

ПРЕДПОСТАВКИ И ПРАВНА ОСНОВА НА ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1. Причини за закъснението и предпоставки за въвеждане на институцията в България

След общия преглед върху утвърждаването и функционирането на институцията омбудсман в Европа, в т.ч. и в почти всички постсоциалистически страни, **неизбежно се налага заключението за силното изоставане на нашата страна.** Не става дума за наложително подражание, нито за задължително следване на някакъв чужд модел, който противоречи на специфичните национални условия. Проблемът е, че в страната ни са налице всички обективни основания, които изискват ефективна защита на човешките права, а на практика не са възприети допълнителни, доказано ефикасни решения.

Причините за това закъснение, в резултат на което България въведе почти последна от европейските страни институцията омбудсман чрез гласувания от Народното събрание на 8 май 2003 г. Закон за омбудсмана, могат да се търсят в редица посоки.

Първо. Подобна институция не само няма традиция в страната, но продължава да звучи като “чуждица” в системата на сръжавно управление. Тя е непозната за широката публика и дори за голяма част от юристите, въпреки че присъства в достъпната още при социализма учебна литература по сравнително конституционно право. Институцията е описана и препоръчана в публикация още през далечната 1971 г. в контекста на контролната функция на Народното събрание², но без никакви изгледи да се приложи на практика. По-късно, след началото на демократичните промени, тази институция е предложена в два от 16-те конституционни проекта, внесени за обсъждане във Великото Народно събрание от 1990 – 1991 г. във връзка с работата върху нова Конституция на страната. Но тя не получи подкрепата нито на конституционната комисия, нито на квалифицираното мнозинство от народните представители.

Второ. Политическата атмосфера в първите години на прехода, в т.ч. и по време на приемането на новата Конституция, се отличаваеше с радикални настроения и оптимизъм, граничещи често с илюзии. Радикализмът намери израз в безусловното зачеркване – и по законодателен път, и на практика – на всичко, идващо от миналото, в т.ч. и онова, което по някакъв начин можеше да се асоциира с “народен контрол”, еднозначно интерпретиран като партиен³.

² Ананиева, Н. Контролна функция на Народното събрание. С., “Наука и изкуство”, 1971.

³ Законът за сръжавен и народен контрол от 1974 г. бе отменен, а действващите въз основа на него институции – закрити

Не бе взето предвид обстоятелството, че при коренно променената политическа система, при установения политически плурализъм, разделение на властите и истински народен суверенитет една контролна институция за защита на човешките права срещу произвола и бюрократизма на държавната администрация би могла да има съвършено различна роля.

Трето. Правата и свободите на гражданите заеха централно място в конституционната дискусия. Обсъждаше се дори вариантът за приемане на всеобхватна Декларация за правата и свободите, като израз на приемствеността с Великата френска революция и с най-доброто в европейската традиция. В крайна сметка се прие вариантът за разработка на материята в отделна глава – втора, непосредствено след главата за основните начала. В тази материя е включено всичко, постигнато в конституционното развитие, в т.ч. и редица конституционни гаранции и пряко изискване за бъдещо законодателно уреждане.

Важно е също така, че материята за правата и свободите, наред с формата на държавно управление и формата на държавно устройство, е допълнително стабилизирана чрез невъзможността да бъде преформулирана по друг начин, освен чрез волята на едно специално свикано за целта Велико Народно събрание.

Четвърто. Във връзка с всичко това не би следвало да се смята, че гаранциите за правата и свободите са останали на заден план. Категоричната повеля на Конституцията, съдържаща се още в преамбюла, за изграждане на правова държава, е съпроводена с разработката на всички основни елементи на правовата държавност – от господството на правото и независимостта на съдебната власт до възстановяването на административното и въвеждането на конституционното правосъдие.

Вярно е, че в компетентността на Конституционния съд не се включи разглеждането на индивидуални жалби за нарушени конституционни права и свободи. Но по време на Великото Народно събрание действаше специализирана комисия по жалбите и петициите на гражданите, затрупана с искания и предложения, на които се опитваше добросъвестно да откликва чрез проверки и указания до съответните органи. Може би представата, че този масиран поток от жалби може да се пренесе към такава съвършено нова и достатъчно натоварена с отговорности институция като Конституционния съд, обуслови изоставянето на идеята за индивидуални жалби до този съд. Пренебрегната беше и продължава да се пренебрегва възможността въпросът да бъде решен чрез въвеждането на институцията омбудсман, оправомощен да сезира Конституционния съд. По този начин, от една страна, гражданите биха получили право да се обръщат с жалби по много по-широк кръг въпроси към омбудсмана, а от друга – той да се обръща към Конституционния съд само в случаите, когато това е наложително, действайки като своеобразен филтър срещу възможното неоправдано заливане на последния с индивидуални жалби.

Пето. Радикалната промяна в принципите и организацията на политическата система означаваше, наред с другото, и скъсване с предишната практика на доминиране на изпълнителната власт и всевластие на държавната администрация. Във връзка с това Конституцията включи всички видове контрол върху администрацията – политически, парламентарен, вътрешен в системата на изпълнителната власт, съдебен за законността на административните актове, обществен по линия на гражданското общество и пр. Към това трябва да се прибавят и законодателните актове, посветени на тази материя.

И въпреки това, 13 години след приемането на новата Конституция е достатъчно ясно, че **именно в тази сфера – на гаранциите за правата и свободите на гражданите – се очертава най-голямото разминаване между нормативни решения и реалност.** При всички конституционни и законови възможности за защита, българският гражданин най-често се чувства безпомощен пред произвола и беззаконието, пред арогантността и корумпираността на администрацията. Именно тази оценка – за недостатъчно ефективната правна защита на гражданите – стана **първото сериозно основание** за връщане към идеята за въвеждане на институцията омбудсман.

Второто сериозно основание се съдържа в мащабите на корупцията. Вярно е, че корупцията е своего рода универсална болест за всички администрации. Не случайно противодействието на корупцията е постоянно в дневния ред на редица международни организации и финансови институции. Редица държави приеха комплексни програми и мерки за ограничаване на корупционните рискове в сферата на администрацията и публичните услуги. За страните в преход тези рискове се оказаха не само потенциални, но и реални, при това – всеобхватни, доколкото съпътстват масираното раздържавяване на общественото богатство при отсъствието на нужните гаранции за законност и справедливост на този процес.

Събираната вече няколко години информация, проучванията и анализите на корупционните практики в България по линия на неправителствената инициатива *Коалиция 2000*, както и ежегодните ѝ доклади за оценка на корупцията, наред с другото, обосновават заключението, че българските граждани възприемат корупцията като един от най-сериозните проблеми на прехода. Тя се нарежда на четвърто място по важност след безработицата, ниските доходи и бедността.

Ясно е, че въпреки целенасочените усилия на гражданското общество и постоянните заклинания на политици и държавници, не са достатъчни или не действат ефикасно механизмите за ограничаване на корупцията преди всичко в държавната администрация. Това не значи, че останалите власти са застраховани срещу корупция. Но самата компетентност на държавната администрация е в най-непосредствена връзка с правата на гражданите. Затова именно тук се очерта дефицитът на контролни механизми и се стигна до

печалната равностметка, че България продължава да бъде една от малкото европейски страни без институция от типа на омбудсмана.

Третото сериозно основание за въвеждане на институцията на омбудсмана трябва да се търси в недостатъчно ефективното действие на съдебната власт при осъществяване на нейната първостепенна задача – защита на правата на гражданите. При всички конституционни гаранции за независимостта и ефикасността на съдебната власт, за практическо и системно взаимодействие между нейните три съставки – съд, прокуратура и следствие, за равенство на гражданите в процеса и пр. и въпреки няколкото “вълни” на съдебна реформа, според експертите и анализаторите все още няма чувствителен напредък.

Но състоянието на съдебната власт не мотивира търсенето на допълнителни гаранции за правата на гражданите само по тази линия. Това състояние като цяло оказва неблагоприятно въздействие върху правозащитната функция, поверена до голяма степен на съдебната власт. Още е рано за оценка, доколко направените конституционни промени именно в частта от Конституцията, посветена на съдебната власт, ще доведат до съществени позитивни резултати. Във всички случаи е ясно, а това се доказва и чрез практиката на най-развитите правови държави, че съдебната защита не може да изчерпи механизмите за гарантиране на човешките права.

Четвъртото сериозно основание за въвеждане на институцията у нас се съдържа в международната среда. Както вече беше посочено по-горе, възприемането на тази институция в някои постсоциалистически страни стана с непосредствената помощ и съдействие на международни, преди всичко – европейски фактори от рода на Съвета на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа. При нас това външно съдействие намери израз и в друга форма. По линия на редица проекти, осъществявани от неправителствени организации, институции от рода на омбудсмана – обществени посредници – бяха въведени в част от българските общини в периода 1998-2003 г. В този смисъл на настоящия етап ние разполагаме не само с препоръките на редица международни и европейски институции, с проучвания и обобщен опит от функционирането на омбудсмана и в Западна, и в Централна, и в Източна Европа, но и със собствен позитивен опит, макар и само на местно равнище.

И накрая, трябва да се отбележи, че проучването на чуждия опит и изготвянето на съответен законопроект за установяване на институция от типа на омбудсмана на национално и местно равнище бяха резултат на дългогодишните усилия на Центъра за изследване на демокрацията в сътрудничество с други неправителствени организации, датиращи от началото на 1998 г. Този факт е показателен за възможностите на гражданското общество да обоснове и наложи усъвършенстване на механизмите за контрол по спазване на човешките права, т.е. да мобилизира своята самозащита.