

## 2. Нормативна основа и правомощия на съвременните парламентарни омбудсмани в Швеция

**Първооснова** на всички видове контрол върху прилагането и спазването на закона е конституционният текст, съгласно който цялата публична власт в Швеция произтича от народа. Като пряк и общонационален представител на народа, Риксдагът носи общата контролна функция за правителствената дейност. Конституцията съдържа редица решения за парламентарния контрол, които включват специализирани органи и методи като: Конституционната комисия на Риксдага, финансовите ревизори и омбудсмана. При въвеждането на институцията парламентарен омбудсман чрез конституцията от 1809 г., когато главната цел е да се осигури разделението на властта между краля и съсловнопредставителното учреждение, предвидените контролни механизми са повече. От всички тях, след близо 200-годишно развитие, в хода на което се утвърждава съвременен тип парламентаризъм, “оцеляват” посочените по-горе, които са предвидени в сега действащата шведска конституция от 1974 г.

Дейността на шведската институция е уредена още и в Закона за Риксдага, в Правителствения акт – глава дванадесета “Парламентарен контрол” и в Инструкциите относно парламентарните омбудсмани. Институцията се състои от четирима омбудсмани, избирани от шведския парламент с четиригодишен мандат и възможност за преизбиране. След 1941 г. няма ограничения по пол за заемане на длъжността.

Подлежащи на контрол от страна на омбудсманите са държавните и общинските власти, длъжностните лица и други служители на тези власти, други лица, чиято служба или назначение включва упражняването на публична власт (по отношение на този аспект от дейността им), офицерите от въоръжените сили с чин лейтенант и по-висши чинове, частноправни субекти, определени от публични организации да изпълняват от тяхно име публични функции. Изключени от тази сфера са членовете на Риксдага и неговата администрация, правителството, министрите, членовете на общинските органи, осъществяващи политиката на общините и до известна степен – членовете на управителните органи на Националната банка.

В своята дейност омбудсманите са независими и имат достъп до всякаква информация и документи, както и право на достъп до контролираните институции. Важно правило в дейността на омбудсманите е, че те могат да отправят всякакви препоръки до контролираните органи, но без да се намесват пряко в решенията и действията на съда и на администрацията.

От днешната нормативна уредба и практика интерес представляват няколко основни момента.

**Първо.** Вече беше споменато, че в началния период омбудсманът упражнява контролни функции от името на парламента върху управлението, което включва не само администрацията, но и съдилищата (като от 1915 г. има и правомощие да иницира наказателно преследване). Корените на това странно от съвременна гледна точка явление, което очевидно влиза в противоречие с принципа за разделението на властите, са в ролята на институцията омбудсман за преодоляване на доминиращата в управлението кралска власт. В онзи период кралят е не само върховен глава на администрацията, но и глава на съдебната власт. Не става дума само за понятието – “Върховен съд на Негово Величество”, нито за произнасянето на присъдите “в името на Негово Величество”, но и за запазените до началото на XX век два гласа на краля в Съда.

В действащата шведска Конституция ситуацията е променена съществено. Тя провъзгласява независимостта на съдилищата при прилагането на закона и определя, че нито публична институция (с което се има предвид правителството), нито Риксдагът имат право да определят начина, по който съдът да решава отделните дела или да прилага правните норми в други случаи. Това решение предопределя и пределите на действието на парламентарния омбудсман. Ако се съхранява въобще някакво наблюдение върху съдилищата, то се отнася само до спазването на процедурните правила и на предвидените срокове. Запазена е и възможността парламентарният омбудсман да вземе отношение и в конкретен съдебен казус, но само когато става дума за прекалено сурово, надхвърлящо предвиденото в закона наказание или за излизане на съда извън неговата компетентност по друг начин.

**Второ.** Според чл. 10 от Закона за Риксдага и т. 1 от Инструкциите Риксдагът трябва да избере четирима парламентарни омбудсмани – главен парламентарен омбудсман и трима парламентарни омбудсмани. Всички те се избират за срок от четири години, без това да е свързано задължително с парламентарния мандат. Изборът за главен парламентарен омбудсман се провежда отделно, но и останалите трима се избират индивидуално. Главният парламентарен омбудсман взема решенията относно основните насоки, организацията на работата и разпределението на случаите между омбудсманите, задълженията на персонала и т.н., но в съдържателните аспекти на работата всички омбудсмани имат еднакви правомощия.

Институцията на парламентарния омбудсман е напълно деполитизирана. До приемането на гнешната Конституция от кандидатите за длъжността се изискваше да познават закона и да са известни с безусловната си непогънност. Сега вече се изисква и юридическо образование. Утвърдена е практиката подборът на лицата да се прави от съставите на двете върховни съдилища – Върховния съд и Върховния административен съд. Организацията и подробностите по начина на действие на институцията и на нейната администрация са уредени в специален нормативен акт.

Ясно е, че парламентарният омбудсман има нужда от постоянното доверие на Риксдага. Той не само представя пред парламента ежегодно доклад за дейността си, но периодично се явява пред Конституционния комитет на парламента. Макар и неизползвана досега, съществува възможността за освобождаване на омбудсманите при загуба на доверие от страна на Риксдага, от което би следвало избирането на ново лице за целия мандат. Сега действащата институция разполага с апарат от около 50 души (30 от които юристи) и се финансира от бюджета на парламента, съгласувано с министъра на финансите. Дейността на омбудсманите се подпомага от Секретариат, който се ръководи от изпълнителен директор, подчинен на главния парламентарен омбудсман.

**Трето.** Компетентността на парламентарния омбудсман да упражнява определен вид надзор е уредена в Конституцията. За тази цел омбудсманите имат право на достъп до всякаква необходима информация, в т.ч. и класифицирана. Те имат и правото да присъстват на съдебни заседания и на заседания на всички административни структури, при безусловното изискване за ненамеса в непосредственото процедурно. Това право се отнася дори за закрити заседания и за частните юридически лица, когато омбудсманът проучва жалби на гражданите. При констатиране на нарушения на правата на гражданите омбудсманът има право да налага на нарушителя глоба до 1 000 шведски крони. Предвидено е и ограничението омбудсманът да не проучва жалби, отнасящи се до нарушения от преди повече от две години.

**Четвърто.** Сериозна еволюция са претърпели санкциите, които омбудсманът може да налага. Ако в началната фаза при констатирано закононарушение омбудсманът едва ли не встъпва в ролята на обвинител, днес тази възможност е силно модифицирана и на практика – изоставена. Единични са случаите, в които омбудсманът се обръща с предложение до държавното обвинение.

В съвременната практика най-често прилаганата санкция в случаите на констатирани нарушения е публичната критична оценка, която се смята за достатъчно наказание. Но запазването на възможността омбудсманът да се обърне към обвинението все пак се смята за важна предпоставка за авторитета на институцията.

В случаите, в които омбудсманът прецени, че дадено нарушение трябва да бъде последвано от дисциплинарни мерки, омбудсманът може да направи доклад със съответното предложение до висшестоящия компетентен орган. Така например, ако се установи очевидна некомпетентност в професионалната дейност на медицински специалисти, омбудсманът може да направи предложение до органа, който издава документа за специалност или разрешителното за такава дейност. Предложението може да бъде и за временно спиране на действието на разрешителното при констатиране на престъпна дейност или груба и системна злоупотреба.

Според Инструкциите относно парламентарните омбудсмани, те трябва да приключват случаите със заключение дали съответното действие на компетентния орган е в противоречие със закона или с други актове, или е погрешно или нецелесъобразно. Във втория случай се прави и препоръка за целесъобразно действие. Възможно е някои заключения да се адресират пряко до правителството и до Риксдага, тъй като една от целите на омбудсмана е да подпомогне избягването на грешки в законодателството. В същата посока е и възможността за публикуване на заключения, които да стимулират еднаквото и точно прилагане на закона.

Продължава да се дискутира въпросът, дали длъжностното лице, към което е отправена съответната критика от страна на омбудсмана, има право да оспори заключенията. По същество не е ограничена възможността таква оспорване да се отнесе към Конституционния комитет. Но този комитет няма право да прави корекции в становището на омбудсмана и такава е практиката през последните години. Вярно е, че Конституционният комитет може да предложи на Риксдага пресрочно прекратяване на мандата на определен омбудсман. Но мотивите за подобно предложение не могат да се сведат до оценка за няколко погрешни становища.

**Пемо.** В началния етап на действието на омбудсмана всички проверки, разследвания и наблюдения се иницират от самия него във връзка с правомощието му да следи за спазването и еднаквото прилагане на законите в публичната сфера. Едва по-късно, с развитието на популярността на институцията започват да постъпват жалби и от гражданите. Първоначално броят на тези жалби е ограничен. Така например, през първия век от съществуването на омбудсмана годишно постъпват не повече от 70 – 80 индивидуални жалби, които общо за столетието са около 8 000. Но след това броят на индивидуалните жалби нараства драматично: до около 3 000 годишно, а през последните години – вече и над 4 000.

Това развитие мотивира отделянето на повече ресурси за институцията, увеличаването на броя на омбудсманите и пр. Независимо от това, че Риксдагът разглежда проучването на индивидуалните жалби като най-важен елемент от работата на омбудсмана, институцията не може да изостави разследванията по собствена инициатива. Но основното ударение в дейността – разглеждането на лични жалби – е мотивирано от разбирането, че в едно демократично общество, основано на господството на закона, всеки гражданин трябва да има правото да потърси защита от една изцяло независима институция, а всяко длъжностно лице (било в сържавната, било в общинската администрация) трябва да знае, че неговите действия се наблюдават от парламентарния омбудсман и могат да бъдат обект на санкции.

Уредените в Инструкциите правила за подаване и разглеждане на индивидуалните жалби определят най-общо характера на допустимите жалби,

сроковете за проверка и отговор на гражданите, възможността по-незначителни като характер оплаквания да се отнасят до други компетентни органи и пр. Няма изрично изискване за разглеждане само на онези жалби, по които са изчерпани съдебните процедури. Но в случаите на висящ процес омбудсманът може да проследи спазването на процесуалните срокове. Като правило не се разглеждат анонимни жалби. Но правомощието на омбудсмана да действа и по своя инициатива, дава възможност при по-сериозни случаи да се направи проучване.

Ако омбудсманът констатира достатъчно данни за извършено престъпление, той е задължен да инициира предварително разследване, подобно на обикновения прокурор. Но той като правило не се явява в съда, а изпраща там някой от своите експерти – юристи. Във всички случаи след приключване на процеса в офиса на омбудсмана се регистрира и запазва цялата документация.

Заключенията на омбудсмана най-често са подробно мотивирани и привличат интереса на медиите. А случаите, които са от интерес за Риксдага, съдиите, длъжностните лица и пр., се публикуват в годишния отчет на омбудсмана пред парламента.

**Шесто.** Надзорната функция на омбудсмана по спазването на закона от различните държавни институции се запазва и развива и в най-ново време, независимо от силното ударение върху проверките на личните жалби. Системните проверки включват преглед на документацията, разговори с отговорни длъжностни лица, дискусии между експертите на омбудсмана и служителите от проверяваните институции. Когато се правят проверки на затвори, психиатрични заведения и подобни структури, на задържаните в тях се дава възможност да се срещнат с парламентарния омбудсман и да направят своите оплаквания.

Когато се констатират нарушения при конкретни случаи, омбудсманът може да изрази становище още на място и да изиска конкретна проверка. Почесто, обаче, проверките предоставят материал за цялостен анализ и за препоръки към съответния държавен орган, в т.ч. – при констатирана необходимост – и за усъвършенстване на законодателството.

**Седмо.** Всяка година, не по-късно от 15 ноември, парламентарният омбудсман представя писмен доклад пред Риксдага за дейността си през периода от 1 юли предишната година до 30 юни на текущата. Докладът съдържа: предложенията за законодателни промени, случаите на инициране на наказателно преследване за констатирани престъпления, обобщение на другите предприети мерки, статистическа информация, систематизирана информация за проучените индивидуални казуси, за осъществените проверки и пр. В най-ново време този доклад обхваща приблизително 500 страници. Той се предоставя на Конституционния комитет за предварително запознаване и становище, след

което се внася в Риксдага за разглеждане, но по преценка на този комитет може да се стигне и до цялостна дискусия на пленарно заседание.

Важно значение има изпращането на доклада до различните подконтролни институции. Благодарение най-вече на високото качество на решенията на омбудсмана и на придружаващите тези решения мотиви, докладът не само се чете с интерес от длъжностни лица, съдии, прокурори, адвокати и др., но и допринася за осъществяване на функцията на омбудсмана за постигане на еднакво прилагане на закона. Нещо повече, годишният доклад се разглежда като специфичен източник на предложения за законодателни промени и често се цитира в законотворческия процес.

**Осмо.** Макар и не в първоначалния обем и форми, омбудсманът продължава да изпълнява функцията по усъвършенстване на законодателството. Тази функция е уредена по-подробно в Инструкциите относно парламентарните омбудсмани. Става дума за задължението на омбудсмана, ако в хода на своята контролна дейност стигне до заключения за празноти или противоречия в законодателната база, да направи своите мотивирани предложения до Риксдага или до правителството.