

4. Институцията в Западна Европа

В различни исторически условия и при различни предпоставки на практика всички западноевропейски страни въвеждат по конституционен или законодателен път институцията на омбудсмана. Днес омбудсман или подобна на нея институция с общи компетенции на национално равнище функционира в Австрия, Белгия, Холандия, Великобритания, Германия, Гърция, Ирландия, Исландия, Испания, Кипър, Малта, Португалия, Франция. Казано обобщено, **тази институция вече се е утвърдила като част от механизма за защита на човешките права, която допълва другите форми на правна защита, най-вече съдебната и административната.**

Освен разпространението на институцията в страните от Централна и Източна Европа, което ще бъде разгледано отделно, през последните години, институцията омбудсман, най-често чрез наименованието “народен защитник”, поради силното испанско влияние и ангажимент навлезе и в Латинска Америка. В Канада, макар на федерално ниво да липсва институция от типа на омбудсмана, в почти всички провинции и територии са утвърдени такива институции. Тяхната дейност е съсредоточена изцяло върху спазването на човешките права и така съдейства за развитието на гражданското общество.

Независимо от националните различия, традиции и особености, основната функция и предназначение на омбудсмана и на сходните с него институции в европейските страни е да наблюдава дейността на държавната администрация, да бъде превантивен и възпиращ фактор срещу злоупотреби с властта, срещу корупция и произвол, които във всички случаи засягат човешките права. Омбудсманът разполага и с възможности да помага за възстановяване на накърнени от държавата, от нейни структури и длъжностни лица права и да съдейства за създаването на гражданска правна култура на непримиримост и активно противодействие от страна на гражданското общество, на неговите структури, но и на отделните граждани срещу неправомерни действия или бездействие на централната и местната администрация.

Какви са най-общите характеристики на вече утвърдената в Западна Европа институция омбудсман?

Първо. Най-често на национално равнище институцията е парламентарна и личностна¹.

¹ Независимо от наименованието, което се приема – омбудсман, парламентарен пълномощник, комисар за граждански права, народен адвокат, народен защитник, посредник и пр., институцията винаги е личностна. Както показва чуждата практика, броят на лицата, осъществяващи функцията, може да бъде различен и е възможно разпределение на функциите между тях по различни критерии – например, с общи или специални компетенции, със сфера на дейност на национално и/или на местно равнище и пр.

Тя се избира от парламента, отчита се пред него и само парламентът, при определени от конституцията или закона условия, може да прекрати предсрочно мандата на главния или на останалите парламентарни омбудсмани. Парламентарният омбудсман, все едно дали е едноличен или в състав от няколко души, черпи “силата си” от представителния характер на самия парламент, избран въз основа на всеобщо, равно и пряко избирателно право при тайно гласуване. В този смисъл той е своеобразно продължение и материализация на такива съществени функции на общонационалния представителен орган като контролната и го известна степен законотворческата, доколкото парламентът е непосредствено заинтересован от живота на законите и отражението на тяхното приложение в битието на гражданите, а парламентарният контрол, при цялото многообразие от форми и неограниченост на обхвата, много трудно стига до материята за спазване на човешките права.

Типични в това отношение са институциите в Австрия, Португалия и Испания. Омбудсманът в Австрия, наименован “Народна правозащита”, е независим висш федерален орган и включва трима омбудсмани, избирани от Долната палата на парламента за срок от 6 години без право на преизбиране. Установени са изисквания за несъвместимост не само с участие в правителствени структури и в органи на народното представителство, но и с упражняването на каквато и да е друга професия. Детайлно са уредени взаимоотношенията на омбудсмана с наблюдаваните институции, в т.ч. и сроковете, в които съответният административен орган е длъжен да откликне на направените препоръки.

Испания и Португалия въвеждат институцията по конституционен път, като в най-общи линии следват шведския модел. Конституцията на Кралство Испания, приета на 27 декември 1987 г., в раздел първи “Основни права и задължения”, глава четвърта на същия раздел, озаглавена “Гаранции за основните права и свободи” съдържа следния текст: “Чл. 54. С отделен закон се определят правомощията на народния защитник като върховен комисар на Генералните кортеси, назначен от тях да защитава правата, предвидени в тази част на конституцията, като осъществява контрол върху дейността на администрацията и се отчита пред Генералните кортеси”. Нормативната основа на институцията е разработена подробно в специален Устройствен закон за народния защитник (от 6 април 1981 г.)

В Испания народният защитник като висш пълномощник на парламента – Генералните кортеси, се избира от тях за срок от пет години с основна компетентност – защита на основните права и свободи. Той упражнява надзор над дейността на администрацията и се отчита пред парламента, като осъществява постоянен контакт с него чрез председателите съответно на Конгреса и на Сената. От своя страна двете палати на парламента излъчват специализирана смесена комисия, която поддържа връзка с народния защитник и информира пленумите на Конгреса и Сената, когато това е необходимо.

Надзорът се простира върху функционирането на цялата държавна администрация, включително и върху държавните предприятия. Предвидени са и условията и процедурите, при които един омбудсман може да бъде освободен от длъжност предсрочно, както и сроковете, в които поднадзорните административни структури или длъжностни лица са длъжни да отговорят на препоръките на институцията.

Важно значение имат разпоредбите на чл. 6 на Устройствения закон за народния защитник. Според ал. 1 на същия текст “Народният защитник не е обвързан с никакъв императивен мандат. Той не получава инструкции от никоя власт и изпълнява своите функции самостоятелно и по собствено убеждение”. Като гаранции за тази независимост следва да се разглеждат следващите две алинеи, а именно: ал. 2 “Народният защитник се ползва с неприкосновеност. Той не може да бъде задържан, да му се открива досие, да се глобява, да се преследва или да се съди за изразени мнения или предприети действия при изпълнение на служебните задължения”. Имунитетът е подсилен допълнително чрез текста на ал. 3, който гласи: “По време на своя мандат, народният защитник не може да бъде арестуван или задържан, освен ако е заварен на местопрестъплението, като решенията за повдигане на обвинение, задържане, предаване на съд и осъждане се вземат единствено от Наказателната колегия на Върховния съд”.

Второ. Традициите и спецификата в организацията и формата на държавно управление могат да предопределят и друг ред на въвеждане и действие на институцията, без това да променя ядрото на нейното предназначение и компетентност. Така например в Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия действа “парламентарен комисар (пълномощник) за администрацията”, който 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.

Парламентарният пълномощник за администрацията в Обединеното кралство не упражнява надзор върху цялата държавна администрация. Извън сферата на неговата дейност са административните ведомства и институции на Северна Ирландия, както и актовете на правителството, парламента и съдебната власт. В Северна Ирландия от 1969 г. действа омбудсман, който изпълнява функциите на парламентарен омбудсман и комисар по жалбите за Северна Ирландия.

Жалбите за нарушения на човешки права от администрацията във Великобритания се предават на парламентарния комисар чрез депутатите, което допълнително подсилва представителната функция на парламента. Проверките не са публични, но комисарят ежегодно се отчита пред двете камари на парламента, включвайки в отчета обобщение на най-съществените

нарушения в дейността на държавната администрация. Ефективността в работата на парламентарния пълномощник е свързана и с възможността, когато дадено държавно ведомство не предприеме мерки за отстраняване на констатираните нарушения от страна на администрацията, парламентът да се намеси със собствени средства.

Трето. Започналият още при самото раждане на институцията и продължаващ и до днес спор върху методите за въздействие при констатирани нарушения в някои страни е като че ли прегряшен чрез самото ѝ наименование. Такъв е случаят с омбудсмана на Франция, чието наименование е “медиатор”, т.е. посредник. И наистина, главното предназначение на институцията в тази страна се вижда в това, тя да бъде посредник между гражданите и администрацията.

Медиаторът се назначава 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 има правомощието да наблюдава действията на правителствените служби, местните власти, държавните учреждения и други органи, осъществяващи административни функции при взаимодействието им с обществеността. Той може да действа само при жалба, подадена до него чрез депутат или сенатор срещу неправилно функциониране на административен орган или срещу несправедливо негово решение. Той има право да отправя препоръки и да определя срокове за тяхното изпълнение. При неудовлетворителен отговор или бездействие медиаторът може да даде гласност на своите предложения, да иницира дисциплинарни процедури срещу всяко отговорно лице или дори да предаде случая на наказателен съд.

Четвърто. Специфично е решението във Федерална република Германия. В нея не е въведена институцията омбудсман с общата и обичайна компетентност. Тази компетентност се осъществява от парламентарната Комисия по петициите. По-съществена в случая е създадената по конституционен път възможност гражданите индивидуално да сезират Конституционния съд за нарушени права и свободи.

На този фон, по силата на специална конституционна разпоредба (чл.45б от Основния закон, нов текст, приет по повод присъединяването на страната към НАТО), и въз основа на федерален закон, действа специален пълномощник на Бундестага по въпросите на отбраната като помощен орган на федералния парламент при упражняване на парламентарния контрол по въпросите на отбраната и сигурността.

Пълномощникът се назначава за петгодишен срок от президента на републиката, след като определен кандидат е получил подкрепата на мнозинството от всички членове на Бундестага при тайно гласуване. Изискванията за избираемост са: 35 навършени години, несъвместимост с други държавни или професионални дейности. Съществено за ефективното действие на този специализиран омбудсман е статутът му на федерален министър.

Жалби до пълномощника може да изпраща пряко и лично всеки войник. Но той може да действа и по своя инициатива, по указание на Бундестага или на Комисията по отбрана. При осъществяване на правомощията си има право да изисква от федералния министър на отбраната и от всички негови подчинени учреждения и длъжностни лица да отговарят на запитванията му и да му предоставят исканата информация. Пълномощникът представя ежегодни доклади пред пленарно заседание на Бундестага.

Пето. В Гърция институцията омбудсман е въведена от 1 октомври 1998 г., а при промените в Конституцията през 2001 г. придобива конституционен статус. Съгласно чл. 103, ал. 9 във връзка с чл. 101А на променената Конституция омбудсманът се назначава от парламента и има свободата да действа независимо. Той не може да се контролира от която и да било правителствена или друга административна структура, като условията и гаранциите за независимостта му са уредени по-подробно в специализирания Закон 3051/2002, допълнен и изменен през 2003 г. в съответствие с конституционните изменения.

Интересно е, че новите законодателни решения разширяват правомощията и обхвата на контролната функция на омбудсмана. Наред с класическия за преобладаващата част от институциите обект – държавната администрация, се прибавят всички компании от публичния сектор, в т.ч. търговските дружества, които са собственост или се управляват от държавата. Със същите промени в закона се въвежда заместник на омбудсмана по правата на децата.

Действащият Закон за омбудсмана (3094/2003) определя ролята на омбудсмана чрез изискването, той да действа като посредник между гражданите и държавата, запазвайки еднаква дистанция по отношение и на двете страни. Във връзка с това целта му не е да влиза в конфронтационни отношения с администрацията, а да допринася за изграждане на отношения на сътрудничество и за възстановяване на изгубеното доверие на гражданите в държавата. В този смисъл омбудсманът не само решава индивидуални проблеми, но и съдейства за формиране на демократична административна култура.

Омбудсманът се занимава с проучвания по проблеми на гражданите във връзка с техни жалби, когато те засягат: държавни служби, местни власти (общини, кметства, префектури) и компании от публичния сектор. Само при

защитата на правата на децата е допуснато проучване по отношение на физически и юридически лица от частния сектор. Сравнително широк е списъкът на изключените от контрола на омбудсмана субекти и материя: министрите и заместник-министрите за действия в изпълнение на политическите им функции, религиозните общности, съдебната власт, въоръжените сили по въпроси на националната сигурност и отбрана, тайните служби, външната политика и международните отношения, Държавния юридически съвет и други независими институции, както и въпросите, отнасящи се до статута на държавните служители. Омбудсманът не започва проучвания при висящи дела и преди да са изтекли 6 месеца от действието на административния акт, от който се оплаква гражданинът.

Новата законодателна основа внася промени и в начина на избиране на омбудсмана. Ако при предишното законодателство той се назначаваше за петгодишен срок без право на преизбиране от правителството, след предварителни консултации с постоянния парламентарен Комитет по институциите и публичността, сега това правомощие е възложено на Президиума на парламента, срокът е намален на четири години, но с възможност за преизбиране.

Шесто. Специфични са решенията в някои федеративно устроени държави или при наличието на области със силна автономия. В Испания са утвърдени институциите народен защитник на общодържавно равнище, народен защитник на автономните области и местни институции от типа на омбудсмана в рамките на отделни автономни области (Каталуния, Астурия, Валенсия, Страната на баските и др.), като най-много са те в Каталуния, където от 2002 г. действа и специален закон, регламентиращ дейността на местните народни защитници. По подобие на разпределението на компетенциите между централните и регионалните държавни органи, и сферата на действие на омбудсманите е разделена. Щом като правомощията в областта на околната среда, на музейното дело и библиотеките, по управлението на затворите и пр. е изцяло децентрализирана, естествено е контролът да се насочи към институциите в автономната област. При евентуално възникване на конфликти по компетентността може да се стигне до сезиране на Конституционния съд.

При федеративно държавно устройство или наличието на автономни области са възприети различни решения – на единен омбудсман на федеративно равнище, на двойна (федеративна и регионална) структура и само на регионална структура (каквото е решението в Канада и в Италия, където граждански защитници има в почти всички региони, както и в някои автономни провинции). Анализът показва, че възприемането на третия модел, без институция на федерално равнище, свежда до минимум или изцяло ликвидира възможността за въздействие върху федералната администрация. От друга страна, изследователите отбелязват, че местните омбудсмани са по-уязвими за натиск от страна на местната администрация.

Седмо. От богатото историческо и съвременно развитие на институцията особен интерес представляват нейните възможности да иницира промени в законодателството и дори да сезира Конституционния съд при констатиране противоречия на законите с Конституцията. С такава възможност разполага например омбудсманът в Австрия. По подобен начин, наред с традиционните правомощия, испанският народен защитник има правото 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.