

# Омбудсманът и други правозащитни механизми

Д-р Мария Йорданова\*

Със създаването на институцията омбудсман се институционализира нов вид гаранция за спазването на основните права и свободи на човека, наред със съществуващите механизми за защита: традиционните парламентарни механизми (и преди всичко парламентарните комисии), конституционното правосъдие, съдебния и административния контрол, медиите, неправителствените организации на гражданите. Това неизбежно поставя въпроса за съотношението и разграничението ѝ със съществуващите механизми.

## 1. Съдебна защита

Правосъдната система в демократичните държави представлява универсален способ за защита на нарушени човешки права. В решаването на правни спорове, с които е сезиран, съдът постановява решения, които са задължителни за всички институции и лица и подлежат на принудително изпълнение. Съдебните решения имат за непосредствен ефект възстановяването на нарушени права, включително обезщетения за нарушени права. Паралелно с тази функция на правосъдието, важна роля играе и съдебният контрол върху актовете и действията на администрацията, което е едно от първите и основни средства за контрол и корекция на дейността ѝ.

Наред с предимствата на този правозащитен механизъм – устойчивост, стабилност, обща задължителност – и в развитите, и във възникващите демокрации съдебното производство невинаги е ефективно. То е бавно (поради претовареност на съдилищата и дълги формални процедури), струва скъпо, изисква най-често помощта на адвокат и поради това не е еднакво достъпно за всеки. Наред с това, съдът разглежда само конкретни правни спорове и случаи и е обвързан от конкретни искания. Той не може да предприема проверки в други сфери, нито да се произнася по въпроси, с които не е сезиран.

В контраст с това сред основните предимства в дейността на омбудсмана са:

- гъвкавост – омбудсманът не действа по строго регламентирани процесуални правила като съдилищата, а може да използва най-различни методи и форми при разследването на жалбите и разрешаване на спора;

---

\* Д-р Мария Йорданова е директор на правната програма на Центъра за изследване на демокрацията и координатор на работната група на Центъра по установяването и утвърждаването на институцията омбудсман в България.

- неформалност – задължителните реквизити на жалбата до омбудсмана, за разлика от обръщането към съд, са сведени до минимум;
- достъпност - подаването на жалби до омбудсмана като правило е безплатно;
- бързина – сроковете за разглеждане на жалбите обикновено са твърде кратки.

Голямо предимство на институцията е систематичният подход към нарушенията в работата на администрацията. Чрез годишния доклад, който всеки омбудсман представя пред съответния парламент, се очертават проблемните области в дейността на изпълнителната власт и съответно предприетите за тяхното подобряване мерки или липсата на такива и причините за това. По този начин се създават предпоставки за усъвършенстване на административните практики и подобряване на административното обслужване на гражданите на широко институционално ниво, което не може да бъде постигнато чрез постановяването на съдебни решения по конкретен случай.

Интерес представлява въпросът за взаимоотношенията на омбудсмана с институциите, осъществяващи съдебната власт или свързани с тяхната дейност:

**На първо място**, осъществяването на съдебната власт от съдилищата почти навсякъде е изключено от обхвата на дейност на омбудсмана, за да се гарантира принципът на независимост на съдебната власт. Една от малкото страни, в които омбудсманът упражнява надзор върху съдилищата, е Швеция, като там омбудсманите наблюдават преди всичко спазването на процедурата и на сроковете по делата, без да могат да се наместват пряко в тяхното решаване по същество.

**На второ място**, доколкото слабостите при *изпълнението на съдебните решения* често са причина за недостатъчно ефективната защита на правата на гражданите, в много страни омбудсманът разполага с определени правомощия за наблюдение и контрол по отношение изпълнението на съдебните решения, като следи само чисто административните моменти от тази дейност, например спазването на предвидените срокове.

**На трето място**, е възможността омбудсманът да наблюдава дейността на *администрацията на съдебната власт*. Такова правомощие е предвидено в много от бившите социалистически страни, тъй като много често именно администрацията на съдебната власт е тази, която с действията или бездействията си нарушава определени права и свободи.

**На четвърто място**, съществена е ролята на омбудсмана за ангажиране на компетентните правоохранителни и правораздавателни институции в защита на нарушените човешки права. В повечето държави омбудсманът е

оправомощен да сезира прокуратурата, когато в процеса на своята работа е установил данни за извършено престъпление. За разлика от прокуратурата омбудсманът няма властнически правомощия, поради което не може да инициира съдебно производство, нито да издава правнозадължителни актове.

## ***2. Парламентарна защита: парламентарен контрол и специализирани правозащитни механизми***

### ***2.1. Парламентарен контрол***

В системата на разделение на властите в демократичната държава парламентарният контрол върху изпълнителната власт действа основно на политическо и институционално ниво. Във всички съвременни парламентарни демокрации вече са утвърдени и в много отношения действат ефективно различни форми на парламентарен контрол: актуални въпроси, питания, разисквания, изслушвания (на пленарни заседания или в парламентарните комисии, анкетни комисии).

Парламентарният контрол обаче е контрол изключително върху изпълнителната власт, има инцидентен и фрагментарен характер. Поради това, както и поради политическата си окраска той невинаги е достатъчно ефективен.

За разлика от класическия парламентарен контрол, фокусът в дейността на омбудсмана е върху спазването на човешките права в дейността на публичната администрация, а контролът, осъществяван от него, е външен за системата на властите и независим от политически и институционални въздействия.

### ***2.2. Специализирани парламентарни правозащитни механизми***

Към парламентите на всички демократични държави обикновено се създават комисии по правата на човека и комисии по жалбите/петициите на гражданите.

Най-добрият пример за работата на подобна институция е действащата Комисия по жалбите към Бундестага в Германия, където няма институция омбудсман на федерално ниво. Комисията има правомощия, подобни на тези на омбудсмана – да изисква и получава информация, документи и достъп до помещенията на всички разследвани институции, които включват федералното правителство, подчинените му административни органи и всички институции и организации на публичното право. Тя може да изслушва жалбоподателите, свидетели и експерти и да иска съдействие от съдилищата. Комисията представя всеки месец пред Бундестага доклад, който включва информация за жалбите, които е разгледала и свързаните с тях препоръки за законодателни промени, които да бъдат разгледани от парламента. Досега Бундестагът почти винаги се е съобразявал с тези препоръки; така работата на Комисията допринася за усъвършенстване на законодателството. Такива комисии действат и в парламентите на голям брой германски провинции.

Като се отчита обаче общата тенденция, че с нарастването на обема и сложността на законодателната дейност, парламентите имат все по-малки възможности да се занимават с разглеждане на жалби от гражданите, може да се обоснове заключението, че техните правозащитни механизми не са в състояние да бъдат алтернатива на омбудсмана. Още повече, че не може да се игнорира политическата обвързаност на членовете на съответните комисии.

Обикновено всички законопроекта, отнасящи се по един или друг начин до правата на човека, се разглеждат от специализирана парламентарна комисия по правата на човека. По линия на годишните си отчети или на специализирани доклади по отделни важни въпроси пред парламента омбудсманът не само информира, но много често и формулира законодателни предложения, дори и когато няма собствена законодателна инициатива. В съвременната практика утвърдените институции на омбудсмана все по-ясно се очертава консултативната им функция в законодателния процес. Самите парламентарните комисии все по-често търсят мнението на омбудсмана при работата си върху едни или други законопроекта.

### ***3. Извънпарламентарен контрол за конституционност (конституционно правосъдие)***

Сравнителният анализ на компетентността на институциите, упражняващи извънпарламентарен контрол за конституционност показва, че в отделни случаи тя включва защита на конституционните права и свободи на гражданите, наред с правомощията за задължителни тълкувания на Конституцията, преценката за конституционност на актовете на парламента, решаването на спорове за компетентност между различни държавни органи и пр. Все още не е повсеместна практиката на сезиране на Конституционния съд лично от гражданите за нарушени техни права и свободи, заложили в Конституцията. Сред държавите с най-развита практика в тази сфера са Германия и Испания. Предмет на индивидуалната конституционна жалба в Германия могат да бъдат закони, актове на изпълнителната власт и съдебни решения, нарушаващи конституционни права на гражданите. Подобно е и решението в Испания, където искането за защита на фундаментални права от страна на гражданите може да се отправи от засегнатото лице, народния защитник и прокуратурата след изчерпване на възможностите за съдебна защита. Като общо правило последиците от решението по индивидуална конституционна жалба или искане са обявяване на противоконституционност на закон, решение, акт или разпореждане на държавен орган, представляващи нарушение на определени права или пречка за осъществяването им. По принцип решенията на конституционните съдилища действат занапред.

Все още приложното поле на индивидуалната конституционна жалба е сравнително тясно. В редица страни необходимостта от въвеждането ѝ продължава да се дискутира и въпросът за нейната ефективност далеч не е безспорен. Безспорно необходимо е обаче омбудсманът да разполага с право да сезира институцията, упражняваща надзор за конституционност. Това му дава възможност по-резултатно да упражнява правозащитната си функция и същевременно ще предотврати затрупването на конституционните съдилища с индивидуални жалби. Понастоящем с такова право разполагат омбудсманите в

Испания, Австрия, Словения, Португалия, Румъния, Унгария, Азербайджан, България (след последната конституционна поправка от март 2006 г.) и др. В Полша освен това омбудсманът може да се обръща към КС с искане за задължително тълкуване на законите.

#### **4. Административна защита**

Един от начините за преодоляване на нарушенията на човешките права от страна на публичната администрация са механизмите за вътрешноведомствен контрол, т.е. възможността даден административен орган сам да преразгледа свой акт или действие, както и оспорването на административни актове пред висшестоящия орган. Тези механизми са важни и имат своето място в общата система на правозащитните механизми, но невинаги са ефикасни, тъй като контролът много често е насочен главно към формалното спазване на процедурите от страна на административния орган, а не толкова към резултатите от дейността на администрацията.

Поради това омбудсманът е особено полезен в качеството си на независима и външна за администрацията институция, която съдейства за отстраняване на неправомерните или несправедливи действия на администрацията, служи като допълнителен инструмент за външен контрол върху нея и може да бъде важен фактор за въздействие върху администрацията в интерес на нейното реформиране и за отстраняване на нарушени права на гражданите.

Заслужават внимание и възможностите парламентарният омбудсман да информира за нарушения и особено – за системни нарушения висшестоящите административни звена, за да осигури ефективни и бързи действия по отстраняването им.

#### **5. Доброволни механизми за разрешаване на правни спорове (арбитраж, медиация, помирение)**

Разновидностите на алтернативните способности за разрешаване на правни спорове в различните правни системи са многобройни, но биха могли да се сведат до следните: арбитраж, помирение, посредничество (медиация). Често към тях се прибавя и институцията на *омбудсмана*, особено в концепциите, които слагат акцент върху посредническата му роля; той се възприема като медиатор или арбитър в споровете между държавата и гражданите във “всекидневните отношения” между тях. Такъв е характерът на институцията, например, във Франция.

В преобладаващия брой случаи обаче разрешаването на конкретни спорове обикновено е страничен метод в дейността на омбудсмана. Основната цел е преодоляването на противозаконни или порочни практики на съответните административни органи, като омбудсманът отправя препоръки за отстраняване на нарушения, а не решава пряко конкретни спорове.

Така, омбудсманът е уникална институция със свои правомощия, функции и средства за въздействие. Тя не дублира и не може да бъде

заместена с никоя от вече съществуващи подобни институции, а е още един допълнителен механизъм за ефективна защита на правата на човека и контрол върху работата на администрацията. В този смисъл омбудсманът не действа вместо, а паралелно с останалите правозащитни механизми. Неговата дейност, основана на авторитета и морала, е неразделна част от инструментариума за защита на основните човешки права и свободи, към които принадлежи и правото на добро административно обслужване.

Опитът на съществуващите на наднационално, национално, местно и регионално равнище институции от типа на омбудсмана показва, че те допринасят значително да се избегнат дългите и скъпоструващи съдебни процедури и по този начин да се намали броят им, да се преодолее дистанцията между гражданите и държавните органи; за утвърждаване на справедливостта, зачитането на законите и готовността за удовлетворяване на потребностите на гражданите, както и за повишаване на прозрачността и ефективността на администрацията и качеството на обслужването, т.е. да се насърчи доброто управление.