

2. Първоначалната концепция за законодателна уредба на институцията омбудсман в България

Концепцията за законодателна уредба и съответният законопроект бяха подготвени най-напред от експерти на Центъра за изследване на демокрацията и *Коалиция 2000*. Виждането в полза на въвеждане на институцията граждански защитник (омбудсман) в България беше съобразено преди всичко със съществуващите в страната потребности и обществени нагласи, политически и конституционноправни реалности. То стъпи също така и на сравнителното изследване и осмисляне на чуждия опит.

При липсата на конституционна уредба и преценка за трудностите, свързани с евентуални конституционни промени, бе възприет подходът институцията да бъде създадена със специален закон. Този подход е широко разпространен. Той не е пречка в близка перспектива институцията да бъде конституционализирана, какъвто е примерът с Полша и Гърция.

Какви бяха **основните аргументи за създаването на институцията** по този път и най-общото виждане за основното ѝ предназначение, сфера и предмет на дейност?

Институцията омбудсман, не само в предлаганото виждане, но и в световната практика, не е орган с властнически компетенции и с нейното въвеждане не засяга принципа за разделение на властите; предвид това не е задължително, съгласно основните начала на Конституцията на Република България (чл. 1, ал. 2), институцията да бъде предвидена в нея.

Основните принципи на специалния закон за въвеждане на институцията имат опора в основните конституционни принципи и начала – правата на личността, нейното достойнство и сигурност, въздигнати още в преамбюла на Конституцията във върховен принцип, принципа на правовата държава, управлявана според конституцията и законите на страната и задължена да гарантира живота, достойнството и правата на личността и да създава условия за свободно развитие на човека и гражданското общество (чл. 4), принципа на свободното пазарно стопанство, основаващ се на изискването законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност (чл.19, ал. 1 и 2).

При такъв подход, на детайлна законодателна уредба подлежат целите, сферата на действие, статусът, правомощията, функциите, процедурите и организацията на работа на институцията, като при това се отделя и специално внимание на взаимоотношенията ѝ с конституционните органи, осъществяващи държавната власт.

Предложеният първоначално вариант на законопроект за гражданския защитник и местните граждански посредници се основаваше на класическия модел на омбудсман от скандинавски тип, обогатен с нововъведения от съвременните модели в европейските страни, както и с виждания за необходими и възможни специфики на институцията в българските условия.

Съгласно разработената концепция, въвеждането на институцията граждански защитник трябваше да създаде нов вид гаранция за спазването на основните права и свободи на гражданите и техните организации, наред със съществуващите механизми за защита: традиционните форми на парламентарен контрол, в т.ч. и чрез парламентарните комисии, конституционното правосъдие, съдебния и административния контрол, медиите, неправителствените организации на гражданите. Замисълът за формирането на тази нова за нашите условия институция даваше отговор и на въпроса за причините, които я налагат, за съотношението ѝ със съществуващите механизми и разграничаването ѝ от тях.

В съвременния свят все повече нараства влиянието и сферата на действие на администрацията на всички равнища на осъществяване на държавната власт. Все повече органи на централното и местното управление с действията си, забележимо или не, ежедневно засягат правата и интересите на частните лица – физически и юридически. Съществуващите механизми невинаги са в състояние да осигурят бърза, навременна, ефикасна и леснодостъпна защита на засегнатите от всевластието на администрацията. Оттук и необходимостта от нов механизъм, който не дублира функциите на съществуващите, а може да действа паралелно с тях, да допълва дейността им, да инициира пряко или косвено намесата им, а в определени случаи – и да бъде тяхна алтернатива.

Във връзка с това бе обосновано и основното предназначение на институцията граждански защитник – да гарантира по-ефективно правата и свободите на частните лица, като при тяхното накръняване в една или друга степен от действието на публичните власти предлага вземането на мерки за преустановяване на накръняването на права, за възстановяване на причинените щети, както и за създаване на условия за безпрепятствено и ефикасно осъществяване на правата и свободите. Това свое предназначение народният защитник трябва да изпълнява, като наблюдава управлението на обществените процеси и следи за дейността на органите на публичната власт.

Най-общо сферата на действие на институцията се очертава от пресечните точки на държавата и гражданското общество. В предмета на дейност попадат всички онези случаи, в които са нарушени границите между публична и частна сфера, присъщи на правовата държава, или казано с други думи, когато органите на публичната власт или недържавни институции, на които е възложено осъществяването на публични функции, при осъществяването от тях дейности и услуги нарушават законодателно закрепени и международно

признати частни права и свободи или не създават необходимите условия за тяхното свободно упражняване.

Става дума следователно за наблюдение и своеобразен контрол върху една твърде широка сфера, обхващаща управлението на обществото като цяло: 1) осъществяването на изпълнителната власт или администрацията в тесен смисъл; 2) организацията и управлението на администрацията на съдебната власт и 3) всяко осъществяване на публична дейност.

По обясними причини от сферата и предмета на действие на гражданския защитник бяха изключени определени институции и отношения между публичната и частната сфера:

На първо място, висшите държавни органи – Народното събрание, президентът, Конституционният съд. Достатъчно основание за изключването на първите два органа представлява тяхната непосредствена демократична легитимация. Относно Конституционния съд основанията произтичат от статуса му на независим, висш конституционен орган, поставен функционално и организационно извън трите власти, и от ролята му на пазител на конституционноправния консенсус, призван да защитава конституцията и да балансира при упражняването на държавната власт от органите, поставени на “върха” на трите власти.

На второ място, дейностите, свързани с осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието, както и с националната сигурност и външната политика на страната.

За България, на първоначалния етап на създаване и утвърждаване на институцията, омбудсманът се виждаше като лице, което да отговаря на определени задължителни изисквания – българско гражданство, пълна партийно-политическа необвързаност, високи професионални постижения, определена навършена възраст и горна възрастова граница, задълбочени познания в областта на националното, международното и европейското право, висше образование, несъвместимост с изпълнението на каквато и да е държавна служба или обществена функция през времетраенето на мандата. Препоръчваше се това да е лице, което разполага с доверието на широки обществени кръгове и има качества, които да му позволят да разширява това доверие – висок граждански морал, ангажираност с идеите на хуманизма, демокрацията и справедливостта.

Обоснован е парламентарният характер на институцията. Успешното изпълнение на задачите, които стоят пред нея, и авторитетът, от който тя безспорно се нуждае, предполагат правомощията ѝ да произтичат пряко от върховния орган на народно представителство. Такава е и по-често срещаната практика в страните с действащи институции омбудсман. Смяташе се за логично и в България, която е република с парламентарно управление, изборът на

омбудсмана да се осъществява пряко от парламента, в съответствие с неговата конститутивна функция – правото му да избира ръководителите на институции, изрично посочени в Конституцията или определени със закон (чл. 84, т. 8, Конституция на РБ).

Във връзка с парламентарния произход на гражданския защитник в концепцията се предвиждаше той да се отчита пред Народното събрание веднъж годишно, което би създавало висока степен на публичност и прозрачност на дейността му и резултатите от нея. Очакването бе този ефект да рефлектира положително и върху всички онези институции на публичната власт, които не зачитат в достатъчна степен правата и свободите на частните лица.

За да се осигури по-голяма отговорност при поставяне на кандидатурите и възможност за избор между няколко, отговарящи на всички изисквания, кандидатури, идеята беше предложение за избор на граждански защитник да имат право да правят президентът, Висшият съдебен съвет и председателят на Конституционния съд, както и определен, разумно голям брой пълнолетни граждани – 20 000.

Правителството (съответно министър-председателят) не бяха сред кръга на конституционните органи, разполагащи с право на предложение на граждански защитник, тъй като в условията на парламентарно управление то разполага с подкрепата и доверието на мнозинството в парламента, което, така или иначе, ще има решаващата дума при гласуването на направените предложения и при окончателния избор.

Предлаганият вариант за издигане на кандидатури за граждански защитник се обосноваваше чрез необходимостта да се смекчи политизирането на парламентарната дискусия и на самия избор, както и да се избегне превръщането на една парламентарна по замисъла си институция в правителствена. Същевременно с него се целеше създаването на условия за издигане на конкурентоспособни кандидатури, за алтернативност на избора, за подбор на по-добрата кандидатура.

Концепцията за въвеждането на парламентарен омбудсман в България бе съпроводена и от съответно разработен законопроект, който включваше и правната природа, и компетентността, и сферата на действие, и формите на упражняване на компетентността, и основните принципи и процедури в осъществяване на функциите на народния защитник. Тази концепция и разработеният въз основа на нея законопроект дадоха възможност, след дълго обсъждане и комбинации с други законопроекти, да се стигне до самото приемане на законодателната основа.