

5. Институцията омбудсман в европейските страни в преход

Отделното разглеждане на ситуацията в Централна и Източна Европа не е продиктувано от някакво чувство за непълноценност или отчужденост от "старата Европа", а от **спецификата на историческите и политически условия, при които беше въведена или предстои да се въведе тази институция**. Вярно е, че и в редица западноевропейски страни едва в най-ново време се оценява този вид гаранция за конституционните права и свободи. В съседна Гърция въвеждането на институцията до голяма степен е повлияно от присъединяването към Европейския съюз.

Именно затова не времето, в което е въведена институцията в дадена страна, а специфичните условия обуславят необходимостта от отделен фокус върху бившите социалистически страни. Този фокус дава и по-широка възможност да се постави институцията на омбудсмана в общия контекст на демократизацията, на развитието на правозащитната функция на държавата, на съзряването на парламентаризма, на развитието на гражданското общество, на формирането на демократична политическа и правна култура.

Горчива истина е, че в бившите социалистически страни има сериозни проблеми с изграждането на демократичната инфраструктура, с реформата на държавната администрация, с взаимоотношенията между длъжностни лица и граждани. Корупцията е явление, което изглежда неизкоренимо, доколкото на този етап борбата срещу корупцията има крайно ограничен ефект. А това явление непосредствено и в големи мащаби означава нарушения на човешките права.

Мъчително трудно се утвърждава независима и ефективно действаща съдебна власт. Във връзка с това е непълноценна и правната защита на конституционните права и свободи на гражданите. Ако се проследи "животът" на приетите почти повсеместно в самото начало на прехода нови, демократични конституции, не може да не се направи **заклучението, че именно в частта им за правата и свободите е най-фрапантно разминаването между юридическа и фактическа конституция**.

Именно във връзка с всичко това е обяснимо, че още в първите години след радикалната промяна в почти всички бивши социалистически страни, в това число – и в редица бивши съветски републики, беше въведена институцията омбудсман, било по конституционен, било по законодателен път. Според някои изследователи и времето на въвеждане на институцията, и нейните форми, и ефектът от дейността ѝ до голяма степен носят отпечатъка на политическата история на конкретните държави. И съвсем не е случайно, че липсват колебанията от началния етап на появата на институцията по отношение на правомощията и обектите на контрол.

Универсално за бившите социалистически страни е поставянето на акцента върху защитата на правата на човека срещу нарушения от страна на държавната администрация. Независимо от това се очертават и редица особености, които заслужават отделно внимание.

Първо. Полша е първата държава от “социалистическия блок”, която въвежда институцията омбудсман, при това, още при действието на стария режим. Тази уникална особеност има своите обяснения в силното опозиционно движение в Полша, което още преди същинската промяна оказва натиск върху режима, принуждавайки го към компромиси. Защитата на човешките права е една от централните консолидиращи опозицията идеи и затова въвеждането на институцията омбудсман не следва, а парадоксално предхожда утвърждаването на истински политически плурализъм и същински парламентаризъм.

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. Принципната нормативна уредба на институцията е инкорпорирана в приетата през 1989 г. нова, демократична Конституция на страната, с което омбудсманът се стабилизира в системата за защита на правата на гражданите и се слага край на съпътствалите въвеждането и началното функциониране на институцията колебания и съмнения.

Полският омбудсман следва класическия скандинавски модел на институцията. Той се избира от Долната камара на Сейма със съгласието на Сената за петгодишен срок и може да бъде избран за не повече от два мандата. Изискванията за избор са: полско гражданство, юридически знания и професионален опит, добро име сред обществеността, политическа и идеологическа неутралност, несъвместимост с други служби и постове.

Компетентността на полския парламентарен омбудсман е класическа: контрол върху 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 повод на индивидуална или колективна жалба в свободна форма, така и по собствена инициатива. Специфичен момент е възможността омбудсманът да действа и по жалба от органите за местно самоуправление, с което се подчертава същността на местните органи като представители на избирателите и най-тясно свързани с техните права и интереси.

Няколко са възможностите за действие. Омбудсманът може да извърши необходимата проверка самостоятелно, както и да поиска тя да бъде извършена изцяло или частично от компетентните държавни органи. Предвидена е дори възможността, в някои по-важни случаи да се отправя искане до самия парламент да възложи на Сметната палата извършването на проверката. Наред с препоръките и предложенията, които прави, пълномощникът може да поиска да

започне гражданско, наказателно или административно производство с негово участие (с правомощията на прокурор), както и извънредно преразглеждане на дело. Омбудсманът има също така право да отправя до Конституционния съд искания за тълкуване на законите, а до Върховния съд – за тълкувателни решения на нормативни разпоредби, които са неясни или чието прилагане води до противоречия в съдебната практика.

Развитието, правомощията и средствата за въздействие на парламентарния омбудсман на Полша показват, че институцията не просто е създадена изцяло под влияние на скандинавския модел, но и че тя следва изоставената почти във всички страни ранна специфика на взаимоотношенията на омбудсмана със съдебната власт.

Второ. В преобладаващата част от бившите социалистически страни институцията е предвидена още в приетите в началото на 90-те години на миналия век конституции. Природата и предназначението на институцията са едни и същи, въпреки различията в наименованието. Така например, в Унгария това е парламентарен пълномощник за правата на гражданите, в Словения – омбудсман по правата на човека, в Латвия – Национална служба по правата на човека, в Румъния и Албания – адвокат на народа и пр.

Създаването на институцията омбудсман в Унгария е уредено още чрез приетата през 1990 г. Конституция. През 1993 г. унгарският парламент приема Закон за парламентарния пълномощник за правата на гражданите, а през 1995 г. са избрани първият унгарски омбудсман и неговият заместник, както и парламентарният пълномощник по правата на националните и етническите малцинства и парламентарният пълномощник по защитата на личните данни и свободата на информация. Четиримата пълномощници формират институцията, която след създаването си се превръща в неразделна част от правовия ред и законността в страната.

Трето. Интерес представлява въвеждането и утвърждаването на институцията в Република Словения, като се има предвид, че това е най-бързо развилата се в икономическо и социално отношение държава от бившите социалистически страни (по сравнителни данни на изследователите на страните в преход).

Конституцията на Република Словения, приета на 23 декември 1991 г., предвижда институцията омбудсман по правата на човека. Според чл. 159 от Конституцията, тази институция се създава за контрол върху различните държавни органи, органите на местно самоуправление и други организации, на които са възложени властнически правомощия, свързани с правата на човека и основните свободи. В Конституцията е предвидена и възможността да се въвеждат специализирани омбудсмани в различни области. Но понастоящем преобладава решението само за един омбудсман с широка компетентност.

От декември 1993 г. датира специализираният Закон за омбудсмана по правата на човека. Функциите и правомощията на институцията следват класическия скандинавски модел. Във връзка с осъществяването на своите правомощия, омбудсманът по правата на човека има правото да получава всякаква информация от всички подконтролни органи, както и да извършва разследвания. Предвидена е възможност за всякакъв род проверки на заведения, които са свързани с ограничения на правата (от рога на психиатричните клиники).

Словенският омбудсман няма право да наблюдава работата на съдиите и съдилищата, освен в случаите на неправомерно забавяне на процедурите или очевидна злоупотреба с власт. Но негово силно правомощие е възможността да сезира Конституционния съд с конституционни жалби в случаите на нарушаване на правата на човека. Той може да се обръща към Конституционния съд и с предложения за преценка на конституционността на нормативни актове, без да е необходимо да установява правен интерес, за разлика от другите лица и институции.

Възприетата широка компетентност и обхват на контрола от страна на институцията омбудсман предопределя възлагането на правомощия и чрез други законодателни актове. Така Законът за защита на потребителя предвижда компетентност на омбудсмана в тази област, Законът за защита на околната среда – отговорности при гарантиране правото на здравословна околна среда, Законът за отбраната – възможност за военните да инициират процедура, ако считат, че техни права или основни свободи са били ограничени или нарушени по време на службата им в армията.

Четвърто. По силата както на общите, така и на някои специфични предпоставки (силно влияние на страните от скандинавския регион), институцията омбудсман заработи още в началото на прехода в прибалтийските държави – Литва, Латвия и Естония. Сходни са конституционните и законодателните решения за характера, компетентността и формите на институцията. Омбудсманите проучват жалби за нарушени права на гражданите, породени от злоупотреби с властта от страна на различните администрации. В Литва например институцията омбудсман е заложена в Конституцията от 1992 г. и е уредена подробно в Закона за омбудсманите при Сейма от 1994 г. В страната действат петима парламентарни омбудсмани: двама за разследване на жалби срещу държавни служители, единият от които има правомощия и по отношение на служителите в армията, и трима за разследване на жалби срещу служители в местната администрация.

В последно време в Литва се обсъжда въпросът за въвеждане на специализирани омбудсмани за равенството на половете и за правата на децата.

Пето. Институцията омбудсман е предвидена и в конституциите на повечето балкански страни - Република Македония, Босна и Херцеговина, Хърватия, Албания и др., макар че ситуацията във всяка една от тях е различна. Вече беше описана институцията в най-развитата страна от региона – Словения; нейното действие обаче има своята благоприятна предистория в съществувалия дотогава Съвет за човешките права и основните свободи.

В Хърватия създаването на институцията е предвидено в Конституцията от 1990 г., а две години по-късно парламентът приема Закон за омбудсмана и избира първия хърватски омбудсман. В Конституцията на Република Македония от 1991 г. с изричен текст е уредено създаването на тази институция. Но трябваше да минат доста години, за да се приеме през 1997 г. необходимият Закон за омбудсмана, а самата институция да започне да функционира едва през март 1998 г.

Шесто. Своего рода втора вълна на въвеждане на институцията се очертава в Босна и Херцеговина, Косово, Албания и в края на тази вълна – в България. Към тази вълна следва да се разгледат и Русия, Грузия, Узбекистан и др.

Босна и Херцеговина е особен случай, не само поради асиметричното федеративно устройство, но и поради факта, че и Конституцията, и развитието на различните институции, в т.ч. – и омбудсманът, са следствие от Дейтънското споразумение. Първите омбудсмани са назначени от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), а едва следващите са избрани от парламента на федерацията.

В Босна и Херцеговина институцията е създадена както на равнище държавата Босна и Херцеговина, така и в рамките на нейните две съставни части – Федерация Босна и Херцеговина (Сараево) и Република Српска (Баня Лука). На общодържавно равнище в 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 институцията омбудсман се въвежда още през март 1994 г., непосредствено след Дейтънското споразумение. Но в Република Српска Закон за омбудсмана е приет едва през февруари 2000 г., а 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 на Босна и Херцеговина. Първите постоянни омбудсмани на Република Српска са избрани от парламента на 25 април 2002 г. за срок от пет години.

Седмо. Много специфична е ситуацията с институцията омбудсман в Косово, като се имат предвид драматичните събития, както и обстоятелството, че Косово няма статут на суверенна държава. Институцията в Косово е създадена с регламент на Генералния секретар на Организацията на обединените нации от 30 юни 2000 г. Стартирането на

дейността на институцията стана възможно благодарение на подкрепата на мисиите на ООН и на ОССЕ. Що се отнася до Сърбия, в нея е разработен законопроект, който се очаква да бъде приет до края на 2004 г. Омбудсман е избран и вече действа в Черна гора.

Осмо. Албания, след дълги години на изолация и след драматизма на първите години на преход, на практика едва след 1997 г. слага началото на последователна демократична стратегия. В приетата чрез референдум през 1998 г. нова Конституция на страната са включени пет текста, посветени на институцията адвокат на народа, които очертават неговия статус, права и отговорности, основна компетентност. През февруари 1999 г. материята е разработена подробно в приетия от албанския парламент Закон за адвоката на народа. Проучванията на общественото мнение по това време показват, че подобен вид институция е изцяло непозната за обществото, дори за юристи и социолози. Затова от особена важност се оказва непосредствената помощ при изграждане и утвърждаване на институцията от страна на Съвета на Европа и ОССЕ, както и изучаването и използването на опита на Швеция и Словения.

Първият адвокат на народа е избран през 2000 г. измежду 15 кандидати с повече от две трети от гласовете на депутатите, за срок от три години. С изменение на закона от 2000 г. е въведен 5 годишен мандат с възможност за преизбиране и мнозинство три пети от всички членове на парламента. Главната компетентност на народния адвокат е защитата на правата, свободите и законните интереси както на албанските, така и на чуждите граждани, които пребивават в страната, срещу незаконни или неправилни действия от страна на публичната администрация. По силата на закона албанският омбудсман има право да назначава местни представители със специални правомощия и за определен период от време, чиято дейност се финансира от неговия бюджет, а местните власти са задължени да им осигурят пространство и условия за работа.

Институцията няма пряка административна власт, а правото само на препоръки до съответните органи и длъжностни лица.

Девето. В Руската федерация със закон от февруари 1997 г. е създадена институцията пълномощник по правата на човека, който изпълнява ролята на федерален омбудсман. Целите на институцията са по-широко формулирани: освен възстановяване на нарушени права, още и подобряване на законодателството и привеждането му в съответствие с международното право, както и проверки на жалби на гражданите срещу нарушения на техни права от страна на централни или местни държавни органи. Освен ежегодните доклади за извършената дейност, пълномощникът може да прави и специални доклади за спазването на правата и свободите на гражданите, които подлежат на обнародване. В рамките на федерацията са избрани и действат регионални пълномощници – например в Република Коми, Астрахан, Калининград.

Десето. Този сравнително обширен преглед на въвеждането и действието на институцията омбудсман в страните в преход дава възможност, поне на началния етап, да се направи **заключението, че с малки изключения, в течение още на първото десетилетие на прехода, тази утвърдена преди всичко в Западна Европа гаранция за конституционните права и свободи на гражданите не просто е заимствана, а и се е “присадила” върху доста различна почва и е започнала да дава своите плодове.**

С това са опровергани поне частично силните съмнения, че институцията би имала благоприятна почва в “новите демокрации”, т.е. при недостатъчно развити и утвърдени механизми на демократично управление. Това не означава, че са преодоляни трудностите, че няма рискове от неефективно действие и на тази гаранция, по подобие на много други конституционни гаранции за човешките права.

Основните трудности пред омбудсманите в развиващите се демокрации от Централна и Източна Европа произтичат най-вече от обстоятелството, че те осъществяват своята дейност в условията на преминаване към коренно различна политическа система, при бавни темпове на структурните реформи, недоизградени политически и демократични отношения, неадекватно или нестабилно законодателство и несъгласувани с международните актове законови разпоредби, както и при все още само частично реформирана гържавна администрация с неизградени отношения на комуникация между нея и гражданите.

Но именно поради всички тези специфични условия институцията от рода на омбудсмана е от особена важност, защото тя във всички случаи, **наред с класическите правомощия, може да изпълни и по-обща роля – да допринесе за успеха и стабилността на прехода и за утвърждаване на демокрацията.**

От друга страна, установяването на институцията омбудсман в страните в преход е улеснено от обстоятелството, че то се извършва успоредно с новата организация на гържавата и с оглед на това не се сблъсква с консервативния и бюрократичен подход, характерен за старите демокрации, когато се въвеждат нови, особено контролни, институции. Необходимо е да се отчита и обстоятелството, че в повечето случаи ефективността на омбудсмана зависи не само от неговите предоставени от закона правомощия, но и от готовността на администрацията да се съобрази с неговите критики и предложения, като се подчини и с това – допринесе за издигане на неговия авторитет.

Всъщност, за успеха на институцията е необходим комплекс от фактори като независимост, достъп до информация, професионални и морални качества на избраните за омбудсмани лица, “силата на авторитета и аргументите”, отношението на администрацията към даваните препоръки и пр.