

THE OMBUDSMAN'S PRACTICE IN DEVELOPED DEMOCRACIES. THEORETICAL STUDY.

MAYA KONOVA

PHD STUDENT AT KONSTANTIN PRESLEVSKY – UNIVERSITY OF SHUMEN

BULGARIA

MAYATA1973@ABV.BG

ABSTRACT: THE OMBUDSMAN IS AN INDEPENDENT BODY HAVING HIGH AUTHORITY, CALLED TO CONSIDER COMPLAINTS OF CITIZENS IN THE ABSENCE OF PUBLIC POWERS, USING THE POWER OF BELIEF, PUBLICITY OF CASES BASED ON LEGAL NORMS, THE NORMS OF MORALITY AND IDEAS ABOUT JUSTICE. OMBUDSMAN EQUALLY BELONGS TO THE STATE AND CIVIL SOCIETY, IT IS A CROSSROADS WHERE RESOLVE CONFLICT OF STATE AND INDIVIDUAL INTERESTS. AS A SOCIAL INSTITUTION OF SOCIETY OMBUDSMAN RESTORES THE BALANCE OF POWER BETWEEN STATE AND SOCIETY IN THE FIELD OF CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS.

KEYWORDS: OMBUDSMAN, ADVOCATE OF THE PEOPLE, DEFENDER OF CITIZENS 'RIGHTS DEFENDER, MEDIATOR, COMMISSIONER FOR CITIZENS' RIGHTS, COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, EXECUTIVE OMBUDSMAN, AN INDEPENDENT OMBUDSMAN, PARLIAMENTARY OMBUDSMAN

Институцията омбудсман в съвременната правна система се счита за важен механизъм за защита правата на човека и укрепване на законността в работата на държавните органи. В правната литература се срещат различни определения за институцията. Международната асоциация на юристите приема следното определение [4, р. 13]: „Омбудсманът е орган или служба, създадена с конституционна или законова разпоредба, която се оглавява от независим, висшестоящ/надведомствен, отговорен пред парламента държавен служител, който получава оплаквания от засегнати лица срещу държавни агенции, служители и работодатели или който действа по своя инициатива и има власт да разследва, да препоръчва действия по възстановяване на правата и да издава доклади.“

В Енциклопедия Британика определението е следното [5, р. 946]: „Законодателен представител, занимаващ се с разглеждането на жалби от гражданите, касаещи злоупотреби от страна на бюрокрацията.“

„Омбудсманът е независим орган, притежаващ висок авторитет, призован да разглежда жалби на гражданите при отсъствието на властнически правомощия, използвайки силата на убежденията, на гласността на делата, основани на правните норми, на нормите на морала и на идеите за справедливост“ - обобщава различните определения в дефиниция Маргарита Чешмеджиева [3, с. 7].

Институцията омбудсман възниква в **Швеция** през 1713 г. Въведена е от крал Карл XII. Пак там е учреден и първият парламентарен омбудсман през 1809г. Тогава с термина „омбудсман“ се е означавал „човек, който пледира за другото“. В резултат на продължително историческо развитие омбудсманът се е развил до институция, която упражнява контрол върху действията на администрацията.

В края на XIX и през целия XX век институцията се въвежда в почти всички европейски държави, а в момента съществува в над 120 страни в цял свят. В Австрия възниква през 1977 г., в Белгия през 1995 г., във Великобритания през 1967 г., в

Германия – 1956 г., Дания – 1953 г., Ирландия – 1980 г., Испания – 1978 г., Норвегия – 1962 г., Франция – 1873 г.

Налице е разнообразие в наименованието в различните държави – адвокат на народа или народна правозащита в Австрия, парламентарен комисар по въпросите на администрацията във Великобритания, защитник на гражданите в Гърция, граждански защитник в Италия, адвокат на народа в Румъния, народен защитник в Испания, защитник на правата в Португалия, медиатор във Франция, национален омбудсман в Холандия. В скандинавските страни, родина на институцията, се използва наименованието Омбудсман. В други страни институцията се нарича Пълномощник – Пълномощник по правата на гражданите - Полша, Пълномощник по правата на човека – Русия.

В световната практика са известни три модела на институцията омбудсман, които се различават по мястото им в правната система, реда на назначаване, обема на правомощията, подчиненост на една от трите власти и други условия.

Съществува Изпълнителен омбудсман. Това е рядко срещан вариант като орган на изпълнителната власт, който се назначава от правителството или президента и е под техен контрол и се отчита пред тях. Съществува във Франция и е познат като Медиатор. Назначава се от Съвета на Министрите. Такива омбудсмани съществуват и в някои щати на САЩ.

Друга форма е Независим омбудсман. Той представлява сам по себе си отделен и самостоятелен клон на властта, неговото ниво съответства на нивото на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Може да бъде назначен от парламента или президента, но не се отчита и контролира от тези органи. Такъв модел съществува в Португалия, Намибия и Нидерландия.

Най-разпространеният вариант е Парламентарен омбудсман. Той се намира в системата на законодателната власт, назначава се или се избира от парламента и се отчита и контролира от народните представители. Той встъпва като орган на парламента, но притежава широки правомощия, придаващи му определена самостоятелност и независимост от самия парламент. Основната задача на класическия омбудсман се явява контрол над дейността на администрацията и нейните длъжностни лица. Парламентарният омбудсман се среща най-често, защото той възниква именно като орган за парламентарен контрол над администрацията, като резултат от борбата на парламента за правата и свободите на човека и гражданите, но потъпквани от изпълнителната власт.

При цялото разнообразие в наименованията, омбудсманът представлява специална служба, която не прилича на никоя друга държавна или обществена структура, независимо от официално приетото наименование. “Институцията омбудсман в равна степен принадлежи на държавата и на гражданското общество, тя се явява кръстопът, където се разрешават конфликти на държавни и индивидуални интереси. Като социална институция на обществото омбудсманът възстановява баланса на силите между държавата и обществото в областта на защита на гражданските права и свободи” [1].

И още: „Омбудсманът се явява като отговор на гражданското общество в следствие на засиленото държавно влияние, съпроводено с отслабване на обществените и управленски морални норми. Омбудсманът позволява да се смекчат дълбоките противоречия между държавната и социалната среда. Той гарантира отговорността на администрацията за действията ѝ пред обществото. Важна е ролята на омбудсмана за

информиране на членовете на гражданското общество, за грешките и злоупотребите на администрацията“ [3, с. 10].

Широкото разпространение на институцията омбудсман в страни от целия свят свидетелства за нейната гъвкавост и адаптивност, за способността ѝ да се приспособява към различните правни системи. Институцията е възприета както в страни с републиканска форма на управление (парламентарни и президентски републики), така и в конституционните монархии. Именно поради това можем да кажем, че институцията омбудсман има универсален характер. Във всяка отделна страна институцията омбудсман е създадена с оглед на правната система на страната, с оглед на нейните политически и културни традиции, но въпреки това тя запазва основните си принципи, свойства и съдържание.

В голяма част от страните, където функционира институцията омбудсман, той се избира от парламента на съответната страна за определен срок на неговите пълномощия. В националните законодателствата на страните се съдържат норми, с които се поставят редица условия, на които трябва да отговарят кандидатите за омбудсман. Тези изисквания не са еднакви в различните страни, но като правило се отнасят до професионалните, личните качества и възрастта на лицата. Съдържат се норми и относно изискването за несъвместимост на омбудсмана с друга държавна длъжност.

Най-важният елемент от правния статут на омбудсмана са неговите правомощия. Като цяло правомощията на омбудсманите съдържат редица общи черти в различните страни, но независимо от това сферата на разпространение на правомощията му не е еднаква. Това е обусловено от националните традиции и правните особености на всяка отделна страна. Правомощията на всички омбудсмани без изключение се разпростират над административните органи. Едновременно с това правителството като колегиално действащ орган е изключен от това число. В някои страни надзорните функции на омбудсмана се разпростират не само над дейността на органите на изпълнителната власт, но и над дейността на съдебната система, затворите, църквата и др.

В зависимост от обема на контролните правомощия на омбудсмана по отношение на органите и лицата, омбудсманите може да се разделят в следните групи:

- в първата са омбудсманите, които осъществяват своите правомощия по отношение на държавни органи, принадлежащи към различни клонове на властта;
- във втората група – омбудсмани, чиито правомощия се разпростират само над органите на изпълнителната власт;
- в третата група – омбудсмани, чиито правомощия се разпростират не само над държавни органи, но и над недържавни структури.

Във всички страни, в които функционира институцията омбудсман, е регламентирано в законодателството, че тя се явява допълнително средство за правна защита по отношение на действащите правни механизми. Институцията омбудсман се ползва със значителна самостоятелност и независимост от другите органи. Тази независимост се явява основна предпоставка за изпълнение на контролно-надзорните функции, които са му предоставени от закона.

Практиката показва, че успехът на дейността на омбудсмана в голяма степен зависи от неговата независимост. Едновременно с това характерна особеност за дейността на омбудсмана като независим посредник между гражданите и държавните органи е, че той няма никаква възможност непосредствено да коригира решенията на органите и длъжностните лица. Неговите решения и препоръки нямат императивен

характер. Независимо от това, омбудсманът притежава разнообразни форми, с които може да реагира в случай, че открие нарушение на законността и нарушаване на правата на гражданите.

Най-важните правомощия на омбудсмана са свързани с разглеждането на жалбите. Както показва световната практика, редът за разглеждане на жалбите се определя от самия омбудсман. От момента на приемането на жалбата започва работата по нейното разглеждане, омбудсманът пристъпва към изясняване на обстоятелствата по въпроса, поставен в нея. Обяснението за това е, че за повечето от жалбите е необходимо да се събират допълнително материали и проучвания. За това той има право да се запознава с различни документи на отделните ведомства и държавни органи.

Омбудсманът има право на пряк контакт с жалбоподателя и други лица, които могат да помогнат при разглеждане на жалбата. Всички органи и организации, към които се обръща омбудсманът, са задължени да му оказват съдействие.

Една от класическите форми за реагиране на омбудсмана при откриване на нарушени права и свободи на гражданите са представянията. Тези документи той адресира до органа или длъжностното лице, които със своите действия или решения са засегнали правата на личността. В тях омбудсманът изказва своето мнение и дава препоръки за начините за разрешението на въпроса: той може да препоръча на органа да измени решението, да предложи справедливо решение, да компенсира вредите на гражданина. В някои случаи представянията имат превантивен характер, което позволява да се влияе на приетите решения още в начален стадий.

Омбудсманът има право да отправя до различните органи и длъжностни лица предложения и препоръки относно възможните и необходими мерки, които трябва да се предприемат за възстановяване на нарушените права и свободи на гражданите. Субектите, до които са отправени предложенията и препоръките, са длъжни да информират омбудсмана за предприетите от тях действия в определен от закона срок. Ако в законоустановения срок те не предприемат необходимите действия и не дадат удовлетворителен отговор, то омбудсманът може да се обърне към горестоящ орган с искане да се предприемат съответните мерки или да уведоми за това парламента и обществеността. Препоръките и предложенията на омбудсмана не са задължителни. Силата на омбудсмана е убедителността на неговите доводи и способността му да печели доверието на държавните органи. Голяма роля за престижа на омбудсмана има общественото мнение, а важен способ за въздействие на омбудсмана върху администрацията е даването на гласност за поведението на държавните служители. Това от своя страна се явява съществен стимул за възприемане на препоръките на омбудсмана. Така, ако омбудсманът не е удовлетворен от действието на органа след направената препоръка, той може да даде гласност на случая.

В законодателствата на страните се съдържат норми, гарантиращи изпълнението на препоръките, съдържащи се в представянията на омбудсмана. Така, например, в Швеция и Франция, омбудсманът може да наложи глоба на държавния служител, който откаже да предостави информация. Много важна форма за реагиране, която е присъща за всички омбудсмани е ежегодният доклад, който се представя пред парламента. В този доклад омбудсманът анализира най-често срещаните нарушения на правата на гражданите, отбелязва недостатъците в работата на държавните органи, дава информация за неправилно тълкуване и прилагане на законите, прави своите препоръки

за усъвършенстване на законодателството. Годишните доклади на омбудсмана се публикуват.

Важна задача на омбудсмана е да подпомага усъвършенстването на правната система, като подсказва на държавата за тенденциите в социалното развитие и интересите на гражданското общество. Той е един допълнителен механизъм за контрол над дейността на администрацията, ако традиционните са се оказали недостатъчно ефективни, за да защитят гражданите и техните права.

Омбудсманът способства за усъвършенстване на правната система, като информира държавата за тенденциите в социалното развитие и интересите на гражданското общество. "Социалната сила на омбудсмана се проявява в това, че той е способен да окаже влияние при формирането на административните стандарти и етични принципи на администрацията" [2, с.18].

Институцията омбудсман възниква за първи път в **Швеция** през 1809г. Историческите предпоставки несъмнено са оказали влияние при определяне на нейната същност и правомощията ѝ. Един от важните фактори за учредяване на институцията омбудсман се е явявала политическата нестабилност и борбата за власт между парламента и краля.

Първите исторически данни за развитието на институцията омбудсман са от епохата на абсолютната монархия и са свързани с възникването в Швеция на фигурата Главен Сенешал, който осъществявал от името на краля контрол над дейността на съда и функциониране на правосъдието, той представял доклади пред краля. Крал Карл XII през 1713 г. намерил форма за разпространение на правомощията на омбудсмана и над кралската администрация. Тогава той учредил длъжността кралски омбудсман - Konungens Hogsta Kansler. В резултат на промените през 1719 г. той получил названието Канцлер на правосъдието Justitie-Kansler и по-широки правомощия за намеса в работата на кралската администрация и правосъдието. Канцлерът бил зависим от краля и се подчинявал на кабинета. Той не притежавал достатъчно независимост, за да може да защитава ефективно гражданите.

Въвеждането на институцията омбудсман в системата за държавно управление в Швеция през 1809 г. става с приемането на новата Конституцията на страната под наименованието Justitie-Ombudsmanen. Характерна особеност на институцията през 1809 г. е, че тя излиза от опека на краля и се установява зависимост от Риксдага, от когото се избира и пред когото се задължава ежегодно да се отчита за своята дейност по надзор над администрацията, правосъдието и църквата. От този момент вече ясно се разграничават двете институции, осъществяващи контрол над администрацията в Швеция: канцлерът на правосъдието, който, както по-рано, е подчинен на краля, и омбудсманът – назначаван от парламента, напълно независим от когото и да било, неподчиняващ се на никого, като единствено е подотчетен на органа, който го е избрал.

Първият шведски омбудсман е избран през 1810 г., той е бил председател на Конституционния комитет на парламента и лидер на Конституционната партия на Швеция. Терминът „омбудсман“ в Швеция има няколко значения: представител, агент, делегат, адвокат, опекун или друго лице, което е упълномощено от други субекти да действа от тяхно име и в техен интерес.

В Швеция омбудсманът се избира от парламента за срок от четири години, които започват да текат от момента на неговото избиране. Риксдагът избира четирима омбудсмани – Главен парламентарен омбудсман и трима парламентарни омбудсмани.

Длъжността омбудсман може да бъде заемана от лице, което се ползва с широка известност, уважавано е в обществото и има юридическо образование.

Омбудсманът заема високо социално и политическо положение в Швеция. Неговата заплата е приравнена към заплатата на съдия от Върховния съд. Само Конституционният комитет на парламента има право да взема решение за наказателно преследване срещу омбудсмана. Той може да бъде освободен предсрочно от длъжност, когато загуби доверието на парламента. Това става по предложение на Конституционния комитет.

Най-широките правомощия са именно на омбудсмана в Швеция. Обемът им се определят от Конституцията от 1975 г. и инструкции относно парламентарните омбудсмани от 1986 г. Омбудсманът е упълномощен да осъществява надзор върху съда и административните органи, да възбужда пред компетентния съд производство против лица, издали незаконни актове при изпълнение на служебните си задължения или лица, неизпълняващи задълженията си. Правата и задълженията на омбудсмана включват съблюдаване на функциите на съдилищата и другите обществени институции, както и лицата, работещи в тези институции.

Омбудсманът на Швеция освен административния надзор осъществява и контрол за изпълнение на законите и другите нормативни актове. Той трябва да съдейства за преодоляване на несъвършенствата в законодателството. Ако по време на неговата контролна дейност се установи, че е необходимо да се извършат поправки в законодателството или да се вземат други мерки от страна на държавата, омбудсманът може да се обърне към Риксдага или правителството. Той има право да присъства на заседанията на съда, но не изразява своето мнение в хода на процеса, защото това се разглежда като гаранция за независимост на съда. Омбудсманът разполага с възможността да провежда инспекции и проверки в затворите, полицията, клиниките за душевно болни. Омбудсманът използва това свое право на проверки в тези заведения, което позволява да се откриват нарушения на правата на гражданите, които по редица причини не са се обърнали към него. Контролът на омбудсмана не се разпростира върху: членовете на Риксдага, Административния съвет на Риксдага, Съвета за проверка на изборите, Съвет за жалби на Риксдага, Правителството и министрите, Министъра на правосъдието, управителя на Риксбанк и неговите заместници, членовете на Съвета на Риксбанк и членовете на общинските органи, осъществяващи политиката на общините.

В Швеция в случай на нарушение на закона, омбудсманът може да встъпва в качеството на обвинител. Омбудсманът може да започне съдебно производство срещу служител, който е извършил нарушение. Обичайната форма за реагиране се явява възбуждане на наказателно производство по отношение на държавни служители. Омбудсманът има право да започне дисциплинарна процедура като отнесе въпроса до упълномощените да вземат подобни мерки лица, когато служител не е изпълнил своите задължения или е допуснал грешка. Ако омбудсманът сметне за необходимо държавният служител да бъде уволнен или временно отстранен от длъжност поради криминални прояви или повторно нарушение, той може да предостави делото на овластените за това лица. Ако се установи, че гражданинът е претърпял вреда от решението или действието на държавния служител, той е длъжен да поправи вредите и да обезщети гражданина за нанесените вреди.

Омбудсманът на Швеция може да започне гражданско производство и наказателно преследване или да издава предписания за такова преследване по

отношение на компетентните длъжностни лица. Едновременно с това обаче, не може да издава такива предписания по отношение на министри и съдии от Върховния съд без съгласието на парламента.

В Швеция омбудсманът може да присъства на съдебните заседания или на заседанията на административната власт и има достъп до водените протоколи и други документи. Всеки съд, административен орган и длъжностно лице или орган на местното управление са задължени да предоставят, при поискване от омбудсмана, съответната информация и доклади. Омбудсманът притежава широки правомощия в процеса на разследване на жалбите. След подаването на жалбата омбудсманът започва процедурата по нейното разследване. Той има право да поиска всички материали по въпроса и да изисква от длъжностното лице, чиито действия разследва да му предостави допълнителни сведения, когато е необходимо. Държавните органи и длъжностните лица са задължени да предоставят на омбудсманите по тяхно искане информация и съдействие. Важно е да се отбележи, че разследването, предприето от омбудсмана, не може да се възпрепятства, позовавайки се на административна или държавна тайна, тъй като омбудсманите имат право на достъп до всички официални документи и архиви и по време на разследването, при поискване от тяхна страна, те трябва да им бъдат предоставени. Само в случаи, касаещи националната безопасност във военната сфера, на омбудсмана може да му бъде отказан достъп до тях, независимо, че той ги е изискал и са му необходими за разследването.

Омбудсманът може да предприеме следните мерки след приключване на разследването: Да подаде данни в съда за започване на съдебно производство срещу длъжностно лице, чиято дейност проверява; Да предупреди длъжностното лице без да предяви обвинения; Да направи препоръки и предложения за подобряване на работата, като не предвижда никакви санкции за длъжностното лице; Да се обърне към държавния орган с предложение за усъвършенстване на законодателството.

В Швеция в периода 1915-1967 г. съществува военен омбудсман. От 1971 г. има омбудсман за защита на потребителите. От 1980 г. – омбудсман за еднаквите възможности. От 1986 г. – омбудсман за борба с етническата дискриминация. От 1993 г. – омбудсман за защита на децата, а от 1994 г. – омбудсман за защита на инвалидите.

Финландия е втората страна в света, в която се е появила институцията парламентарен омбудсман. Развитие на институцията омбудсман в тази страна е тясно свързано с историческите обстоятелства, определящи развитието ѝ. Правната система на страната е изпитвала двойното влияние от страна на Швеция и от страна на Русия.

Първоначално до 1809 г. Финландия е била част от Швеция, а след това става част от Русия. В този период държавният живот в страната се е определял от три държавни институции: Сейм, назначаван от царя, генерал-губернатор и Сенат, състоящ се от два департамента: Административен (правителство) и Юридически (Върховен съд). В този период във Финландия съществувал и Канцлер на правосъдието, който се назначавал от генерал-губернатора. Целта на тази дейност е била да се осъществява надзор над работата на местните правителства и администрации, като неговото наименование било заменено с Прокурор. След падането на монархията в Русия, Финландия получава своята независимост. В Конституцията от 1919 г. се създава институцията омбудсман, който изпълнява своите задължения независимо и паралелно с Канцлера на правосъдието.

Във Финландия функционират един омбудсман и двама заместници. За кандидатите за омбудсман се изисква лицата да притежават значителни познания в областта на правото. Омбудсманът и заместник-омбудсманите се избират от парламента, като кандидатите първоначално са проучени от Конституционната комисия към парламента. Те се избират за срок от четири години и могат да бъдат преизбирани (чл. 38 от К). По време на изпълнение на задълженията си, омбудсманът и неговите заместници не могат да бъдат депутати (чл.27 от К), да заемат друг държавен пост или да осъществяват обществена или частна дейност, която да навреди на изпълнение на задълженията им.

Омбудсманът на Финландия осигурява спазването на закона, изпълнението на задълженията, осъществява контрол за съблюдаването на конституционните права и свободи на човека от държавните органи и от всички други лица, които осъществяват държавна дейност. Той осъществява надзор върху правораздавателната дейност и следи за празноти в законодателството, осъществява мониторинг върху законността на действията на правителството, президента и министрите. Омбудсманът при осъществяване на своите правомощия упражнява контрол над дейността на: правителството, министрите и президента на републиката, съдилищата и съдиите, включително и на Върховния съд, държавни органи и институции, местни органи на управление, държавни служители, военни и полицейски служители, държавни компании, ако изпълняват задължения подобни на държавни органи, някои частни, когато им е възложено изпълнението на държавни поръчки.

Извън надзорните правомощия на омбудсмана са: парламента, чужди органи, банки, адвокати, организации с нестопанска цел, физически лица.

Омбудсманът на Финландия може да започне процедура по импийчмънт на министър.

От 1978 г. е създадена и омбудсман за защита на потребителите, а от 1986 г. – омбудсман за равенство на половете.

През 1953 г. подобна институция е учредена в **Дания** в съответствие с конституционните реформи. Датският омбудсман осъществява правомощията си по отношение на държавната администрация. Той не може да упражнява контрол върху действията на съдилищата. Не може да разглежда жалби срещу решения на органи, с които се решават спорове между частни лица. Омбудсманът упражнява контрол върху местните органи на държавната администрация. Неговите правомощия се разпростират и върху църквата.

В **Норвегия** институцията омбудсман е учредена с решение на парламента през 1952 г. Първоначално той е осъществявал контрол само над въоръжените сили, а през 1962 г. е създаден и орган, който да осъществява контрол и над дейността на гражданската администрация. От 1981 г. съществува парламентарен омбудсман по въпросите на администрацията и омбудсман по въпросите на непълнолетните.

Постепенно тази институция е предизвикала голям интерес в **САЩ**, където са възникнали различни видове омбудсмани. Там всъщност няма омбудсман на национално ниво, но много ефективно функционират на щатско или институционално ниво. През 1969 г. се появяват едновременно омбудсмани на щата Орегон, щата Ню Йорк, щата Южна Каролина, Дейтън, публичен съветник на щата Небраска и обществен адвокат на щата Ню Джърси. От 1971 г. гражданите в Айова имат свой помощник. От 1972 г. в щата Минесота съществува омбудсман по въпросите на

заклученията, омбудсман в Сиатъл и на щата Ню Джърси. През 1973 г. се създават над 100 университетски омбудсмана. От 1975 г. има омбудсман и в Ню Йорк.

Във **Франция** институцията е въведена със закон на 3 януари 1973 г., допълнен по-късно с декрет № 73-254 от 9 март 1973 г. под наименованието Медиатор на републиката. Медиаторът се назначава с декрет на президента по предложение на правителството за срок от 6 г., не може да бъде преизбиран и се освобождава автоматично от длъжност след навършване на пенсионна възраст. Веднъж избран, Медиаторът е независим и не може да бъде сменян по време на мандата си от правителството. Той може да инициира дисциплинарни процедури срещу всяко отговорно лице и да предава случая на съд, ако не получи удовлетворителен отговор.

Практически във всички страни омбудсманите имат пряк контакт с гражданите. Изключение от това са Франция и Великобритания, където жалбите се подават само чрез член на парламента. Тази процедура за сезиране на омбудсмана ги отличава от класическия модел на институцията, тъй като една от най-съществените черти на институцията в скандинавските страни е прекият достъп на гражданите до омбудсмана без посредници и адвокати. Това е така наречения "парламентарен филтър".

Във Франция жалбата се подава не директно от жалбоподател, а чрез член на парламента или сенатор, които я предават на медиатора, ако преценят, че жалбата е в неговата компетентност и заслужава да бъде разследвана. Медиаторът може да започне разследване само въз основа на подадена до него жалба. За да може да се подаде жалба до медиатора, е необходимо да се подаде заявление в писмен вид, подписано от жалбоподателя до депутат или сенатор и в жалбата ясно да е указано, че поставения в нея въпрос трябва да бъде предаден за разглеждане от медиатора.

Статутът на медиатора е уреден само в закона и няма конституционна уредба. Медиаторът се явява в отговор на непрекъснатия ръст на намеса на администрацията в живота на гражданите. Той осъществява нетрадиционна правна защита. Съществена негова черта се явява простата структура, за разлика от прекомерно сложните класически средства за защита. Медиаторът действа на нивото на правната справедливост, като това се явява неговото съществено преимущество и привлекателност. Медиаторът реализира две основни цели: да гарантира удобно и просто средство за защита правата на гражданите, когато с тях са постъпили несправедливо и да обезпечи подобряване на отношенията на гражданите с администрацията.

В рамките на своите правомощия медиаторът не може да получава никакви инструкции от каквито и да било органи на властта. В потвърждение на независимостта на медиатора е предоставеният му от закона имунитет. Той не може да бъде преследван, задържан или съден във връзка с мнения и становища, изказани при изпълнение на задълженията си. Законът предвижда несъвместимост на длъжността медиатор с положението на кандидат за държавен или общински съветник. Но няма пречка да изпълнява задълженията си на съветник, ако той е такъв към момента на избирането му за медиатор. Това е едно допуснато сериозно и грубо изопачаване на оригиналния модел на институцията омбудсман.

Медиаторът във Франция разполага с широки правомощия, почти всички публични служби са включени в сферата на компетентност на медиатора, засягащи отношенията гражданин – администрация. Медиаторът получава жалби, отнасящи се до функционирането на органите на държавната администрация, местните органи, държавни учреждения и публични дружества със стопанска цел, които извършват

дейност от обществена значимост. В сферата на дейност на медиатора е включена дейността както на централната, така и на местната администрация, а така също на държавни учреждения и организации, които изпълняват обществена служба. Той не може да разследва въпроси, които са били обект на разглеждане от съда или административен трибунал, макар че има право да дава препоръки на органа, имащ отношение към делото. В случай на неизпълнение на съдебно решение, встъпило в законна сила, медиаторът може да предпише на съответния орган да изпълни това решение в съответния срок. В компетенциите на медиатора не се включват спорове, които са възникнали между органите на управление и техните служители.

От сферата на дейност на медиатора са изключени: президентът и Съветът на министрите. Медиаторът не може да се намесва в съдебни процедури и да отменя приети вече съдебни решения, той е длъжен да уважи независимостта на съда. Не могат да бъдат обект на разследване от страна на медиатора противоречия, възникнали между административните органи и техните служители.

Медиаторът на Франция може да наложи дисциплинарно наказание или да сезира съответните държавни органи, когато е установено сериозно нарушение, извършено от административен служител.

При осъществяване на своите функции има право да изисква от съответния министър или държавен орган всякакви документи и материали, касаещи случая. Поверителността на документите не може да послужи като основание за отказ да бъдат предоставени на медиатора, освен документи, касаещи националната сигурност, държавната безопасност и външната политика. В правомощията на медиатора са включени правото на критики, на препоръки и предложения, право на дисциплинарно наказание, право на гласност.

Препоръките и предложенията на медиатора не са задължителни за администрацията. Администрацията е задължена да го информира за резултатите от своята намеса. Медиаторът може да определи период от време, в който трябва да получи отговор. Ако не получи своевременно удовлетворителен отговор, той има право да даде гласност на направената препоръка, като я включи в специален доклад и го представи на парламента и президента. Медиаторът не е задължен да предоставя информация на членовете на парламента, които препращат жалбите до него, депутатите или сенаторите не разполагат с никакви правни средства в случая, ако не получат отговор от медиатора. Медиаторът има право да предлага да се внасят поправки в действащите законодателни и административни актове.

В **Германия** институцията омбудсман е уредена с конституционна норма, но тя съдържа само основните характеристики. Подробният нормативен режим се съдържа в специален закон. Специфично е решението ѝ да не въвежда институцията омбудсман с общата и обичайната компетентност, а тази компетентност да се осъществява от парламентарната комисия по петициите. По-съществено е, че гражданите имат възможност индивидуално да сезират Конституционния съд за нарушени права и свободи.

В Германия съществуват регионални омбудсмани. Причината за това е във формата на държавно устройство, която включва обособени образувания с по-голяма или по-малка степен на автономия - конституциите на отделните провинции предвиждат учредяването на омбудсман. Въз основа на техни разпоредби са приети специални закони за местни омбудсмани. Според пълномощията им, има и омбудсмани

със специализирана компетентност – например, военен омбудсман и омбудсман по защита на личните данни на гражданите.

Пълномощник на Германския Бундестаг по въпросите на отбраната е въведен в Конституцията, приета във връзка с присъединяването на държавата към НАТО, и в специален федерален закон. Предназначението ѝ е да защитава конституционните права на войниците и да действа като помощен орган на федералния парламент по отношение на упражнявания от него парламентарен контрол. Пълномощникът изпълнява ролята на особена инстанция по петициите и всеки войник има право да се обърне непосредствено към него, без да спазва установената в армията йерархия. Към него с молба в полза на войника могат да се обърнат негови приятели, доверени лица или членове на семейството. Пълномощникът по отбраната се назначава от президента за срок от 5 г., след като се избира с тайно гласуване от мнозинството от всички членове на парламента. Има статут на федерален министър.

През 1967 г. във **Великобритания** е учредена институцията Парламентарен Пълномощник (Parliamentary Commissioner) и е приет Закон за парламентарния пълномощник. Основания за учредяване на институцията са били недоволството на населението от растящия произвол от страна на бюрокрацията и отсъствието на надлежно средство за защита от нейните действия.

Във Великобритания Парламентарният пълномощник разглежда само писмени жалби, които са били подадени до член на Камарата на общините. Жалбите се отнасят служебно до Пълномощника, т.е. достъпът до него е непряк

Във Великобритания институцията на парламентарния пълномощник притежава съществени разлики от скандинавската институция. Институцията носи наименованието Парламентарен пълномощник за администрацията. Той се назначава от Кралицата на Великобритания след предварителното съгласие на лидерите на отделните партии, представени в парламента. Законът не предвижда срок на пълномощията на парламентарния пълномощник. Той се освобождава от длъжност от Нейно Величество с навършване на 65-годишна възраст, по негова молба или по искане на двете Камари на Парламента.

Съществуват определени забрани за съвместяване на длъжността Парламентарен пълномощник с други длъжности. Той не може да бъде член на Камарата на Общините и член на Камарата на Лордовете, а също и член на Палатата на общините в Северна Ирландия. Тези ограничения са напълно обосновани, тъй като те засилват независимостта на пълномощника. Редът на назначението на Парламентарния пълномощник във Великобритания нарушава европейската традиция за избиране на омбудсмана от Парламента, предоставящ му правомощия и изпълняващ функцията на парламентарен контрол на администрацията.

Сферата на компетентност на Парламентарния пълномощник във Великобритания се определя от два основни момента: от една страна, в законодателството се въвежда понятието *maladministration* (неудовлетворителна работа на администрацията), а от друга страна, действията на Пълномощника се разпростират само върху органите на държавната администрация, т.е. над ведомства, включени в специален списък. Този списък може да се разшири от Кралицата, като по повод на конкретна жалба разпореди да се извърши разследване на действие или решение на държавна институция или организация, което иначе е извън неговата компетентност. Той разглежда жалби срещу действия на държавни институции или организации, които действат от името на Кралицата, организации, които са учредени с акт на Кралицата или с решение на

Парламента, организации, на които поне половината от финансовите средства се предоставят от държавния бюджет. Към сферата на дейност на пълномощника се отнасят и служителите и министрите в държавните учреждения и служителите и членовете на органите на управление, които са предвидени в списъка на компетентностите на пълномощника. От сферата на дейност са изключени търговски предприятия, които са държавна собственост. В сферата на неговия контрол не влизат международните въпроси, държавната сигурност и полицията. Неговите правомощия не включват дейността на органите на местното самоуправление.

Във Великобритания в процеса на събиране на доказателствата, той притежава принудителната власт на Върховния съд. Нито един министър не може да наложи вето на провежданото разследване, използвайки доводи за безопасност или привилегии. Той може да бъде само предупреден за недопустимостта от разкриването на секретните данни, получени в хода на разследването.

Цялата информация, която се събира при проучването на жалбите, се обобщава в доклад, в който се съдържат и препоръки по съществуващия въпрос. Този доклад се представя на члена на парламента, чрез когото е постъпила жалбата, а един екземпляр се изпраща и на ръководителя на ведомството или длъжностното лице, чиито действия са били обжалвани. Пълномощникът не може да измени решението на органа или длъжностното лице. Той може само да насочи вниманието на обществеността или на парламента към въпроса, поставен в жалбата. Той няма никаква изпълнителна власт, може само да убеди съответния държавен орган да измени своето предишно решение или да препоръча гражданина да бъде обезщетен. В някои случаи пълномощникът установява, че гражданинът е претърпял вреда не вследствие на "лошо управление", а поради несъвършенство или празноти в законодателството. В този случай пълномощникът има право да направи своето предложение до парламента и правителството да се внесат съответните поправки в действащото законодателство.

От 1969 г. във Великобритания се създава институцията Пълномощник по въпросите на здравеопазването, от 1973 г. – местни пълномощници по въпросите на администрацията в Англия, Уелс и Шотландия.

През 1981 г. в Испания със закон се въвежда институцията омбудсман, която носи наименованието народен защитник. Това е било едно от най-удачните държавно-правни нововъведения в прехода от режима на Франко към демокрация. Испанският модел се приближава до класическия шведски модел на институцията с някои допълнителни правомощия.

Народният защитник на Испания се избира от Генералните кортеси (парламента) за срок от пет години. Той се избира с мнозинство 3/5 от членовете на конгреса. За Народен защитник може да бъде избран всеки испански гражданин, който е пълнолетен и има всички граждански и политически права. Длъжността народен защитник е несъвместима с каквато и да е представителен мандат. Той не може да бъде избран на друга длъжност, да заема политически пост, длъжност в публичната администрация, да бъде съдия, прокурор или да упражнява каквато и да е било друга професия. Народният защитник се освобождава от длъжност при явна небрежност при изпълнение на служебните си задължения и поради осъждане за престъпление или измама с влязла в сила присъда.

Омбудсманът на Испания осъществява контрол върху дейността на органите на държавната администрация. Той има право да разследва дейността на министрите, административните власти, служителите и всяко лице, което е на служба в публичната

администрация. Когато народният защитник получи жалби, свързани с функционирането на съдебната администрация, той ги изпраща в Главната прокуратура, за да се провери тяхната достоверност и да се предприемат необходимите действия.

Народният защитник на Испания се ползва с неприкосновеност. Той не може да бъде задържан, да се глобява, да се преследва или да се съди за изразени мнения или действия при изпълнение на служебните си задължения.

В Австрия институцията омбудсман е създадена през 1977 г., висш федерален и колегиален орган е и е наречена Народна защита, Съвет на омбудсманите на Австрия. Състои се от трима членове като единият изпълнява функцията на председател. Срокът на пълномощията е шест години като могат да бъдат преизбрани за още един мандат. Членовете на Народната защита се избират от Долната камара на Парламента по предложение на Главната комисия, взето в присъствието на поне половината от членовете ѝ.

Членовете на Народната защита трябва да отговарят на изискванията за член на Долната камара на Парламента; докато заемат тази длъжност, те не могат да участват във Федералното или провинциалното правителство, или в друг представителен орган или да упражняват друга професия.

В годишните си доклади институцията винаги поставя основните човешки права на преден план – правото на живот, равноправието, свободата на словото и сдружаването.

REFERENCES

1. **Boytsova, V.V., Boytsova, L.V.** : Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Образовательный и научный проект “Конституци- онное право России и зарубежных стран в сравнительной перспективе”, www.osi.ru
2. **Boytsova, V.V., 1994:** Бойцова В.В., Народный правозащитник: статус и функционирование /опыт сравнительного изучения/, Тверь, Тверского университета, 1994
3. **Chezmedjieva, M., 2006:** Чежмеджиева, М., Институцията омбудсман, София, 2006
4. **The Danish Ombudsman**, Copenhagen, 1995
5. **The new Encyclopedia Britannica**, Volume 8, Macropaedia / Ready Reference, Philip W. Goetz, Editor in Chief, Published by Encyclopaedia Britannica, 1990