

OMBUDSMAN INSTITUTIONS IN COUNTRIES IN TRANSITION FROM TOTALITARIANISM TO DEMOCRACY

MAYA KONOVA

PHD STUDENT AT KONSTANTIN PRESLEVSKY – UNIVERSITY OF SHUMEN

BULGARIA

MAYATA1973@ABV.BG

ABSTRACT: IN MOST COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE, AS IN MANY FORMER SOVIET REPUBLICS, THE INSTITUTION OF OMBUDSMAN CREATES FOR THE FIRST TIME IN THE PERIOD OF TRANSITION TO DEMOCRACY AND IS ALREADY WIDESPREAD. THE INSTITUTION, FOUNDED IN TRANSITION COUNTRIES PLAY AN IMPORTANT ROLE IN THE PROCESS OF DEMOCRATIZATION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND MANY HAVE ALREADY NOTED SIGNIFICANT PROGRESS, DESPITE THE RELATIVELY SHORT PERIOD OF OPERATION. THE MAIN DIFFICULTIES FACING OMBUDSMEN IN THOSE COUNTRIES IN TRANSITION ARISING FROM THE FACT THAT THEY OPERATE IN CONDITIONS OF TRANSITION TO ANOTHER POLITICAL SYSTEM.

KEYWORDS: TOTALITARIAN STATE, A DEMOCRATIC STATE, EDNOPARTIYNOST, PLURALISM, OMBUDSMAN, HUMAN RIGHTS, CIVIL SOCIETY, PARLIAMENT, CONTROLS

През 80-те и 90 години в целия свят се разгърнаха движения за смяна на тоталитарните правителства и на еднопартийните режими с плуралистични системи. В Източна Европа беше постигнат голям напредък. След повече или по-малко мирен преход и демократични избори напрежението се уталожи и се установиха конституционни режими. Тогава се появява нуждата от омбудсманите. Защото демократичните държави отдават все по-голямо значение на извънсъдебните средства за спазване на правата на човека, допълващи или съпътстващи по-скъпата и бавна съдебна, административна и друга форма на защита. Сред тях с различна традиция в отделните страни се откроява институцията на омбудсмана.

Нуждата да се отделят страните в преход не е заради отчужденост от стара Европа, а от спецификата на историческите и политически условия, при които се въвежда тази институция. Специфичните условия, а не времето обуславят необходимостта от отделен фокус върху бившите социалистически страни. В техния съзряващ парламентаризъм, развитието на гражданското общество, формирането на демократичната политическа и правна култура. „Горчивата истина е, че все още в бившите соцстрани има сериозни проблеми с изграждането на демократичната инфраструктура, с реформата на държавата администрация, с взаимоотношенията между длъжностни лица и граждани. Потребността от тази институция възниква преди всичко тогава, когато съществуващите контролни механизми не удовлетворяват в достатъчна степен защита правата на гражданите и се появява необходимостта от допълнителна защита на гражданите от административния произвол в съвременните демократични държави [7, с. 18]. Възникването на институцията е тясно свързано с принципа на разделение на властите, а така също и с това, че в развитите общества с разрастването на държавната и административната дейност в значителна степен нарастват противоречията между интересите на държавата и гражданите. Основното за тази форма на контрол се явява неговата простота и разбираемост от гражданите, на способите на дейността му, свързани с непосредствения достъп на населението до

омбудсмана (с изключение на Франция и Великобритания) и принципа на безплатно производство. Гражданите виждат в омбудсмана независимо длъжностно лице, което не е свързано с администрацията, която нарушава техните права, обезпечаващо взаимната връзка на гражданите с държавните органи. В правната система на демократичните страни институцията омбудсман е успяла да стане важен механизъм за защита правата на човека и за укрепване на законността в дейността на държавната администрация. Широките надзорни функции, които той притежава, с цел защита правата и законните интереси на гражданите, над дейността на държавните органи и длъжностните лица на всички нива, определят високия му авторитет сред обществото. В повечето страни от Централна и Източна Европа, както и в редица бивши съветски републики, институцията се създава за първи път в периода на прехода към демокрация и вече е широко разпространена. Институцията, създадена в страните в преход, играе важна роля в процеса на демократизация и защита на човешките права и много от тях вече отбелязват сериозен напредък, въпреки сравнително краткия период на функциониране.

Институцията в тези страни се въвежда в различни форми в различните страни. В зависимост от политическата история на държавата и колкото по-травмираща е била тя, толкова повече акцентът се поставя върху функцията му за защита правата на човека срещу нарушения от страна на държавната администрация.

От друга страна, установяването в страните в преход е улеснено от обстоятелството, че се извършва успоредно с изграждането на новото държавно устройство, поради което тези страни не се сблъскват с консервативния и бюрократичен подход, характерен за старите демокрации, когато става дума за въвеждане на нови институции. Но най-вече [6] „успехът на институцията се дължи на комбинация от редица фактори, като независимост, достъп до информация, почтеност на лицето, избрано за омбудсман, желанието на администрацията да вземе под внимание съветите и препоръките на омбудсмана.“

Логично е бързото въвеждане на институцията в страните от **Централна и Източна Европа** след извършените в тях кардинални политически промени. Скъсването с миналото, наред с другото, означаваше и нови гаранции именно в сферата, в която бяха най-грубите конституционни нарушения – на личната и политическа свобода. Тя се явява като част от механизма за защита на човешките права, която допълва другите форми на правна защита, най-вече съдебната и административната.

От февруари 1997 г. в **Руската федерация** [1], [4] е създадена институцията пълномощник по правата на човека, която е идентична с омбудсман. Целите на институцията са по-широко формулирани: освен възстановяване на нарушени права, още и подобряването 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.

Пълномощникът по човешките права се избира и освобождава от Държавната дума. Той действа съгласно законите на федералната конституция. Предложения за избора му може да прави президентът, Федералния съвет на Федералното събрание,

депутати и групи от депутати от Държавната дума. Трябва да е руски гражданин, на поне 35 г. и да има познания в областта на човешките права и опит в защитата им. Пълномощникът се назначава за срок от 5 г., не може да бъде избран за втори мандат.

Не разглежда жалби срещу решения на камарата на Федералното събрание на Руската федерация и на законодателни органи на Руската федерация. Всяка година предлага отчет пред Президента, Федералния съвет, Държавната дума, правителството, Конституционния съд, Върховния арбитражен съд, Върховния съд и главния прокурор.

Полша [6], [7], [13] е първата страна от бившите социалистически страни, която въвежда институцията омбудсман. Тя е била създадена по класическия образец на скандинавските страни. Наименованието на институцията омбудсман в Полша е Пълномощник по правата на гражданите. Статутът на институцията е законово регламентиран с приетия на 15 юли 1987 г. Закон за Пълномощника по правата на гражданите, а по-късно през 1997 г. получава и конституционна уредба.

Омбудсманът в Полша е бил създаден на централно ниво. Той имал статут на държавна, а не на обществена институция. Основната задача на пълномощника е била да защитава гражданите в отношенията им с държавните органи и обществените организации.

В Полша пълномощникът се избира от Сейма по предложение на Маршала на Сейма или по предложение на 35 депутати и със съгласието на Сената. Сенатът в срок от един месец от получаването на решението на Сейма, приема решение, одобряващо избора на пълномощник. Ако Сенатът не одобри избрания пълномощник, то Сеймът пристъпва към избор на друг пълномощник при спазване на същата процедура. Пълномощникът се избира за срок от пет години, като може да бъде преизбиран само за още един мандат. При встъпване в длъжност, той полага клетва.

Пълномощникът е независим от други държавни органи и се отчита само пред Сейма. За времето на своите пълномощия пълномощникът не може да заема друг пост, освен на професор във висше учебно заведение, не може да членува в политически партии и да извършва друга обществена дейност, която е несъвместима с неговата длъжност. В закона изрично са предвидени изисквания, на които трябва да отговарят кандидатите: „Пълномощник може да бъде всеки полски гражданин с юридическо образование, с високи професионални и нравствени качества и социален опит“. Сеймът може да прекрати предсрочно мандата на пълномощника само в следните случаи: по негова молба, при трайна невъзможност да изпълнява задълженията си поради болест или друга причина и при нарушаване на клетвата. Маршалът на Сейма прави предложение за предсрочно прекратяване на пълномощията на пълномощника, като решението се приема от Сейма.

В Полша правомощията на пълномощника се разпростират над широк кръг органи, организации и длъжностни лица. Обществените организации също не са изключени от сферата на неговата компетентност. За разлика от другите страни, където ясно се определя кръг от органи, които са изключени от сферата на дейност на омбудсмана, законът на Полша не предвижда изключване на определени органи, например прокуратура, съд. Всяка държавна или общинска структура, която нарушава правата на гражданите, може да се окаже предмет на разследване от страна на пълномощника. Единственото ограничение в закона е забраната да се нарушава независимостта на съда. Полският омбудсман не решава въпроси, свързани с отбраната на страната, с нейната безопасност и въоръжените сили. Пълномощникът се въздържа

от провеждане на разследване по жалби, ако въпросът се намира за разглеждане в съда или прокуратурата.

В Полша Пълномощникът е самостоятелен в своите действия, не зависи от други държавни органи и е отговорен и се отчита само пред Сейма. Това означава, че е забранено каквото и да е било вмешателство на другите органи в дейността на Пълномощника. На пълномощника е предоставен имунитет, обезпечаващ неговата независимост. Пълномощникът не може да бъде наказателно преследван, арестуван или лишаван от свобода без предварително съгласие на Сейма.

Разнообразни са формите за реагиране, които са включени в правомощията на полския пълномощник. Той може да иска да започне наказателно преследване и образуване на дисциплинарно или административно производство. Неговите правомощия в наказателното и гражданското производство са еднакви с тези на прокурорите.

Пълномощникът на Полша след като се запознае с получената жалба има право да даде ход на разглеждането на жалбата, като може сам лично да проучи случая, или да поиска да бъде проучен от компетентните органи, от прокуратурата, както и от органите на държавен и обществен контрол. В процеса на предприетото изяснително производство по жалбата пълномощникът има право да се запознае със случая на място, да изисква информация, обяснения и документи от държавните органи и от органите на местната власт. Той също може да изисква информация за хода на делата, разглеждани от съда или от прокуратурата. Когато в хода на разследването сметне за необходимо, има право да поиска назначаването на експертиза и разработване на заключение от съответната организация. Законът предоставя право на пълномощника за достъп до документи, които са държавна тайна. Органи, учреждения и организации, към които се е обърнал пълномощникът, са задължени да му сътрудничат и да му оказват помощ, да му предоставят необходимата документация и материали, да дават пояснения относно своите решения, мнения и заключения. След като приключи производството по разглеждане на жалбата пълномощникът може да представи на съответните органи, организации и институции своето становище по разглежданите случаи с цел да се осигури ефективна защита на правата на гражданите и усъвършенстване на реда, предвиден за решаване на такива въпроси. Той има право да се обърне към компетентните органи с предложения за приемане на нови закони или за допълнения към други, относно правата и свободите на гражданите. Пълномощникът има право да се обръща към Конституционния съд с искане за задължително тълкуване на законите, а също и към Върховния съд с искане за тълкувателни решения на нормативни разпоредби, които са неясни или водят до противоречива съдебна практика. Той също така може да внесе в Конституционния съд предложения за контрол за конституционност на законите и за съответствие на подзаконовите актове със законите.

В **Унгария** [6], [7], [13] длъжността омбудсман е създадена през 1990 г. и е вписана в Конституцията. Там съществуват два национални омбудсмана – за защита на гражданските права и за защита на правата на националните и етническите малцинства.

Задължение на парламентарния пълномощник по гражданските права е да разследва или да възлага разследване на всяко накърняване на конституционни права, за което е бил уведомен, и да предприеме общи или конкретни мерки за тяхното възстановяване.

Омбудсманът за защита на правата на националните и етническите малцинства разследва всяко накърняване на правата на националните и етническите малцинства, за което получава сведение, и предприема общи или конкретни мерки за тяхното възстановяване.

Правомощията му се упражняват от орган, в чийто състав влизат по един представител на всяко национално и етническо малцинство.

Кандидатурите за тези длъжности се издигат от Президента, избират се от Парламента с мнозинство от две трети от депутатите. Парламентът има конституционно право да избира специални омбудсмани за защита на отделни конституционни права.

През 1993 г. е приет Закон за омбудсмана по гражданските права. Според него за парламентарен пълномощник може да кандидатства всеки унгарски гражданин с юридическо образование, с поне 10 г. юридически стаж, значителен практически опит във водене на дела за конституционни права и се ползва с добро име в обществото. Няма право да се кандидатира лица, които в последните 4 г. са били депутат, член на правителството, посланик, член на ръководството на местна администрация, нотариус, полицай, прокурор или професионален военен.

Избира се за 6 г. и има право на още един мандат.

След избирането му няма право да заема друга длъжност в държавна, местна, обществена или политическа структура, както и да получава възнаграждение за упражняване на друга дейност, с изключение на научна и издателска.

Правният статут на омбудсмана в Унгария е приравнен на заместник държавен секретар. Възнаграждението му е равно на възнаграждението на министрите, като висше длъжностно лице има право на допълнително възнаграждение в размер на 80 % от основното си възнаграждение и на добавка от 15 % от основното си възнаграждение.

Омбудсманът в Унгария се ползва с имунитет. По време на мандата си или от бивш омбудсман не може да се търси отговорност, с изключение на гражданска, пред съда или пред друг държавен орган, за извършено от него действие или изказано мнение с изключение на устна или писмена клевета. Срещу омбудсмана може да започне наказателно преследване само с разрешението на парламента. Може да бъде арестуван само на местопребывание.

Всяко лице има право да подаде безплатно жалба до омбудсмана, ако смята, че вследствие действие или бездействие на държавната власт са нарушени негови конституционни права или има непосредствена заплаха за това и вече е изчерпало всички възможности за административно обжалване.

В Чехия [6], [7], [13] институцията не е упомената в Конституцията. Дейността ѝ е уредена в Закона за обществения защитник на правата, приет през 1999 г. Омбудсманът се избира от Камарата на представителите за 6 г. и има право на още един мандат. Кандидатурите се представят от президента и от сената. Няма право на членство в политическа партия или упражняване на каквато и да е частна или държавна дейност. Само парламентът има право да разреши срещу него да бъде образувано наказателно производство.

Омбудсманът в Чехия разглежда жалби на граждани във връзка с административни нарушения. Но може да работи и по сигнал на депутат, по инициатива на една от камарите в парламента, както и по собствена инициатива. Контролните му правомощия се простират върху дейността на държавната и местната администрация, но включват и полицията, здравната каса, Съвета за радио и телевизия.

Извън компетентността му са разследване на случаи, при които има влязло в сила съдебно решение, или в момента се разглеждат от съда.

Всяка година е длъжен да представя доклад пред парламента. Средствата за дейността му се планират в държавния бюджет.

Институцията омбудсман в **Словакия** [6], [7], [13] е уредена в Конституцията и в Закона за общественния защитник по правата, приет през 2001 г. Той е независим орган, който защитава основните права и свободи на физически, но и на юридически лица.

Изборът се прави от Националния съвет на Словакия, мандатът на омбудсмана е 5 г. и едно и също лице няма право да заема поста повече от два последователни мандата. Няма право да извършва друга платена дейност.

Основната му функция е да наблюдава работата на административните органи и да разглежда жалби от физически или юридически лица. Институцията се издържа от държавния бюджет.

В **Румъния** [6], [7], [13] институцията омбудсман е позната с друго наименование – адвокат на народа. Вписана е в чл. 55 на Конституцията на Република Румъния. Избира се от Сената за срок от 4 г. и задачата му е да защитава правата и свободите на гражданите при техните взаимоотношения с публичната власт. Може да кандидатстват граждани на Румъния, които отговарят на условията за съдия в Конституционния съд. Кандидатурите се издигат от Постоянното бюро на Сената въз основа на предложения, направени от парламентарните групи в двете камари. След избирането му полага клетва, чийто текст завършва с думите „И нека Бог бъде с мен!“. Но законът позволява това изречение да не бъде произнесено. Адвокатът на народа се отчита пред двете камари на Парламента веднъж годишно и при поискване.

Организацията и дейността му са уредени в специален закон, приет през 1997 г. В него е упоменато, че адвокатът на народа е независим от публичната власт. Никой не може да го принуждава да се подчинява на каквито и да е указания или нареждания.

Публичните власти са задължени да му оказват съдействие и да предоставят всяка информация, документ или книга, които могат да имат връзка с подадените жалби. От своя страна жалбоподателите трябва да докажат, че административният орган е забавил или отказал действие за правно разрешаване на жалбите им. Не се разглеждат анонимни жалби или жалби, които се отнасят до събития, настъпили преди повече от една година от деня, в който засегнатото лице е узнало фактите, върху които аргументира жалбата си. Отхвърлят се, без посочване на основание за това, жалби, които се отнасят до актове на Камара на представителите, на Парламента и Президента, на правителството и други висши държавни органи. Жалбите, които се подават до адвокат на народа, се освобождават от такси.

В работата му го подпомагат двама заместници, дейността на институцията се финансира от държавния бюджет. Адвокатът на народа е приравнен с министър.

Препоръките, които изготвя, не могат да бъдат обсъждани в парламента или оспорвани в съда. Когато органът, който е нарушил гражданските права, не отстрани незаконосъобразността в срок от 30 дни от уведомяването, адвокатът на народа има право да се обърне към висшестоящ орган.

Ако по време на разследванията си, адвокатът на народа открие празноти в законодателството или случаи на корупция и нарушаване на закона, той представя доклад за своите заключения на председателя на двете камари на Парламента.

По време на мандата си адвокатът на народа и заместниците му се ползват с имунитет – не могат да бъдат задържани, обискирани, арестувани или обвинявани в криминални престъпления, освен ако за това има разрешение от Сената.

Адвокатът на народа е и контролен орган по приложението на Закон № 677/2001 за защита на лицата във връзка с обработката на лични данни и за свободния обмен на такива данни.

В Гърция [6], [7], [13] институцията омбудсман е учредена като независим административен орган. Той се избира от парламента за срок от пет години, не е предвидена възможността да бъде преизбран за още един мандат. Той в своята дейност се подпомага от четирима помощник омбудсмани.

За омбудсман се избира лице с всепризнат авторитет, което има значителен академичен опит и се ползва с добро име в обществото. По време на своя мандат омбудсманът и помощник омбудсманите не могат да заемат друга длъжност, да упражняват друга професия или да заемат друга платена или неплатена длъжност в публичния или държавния сектор. Ако депутат бъде избран за омбудсман, той освобождава мястото преди да встъпи в длъжност. Омбудсманът се освобождава от длъжност по препоръка на Министерския съвет с указ на президента, когато е неспособен да изпълнява възложените му правомощия поради болест, физическо и психическо увреждане.

Омбудсманът в Гърция осъществява посредничество между гражданите и органите на изпълнителната власт, защитава правата и свободите на гражданите и следи за законосъобразно и целесъобразно управление на органите на изпълнителната власт. Неговите контролни правомощия се разпростират върху дейността на държавните органи, органите на местното самоуправление, юридическите лица на публичното право, публичните предприятия, водоснабдяването, електроразпределението, телекомуникациите и пощенските услуги. От кръга на правомощията на омбудсмана са изключени министрите и заместник-министрите, съда, църквата, военните институции по въпроси, свързани с националната отбрана и сигурност, Министерството на външните работи, Държавната юридическа служба, Националната разузнавателна служба.

На омбудсмана на Гърция също е предоставен имунитет. Съгласно чл. 3 от Закона “омбудсманът и помощник омбудсманите не носят отговорност и не могат да бъдат наказателно преследвани и разпитвани за изразено от тях мнение, или за свои действия при изпълнение на задълженията си. Наказателно преследване е допустимо само в случаите на клевета, обида и злоупотреба”.

Интересът към Словения [6], [7], [13] е като към най-бързо развитата се в икономическо и социално отношение държава от бившия социалистически блок. В Словения действа омбудсман по човешките права. Правната основа за институцията е в Конституцията на Републиката, приета през 1991 г. Според чл. 159 омбудсман по човешките права и основните свободи се създава във връзка с дейността на различни държавни органи, органи на местно самоуправление и други организации, на които се предоставени властнически правомощия. Конституцията дава възможност за установяване и на специализирани омбудсмани в различни области. Практиката обаче е да се назначава един омбудсман с широки правомощия и компетентности.

През 1993 г. е приет Законът за омбудсмана по човешките права, който го поставя в класическия скандинавски модел.

Омбудсманът има право да получава всякаква информация от държавни органи и други организации, върху които осъществява мониторинг, както и да извършва разследвания. Той може да се обръща до Конституционния съд с предложения за преценка на конституционността на нормативни актове, без да е необходимо да установява правен интерес.

Омбудсманът 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 да сезира конституционния съд в случаи на нарушаване на човешки права. Може да предлага и преценка на конституционността на нормативни актове, без да е необходимо да установява правен интерес.

Функциите му са уредени и в Закона за защита на потребителите, чийто член 65 предвижда компетентност на омбудсмана в областта на защитата на потребителите. Специална компетентност е възложена и в чл. 15 от Закона за защита на околната среда, като му се възлага отговорност за гарантиране правото на здравословна околна среда. Чл. 52 от Закона за отбраната дава право предложения за започване на процедура пред омбудсмана да могат да правят военни лица, ако считат, че техните права са били ограничени или нарушени по време на военната им служба [11], [13].

В заключение може да се подчертае, че основните трудности пред омбудсманите в бившите социалистически държави в преход към демокрация, произтичат от обстоятелството, че те осъществяват своята дейност в условията на преминаване към друга политическа система, характеризиращо се с бавно провеждане на структурните реформи, недоизградени политически и демократични отношения, неадекватно законодателство и несъгласувани законови разпоредби с международни актове, както и все още неизградени отношения на комуникация между администрацията и гражданите. Тъкмо поради това съществуването на такава институция е от особена важност за успеха и стабилността на прехода и утвърждаването на демокрацията.

REFERENCES

1. **Boytsova, V.V., 1994:** Бойцова В.В., Народный правозащитник: статус и функционирование /опыт сравнительного изучения/, Тверь, Тверского университета, 1994г.
2. **Institution Ombudsman 2000:** Институцията Омбудсман – концепция и законопроект за България, чуждо законодателство, С., 2000
3. **The institution of Ombudsman in the European Union:** Институцията Омбудсман в Европейския съюз, С., 2001
4. **The institution of Ombudsman in countries outside the European Union:** Институцията Омбудсман в страни извън Европейския съюз, С., 2002
5. **The institution of Ombudsman in Bulgaria:** Институцията Омбудсман в България, С., 2005
6. **The institution of Ombudsman in Europe and Bulgaria:** Институцията Омбудсман в Европа и България, Център за изследване на демокрацията, С., 2003
7. **The institution of Ombudsman in Europe and Bulgaria:** Институцията Омбудсман в Европа и България: правна същност и практики, С., 2004
8. **Jordanova, M., 2004:** Йорданова, М., Омбудсманът и други правозащитни механизми, С.

9. **Local Public Mediators in Bulgaria:** Местни обществени посредници в България, С., 2004
10. **Poup, J., 1998:** Поуп, Дж., Омбудсман, С., 1998
11. **Slavova, M., 2014:** Славова, М., Българският омбудсман, С., 2014
12. **Slavova, M., 2002:** Славова, М., Омбудсманът: българската перспектива, С., 2002
13. **Cheshmedjieva, M., 2006:** Чешмеджиева, М., Институцията Омбудсман – сравнителен анализ, С., 2006

SOCIOBRAINS