към парламента с искане той да възложи извършването на проверката. Наред с препоръките и предложенията, които отправя, пълномощникът може да поиска откриването на гражданско, наказателно или административно производство с негово участие, както и извънредно преразглеждане на дело. Също така има право да иска от Конституционния съд тълкуване на законите, а от Върховния съд – да се произнася относно сферата на приложение на даден закон.

Създаването на институцията омбудсман (www.obh.hu) в **Унгария** е залегнало още в *Конституцията*, приета през 1990 г. През 1993 г. унгарският парламент приема *Закона за парламентарния пълномощник за правата на гражданите*, а през 1995 г. са избрани първият унгарски омбудсман и неговият заместник. Оттогава институцията се превръща в неразделна част от правовия ред и законността в страната.

Конституцията на **Република Словения**, приета на 23 декември 1991 г. поставя правната основа за установяването на институцията омбудсман по човешките права в Република Словения (www.varuh-rs.si). Според чл. 159 от *Конституцията* институцията омбудсман по човешките права и основните свободи се създава във връзка с дейността на различните държавни органи, органи на местно самоуправление и други организации, на които са предоставени властнически правомощия. Във втория параграф на същия член е предвидена възможност за установяване на специализирани омбудсмани в различни области, въпреки че до този момент преобладаващото решение е установяването само на един омбудсман с широка компетентност. През декември 1993 г. в Словения е

приет *Закон за омбудсмана по човешките права*. Функциите и компетентността на омбудсмана следват класическия скандинавски модел. Организацията и методите на работа на омбудсмана, разделянето на сферите на дейност, процедурите и правомощията на институцията са определени в *Процедурните правила на омбудсмана по човешките права*. Омбудсманът по човешките права има по закон правото да получава всякаква информация от държавни органи и други организации, върху които осъществява мониторинг, без оглед нивото на секретност, както и да извършва разследвания, включително да разпитва свидетели. По всяко време той може да извършва проверки на държавни органи или институции, които ограничават личната свобода, например психиатрични клиници. Той няма право да наблюдава работата на съдиите и съдилищата, освен в случаите на неправомерно забавяне на процедурите или очевидна злоупотреба с власт. Съществено правомощие на омбудсмана е да сезира Конституционния съд с конституционни жалби в случаите на нарушаване на човешки права. Той може да се обръща към Конституционния съд с предложения за преценка на конституционността на нормативни актове, без да е необходимо да установява правен интерес пред Конституционния съд, какъвто е случаят с другите лица, които имат право да правят такива предложения (чл. 23, 50 и 52 от *Закон за Конституционния съд*). Правомощия на омбудсмана по човешките права са посочени и в други закони. В чл. 65 от *Закон за защита на потребителя* е предвидена компетентност на омбудсмана в областта на защитата на потребителите. Специална компетентност на омбудсмана е предоставена в чл. 15 от *Закон за защита на околната среда*, като му се възлага задължение да гарантира правото на здравословна околна среда. Предложения за започване на процедура пред омбудсмана по човешките права, в съответствие с чл. 52 от *Закон за отбраната*, могат да правят военнослужещи, ако те считат, че техните права или основни свободи са били ограничени или нарушени по време на службата им в армията.

Институцията адвокат на народа в **Румъния** (www.avp.ro) е създадена с *Конституцията* от 1991 г. и е регламентирана в *Закон № 35/1997 г.* Адвокатът на народа е независима институция, която не е подчинена на останалите държавни органи и чиято основна цел е да защитава правата и свободите на гражданите. Адвокатът на народа се избира от румънския сенат за срок от четири години и представя годишни отчети пред двете камари на румънския парламент. Право да подават жалби до институцията имат всички лица, независимо от тяхното гражданство, възраст, пол, политическа принадлежност или религиозни убеждения. Адвокатът на народа може да извършва проверки, да изисква от държавните органи информация и документи, необходими за осъществяването от него разследвания, да изисква и получава становища от ръководителите на съответните държавни органи или от държавни служители, които могат да предоставят информация, необходима за разрешаване на определен случай. В изпълнение на своите правомощия адвокатът на народа отправя препоръки, които не подлежат на парламентарен и съдебен контрол. Чрез своите препоръки адвокатът на народа информира държавните органи за техните незаконносъобразни актове или действия. Ако в хода на разследването адвокатът на народа установи наличието на пропуски в законодателството, корупция или сериозни слабости при приложението на законите, той представя

на председателите на двете камари на парламента или на министър-председателя, в зависимост от конкретния случай, специален доклад, в който посочва резултатите от своите проверки.

В **Литва** съществуването на подобна институция (www.lrs.lt) е предвидено в *Конституцията* от 1992 г., а подробната ѝ уредба се съдържа в *Закона за омбудсманите при Сейма*. В страната действат петима парламентарни омбудсмани: двама за разследване на държавни служители, единият от които има правомощия и относно служителите в армията, и трима за разследване на служители в местната администрация. Основната им задача е проучване на жалби във връзка със злоупотреби с власт и бюрокрация. Подобни институции съществуват и в другите прибалтийски държави – **Латвия** и **Естония**.

По подобен начин с федерален конституционен закон от февруари 1997 г. е създадена институцията пълномощник по правата на човека в **Русия** с цел да способва за възстановяването на накърнени права, за подобряване на законодателството и привеждането му в съответствие с международното право, както и за проучване на жалби, подадени срещу централни или местни органи на управление (www.ombudsman.gov.ru). Освен ежегодните доклади за извършената дейност пълномощникът може да изготвя и специални доклади за спазването на правата и свободите на гражданите, като те подлежат на публикуване.

В **Хърватия** омбудсманът е предвиден в *Конституцията* от 1990 г., а две години по-късно парламентът приема *Закон за омбудсмана* и избира първия омбудсман. Сферата му на дейност обхваща защита на конституционните и законови права на гражданите от държавната администрация и органите, осъществяващи публична власт, включително Министерството на отбраната, въоръжените сили и силите за сигурност, както и от органите на местно и регионално самоуправление.

В **Македония** омбудсманът също е предвиден в *Конституцията* от 1991 г. Парламентът приема *Закон за омбудсмана* 6 години по-късно – едва през 1997 г., а институцията започва да работи на практика през март 1998 г., когато са осигурени необходимите кадрови, материално-технически и други условия за нейното функциониране. Мандатът на омбудсмана е осем години. В случаи на нарушения на човешките права от страна на администрацията омбудсманът може да поиска повторно извършване на процедурата или спиране на изпълнението, да поиска Върховният съд да се произнесе или да преразгледа съответния административен акт, както и да препоръча започването на дисциплинарно производство срещу определен служител, да сезира прокуратурата и да препоръча мерки за подобряване на административните практики.

В **Босна и Херцеговина** институцията омбудсман е създадена както на равнище държавата Босна и Херцеговина, така и в рамките на двете съставни части – Федерация Босна и Херцеговина и Република Српска. В държавата 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, се предвижда институцията омбудсман. Първите омбудсмани се назначават от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, а следващите се избират от Парламента на федерацията. В Република Сръпска *Законът 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 в държавата Босна и Херцеговина. Първите постоянни омбудсмани на Република Сръпска 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.

Конституцията на **Албания** от 1998 г. предвижда създаването на институцията адвокат на народа (омбудсман), който се избира от парламента с квалифицирано мнозинство – три пети от всички депутати. Структурата, дейността и правомощията му са детайлно уредени в *Закон № 8454* от 1999 г. Институцията започва да работи през февруари 2000 г.

В **Сърбия и Черна гора** установяването на институцията омбудсман е 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. На 8 юли 2003 г. парламентарът на **Черна гора** прие *Закон за защитника на човешките права и свободи* (законопроектът преди това беше представен за становище в Съвета на Европа). В **Сърбия** *Законопроект за народния адвокат* е подготвен и внесен в парламента от правителството.

Така, традиционното виждане, че омбудсманът може да действа ефективно само в благоприятните условия на установена демократична система на държавно управление, в последните години е на път да бъде опровергано от опита на редица страни в преход, които въвеждат такава институция. Основните трудности пред омбудсманите в развиващите се демокрации от Централна и Източна Европа произтичат от обстоятелството, че те осъществяват своята дейност в условията на преминаване към друга политическа система, характеризирани се с бавно провеждане на структурните реформи, недоизградени политически и демократични отношения, неадекватно законодателство и несъгласувани законови разпоредби с международните актове, както и все още неизградени отношения на комуникация между администрацията и гражданите. Тъкмо поради това съществуването на такава институция е от особена важност за успеха и стабилността на прехода и утвърждаването на демокрацията. В своята работа новосъздадените институции омбудсман срещат и трудности, характерни не само за новите демокрации, каквито са например нарушенията на

правата на човека, широкото разпространение на корупцията, лошото или бюрократичното отношение на администрацията към гражданите.

От друга страна, установяването на институцията омбудсман в страните в преход е улеснено от обстоятелството, че то се извършва успоредно с изграждането на новото държавно устройство, поради което тези страни не се сблъскват с консервативния и бюрократичен подход, характерен за старите демокрации, когато става въпрос за въвеждане на нови институции. Необходимо е също така да се държи сметка за обстоятелството, че в повечето случаи ефективността на омбудсмана зависи не само от дадените му в съответното законодателство правомощия, а и от готовността на администрацията да се съобрази с неговите критики и предложения, както и с неговия авторитет. Всъщност, успехът на институцията се дължи на комбинация от редица фактори като независимост, достъп до информация, почтеност на лицето, избрано за омбудсман, желанието на администрацията да вземе под внимание съветите и препоръките на омбудсмана.

1.2. Местни и регионални институции от типа на омбудсмана

Традиционно омбудсманът е централизирана институция – една децентрализирана структура е свързана с риска местните/регионалните омбудсмани да дават противоречиви становища по един и същ въпрос, което от своя страна може да подорне легитимността на цялата институция. В някои страни омбудсманът е уреден само на национално равнище без изрична възможност за създаване на местни омбудсмани. Типичен пример в това отношение е Хърватия, по същия модел е организирана и институцията на омбудсмана в Македония – централизирана институция без канцеларии на територията на страната. В много държави с национален омбудсман обаче 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 Српска – 4.

Създаването и функционирането на регионални/местни институции от типа на омбудсмана е един от въпросите, по които съществува най-голямо многообразие от алтернативни решения.

Регионални омбудсмани съществуват главно в страни, чиято форма на държавно устройство включва обособени образувания с по-голяма или по-малка степен на автономия – Великобритания, Испания, Белгия, Федерална република Германия и др.

Създаването на местни омбудсмани не следва общи правила и традиция, а се обуславя най-често от конкретни потребности и исторически дадености.

Във Великобритания действат омбудсмани за местната администрация в Англия и Уелс. В Испания местни институции от типа на омбудсмана съществуват в няколко автономни области – Каталуния, Валенсия, Страната на Баските, Астурия и др., като най-много местни посредници има в Каталуния – 23. Те се избират от общинските съвети, които приемат и правилник за тяхната дейност. Правомощията на местните посредници са сходни с тези на народния защитник, но са ограничени само в рамките на съответната община. Местните посредници наблюдават дейността на общинската администрация и разглеждат жалби срещу нейните действия. От 2002 г. в Каталуния действа и специален закон, регламентиращ дейността на местните посредници.

През 1999 г. Конгресът на местните и регионални власти в Европа към Съвета на Европа прие *Препоръка 61 (1999) относно ролята на местните и регионалните обществени посредници/омбудсмани за защитата на правата на гражданите*, в която подкрепя създаването на омбудсмани на национално и местно (общинско и регионално) ниво.

1.3. Специализирани омбудсмани

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. Наименованията на тези институции ясно очертават кръга на тяхната сфера на дейност (специализация).

• Омбудсмани в структурите на въоръжените сили и на органите за сигурност

В някои европейски държави съществуват национални институции омбудсман и/или институции от типа омбудсман, специализирани да разглеждат оплаквания срещу злоупотреба с власт и накърняване на права, включително корупция в органите за сигурност и в частност във въоръжените сили⁴. По отношение на специализираните омбудсмани в тази сфера съществуват два различни модела за техния избор и субординация: 1. институцията се избира от парламента и се отчита пред него; или 2. институцията се назначава от съответния министър или друг държавен орган.

⁴ Подобни институции действат и извън Европа. Към Министерството на отбраната на САЩ от 1978 г. работи *генерален инспектор* - независим орган, който осъществява контрол и наблюдение, иницира проверки и разследвания, свързани с министерството, като главните му задачи са да разкрива измами и злоупотреби с власт, закононарушения, заплахи за общественото здраве и сигурност и да прави препоръки за тяхното отстраняване. Подобно на омбудсмана на въоръжените сили на Австралия (действащ от 1976 г.), омбудсманът по националната сигурност и отбраната и въоръжените сили на Канада (действа от 1999 г.), е неутрален и безпристрастен орган, който се явява посредник и докладва по въпроси, отнасящи се до Министерството на националната отбрана и въоръжените сили на Канада. Омбудсманът изпълнява функцията на пряк източник на информация и подпомага достъпа на засенатите лица до каналите за подпомагане и обезщетяване.

Първият *омбудсман по въпросите на отбраната* в Норвегия е създаден с парламентарно решение от 21 април 1952 г.⁵ Той е пряко подчинен на Стортинга (норвежкия парламент), който избира както омбудсмана така и съвета, ръководен от него. Главните задачи на омбудсмана по въпросите на отбраната са да гарантира благополучието на всеки войник и да осигури система за разрешаване на конфликти. Повечето оплаквания се подават от отделни войници, а по-малка част от служители, засегнати офицери и отделни групи. Според омбудсмана много от конфликтите се решават по-лесно по този начин, отколкото ако се използват традиционните механизми. В своето почти четиридесетгодишно съществуване институцията омбудсман е играла централна роля в решаването на конфликти и запазването на атмосфера на прозрачност и доверие в различните сектори на отбраната, включително и за развитието на антикорупционен потенциал. Омбудсманът по въпросите на отбраната действа успоредно с националния омбудсман за публичната администрация и другите специализирани омбудсмани – омбудсман за лицата, отказващи да служат в армията, омбудсман за потребителите, омбудсман за равните права, омбудсман за децата и регионалните омбудсмани.

Във Федерална република Германия институцията *Пълномощник на германския Бундестаг по въпросите на отбраната*, е въведена с *Конституцията* (чл. 45b – нова разпоредба, приета във връзка с присъединяването на държавата към НАТО) и специален федерален закон. Предназначението на тази институция е да защитава конституционните права на войниците и да действа като помощен орган на федералния парламент по отношение на упражнявания от него парламентарен контрол. Пълномощникът изпълнява ролята на особена инстанция по петициите и всеки войник има право да се обърне непосредствено към него, без да спазва установената в армията йерархия. Към него с молба в полза на войника могат да се обърнат също така приятели, доверени лица или членове на семейството. Всеки войник има право да сезира пълномощника директно и лично. Пълномощникът може да предприема и действия по своя инициатива, както и да следва инструкциите на Бундестага или на парламентарната Комисия по отбраната. При упражняване на правомощията си той може да изисква от министъра на отбраната и от подчинените му лица и институции да отговарят на неговите запитвания и да му предоставят необходимата информация. Пълномощникът по въпросите на отбраната има право на информация и достъп до документи на федералния министър на отбраната и подчинените му служби. Това му дава възможност при обработката на данни да изисква от войсковата част и от другите служби да извършат проверка на даден случай, да вземат отношение по резултата от проверката и да предоставят необходимата документация. Правото на информация за него и неговите сътрудници е основа за събиране на данни и осъществяване на контакти по служебни въпроси с федералния министър на отбраната. Годишните доклади на пълномощника се обсъждат на пленарна сесия на парламента. Пълномощникът по въпросите на отбраната се назначава от президента на републиката за срок от 5 години, след

⁵ За разлика от този подход, *парламентарният омбудсман* на Швеция е оправомощен да наблюдава всички централни и местни органи, техните служители и лицата, които упражняват публична власт, включително и всички военнослужещи.

като е бил избран с тайно гласуване с мнозинство от всички членове на парламента. Той има статут на федерален министър и не може да заема никаква друга държавна служба или да упражнява друга професия.

Институцията *Генерален (военен) инспектор* на Кралство Холандия е създадена с кралски указ, уреждащ въпроси, свързани с въоръжените сили. Генералният инспектор провежда разследвания по случаи, свързани с отделни бивши или настоящи военнослужещи. Той отправя препоръки до министъра по въпроси, засягащи въоръжените сили, инициира разследвания или изпълнява ролята на посредник или арбитър по въпроси, свързани с настоящи или бивши военнослужещи. Генералният инспектор посредничи по индивидуални оплаквания и проверява организационни и управленски въпроси, но няма право да взема решения или да води наказателно разследване. Генералният инспектор е независим и не е част от йерархична структура. Той докладва на министъра на всеки три месеца, а ежегодно представя и годишен доклад пред постоянната Комисия по отбраната към Долната камара на парламента. В службата на Генералния инспектор работят около 35 души, военни и цивилни. Военнослужещите в холандската армия могат да подават жалби и до националния омбудсман.

В Чешката република от 1998 г. наред с *националния обществен защитник на правата* действа и *Обществен защитник за въоръжените сили*.

• Омбудсмани срещу дискриминацията и за равните права

Омбудсман за равните права, който действа паралелно с парламентарния омбудсман, е създаден в Швеция, Норвегия, Литва и гр. В Швеция и Норвегия той се назначава от правителството, а в Литва се избира от парламента. Основната задача на *омбудсмана за равните права* в Швеция е да следи за спазването на *Закона за равните възможности* като в случаи на дискриминация на пазара на труда може да налага санкции, а в Литва – да разглежда жалби в сферата на трудовите правоотношения, на образованието и на услугите. В Норвегия *омбудсманът за равните права* наблюдава прилагането на *Закона за равнопоставеност на половете* и разглежда случаи на полова дискриминация във всички сфери по молби, отправени както от граждани, така и от юридически лица, включително синдикални организации и такива на работодателите.

Омбудсман срещу етническата дискриминация е установен в Швеция и Унгария. В Швеция неговата дейност е уредена с отделен закон, който го оправомощава да разглежда случаи на етническа дискриминация във всички сфери на обществения живот. Назначава се от правителството. В Унгария *Омбудсманът за правата на етническите малцинства* се избира от парламента.

Омбудсман за хората с увреждания има в Швеция. Той се назначава от правителството и действа в съответствие със *Стандартните правила на ООН за равнопоставеност на хората с увреждания*.

- **Други специализирани омбудсмани**

Омбудсмани за защита правата на потребителя съществуват в Дания, Норвегия, Финландия и др., като следят за спазването съответно на *Закона за пазарните практики* и *Закона за защита на потребителите*.

Университетски омбудсмани действат в голяма част от университетите на западноевропейските страни, а извън Европа – в тези на САЩ и Канада. Те разглеждат жалби срещу университетското ръководство и администрация, включително в случаите на дискриминация, и посредничат при разрешаването на конфликти.

Омбудсмани за защита на личните данни са създадени във Финландия, Унгария, Чешката република. С оглед напредъка на информационните технологии, които все повече застрашават неприкосновеността на личността, те не само извършват проверки и разследвания, но и поддържат регистри на лицата, които оперират с лични данни.

Омбудсман за законността на действията на полицейските органи, който проучва оплаквания срещу работата на полицията в Англия и Уелс, както и въпроси, повдигнати от самите полицейски служители (за които се смята, че са особено важни или са възникнали при някои изключителни обстоятелства).

Съществуват *банкови и застрахователни омбудсмани* (Обединеното кралство), *омбудсман на лицата, отказващи да служат в армията* (Норвегия), *омбудсман по здравеопазването* (Обединеното кралство), който разглежда жалби по отношение на здравеопазването, финансирано от държавата. Във Великобритания съществуват и *омбудсман за пробацията и местата за лишаване от свобода*, *независим омбудсман по жилищното настаняване*, *служба на финансовия омбудсман*. Все повече законодателства предвиждат специализирани *омбудсмани по въпросите на децата* (Норвегия, Гърция, в Испания – на равнище на автономната област Каталуня и др.).

Въпросът за или против необходимостта от създаване на специализирани омбудсмани с правомощия в определени сфери от обществения живот стои и пред повечето страни от Централна и Източна Европа. Като алтернатива на създаването на специализирани омбудсмани е изграждането на специализирани структури в рамките на администрацията на централния омбудсман (както е в Словения например), които да се занимават с тези въпроси. Тенденцията в държавите, където омбудсманът съществува отгавна, е постепенно да се намалява броят на различните омбудсмани, тъй като е станал ненужно голям. Това е въпрос, който всяка страна решава според своите потребности, опит и традиции.