

International Conference  
EUROPEAN STANDARDS  
AND OMBUDSMAN INSTITUTIONS  
IN SOUTHEAST EUROPE

Sofia, June 6-8, 2002

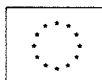
C 02 - 02519



This publication presents a summary of the discussion at the International Conference “European Standards and Ombudsman Institutions in Southeast Europe” held on June 6-8, 2002, in Sofia. The conference was organized jointly by the Center for the Study of Democracy and Friedrich Ebert Foundation and was attended by ombudsmen and representatives of the institution from Sweden, Belgium, Greece, Albania, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Serbia, Montenegro, Croatia and Kosovo as well as experts and representatives of institutions and organizations from Bulgaria actively involved in the process of introducing Ombudsman institution in Bulgaria.



*This edition is funded by the German Government within its contribution to the Stability Pact for South Eastern Europe*



*This edition is part of an EU supported project on establishing Ombudsman Institution in Bulgaria*

Friedrich Ebert Stiftung  
97, Knjaz Boris I St., 1000 Sofia  
Tel. (359 2) 980 8747,  
Fax (359 2)980 2438  
e-mail:office@fes.bg  
www.fes.bg

Center for the Study of Democracy  
5, Al. Zhendov St., 1113 Sofia  
Tel. (359 2) 971 3000  
Fax (359 2) 971 2323  
e-mail: csd@online.bg  
www.csd.bg

## CONTENTS

SUMMARY OF THE DISCUSSION .....	5
LIST OF PARTICIPANTS IN THE INTERNATIONAL CONFERENCE “EUROPEAN STANDARDS AND OMBUDSMAN INSTITUTIONS IN SOUTHEAST EUROPE” .....	24
LIST OF CO-ORGANIZERS .....	26

SUMMARY OF THE DISCUSSION<sup>1</sup>

The International Conference "European Standards and Ombudsman Institutions in Southeast Europe" organized jointly by the Center for the Study of Democracy and Friedrich Ebert Foundation was aimed to present and facilitate the process of introducing and strengthening Ombudsman institutions in Southeast Europe as well as to establish a network between them to exchange information and experience.

Among the distinguished speakers at the conference were the Parliamentary Ombudsman of Sweden, the Ombudsman of Greece, the Federal Ombudsmen of Belgium, Representative of the Office of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, and Ombudsmen or their representatives from most of the Southeast European countries (Macedonia, Albania, Bosnia and Herzegovina, Slovenia, Croatia, Serbia, Montenegro, Kosovo). The conference was also attended by Bulgarian experts and representatives of institutions and organizations actively involved in the process of introducing Ombudsman institution in Bulgaria.

Special presentations were delivered by the Parliamentary Ombudsman of Sweden **Ms. Kerstin Andre**, the Ombudsman of Greece **Professor Nikiforos Diamandouros**, the Representative of the Office of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe **Mr. Fernando Mora**, and the Federal Ombudsmen of Belgium **Dr. Herman Wuyts** and **Mr. Pierre-Yves Monette**. The experience of the Southeast European countries was presented by **Mr. Branko Naumovski**, Ombudsman of Macedonia, **Ms. Mimosa Skenderaj**, International Relations Officer, Office of the Ombudsman of Albania, **Ms. Branka Raguz**, Ombudsman of Federation Bosnia and Herzegovina (Sarajevo), within Bosnia and Herzegovina, **Mr. Zlatko Kulenovic**, Ombudsman of Republika Srpska (Banja Luka) within Bosnia and Herzegovina, **Mr. Jernej Rovsek**, Deputy Ombudsman of Slovenia, **Mr. Ante Klaric**, Ombudsman of Croatia, **Mr. Sevdalin Bozhikov**, Deputy Minister of Justice of Bulgaria, **Mr. Meho Omerovic**, Member of Parliament of Serbia, **Mr. Slaven Lekic**, Director, Council for Encouragement of Citizens' Participation in Local Self-Government, Montenegro, and **Mr. Hilmi Jashari**, Director of Investigations, Kosovo.

In the course of the conference the following main issues were discussed:

- practical and legal aspects of the establishment and development of Ombudsman institutions in Southeast Europe;
- specific features of Ombudsman institutions in transition countries;
- functions and powers of the Ombudsman;
- fundamental principles in the activities of the institution;
- funding and organization of the activities of the institution;
- relations between the Ombudsman and the other institutions;
- relations between the Ombudsman and the citizens and the media;
- international cooperation between the Ombudsmen.

<sup>1</sup> The full records of the discussion are available in Bulgarian at: "<http://www.csd.bg/law/download/Stenograma.zip>"

## Establishment and development of Ombudsman institutions in Southeast Europe – practical and legal aspects

Most Southeast European countries introduced the Ombudsman institution for the first time during the period of transition towards democracy. In **Slovenia** the institution was established in 1991 based on the experience gained from the operation of the then existing Council of Human Rights and Fundamental Freedoms. In **Croatia** the Ombudsman was envisaged in the Constitution of 1990 and two years later (in 1992) the Parliament adopted the *Law on the Ombudsman* and elected the first Ombudsman. In **Macedonia** the Ombudsman was also envisaged in the Constitution of 1991. However, the Parliament adopted the *Law on the Ombudsman* 6 years later in 1997 and the institution started to operate in March 1998 after the necessary conditions, i.e. staff, technical equipment, etc. were secured. Most recently the Ombudsman institution was established in **Albania** – in February 2000.

In **Bosnia and Herzegovina** the Ombudsman institution was introduced in both the state of Bosnia and Herzegovina and its two Entities – Federation Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska. In the state of Bosnia and Herzegovina there is a Commission on Human Rights consisting of Human Rights Chamber and Human Rights Ombudsman. On Entity level Federation Bosnia and Herzegovina introduced the Ombudsman institution in March 1994 right after the signing of the Dayton Peace Agreement and the adoption of the Federation's Constitution. The first Ombudsmen were appointed by the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the next were elected by the Parliament of the Federation. Republika Srpska adopted the *Law on the Ombudsman* in February 2000 and the institution started to operate in November the same year. Initially the functions of the institution were temporarily carried out by three persons appointed by the Human Rights Ombudsman for Bosnia and Herzegovina, while the first permanent Ombudsmen of Republika Srpska were elected by the Parliament on April 25, 2002, for a term of 5 years.

In **Kosovo** the Ombudsman institution was introduced by UN Regulation 2000/38 of June 30, 2000. Its establishment and start of operation were initially supported by the UN and OSCE Missions in Kosovo.

Among all Southeast European countries Bulgaria and Federal Republic Yugoslavia are the only countries, which still have not introduced the Ombudsman institution. In **Bulgaria** in the beginning of June 2002 the Parliament adopted on a first reading three different *Draft Laws on the Ombudsman*. Based on these Drafts a joint task force with the Parliamentary Committee on Human Rights and Religions started preparing a consolidated version to be presented to the National Assembly for adoption on a second reading.<sup>2</sup>

In **Federal Republic Yugoslavia** the establishment of the Ombudsman institution is defined as one of the country's priorities within the framework of its participation in the Stability Pact for Southeastern Europe and is also considered as one of the preconditions for full membership in the Council of Europe. In **Serbia** the Government has prepared and

submitted to the Parliament a *Draft Law on the People's Advocate*. There is a *Draft Law on the Ombudsman* prepared in Montenegro as well, which is currently presented for consideration to the Council of Europe. According to *Mr. Meho Omerovic*, Member of the Serbian Parliament and Chair of the Parliamentary Committee for Inter-Ethnic Relations, the establishment of Ombudsman institution in Federal Republic Yugoslavia, Serbia and Montenegro respectively, has been hampered by the still unsolved constitutional relations between Serbia and Montenegro and the unclear future of the federal state itself.

From a historic point of view there are two different legislative approaches for introducing the Ombudsman institution. Commonly, the institution is first **envisaged in the Constitution** of the respective country followed by adoption of detailed law provisions. The other possibility is the establishment of the Ombudsman **only by a special law** without an explicit constitutional provision. However, this second approach leaves open the possibility the main provisions of the law to be incorporated in the Constitution on a later stage of the development of the institution after it has started to perform its activities on the grounds of the special law provisions.

Most of the countries have adopted the first approach and have introduced the Ombudsman institution by explicit constitutional provisions. From the EU member states only Belgium and France have not included provisions on the Ombudsmen in their Constitutions. As to Southeast Europe the Ombudsman is envisaged in the Constitutions of Macedonia, Albania, Bosnia and Herzegovina, and Croatia.

Various opinions have been put forward regarding the appropriate legislative approach for introducing the Ombudsman institution. The Ombudsman of Croatia *Mr. Ante Klaric* pointed out that the institution should be introduced by provision in the Constitution as a guarantee for its stability. According to him, since the Ombudsman is a parliamentary institution observing the operation of the Executive on behalf of the Parliament the ombudsman law as an organic law should have its grounds in the Constitution.

In the opinion of the Deputy Ombudsman of Slovenia *Mr. Jernej Rovsek* the inclusion of provisions on the Ombudsman in the Constitution could be appropriate in view of strengthening the stability of the institution since the Constitution is a long-term and constant law and is therefore much more difficult to be amended in comparison to other laws. Supporting this view, *Professor Nikiforos Diamandouros* defined the incorporation of provisions on the Ombudsman in the Constitution as an additional guarantee for its independence. Despite these arguments *Mr. Jernej Rovsek* concluded that the lack of constitutional provisions should not be considered as an obstacle and the Ombudsman could be successfully established by a special law, because the introduction of this institution does not interfere with the principle of division of powers.

With regard to the special ombudsman law and the scope of issues it should regulate the opinions expressed were also different. According to *Branko Naumovski* transition countries need a more precise and detailed legislative regulation, especially of the powers of the Ombudsman. Thus, for instance, if the Ombudsman's power of access to information is not precisely regulated the respective state authorities may not provide him/her with access to such information and he/she will not be able to perform effectively his/her functions.

<sup>2</sup> The joint task force completed its work in the middle of July and the prepared consolidated version was presented to the Members of Parliament for submission of new proposals. In the beginning of September the Parliamentary Committee on Human Rights and Religions started to discuss the proposals received and to prepare the final version of the Draft, which will be presented to the National Assembly for adoption on a second reading in plenary session.

*Mr. Branko Naumovski* referred to the negative experience in Macedonia where some of the provisions of the *Law on the Ombudsman* were not precisely formulated due to the quick adoption of the Law, which lead to ineffective operation of the institution. As a result the Law is currently in process of amendment in order to eliminate the existing discrepancies and to create strong and secure guarantees for the independence of the institution.

The importance of precise and detailed ombudsman legislation was also underlined by *Ms. Snezhana Nacheva*, Associate Professor at the Sofia University Law Faculty and Member of the Legislative Council with the National Assembly. In her opinion the absence of such legislation would lead to difficulties in clarifying the relations between the Ombudsman and the traditional state authorities, especially in transition countries, where the institution is introduced for the first time and which do not have the necessary public attitude and readiness.

*Mr. Jernej Rovsek* expressed a different opinion, pointing out that the main objective of the law is to guarantee the institution's independence, its financial autonomy, and the exercising of the authorities it is vested with. However, apart from these provisions the Law should be more general in order not to restrict the Ombudsman in performing its activities. The country *Mr. Rovsek* mentioned as an example of this case is Slovenia, where the law regulates the investigation procedures by rather sophisticated provisions and that was the reason for the Ombudsman to introduce and follow more simplified procedures not explicitly envisaged by the Law.

The Ombudsman of Federation Bosnia and Herzegovina *Ms. Branka Raguz* and the Ombudsman of Greece *Professor Nikiforos Diamandouros* subscribed to the opinion of *Mr. Rovsek*. According to *Ms. Raguz* the Ombudsman should not be burdened by formalism and strict rules and the flexibility of the institution should remain one of its characteristic features. *Professor Diamandouros* pointed out that the main objective of the Legislature is to find the "golden mean" by adopting rules, which are detailed enough so that the Ombudsman could effectively perform its activities without being restricted and turned into an "instrument deprived of flexibility".

### Specific features of the Ombudsman institution in transition countries

All Ombudsman institutions in the world have in common that they are democratic institutions based on the recognition of the fundamental rights of individuals and the principle of the rule of law. The establishment and functioning of the Ombudsman is increasingly seen as a key mechanism for fostering good governance.

Most of the presentations underlined that the Ombudsman institutions established in transition countries play a significant role in the process of democratization and protection of human rights. Many of the newly established institutions, not only in Europe but all over the world, mark considerable success in spite of the comparatively short period of operation.

According to *Ms. Kerstin Andre*, Parliamentary Ombudsman of Sweden, the traditional view that the Ombudsman institution can function properly only in favorable surroundings, where the democratic system of government is firmly established and the principle of the rule of law is universally recognized by the public officials, is constantly disproved during the last few years by the experience of the countries in transition introducing this

institution. In these countries the Ombudsman institution meets with difficulties that are specific to the new democracies, such as cases of serious violations of the human rights, more or less widespread corruption, poor attitude of the administration towards the citizens. This makes the existence of the Ombudsman institution very important for these countries in order to fully protect the individuals' rights.

Three main areas, in which the Ombudsmen in transition countries could play a considerable role in reforming state governance, were outlined: first, the adoption of adequate legislation; second, the establishment of effective institutions and authorities; and third, improving the practical operation of such institutions. Special attention was paid to the role of the Ombudsman in changing the state authorities' attitude towards the citizens due to the mere fact of knowing that someone observes their operation.

In the opinion of *Ms. Kerstin Andre* the role of the Ombudsman transition countries is even more important because an Ombudsman in a transition country could do more for consolidation and strengthening of democracy, detection of irregularities in the activities of state institutions, improving the protection of human rights, and increasing the responsibility of different branches of administration.

The Federal Ombudsman of Belgium *Dr. Herman Wuyts* expressed his view that the establishment of the Ombudsman institution in transition countries is facilitated by the circumstance that it is carried out within the process of building the new state organization and is therefore not impeded by the conservative and bureaucratic approach, typical for the traditional democracies when it comes to introducing new institutions.

Meanwhile, the Ombudsman of Macedonia *Mr. Branko Naumovski* defined the process of transition towards a new political system as the main reason for the difficulties faced by the Ombudsmen in Southeast European countries. In his opinion this process is often marked by slow structural reforms, not fully established political and democratic relations, inadequate legislation and legal provisions that are inconsistent with the international acts, as well as underdeveloped communication relations between the administration and the citizens. In such an environment the Ombudsman could substantially contribute to the transformation of the existing system, especially in terms of recognition and free exercise of human rights, by using its influence and reports and also by attracting the attention of the public and the media.

### Functions and powers of the Ombudsman

Individual countries have introduced the Ombudsman institution under various forms and types: there is the classical Ombudsman in the Scandinavian countries, Poland and the Netherlands, the People's Defender in Spain and the Latin American countries, the Mediator in France and the other French-speaking countries, the Parliamentary Commissioner for Human Rights in Hungary, etc.

*Professor Nikiforos Diamandouros* defined two main types of Ombudsman institutions depending on whether their activities are focused on exercising control over the administration or on protecting the human rights. Following this view the Ombudsman historically was not established with the purpose to protect the human rights but rather to

control the Executive not to allow abuses against the citizens. The specific type of Ombudsman institution established by the individual countries depends to a great extent on their political history in a way that according to *Professor Diamandouros* “the more traumatizing this history has been the more functions the Ombudsman has as defender of human rights”. This also reflects on the name of the institution. Thus, in developed democracies more neutral terms have been used, based on the concept of mediation, like the Swedish “ombudsman” and the French “mediator”. On the opposite, in countries with more troubled political history, where the citizens have not always been fully protected against the state, the institution is most often called “people’s defender”, like for instance in Spain and the Latin American countries. In Greece the institution is called Defender of Citizens, in Portugal – Protector of Justice, etc.

*Professor Diamandouros* pointed out that most of the post-socialist countries tend to include the term “human rights” within the very name of the institution to emphasize on the need for their guaranteeing. He formulated three main functions the Ombudsman could perform. First, the Ombudsman could serve as an instrument for external control over the administration. Such control includes the detection of violations committed by the administration and the preparation of recommendations for their elimination. The second main function of the Ombudsman is the mediation, which means the establishment of dialogue between the citizens and the administration aimed at reaching a decision acceptable for both sides. The third main function of the Ombudsman is related to the preparation of proposals for reforming and improving the work of the administration.

The speakers from Southeast Europe indicated that the laws of their countries define the main function of the Ombudsman in a similar way emphasizing on the protection of the human rights against violations by the state administration. In such a way the function of the Ombudsman is defined in the legislation of Albania, Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Croatia.

The Croatian Ombudsman *Mr. Ante Klaric* identified the building of confidence between the citizens and the public administration as a specific task of the Ombudsmen in transition countries. According to *Ms. Kerstin Andre*, who also supported this view, one of the objectives of the Ombudsman when criticizing the failures in the operation of the administration is to preserve and strengthen the confidence in the administrative system.

Among the main issues considered in the course of the discussions special attention was paid to the **powers of the Ombudsman**. The Swedish Parliamentary Ombudsman *Ms. Kerstin Andre* included among the most important powers of the Ombudsman the power to **perform investigations**, which in her opinion represents a key prerequisite enabling the Ombudsman to successfully carry out all the functions assigned to him. Therefore, the right of the Ombudsman to conduct investigations not only on the grounds of complaints submitted to him, but also upon his own initiative, remains of specific importance.

In most of the countries the practice shows that in the prevailing number of cases the Ombudsman performs its investigations and inquiries upon complaints submitted to him. Therefore, the Deputy Ombudsman of Albania *Mr. Jorgo Dhrami* underlined the necessity of securing the broadest possible access to the institution for all persons, whose rights have

been violated by the administrative authorities. Such accessibility of the institution according to the Deputy Minister of Justice of Bulgaria *Mr. Sevdalin Bozhikov* needs to be guaranteed by the introduction of simplified and free of charge procedures for submitting complaints to the Ombudsman.

The effective performance of the Ombudsman’s investigations largely depends on the assistance provided by the investigated authorities and the Ombudsman’s power of **access to information**. In Sweden, for instance, the governmental departments and their personnel are obliged by the law to present all the information requested by the Ombudsman; the failure to comply with this obligation is considered a violation, for which the Ombudsman has the right to impose fines. Most of the Southeast European countries have also introduced such obligations although they have not assigned the Ombudsman with the power to impose penalties. In Republika Srpska, for instance, in cases of non-compliance with the obligation for assistance the Ombudsman has the right to inform the superior official about the violation committed. In more severe cases, however, the Ombudsman may initiate disciplinary or judicial proceedings.

The Ombudsmen in Bosnia and Herzegovina have one additional power in respect to conducting investigations. If an administrative authority in Bosnia and Herzegovina intends to execute a certain decision, which in the opinion of the Ombudsman will result in irreparable damage, the Ombudsman may request the execution to be postponed by up to 10 days so that he could investigate the case and establish the reason for this decision.

The Ombudsman’s right of access to information in most of the countries from the region includes also the access to confidential information, like for instance information representing state secret. In such cases the Ombudsman is obliged not to disclose the data he has obtained.

Another typical power of the Ombudsman is the power to **make proposals and recommendations** to the authorities observed for overcoming the violations committed. Generally, these proposals and recommendations are not binding for the authority they have been addressed to and the Ombudsman could not force the respective authority to comply with them. The strongest power of the Ombudsman in case of noncompliance with the recommendations made is to inform the Parliament by either including the case in its annual report or preparing a special report. In some countries like Albania and Bosnia and Herzegovina the Ombudsman is provided with the possibility to inform the superior administrative authority or the respective minister about the noncompliance with its recommendations.

As to the right of the Ombudsman to impose **sanctions** *Mr. Pierre-Yves Monette* underlined that the Ombudsman institution is designed to persuade and therefore should not have any powers in respect to imposing penalties. *Professor Diamandouros*, who also supported this view, paid attention to the fact that the only countries where the Ombudsman has the power to impose sanctions are Uganda and Sri Lanka, while everywhere else the Ombudsmen rely exclusively on their moral authority. *Ms. Kerstin Andre* explained that in Sweden the Ombudsmen have the power to initiate disciplinary proceedings for the imposition of disciplinary penalties, including dismissal of public officials. However, this power is used very sparingly, because, according to her, the main objective of the Ombudsmen is to guarantee the legality of the actions performed by the state

administration rather than to impose penalties, i.e. "the didactic role is more important than the repressive one".

One of the important issues discussed in relation to the powers of the Ombudsman was the opportunity of the Ombudsman to request from the administration the provision of compensation to the citizens whose rights have been violated. In this respect the Deputy Ombudsman of Albania *Mr. Jorgo Dhrami* pointed out that in Albania the Ombudsman has the right to propose the provision of such compensation or to request from the respective department or institution to apologize for the actions, which have caused damages to the citizens. *Professor Diamandouros* also noted that the Ombudsman should have the right to propose to the administration to compensate the citizens for the violation of their rights. Nevertheless such power of the Ombudsman, according to *Professor Diamandouros*, should be restricted so that the Ombudsman could only propose or persuade the administration in the necessity of such compensation, because the Ombudsman is not entitled to impose sanctions.

In some countries like Bosnia and Herzegovina the Ombudsmen have **special powers to control the implementation of the access to information legislation**. In the opinion of *Ms. Branka Raguz* this practice has a positive impact in view of increasing the transparency in the work of the state authorities. *Mr. Jernej Rovsek* expressed his concerns that such an approach would result in unreasonable overloading of the Ombudsman and suggested that the control in this area should be exercised by the courts.

The situation of the **protection of personal data** is similar. There are some countries like Ireland where the Ombudsmen exercise specialized control over the protection of personal data. In Hungary one of the Ombudsmen deals exclusively with the personal data protection and the access to the information provided by the administration. According to *Professor Nikiforos Diamandouros* such an approach is appropriate for countries with strong traditions in the rule of law and a comparatively small amount of complaints by the citizens. In the same time, if Ombudsmen in transition countries take over this additional function they will face much larger amount of complaints, which in turn could decrease their effectiveness. *Mr. Jernej Rovsek* supported this conclusion by referring to the experience of Slovenia where the personal data protection is under the competence of a specialized Inspection for Protection of Personal Data, whose activities, however, the Ombudsman could observe.

In many Southeast European countries the Ombudsmen have certain **specific powers aimed at improving the legislation**, such as the power to **give statements and recommendations on draft laws** or the power to **approach the Constitutional Court** in cases of unconstitutionality of laws. In Albania, for instance, the Ombudsman could establish that the violations of individuals' rights are due to the contents of the legislation rather than to its implementation. In such cases the Ombudsman has the right to give recommendations for amending the respective legislation, including the secondary legislation adopted by the administration, as well as to approach the Constitutional Court for repealing such acts. The Ombudsmen in Federation Bosnia and Herzegovina may approach the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina if the public interest has been affected. The Ombudsman of Slovenia also has the right to appeal against unconstitutional legal provisions before the Constitutional Court. The Ombudsman in Kosovo may give statements on the compliance of domestic law with the adopted international standards. In Croatia the Ombudsman

participates in the work of the parliamentary committees on all draft laws concerning human rights. The Macedonian Ombudsman also has the right to give statements and recommendations on draft laws. In this respect *Ms. Branka Raguz* underlined that the right of the Ombudsman to give recommendations regarding the legislation is of key importance for transition countries and represents one of the main differences between the institutions in these countries and the Ombudsmen in developed democracies.

One of the fundamental issues in relation to the Ombudsman's powers is whether he should deal mainly with solving individual cases or he should focus on more general problems. *Mr. Jernej Rovsek* concluded that in democracies in transition the emphasis in the Ombudsman's work should be laid on the general problems rather than on the individual ones. *Professor Nikiforos Diamandouros* also paid attention to the importance of this preventive function of the Ombudsman. In the same time he underlined that the solving of individual complaints also represents a very important criteria for the legitimacy and the success of the institution. According to him one should always search for the most appropriate balance between the systematic interventions and the individual solutions of problems because the solution of individual complaints strengthens the public confidence in the institution.

A typical power of the Ombudsman and one of its main instruments for influence is the preparation of **annual report to the Parliament**. Such power is provided in all countries with operating Ombudsman institutions, including the ones in Southeast Europe.

Being a parliamentary institution, as is the prevailing case, the Ombudsman submits its annual report to the Parliament. In some countries, like Sweden for instance, the annual report of the Ombudsman is distributed free of charge among all institutions in the country and is available in all public libraries and since recently in the Internet as well. In Belgium the Ombudsman submits to the Parliament an annual report together with general recommendations. These recommendations are sent to the special Parliamentary Committee on Complaints and Petitions, which in turn presents them to the other committees working on the respective laws. In Albania copies of the report should be presented to the President and the Prime Minister and could also be sent to other institutions concerned, as well as to foreign missions in Albania (translated in English). Also in Albania the recommendations and decisions of the Ombudsman after being discussed in the Parliament shall be promulgated. One specific feature of the Ombudsman of the state Bosnia and Herzegovina is its obligation to send its annual reports not only to the Parliament, the Government and the Presidency of Bosnia and Herzegovina but also to the bodies responsible for its election: the Parliamentary Assembly of OSCE in Vienna and the UN Representative for Bosnia and Herzegovina.

In many countries in addition to the submission of annual reports the Ombudsman has the rights to prepare special reports on individual cases. *Mr. Branko Naumovski* concluded that the presentation of special reports to the Parliament providing information on separate cases of violations of individuals' rights is constantly increasing.

### Main principles in the activities of the Ombudsman

In performing their activities the Ombudsmen follow several general principles, the main of them being the principles of independence, autonomy, objectivity, accuracy,

conscientiousness, preciseness, nondiscrimination as to the relations with the citizens, etc.

In some countries these principles are envisaged in the Constitution. Thus for instance the Constitution of Federation Bosnia and Herzegovina formulates four main principles the Ombudsmen of the Federation are obliged to observe. The first one is the principle of legality, under which the Ombudsman is obliged to exercise its powers in compliance with the Constitution, the laws and the other regulations. The second principle is the principle of moral and justice, according to which the Ombudsman should operate relying not only on the law but also on the universally recognized moral and justice. The third principle is the principle of autonomy and independence in the performance of the Ombudsman's functions secured by the constitutional ban any person or state authority to interfere with the work of the Ombudsman. The fourth principle is the principle of cooperation including cooperation with the rest of the Ombudsmen, the other state authorities and the citizens who have approached the Ombudsman for assistance.

The Ombudsman is a **personality driven institution**, whose success will always depend on the person occupying the position. Therefore, among the most important issues concerning the establishment of the institution is the one related to the **criteria** which a person should meet in order to be elected Ombudsman.

*Mr. Ante Klaric* underlined that the Ombudsman needs to be a person enjoying high authority in the society. Besides, the Ombudsman should not necessarily be a lawyer, but he should in any case possess a university degree and knowledge in the field of human rights protection and should also respect the commonly accepted moral standards in the society.

Supporting the opinion, expressed by the Croatian Ombudsman, *Professor Nikiforos Diamandouros* noted that it would be enough for the Ombudsman to have an adequate legal background, knowledge and experience without necessarily possessing a university degree in law. The lack of legal education of the Ombudsman could be easily compensated by the appointment of a qualified team of lawyers in its administration.

*Ms. Kerstin Andre* underlined that the Ombudsman needs also to be acquainted with the processes and mechanisms of state governance in order to successfully convince the civil servants that in the long term the improvements they would introduce to their activities will benefit both them and the society.

According to *Ms. Andre* observing the principles of legality, independence, impartiality, correctness and openness is a crucial precondition for preserving the public confidence and the respect of the state institutions. *Ms. Andre* referred to the Swedish experience where the Ombudsmen base their activities exclusively on the legislation and their decisions are strictly impartial. The Swedish Ombudsmen do not have the right to criticize a certain department or official without having sufficient proof that some irregularity has occurred.

*Mr. Pierre-Yves Monette* defined the principle of independence and neutrality as the most important principle in the activities of the Ombudsman. The independence of the Ombudsman, according to the Federal Ombudsman of Belgium, incorporates several components: structural independence, meaning that the Ombudsman is envisaged in the Constitution; organic

independence, indicating that the Ombudsman exercises external control and could not receive instructions even by the institution that has elected him; functional independence, secured by independent funding of the institution; and organizational independence, allowing the Ombudsman to select, appoint and dismiss its own employees.

The importance of Ombudsman's independence was also underlined by the Ombudsmen of Sweden, Macedonia and Greece. In the opinion of *Ms. Kerstin Andre* "independence is a key word when one tries to define the ombudsman concept" and it includes independence in relation to both the Executive and the Parliament. *Mr. Branko Naumovski* emphasized on the significance of political and financial autonomy, which means that the Executive, the Legislature and the Judiciary should not interfere with the activities of the Ombudsman. In his opinion the Ombudsman "should never operate under one's dictate or ultimatum and this, however, could be achieved only by providing the institution with a separate budget". *Professor Nikiforos Diamandouros* paid attention to the importance of Ombudsman's independence from the Parliament. Being a parliamentary institution the Ombudsman is obliged to report before the authority that has elected him, but nevertheless a certain distance should exist between the Ombudsman and the Parliament. In this respect the traditional parliamentary control as exercised over the Executive could hardly be applied in regard to the Ombudsman, because it represents political control, which, if directly applied to the Ombudsman, would undermine its authority and would turn into an obstacle for performing its functions.

*Professor Diamandouros* placed among the main issues concerning the independence of the Ombudsman the opportunities for his dismissal. In his opinion the introduction of unclear grounds for dismissing the Ombudsman seriously threatens the independence of the institution. The statement, expressed by *Professor Diamandouros*, was supported by *Mr. Pierre-Yves Monette*, who pointed out that the grounds for dismissal of the Ombudsman by the Parliament should be very precisely regulated and should not allow for too broad interpretation.

As to the principle of impartiality *Mr. Pierre-Yves Monette* explained that it includes both political neutrality and impartiality in the decision making. The Federal Ombudsman of Belgium referred to the Belgian practice as an example of securing guarantees against political influence. In Belgium the principle of neutrality is guaranteed by a special procedure for appointing the Ombudsman. The main element of this procedure is the holding of an academic exam, the results of which are binding for the Parliament when conducting the election. Another effective guarantee, in the opinion of *Mr. Monette*, could be the ban for occupying an elective position. Along with the objective guarantees for neutrality, however, the personal neutrality (the neutrality of the person of the Ombudsman) is also very important. As to impartiality, according to *Mr. Monette* it means that the Ombudsman should not take part with regard to the cases he deals with and should be "at equal distance between the state authorities and the citizens".

The **immunity** of the Ombudsman is also very closely related to its independence, especially in countries with a recently established Ombudsman institution. According to *Professor Nikiforos Diamandouros* the law should guarantee the immunity of the Ombudsman. Nevertheless some traditional democracies like Sweden do not provide for such immunity, for the young democracies it is of particular importance to create guarantees that the Ombudsman will not be politically prosecuted and its activities will not be hampered by



political parties, the Parliament or other state authorities by means of initiating court trials against him for actions or omissions in the course of performing his/her duties. In this respect immunity should be considered as referring to the statements and actions of the Ombudsman in the course of performing his official duties. However, despite his general attitude in support of the Ombudsman's immunity, *Professor Diamandouros* disagreed with the concept of unlimited immunity: the immunity should be restricted, but the scope of such restrictions should be comparatively small, for instance in cases of disclosure of confidential information.

*Ms. Snezhana Nacheva* also expressed her support for granting immunity to the Ombudsman. In her opinion the guarantees for the Ombudsman's independence correspond to the opportunities politicians have to exercise influence over the institution, i.e. "the more possibilities there are for political influence, the stronger guarantees should be considered to prevent them; and the opposite – the more tolerance exists in the political life, the less important the immunity is". *Ms. Nacheva* also pointed out the need to specify the scope of the immunity to be granted: whether such immunity will cover only the actions performed as an Ombudsman (functional immunity) or whether it will include any actions within his/her term of office (universal immunity).

*Mr. Ante Klaric*, who criticized the concept of granting immunity to the Ombudsman, underlined that immunity refers to politicians, while for the Ombudsman being a politically neutral institution public support is much more important than immunity.

#### The Ombudsman and the other state authorities

As pointed out by *Mr. Branko Naumovski*, the successful operation of the Ombudsman depends to a great extent on the attitude of the **authorities and institutions the Ombudsman may address its proposals and recommendations to**. These authorities and institutions should be interested in overcoming the discrepancies and mistakes in their activities. According to *Ms. Branka Raguz* authorities should be convinced that the Ombudsman with its activities contributes to the democratization of the society and the rule of law. *Dr. Herman Wuyts* also underlined that the administration needs to be convinced that the Ombudsman will not hamper its operation but will rather provide valuable information on the weaknesses in its work so that the administration itself could duly eliminate them.

Special attention was paid to the relations between the **Ombudsman and the Prosecutor's Office**. *Ms. Kerstin Andre* explained the dual role of the Ombudsmen in Sweden as regards the Prosecutor's Office: on the one hand, according to the Constitution, every prosecutor is obliged to assist the Ombudsman for conducting criminal prosecution, i.e. there are prosecutors dealing with cases initiated by the Ombudsman, and on the other hand the Ombudsmen exercise certain supervision over the Prosecutor's Office. However, the practice of the Swedish Ombudsmen shows that the supervision over the Prosecutor's Office does not constitute substantial part of their activities and the number of such cases is relatively small (5-6 cases per year).

As to the scope of the Ombudsman's supervision over the Prosecutor's Office *Ms. Andre* explicitly underlined that the Ombudsmen in Sweden do not exercise supervision over the

work of an individual prosecutor on a specific case and do not interfere with the work in substance of the prosecutors. Nevertheless there are individual cases when as a result of the Ombudsman's intervention the Prosecutor's Office has renewed a criminal prosecution that has already been suspended.

In most Southeast European countries the relations between the Ombudsman and the Prosecutor's Office are limited to the Ombudsman's right to inform the Prosecutor's Office when in the course of his work he has established data about the commitment of a crime.

Another very important issue related to the activities of the Ombudsman concerns the relations between **the Ombudsman and the courts**. Generally, most countries worldwide provide for excluding the exercise of judicial power from the Ombudsman's scope of activities based on the principle of independence of the Judiciary. According to this principle the Ombudsman should not be allowed to exercise any powers in respect to the courts' activities on the merits. This approach for regulating the relations between the Ombudsman and the courts has been applied in Belgium, Macedonia, Bosnia and Herzegovina, and Croatia.

Sweden is among the few countries where the Ombudsmen are empowered to exercise supervision over the courts, which according to *Ms. Kerstin Andre* could be explained with the tradition dating back to XVIII century. However, despite the lack of formal limits for this supervision, some informal rules have been established that the Ombudsmen should not interfere with the courts' activities on the merits and should not examine the way courts render their judgments. Nevertheless, it is possible for the Ombudsmen to initiate a procedure against a judge who has irregularly applied the law, for instance by rendering a verdict and determining a penalty more severe than the one envisaged by the law. However, as a whole, the Swedish Ombudsmen observe primarily the procedure and the compliance with the deadlines on the cases, irrespective of the possibility provided for such violations to be appealed within the Judiciary before the Supreme Court. The lack of formal definition of the limits of the Ombudsmen's powers in this area is compensated by an informal agreement between the Ombudsmen and the Judiciary specifying the scope of their supervision.

While administration of justice by the courts in most countries is entirely excluded from the Ombudsman's scope of activities this does not apply to the activities regarding the **execution of judgements**. The irregularities related to the execution of court judgements are often among the reasons for the insufficient protection of citizens' rights in transition countries. Therefore, in many countries the Ombudsman has certain powers as regards the execution of court judgements. In Bosnia and Herzegovina, for instance, the Ombudsmen have the right to request from the court to execute its own judgement<sup>3</sup> and could even determine a deadline for the execution. If the court fails to comply with such recommendation the Ombudsman is obliged to include the case in its annual report and to inform the Parliament thereof. *Professor Kino Lazarov*, Member of the Legislative Council with the National Assembly, underlined that the execution of judgments is always an administrative activity and does not represent administration of justice, regardless of the body responsible for the execution.

<sup>3</sup> According to the legal system of Bosnia and Herzegovina and its Entities the courts are obliged to execute their own judgments pursuant to the Law on the Execution Procedure, which provides for the establishment of an "execution department" with every competent court. These departments are not part of the Executive, but constitute a separate element of the judiciary exercising their own specific functions including the execution of court judgments.

Therefore, being an administrative activity, the execution of judgments, according to *Professor Lazarov*, should fall under the Ombudsman's scope of activities. However the Ombudsman could not replace or substitute the competent body but could only observe the administrative aspects of this activity such as the compliance with the relevant deadlines.

*Mr. Pierre-Yves Monette* also referred to the Ombudsman's role in relation to the execution of judgments by sharing the experience of Belgium. If the administration in Belgium has denied to execute a court judgment the Ombudsman may contact the respective minister. If the minister has decided to support his administration and not to execute the judgment then the Ombudsman prepares a special report and submits it to the Parliament. If the case is of specific importance the Ombudsman may also inform the media.

In Macedonia the Ombudsman may approach the authorities responsible for the execution of the court judgment and to exert pressure on them through the means provided to him by the law. However, according to *Mr. Branko Naumovski*, in almost half of the cases the competent authorities do not take into consideration the Ombudsman's recommendations.

The right of the Ombudsman to observe the activities of the **administration of the Judiciary** was also considered as an important issue in regard to the relations between the Ombudsman and the courts. Many Southeast European countries have provided the Ombudsman with such powers because citizens' rights and freedoms are often violated by actions of the administration of the Judiciary.

The Ombudsman of Republika Srpska *Mr. Zlatko Kulenovic* pointed out some specific powers the Ombudsmen in Bosnia and Herzegovina are vested with. The Ombudsmen in Bosnia and Herzegovina have the right to initiate court proceedings and to participate in already constituted proceedings as well as to consult the parties in the proceedings, including the provision of recommendations to state authorities, if the latter are parties in court proceedings.

### The Ombudsman and the citizens

The relations between the Ombudsman and the citizens are of key importance for the successful start of the institution. As stated by *Dr. Herman Wuyts*, in countries, which introduce the Ombudsman institution for the first time, the public lays great expectations on the institution, which in turn may lead to rapid disappointment and decrease of public confidence. Therefore, according to him, the provision of adequate information to the public about the functions of the Ombudsman, the limits to its powers and the procedure for filing and examination of complaints is of specific importance and could be achieved through the dissemination of various materials, brochures, etc. *Ms. Kerstin Andre* also supported this view by underlining that the public should be informed not only about the powers and functions of the institution, but also about their restrictions so that the public expectations could be adequate to the real capacity of the Ombudsman.

The Ombudsmen of Greece, Albania and Kosovo also shared their experience in relation to informing the general public. In Greece the Ombudsman issues and distributes a special brochure explaining what the institution is and how citizens could contact the Ombudsman. The brochure is published in different languages (Greek, Romanian, Albanian, French and English) in order to reach the broadest possible circle of people. In

Albania the Ombudsman and the officers in his administration organize regular meetings in different parts of the country informing the public about the opportunities for protection of their rights through the Ombudsman institution. In Kosovo the Ombudsman disseminates a special brochure among the citizens and organizes "open days" in all municipalities. The other countries in the region have also introduced similar practices.

### The Ombudsman and the media

The relations between the Ombudsman and the media are of great importance for the effectiveness of the Ombudsman's activities. According to *Branka Raguz* the media are extremely significant for the Ombudsman's operation, especially in transition countries, where the lack of transparency in the activities of the Government often leads to corruption and other negative phenomena. However, the successful cooperation between the Ombudsman and the media depends also on the degree of independence of the media in the respective country.

The significance of the media for the Ombudsman's activities was also noted by *Professor Nikitoros Diamandouros*, who paid attention to the delicate balance the Ombudsman should maintain in its relations with the media. According to him it could be equally harmful to the institution either if the Ombudsman appears too often in the media or if he keeps a too big distance or is isolated from it. In the first case, when the Ombudsman frequently publishes his statements in the media, this may lead to considerable increase of the number of complaints, which also increases the risk that the Ombudsman will not manage to deal with many of them. On the other hand the isolation of the Ombudsman from the media reduces the public interest in the activities of the institution and decreases its effectiveness, which is typical for countries, in which this institution is comparatively young and therefore its operation is closely followed by the media. Nevertheless, *Professor Diamandouros* concluded that the attention of the media towards the activities of the Ombudsman as a whole has positive rather than negative effect, notwithstanding that "the media in this part of the world are neither the most professional nor the most impartial ones". The reason for this is that the administration feels the pressure of the media and this pressure contributes to the improvement of both its operation and its relations with the Ombudsman.

The Ombudsman of Federation Bosnia and Herzegovina and the Ombudsman of Kosovo shared their experience in terms of organizing their relations with the media by assigning these functions to officers from their own personnel. Thus, in Federation Bosnia and Herzegovina the contacts with the media are assigned to one of the Deputy Ombudsmen, while in Kosovo they are within the competence of the Ombudsman's Parliamentary Secretary.

### Funding and organization of the institution

In many countries the **expenditures related to the Ombudsman's activities** are funded by the state budget and the amount of these resources is determined on an annual basis by the Parliament. Southeast European countries have also adopted this approach. However, the majority of the Ombudsmen from these countries concluded that these resources are often inadequate which seriously hampers their effective operation. Therefore securing the Ombudsman's financial autonomy becomes extremely important

as a guarantee for its independence. Such financial autonomy could be achieved by providing the Ombudsman with the right to propose the amount of these resources without being restricted by other state institutions and in particular by the Executive (i.e. the Government). Such approach has been adopted in Sweden and will be soon introduced in Macedonia<sup>4</sup>. The Bulgarian National Assembly is also expected to adopt a similar approach when passing the Bulgarian Ombudsman legislation.

The **organization of the activities of the Ombudsman** in individual countries reveals different specifics. In many countries the Ombudsman is a one-person institution, but in other countries there are several Ombudsmen operating on national level. Thus, for instance in Sweden there are four Parliamentary Ombudsmen and one of them is the Chief Parliamentary Ombudsman. The Chief Parliamentary Ombudsman is responsible for the administrative activities of the entire institution but he does not have the power to interfere with the investigations carried out by the other Ombudsmen. In Belgium there are two Federal Ombudsmen. In each of the two Entities of Bosnia and Herzegovina (Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska) there are three Ombudsmen representing the three ethnic communities – the Muslims, the Croats, and the Serbs.

Everywhere the Ombudsman is assisted in its activities by a respective **administration**, but the regulation of its structure and organization is different in individual countries. In Sweden there are 55 employees working with the institution and 40 of them are lawyers. *Ms. Kerstin Andre* explained that the lawyers working with the Ombudsman in Sweden usually come from the Judiciary. Most of them have worked as judges and after a period of 4-5 years with the Ombudsman's office they continue their careers back in the Judiciary. In Slovenia the Ombudsman has three Deputies and its office consists of 11 departments and 33 employees (including a separate department for protection of personal data and another one for protection of children). However, in the opinion of *Mr. Jernej Rovsek*, this personnel appears to be inadequate compared to the number of complaints received by the Ombudsman (about 3,500 complaints per year) so the Ombudsman has to identify in advance the priority areas for its activities. In Macedonia the Ombudsman has four Deputies, a Secretary General and a specialized office, including 13 advisors dealing with the complaints together with a technical staff of three persons. The experts are divided into 5 groups dealing with different areas of public life. The groups are under the management of the Ombudsman and his four Deputies and each group consists of three advisors with legal background. In Albania the office of the Ombudsman incorporates three specialized divisions which are assisted by a bookkeeping department and other technical staff. The total number of the personnel of the Albanian Ombudsman is 47 people.

One of the most important issues related to the Ombudsman's administration refers to the **selection and appointment of the employees**. *Professor Nikiforos Diamandouros* underlined that "the Ombudsman needs to be granted full powers to select the persons who will work with him, because otherwise conflicts of interests may occur that will undermine the legitimacy of the institution". The opinion, expressed by *Professor Diamandouros*, was supported also by the Ombudsmen of Macedonia, Albania and Croatia.

<sup>4</sup> The Ombudsman of Macedonia *Mr. Branko Naumovski* indicated that "pursuant to the new Draft Law on the Ombudsman no provisions on the funding of the institution could be passed without proposal by the Ombudsman, i.e. the law shall not be adopted if the Ombudsman has not approved the resources".

## Local Ombudsman type institutions

The establishment and operation of local Ombudsman type institutions reveal a variety of alternative solutions. In some countries the Ombudsman is organized as a centralized institution with no explicitly provided opportunities for establishment of local ombudsmen. This is the approach adopted in Croatia where the Ombudsman is a centralized institution and there are no district (local) ombudsmen. The headquarters of the institution are situated in the capital Zagreb and until now no local offices have been opened. According to *Mr. Ante Klaric* currently there is no need of establishing such local offices because the Ombudsman keeps in touch with the citizens in writing or by telephone. The Ombudsman institution in Macedonia is based on the same model: it is a centralized institution with no local offices. For that reason, according to *Mr. Branko Naumovski*, the Ombudsman in Macedonia travels in person several times a year to individual municipalities in order to get acquainted with the problems of their citizens.

In many countries with a centralized Ombudsman institution the Office of the Ombudsman has local units along the country which however do not have the status of local ombudsmen and their main function consists of receiving complaints from the citizens and forwarding them to the Ombudsman for examination. This model has been implemented in Kosovo where the Ombudsman has 4 regional offices and also in the two Entities of Bosnia and Herzegovina: 11 regional units in Federation Bosnia and Herzegovina and 4 regional units in Republika Srpska. According to *Ms. Branka Raguz* this model is very effective because of the opportunities it creates for reacting rapidly to the citizens' complaints, which in turn increases the authority of the institution.

*Professor Nikiforos Diamandouros* defined the Ombudsman as a traditionally centralized institution and expressed his concerns that a decentralized Ombudsman institution may lead to contradictory decisions by the local ombudsmen from different regions regarding the same issue, which in turn may undermine the legitimacy of the entire institution.

*Dr. Herman Wuyts* outlined several models of local ombudsman institutions, mentioning Great Britain and its Local Government Ombudsman operating on a national level, and the Netherlands, where the National Ombudsman has competence in some municipalities while other municipalities have their own local ombudsmen. Referring to Belgium *Dr. Wuyts* stated that the most appropriate solution would be to oblige all local authorities either to establish their own ombudsman or to secure access for the citizens from the respective municipality to the Federal or the regional Ombudsman. Thus, every citizen would receive equal access to such type of institution.

In Bulgaria, despite the lack of national Ombudsman, local ombudsman type institutions have been established in individual municipalities as a result of the cooperation between the local self-government authorities and non-governmental organizations. The Bulgarian experience with the development of ombudsman type institutions on the local level was presented by the Public Mediator (Ombudsman) of Sofia *Ms. Antoaneta Tsoneva*. She pointed out that in Bulgaria the strong local self-governance and the considerable authority concentrated on a municipal level create the necessity of establishing local ombudsmen to observe the operation of local authorities. *Ms. Tsoneva* presented the local ombudsman as

an additional guarantee securing good environment for the respect of human rights and an effective mechanism for exchange of information about the degree of human rights protection from the local level to the Parliament. Thus, the signals and analysis of the local ombudsmen would serve as a good basis for the Parliamentary Ombudsman to initiate a parliamentary debate as well as to insist on the application of all relevant parliamentary control mechanisms in order to increase the quality and fairness of governance. In conclusion *Ms. Tsonova* emphasized on the need of legal regulation of the opportunities for establishment of local ombudsman type institutions.

The accumulated successful experience with the operation of these institutions raised the issue of their legal regulation in the future Ombudsman law with one of the suggestions providing for the election of the local ombudsmen by the Municipal Councils.<sup>5</sup> According to *Dr. Maria Yordanova*, Director of the Law Program of the Center for the Study of Democracy and Member of the Task Force, which prepared one of the Draft Laws on the Ombudsman, the election of the local ombudsmen by the Municipal Councils should be combined with opportunities for operating in cooperation with and under the methodological guidance of the National Ombudsman. Possible mechanisms for such cooperation could be the right of the National Ombudsman to assign to the local ombudsmen the investigation of individual cases and the obligation of the local ombudsmen to present their annual reports not only to the Municipal Councils but also to the National Ombudsman.

### Specialized Ombudsmen

The practice of introducing specialized Ombudsmen exercising powers in specific areas of public life exists in many countries. The need of establishing such specialized institutions especially in the area of children's rights protection and minority issues is a matter of discussion in many Southeast European countries as well. However, in the opinion of the majority of the Ombudsmen from the region the establishment and operation of specialized Ombudsmen would lead to decreasing the effectiveness of the institution due to the overlapping of functions which may occur between the specialized Ombudsmen and the central one. As an alternative to the establishment of specialized Ombudsmen the participants pointed out the setting up of specialized units within the central Ombudsman's administration. *Professor Nikiforos Diamandouros* underlined that in countries with long established Ombudsman institution a trend is observed to gradually decrease the unreasonably large number of different Ombudsmen.

Referring to the issue of specialized Ombudsmen *Mr. Jernej Rovsek* raised the question of establishing Ombudsmen not only in the public sphere but also in the private sector. As an example of such institution *Mr. Rovsek* pointed out the Banking Ombudsman, established in a number of countries and operating upon agreement with the persons supervised.

<sup>5</sup> According to the Ombudsman of Croatia *Mr. Ante Klaric* and the Ombudsman of Republika Srpska *Mr. Zlatko Kulenovic* local ombudsmen should not be elected by the local authorities but should rather be under the jurisdiction of and elected by the National Ombudsman.

### International cooperation. International Ombudsman Institute

The activities of the International Ombudsman Institute were presented by two of its Directors for Europe – the Parliamentary Ombudsman of Sweden *Ms. Kerstin Andre* and the Federal Ombudsman of Belgium *Dr. Herman Wuyts*.

The International Ombudsman Institute is a worldwide organization of Ombudsman offices, including federal, national, local, and specialized Ombudsmen. It is based in Edmonton, Canada, its structure is organized on a regional basis and depending on the number of Ombudsmen operating within each Regional Constituency a certain number of Directors are appointed. For instance, Europe represents one Regional Constituency with four Directors appointed – each responsible for certain part of the continent. The Board of Directors consists of 20 members and meets once a year. At these annual meetings the Directors present their reports on the ongoing processes in the Regional Constituencies they are responsible for. International Ombudsman Conferences are organized and held every four years.

The objective of the International Ombudsman Institute is to encourage the development of Ombudsman institution through regularly organizing seminars on various topics. The most important part of the organization's activities in this respect is the exchange of information among Ombudsmen from different countries and a number of initiatives in support of this process are currently under preparation.

At present the International Ombudsman Institute has more than 100 members. In order to become a member of the Institute an Ombudsman should meet the following main criteria: it is created by enactment of a legislative body whether or not it is also provided for in a Constitution; its role is to protect any person or body of persons against maladministration, violation of rights, unfairness, abuse, corruption, or any injustice caused by a public authority; it has the necessary powers to investigate the respective authorities, against which complaints have been submitted, including the right to make recommendations to these authorities regarding cases of human rights violations; it has the power to make recommendations in order to improve the respective conduct or activity and to propose administrative or legislative reforms for better governance; it reports publicly to the Parliament; it has national, regional or local competence.

\* \* \*

Prior to the conference and during the discussions the foreign participants had the opportunity to get acquainted with the three Draft Laws on the Ombudsman adopted by the Bulgarian National Assembly on a first reading. Following the end of the event the Parliamentary Ombudsman of Sweden *Ms. Kerstin Andre*, the Ombudsman of Greece *Professor Nikiforos Diamandouros*, the Federal Ombudsman of Belgium *Dr. Herman Wuyts* and *Mr. Pierre-Yves Monette* and the former Ombudsman of Slovenia *Mr. Ivan Bizjak* provided their comments and recommendations on the drafts. All materials received were presented to the Chair and the Deputy Chairs of the National Assembly and to the Parliamentary Committee on Human Rights and Religions with the purpose of facilitating the work on preparing of the final version of the Draft Law on the Ombudsman.

**LIST OF PARTICIPANTS  
IN THE INTERNATIONAL CONFERENCE  
"EUROPEAN STANDARDS AND OMBUDSMAN  
INSTITUTIONS IN SOUTHEAST EUROPE"  
June 6-8, 2002  
Sofia, Bulgaria**

**I Ombudsmen and Representatives of Ombudsman Institutions**

Name	Position / Organisation	Country	Address	Telephone/Fax	e-mail
Kerstin Andre	Parliamentary Ombudsman	Sweden	Box 1632? S-103 26 Stockholm	Tel 004687864000 Fax 004687866111	gunilla.chressman@ risklagen.se
Professor Nikiforos Diamandouros	National Ombudsman	Greece	5, Hadjiyanni Mexi Street 11528 Athens	Tel 0030107289767 Fax 0030107289700	diamandouros@synygos.gr
Pierre-Yves Monette	Federal Ombudsman	Belgium	Rue Ducale 43 - B 1000 Bruxelles	Tel 003222892727 Fax 003222892735	ombudsman@ mediation.federal.be
Dr. Herman Wuyts	Federal Ombudsman	Belgium	Rue Ducale 43 - B 1000 Bruxelles	Tel 003222892727 Fax 003222892728	hwuyts@ federalombudsman.be
Fernando Mora	Office of the Commissioner of Human Rights, Council of Europe	Council of Europe	F-6705 Strasbourg, Cedex	Tel 00333390215073 Fax 00333390215053	fernando.mora@coe.int
Mimoza Skenderaj	International Relations Officer, Administration of the Ombudsman	Albania	Bld. "Deshmoret e Kombit" 3 Tirana	Tel 003554212462 Fax 003554249989	miskenderj@ avokatipopullit.gov.al
Jorgo Dhtami	Deputy Ombudsman	Albania	Tirana	Tel 003554212462 Fax 003554249989	jdhtami@ avokatipopullit.gov.al
Branka Raguz	Ombudswoman of the Federation	Bosnia and Herzegovina	71000 Sarajevo, Valtera Perica 15	Tel 0038773369729 Fax 00387733633461	omburffur@bih.net.ba
Zlatko Kulenovic	Ombudsman of Republika Srpska	Bosnia and Herzegovina	78000 Banja Luka Kralja Alfonsa 13, No.21	Tel 0038751311597 Fax 0038751311578	ombudsman@blic.net
Hilmi Jashari	Director of Investigations	Kosovo		Tel 00381718501401	ombudspersonkosovo@ ombudspersonkosovo.org
Nebojsa Boric	Investigator	Kosovo		Tel 00381718501401	ombudspersonkosovo@ ombudspersonkosovo.org
Ante Klarić	Ombudsman	Croatia	Zagreb Opaticka 4	Tel 003854851853 Fax 003856303014	ombudsman@hinnet.hr
Branko Naumovski	Ombudsman	Macedonia	1000 Skopje ul. "Dimitrija Cupovski" No. 2	Tel 003892129367 Fax 003892129359	ombuds@mt.net.mk ombudchild@mt.net
Slaven Lekic	Director, Council for Encouragement of Sitizens' Participation in Local Self-Government	Montenegro	"Braitvo i jedinstvo" No. 59 Podigonica	Tel 0038181270130 Fax 0038181622286	slavenl@cg.yu slavenlg@yahoo.com
Meho Omerovic	Member of the Parliament, President, Commission for Inter-ethnic Relations	Serbia	Skupstina Republike Srbije, "Srpskih vladara" 14 Beograd	Tel 003817113326105 Fax 003817113342289	meho.omerovic@sd.org.yu
Milislav Coguric	Head of the International Assistance Division, Ministry of Justice	Serbia	Ministerstvo pravde Republike Srbije, "Nemanjina" 22 Beograd	Tel 003817113631575 Fax 003817113616287	coguricm@yahoo.com
Jernej Rovsek	Deputy Ombudsman	Slovenia	1000 Ljubljana Donajska 56	Tel 00386/14750020 mob. 00386/41723559	jernej.rovsek@varuh-rs.si

**II Other Participants**

- Alexander Alexandrov – Socialdemocrat Political Mouvement
- Antoaneta Tsoneva – Sofia Municipality Civic Mediator
- Anton Stanikov – Minister of Justice, Bulgaria
- Borislav Belazelkov – Justice, Supreme Court of Cassation
- Boyko Todorov – Director, CoE Information Centre, Sofia
- Delyana Noteva – NET Radio
- Denislava Simeonova – European Program, CSD
- Desislava Garkova – Bulgarian Gender Research Foundation
- Dimitar Dimitrov – Applied Research and Communications Fund
- Dimitar Rashev – Civic Mediator, Rousse
- Dragomir Yordanov – Executive Director, Magistrates Training Center
- Emil Tsenkov – European Program, CSD
- Emilia Mateeva – Human Rights Interethnic Initiative Foundation
- Evgenia Popova – Coordinator, Parliamentary Internship Program
- Hristo Ormandjiev – Commissioner for Veliko Tarnovo, Bulgaria
- Hristo Stoev – Friends of Vidin Club, Vidin
- Ilana Stoicheva – Bulgarian Gender Research Foundation
- Kino Lazarov – Institute for Legal Sciences, Bulgarian Academy of Sciences
- Kiril Milchev – Member of the Parliament, Deputy Chair, Human Rights and Religions Committee
- Krassimira Natan – Legal Expert, Office of the Sofia Municipality Civic Mediator
- Leda Stanoeva – Union of Bulgarian Jurists
- Manyo Manev – Co-chair, Black Sea Law Community, Bourgas
- Mila Georgieva – Regional Community Ombudsman, Stara Zagora
- Nikolina Gorova – President, Solidarity Foundation
- Nora Ananieva – Expert, Human Rights Committee, National Assembly
- Penka Ilieva – Regional Community Ombudsman, Stara Zagora
- Penka Mihaylova – Former Civic Mediator, Mladost Municipality, Sofia
- Rada Kouleкова – Specialized Investigation Agency
- Roumen Andreev – Expert, Human Rights and Religions Committee, National Assembly
- Roumen Kroumov – Deputy Minister of Justice, Bulgaria
- Serdalin Bozhikov – Applied Research and Communications Fund
- Slaviana Ivanova – Law Faculty, Sofia University "St. Kliment Ohridski"
- Snezhana Nacheva – Justice, Supreme Court of Cassation
- Svetla Tsacheva – Legal Expert, Office of the Sofia Municipality Civic Mediator
- Svetoslav Georgiev – Director, CoE Information Centre, Veliko Tarnovo
- Teodora Kaleynska – Supreme Bar Council
- Valentin Terziev – Executive Secretary, *Coalition 2000*
- Valeria Bouhlaraska – Vantra Company
- Vanya Veleva – Radio Bulgaria
- Venereta Pavlova – Chair, Supreme Administrative Court
- Vladislav Slavov – Member of the Parliament, Coalition for Bulgaria
- Yanaki Stoilov – Coordinator, *Coalition 2000*
- Zhivka Damyanova

**III Guests**

- Albena Rasheva – CoE Information Centre, Veliko Tarnovo
- Aionisia Herolovic – Embassy of Greece in Bulgaria
- Cedomir Radojkovic – Embassy of Yugoslavia in Bulgaria
- Diana Sakan – Embassy of Yugoslavia in Bulgaria
- Elisabet Roos Ljungberg – IC Delegation to Sofia
- I. Teodor – Embassy of Romania in Bulgaria
- Irina Faion – Project Manager, OGI, USAID, Sofia
- Ian Wahlberg – Embassy of Finland in Bulgaria
- Luise Drucke – Representative, UNHCR, Sofia
- Maria Zlatareva-Pernishka – Program Director, UNDP, Sofia
- Ole Bjornoy – Embassy of Norway in Bulgaria
- Plamen Kirov – Legal Secretary to the President
- Sabrie Sapundjjeva – Legal Secretary to the President
- Schafer Sillu – UNHCR, Sofia
- Slav Stanchev – UNHCR, Sofia
- Stela Trifonova – Ministry of Foreign Affairs, Bulgaria
- Svetozara Petkova – ABA/CEELI, Sofia
- Tsvetan Sivkov – President's Administration
- Veselin Pejnovic – Embassy of Croatia in Bulgaria
- Vladimir Filipov – President's Administration

**CO-ORGANIZERS OF THE  
INTERNATIONAL CONFERENCE  
"EUROPEAN STANDARDS AND OMBUDSMAN  
INSTITUTIONS IN SOUTHEAST EUROPE"**

*June 6-8, 2002  
Sofia, Bulgaria*

Name	Position / Organisation	Country	Address	Telefon/Fax	e-mail
Arnold Wehmhoerner	Director, Regional Office - Sofia, Skopje, Tirana, Friedrich Ebert Stiftung	Germany	97, Knjaz Boris Str. 1000 Sofia	Tel 00359 2 9808747	arnold.wehmhoerner@fes.bg
Rossitza Borissova	Deputy Director, Regional Office Sofia, Friedrich Ebert Stiftung	Bulgaria	97, Knjaz Boris Str. 1000 Sofia	Tel 00359 2 9808747	rossitza.borissova@fes.bg
Olga Georgieva	Technical Assistant, Regional Office Sofia, Friedrich Ebert Stiftung	Bulgaria	97, Knjaz Boris Str. 1000 Sofia	Tel 00359 2 9808747	office@fes.bg
Ognian Shentov	Chairman, Center for the Study of Democracy	Bulgaria	1, Lazar Stanev Str. 1113 Sofia	Tel 00359 2 9713000 Fax 00359 2 9712233	ognian.shentov@online.bg
Maria Yordanova	Director, Law Program, Center for the Study of Democracy	Bulgaria	1, Lazar Stanev Str. 1113 Sofia	Tel 00359 2 9713000 Fax 00359 2 9712233	maria.yordanova@online.bg
Dimitar Markov	Project Coordinator, Law Program, Center for the Study of Democracy	Bulgaria	1, Lazar Stanev Str. 1113 Sofia	Tel 00359 2 9713000 Fax 00359 2 9712233	dimitar.markov@online.bg
Konstantin Tanev	Fellow, Law program, Center for the Study of Democracy	Bulgaria	1, Lazar Stanev Str. 1113 Sofia	Tel 00359 2 9713000 Fax 00359 2 9712233	ktanev@online.bg
Rossitsa Elazar	Project Administrator, Law Program, Center for the Study of Democracy	Bulgaria	1, Lazar Stanev Str. 1113 Sofia	Tel 00359 2 9713000 Fax 00359 2 9712233	rossielazar@online.bg
Vesselina Haralampieva	Project Assistant, Law Program, Center for the Study of Democracy	Bulgaria	1, Lazar Stanev Str. 1113 Sofia	Tel 00359 2 9713000 Fax 00359 2 9712233	vesselina@online.bg
Dragomira Paunova	Project Assistant, Law Program, Center for the Study of Democracy	Bulgaria	1, Lazar Stanev Str. 1113 Sofia	Tel 00359 2 9713000 Fax 00359 2 9712233	dragomira.paunova@online.bg



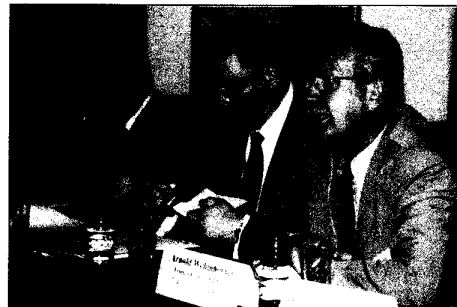
Ms. Kerstin Andre – Parliamentary Ombudsman of Sweden and Regional Vice-President for Europe of the International Ombudsman Institute



Mr. Anton Stankov, Minister of Justice, Bulgaria (left) and Dr. Ognian Shentov, Chairman, Center for the Study of Democracy



Prof. Nikiforos Diamandouros, National Ombudsman of Greece (left) and Dr. Herman Wuyls, Federal Ombudsman of Belgium



From right to left –  
Mr. Arnold Wehmhoerner,  
Director, Regional Office – Sofia,  
Skopje, Tirana, Friedrich Ebert  
Foundation,  
Dr. Ognian Shentov,  
Chairman,  
Center for the Study of  
Democracy,  
Mr. Anton Stankov,  
Minister of Justice, Bulgaria and  
Dr. Maria Yordanova, Director of  
the Law Program, Center for the  
Study of Democracy



During the conference  
(from right to left):  
Mr. Meho Omerovic,  
Member of Parliament of Serbia  
and President of the  
Commission for Inter-ethnic  
Relations,  
Mr. Milisav Coguric,  
Head of the International  
Assistance Division, Ministry  
of Justice, Serbia,  
Mr. Slaven Lekic, Director,  
Council for Encouragement of  
Citizens' Participation in Local  
Self-government, Montenegro,  
Mr. Branko Naumovski,  
Ombudsman of Macedonia,  
and Mr. Ante Klaric,  
Ombudsman of Croatia



Participants in the conference



Отдясно наляво –  
г-н Арнолд Вемхорнер,  
директор, Регионално бюро  
– София, Скопие, Тирана,  
Фондация "Фридрих Еберт",  
г-р Ваня Шентов,  
Председател на Центъра за  
изследване на демокрацията,  
г-н Антон Станков,  
министър на правосъдието,  
и г-р Мария Йорданова,  
директор на Правната  
програма на Центъра за  
изследване на демокрацията



По време на конференцията  
(отдясно наляво):  
г-н Мехо Омерович,  
народен представител,  
председател на Комисията  
по междуличностни въпроси,  
Сърбия, г-н Милосав Козурич,  
ръководител на дирекция  
"Международна помощ",  
Министерство на  
правосъдието, Сърбия,  
г-н Славен Лекич, Директор  
на Центъра за насърчване на  
участието на гражданите в  
местното самоуправление,  
Черна гора, г-н Бранко  
Наумовски, омбудсман на  
Македония и г-н Анте Кларич,  
омбудсман на Хърватия.



Участници в конференцията



**СЪОРГАНИЗАТОРИ НА МЕЖДУНАРОДНАТА  
КОНФЕРЕНЦИЯ "ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ  
И ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА"  
6-8 юни 2002 г.  
София, България**

Име	Длъжност/ Организация	Държава	Адрес	Телефон/ Факс	e-mail
Арнолд Веъмхоернер	Директор, Регионално бюро - София, Скопие, Турна, Фондация Фридрих Еберт	Германия	ул. Княз Борис 97, 1000 София	T 00359 2 9808747 Ф 00359 2 9802438	arnold.wehmhoerner@fes.bg
Росица Борисова	Зам.-директор, Регионално бюро София, Фондация Фридрих Еберт	България	ул. Княз Борис 97, 1000 София	T 00359 2 9808747 Ф 00359 2 9802438	rossitza.borissova@fes.bg
Олга Георгиева	Технически сътрудник, Регионално бюро София, Фондация Фридрих Еберт	България	ул. Княз Борис 97, 1000 София	T 00359 2 9808747 Ф 00359 2 9802438	office@fes.bg
Огнян Шентов	Преседател на УС, Център за изследване на демокрацията	България	ул. Лазар Станев 1, София 1113	T 00359 2 9713000 Ф 00359 2 9712233	ognian.shentov@online.bg
Мария Йорданова	Директор, Правна програма, Център за изследване на демокрацията	България	ул. Лазар Станев 1, София 1113	T 00359 2 9713000 Ф 00359 2 9712233	maria.yordanova@online.bg
Димитър Марков	Координатор на проекти, Правна програма, Център за изследване на демокрацията	България	ул. Лазар Станев 1, София 1113	T 00359 2 9713000 Ф 00359 2 9712233	dimitar.markov@online.bg
Константин Танев	Експерт, Правна програма, Център за изследване на демокрацията	България	ул. Лазар Станев 1, София 1113	T 00359 2 9713000 Ф 00359 2 9712233	ktanev@online.bg
Росица Елзар	Администратор на проекти, Правна програма, Център за изследване на демокрацията	България	ул. Лазар Станев 1, София 1113	T 00359 2 9713000 Ф 00359 2 9712233	rossielazar@online.bg
Веселина Харалампиева	Сътрудник, Правна програма, Център за изследване на демокрацията	България	ул. Лазар Станев 1, София 1113	T 00359 2 9713000 Ф 00359 2 9712233	vesselina@online.bg
Драгомистра Паунова	Сътрудник, Правна програма, Център за изследване на демокрацията	България	ул. Лазар Станев 1, София 1113	T 00359 2 9713000 Ф 00359 2 9712233	dragomira.paunova@ online.bg



Г-жа Керстин Андре – Парламентарен омбудсман на Швеция и Вицепрезидент за Европа на Международния институт на омбудсманите



Г-н Антон Станков, министър на правосъдието (вляво) и г-р Огнян Шентов, Преседател на Центъра за изследване на демокрацията



Проф. Никифорос Диамандурос, Национален омбудсман на Гърция (вляво) и г-р Херман Вутс, Федерален омбудсман на Белгия

**СПИСКЪ НА УЧАСТНИЦИТЕ  
В МЕЖДУНАРОДНАТА КОНФЕРЕНЦИЯ  
"ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ И ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН  
В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА"  
6-8 юни 2002 г.  
София, България**

**I Омбудсмени и представители на институцията омбудсман**

Име	Длъжност/ Организация	Държава	Адрес	Тел./Факс	e-mail
Керстин Андре	Парламентарен омбудсман	Швеция	Box 16327 S-103 26 Stockholm	T 0046/87864000 F 0046/87866113	gunilla.chressman@ riksdagen.se
Професор Николафорос Диамандиурос	Национален омбудсман	Гърция	5, Hadjiyanni Meki Street 11538 Athens	T 0030/107289767 F 0030/107289700	diamandouros@synigoros.gr
Пьер-Ив Монет	Федерален омбудсман	Белгия	Rue Duclos 43 – B-1000 Bruxelles	T 0032/22892727 F 0032/22892735	ombudsman@ mediatrefederal.be
A-Р Керман Вулс	Федерален омбудсман	Белгия	Rue Duclos 43 – B-1000 Bruxelles	T 0032/22892727 F 0032/22892728	hwulst@ federalombudsman.be
Фернандо Мора	Представител на Комисаря по права на човека, Съвет на Европа	Съвет на Европа	F-67075 Strasbourg Cedex	T 0033/390215073 F 0033/390215053	fernando.mora@coe.int
Мимоза Скендерай	Експерт, Между- народни връзки, Администрация на омбудсмана	Албания	Bldv. "Deshmoret e Kombi" 3 Tirana	T 00355/4232462 F 00355/4239989	mekenderi@ avokatiipopullit.gov.al
Иоржо Драги	Заместник омбудсман	Албания	Tirana	T 00355/4232462; F 00355/4239989	jdhrami@ avokatiipopullit.gov.al
Бранка Рашич	Омбудсман	Федерация Босна и Херцего- вина (Сараево)	71000 Sarajevo, Valtera Penca 15	T 00387/33667929; F 00387/33663461	ombudrbh@bih.net.ba
Златко Куленович	Омбудсман	Република Сръбска (Баня Лука)	78000 Banja Luka Kralja Alfonsa 13, No.21	T 00387/51331797 F 00387/51333578	ombudsman@blic.net
Хими Джашари	Директор по разследванията	Косово		T 00381/38501401	ombudspersonkosovo@ ombudspersonkosovo.org
Небоиша Боричич	Експерт по разследванията	Косово		T 00381/38501401	ombudspersonkosovo@ ombudspersonkosovo.org
Анте Кларич	Омбудсман	Хърватия	Zagreb Opaticka 4	T 00385/4851853 F 00385/6303014	ombudsman@hinet.hr
Бранко Наумовски	Омбудсман	Македония	1000 Скопје ul. "Dimitrija Cupovski" No. 2	T 00389/2129367 F 00389/2129359	ombuds@mt.net.mk; ombudchild@mt.net.
Славен Левич	Директор на Центра за наср- чаване на участие- то на гражданите в местното самоуправление	Черна Гора	"Bratstvo i jedinstvo" No. 59 Podgorica	T 00381/81270130 F 00381/81622286	slaveni@cg.yu slavenicg@yahoo.com
Мехо Омерович	Народен представител, председател на Комисията по международнически отношения	Сърбия	Skupstina Republike Srbije, "Srpskih vladara" 14 Beograd	T 00381/113236105 F 00381/113342289	meho_omerovic@sd.org.yu
Милсаб Козурич	Ръководител на дирекция "Между- народна помощ", Министерство на правосъдието	Сърбия	Ministerstvo pravde Republike Srbije, "Nemanjina" 22 Beograd	T 00381/13631775 F 00381/113616287	coguricm@yahoo.com
Иерней Ровшек	Заместник омбудсман	Словения	1000 Ljubljana Donajska 56	T 00386/74750020 Mob. 00386/41723559	Jernej.Rovsek@varuh-rs.si

**II Други участници в конференцията**

Александър Александров	–	Политически движение "Социалдемократи"
Антоанета Донева	–	Обществен посредник за Столична община
Антон Станков	–	Министър на правосъдието
Бойко Тодоров	–	Директор, Информационен център на съвета на Европа, София
Борислав Белязков	–	Съдия, Върховен касационен съд
Валентин Терзиев	–	Виш административен съвет
Валерия Бухарска	–	Изпълнителен секретар, Коалиция 2000
Вана Велева	–	ET "Валтра"
Венета Павлова	–	Радио България
Владислав Слабов	–	Председател, Върховен административен съд
Делна Нотева	–	Радио HET
Денелия Гъркова	–	Фондация "Български център изследвания"
Делия Симонова	–	Експерт, Европейска програма, Център за изследване на демокрацията
Димитър Димитров	–	Фондация "Приложни изследвания и комуникации"
Димитър Рашич	–	Граждански посредник, Русе
Драгомир Йорданов	–	Директор, Център за обучение на магистрати
Евгения Попова	–	Координатор, Програма Студентите на пътя към парламента
Емилия Цейков	–	Експерт, Европейска програма, Център за изследване на демокрацията
Емилия Матеева	–	Фондация "Международническа инициатива за човешки права"
Живка Дамянова	–	Координатор, Коалиция 2000
Ильана Стоичева	–	Фондация "Български център изследвания"
Катя Захаров	–	Институтът за работни науки към БАН
Кирил Михеев	–	Зам.-директор, Парламентарна комисия по правата на човека и вероизповяданията
Красимира Натан	–	Юридически експерт, Администрация на обществения посредник за Столична община
Лица Станоева	–	Фондация "Международническа инициатива за човешки права"
Маню Манев	–	Съюз на юристите в България
Миля Георгиева	–	Сътрудничка, Черноморска правна общност
Николина Горбова	–	Регионално сдружение "Омбудсман", Стара Загора
Нора Аничева	–	Председател, Фондация "Социално общество"
Патрица Иванова	–	Експерт, Парламентарна комисия по правата на човека и вероизповяданията
Пенка Михайлова	–	Регионално сдружение "Омбудсман", Стара Загора
Рая Квиекова	–	Бивш обществен посредник за район "Младост", Столична община
Румен Андреев	–	Зам.-директор, Национална следствена служба
Румен Крумов	–	Експерт, Парламентарна комисия по правата на човека и вероизповяданията
Светла Цветева	–	Съдия, Върховен касационен съд
Светослав Георгиев	–	Юридически съветник, Администрация на обществения посредник за столична община
Севдалин Вожков	–	Зам.-министър на правосъдието
Славяна Иванова	–	Фондация "Приложни изследвания и комуникации"
Снежана Иванова	–	Преговорите, Юридически факултет, Софийски университет "Св. Ки. Охридски"
Теодора Каленица	–	Директор, Информационен център на Съвета на Европа, Велико Търново
Христо Орманджиев	–	Обществен посредник, Велико Търново
Христо Стоев	–	Клуб "Приетел на Визит", Видин
Янак Стойков	–	Народен представител, Коалиция за България
<b>III Гости</b>		
Алениция Херодол	–	Посолство на Гърция в България
Абелена Рашич	–	Информационен център на Съвета на Европа, Велико Търново
Веселен Пенювлия	–	Посолство на Хърватия в България
Владимир Филипов	–	Администрация на президента
Диана Шлакан	–	Посолство на Югославия в България
Елизабет Рос Люнберг	–	Делегация на Европейската комисия, София
И. Теодор	–	Посолство на Румъния в България
Ирина Фазио	–	Инициатива отборно управление, USAID София
Анжа Дреке	–	Представител, ВКБООН, София
Мария Златарева-	–	
Пернишка	–	Програмен директор, ПРООН, София
Пламен Киров	–	Юридически секретар на президента
Сабрие Салунджиева	–	Юридически секретар на президента
Светомира Петикова	–	ABA/CEEU
Саб Станчев	–	ВКБООН, София
Стефа Трифонов	–	Министерство на външните работи
Уче Върбинов	–	Посолство на Норвегия в България
Цветомир Сибков	–	Администрация на президента
Чедомир Раздокович	–	Посолство на Югославия в България
Шафер Силу	–	ВКБООН, София
Ян Валберг	–	Посолство на Финландия в България

Във връзка с проблема за специализираните омбудсмени *Йерней Ровшек* постави въпроса за създаването на омбудсмени не само в публичната, но и в частната сфера. Като пример за такава институция *Йерней Ровшек* посочи съществуващата в някои държави омбудсман в банковата сфера, който осъществява своите функции със съгласието на контролираните лица.

#### **Международно сътрудничество. Международен институт на омбудсманите**

Деятелността на Международния институт на омбудсманите беше представена от двамата от неговите директори за Европа – омбудсманите на Швеция *Керстин Андре* и на Белгия *д-р Херман Вутс*.

Международният институт на омбудсманите обединява всички омбудсмени по света – федерални, национални, местни, специализирани и т.н. Неговото седалище се намира в Едмънтън, Канада, а структурата му е изградена на регионален принцип, като в зависимост от броя на омбудсманите, които действат във всеки регион, се назначават определен брой директори. Така Европа представлява самостоятелен регион, за който са назначени четирима директори, всеки от които отговаря за различна част от континента. Съветът на директорите на института се състои от 20 души и провежда срещи веднъж годишно. На тези срещи директорите представят доклади за протичащите в регионите, за които те отговарят, процеси. На всеки четири години се провежда редовен конгрес на организацията.

Целта на Международния институт на омбудсманите е да се насърчава развитието на омбудсмана чрез периодично провеждане на семинари на различни теми. Най-важната част в работата на организацията в тази насока е обмяна на информация между омбудсманите от различни държави и в момента се подготвят различни инициативи за подпомагане на този процес.

Понастоящем членовете на Международния институт на омбудсманите са над сто. Основните критерии, които трябва да бъдат изпълнени, за да може омбудсманът на съответната страна да бъде допуснат като член на института са следните: омбудсманът да е създаден със закон от законодателния орган на страната, без оглед на това дали това изискване е предвидено в Конституцията или не; да има функции да защитава лицата или организацията на територията на страната срещу административни злоупотреби, пропуски, нарушения, незачитане на права, несправедливост, корупцията и т.н.; да разполага с достатъчно правомощия да разследва съответните органи, срещу които са отправени оплакванията, като естествено има правото на препоръки до тези органи по случаите на нарушаване на човешки права; да има правомощията да прави препоръки за корекция на съответното поведение и дейност и да предлага административни и законодателни реформи за по-добро държавно управление; да се отчита публично пред парламента; да има национална, регионална или локална компетентност.

\*\*\*

Преди конференцията, както и в хода на дискусиите, на чуждестранните гости беше предоставена възможността да се запознаят с приетите на първо четене от българското Народно събрание 3 законопроекта за омбудсмана. След приключване на конференцията становища и препоръки по тези проекти бяха изпратени от парламентарния омбудсман на Швеция *Керстин Андре*, от националния омбудсман на Гърция *проф. Никифорос Диамандурос*, от федералните омбудсмени на Белгия *д-р Херман Вутс* и *Пиер-Ив Монет*, както и от бившия омбудсман на Словения *Иван Бишак*. Получените материали бяха предоставени на вниманието на ръководството на Народното събрание и на Парламентарната комисия по правата на човека и вероизповеданията с цел да подпомогнат работата по изготвянето на окончателния вариант на законопроекта за омбудсмана.

омбудсмани по места. Типичен пример в това отношение е Хърватия. В Хърватия омбудсманът е централизирана институция и няма областни (местни) омбудсмани. Седалището на институцията се намира в столицата Загреб и до този момент канцеларии по места не са разкрити. Според *Анте Кларич* засега не съществува необходимост от създаването на канцеларии по места, защото омбудсманът поддържа контакт с гражданите писмено или по телефона. По същия модел е организирана и институцията на омбудсмана в Македония – централизирана институция без канцеларии на територията на страната. Поради тази причина, както сподели *Бранко Наумовски*, той няколко пъти годишно посещава лично отделни общини, за да се запознае с проблемите на гражданите в тях.

В много страни с централизиран омбудсман службата на омбудсмана има териториални поделения в страната, които нямат статута на местни омбудсмани, а тяхната основна функция е да получават жалби от гражданите и да ги препращат за разглеждане от омбудсмана. По този начин е организирана както институцията в Косово, където омбудсманът има 4 регионални подразделения, така и в двете съставни части на Босна и Херцеговина – във Федерация Босна и Херцеговина регионалните канцеларии са 11, а в република Сърбска – 4. Според *Бранка Рагуш* този начин на работа е много полезен, защото дава възможност да се реагира бързо на жалбите на гражданите, а това от своя страна повишава авторитета на институцията.

*Проф. Никифорос Диамандурос* посочи, че традиционно омбудсманът е силно централизирана институция. Според него една децентрализирана структура е свързана с риска местните омбудсмани от различни области да дават противоречиви становища по един и същ въпрос, което от своя страна може да подгони легитимността на цялата институция.

*Д-р Херман Вутс* разграничи няколко модела за местен омбудсман. Той посочи за пример Великобритания, където има национален омбудсман по местните проблеми, и Холандия, където националният омбудсман има компетентност за най-големите градове, а останалите по-големи градове имат свои омбудсмани. По отношение на Белгия *д-р Вутс* сподели, че най-подходящото решение би било всички местни власти да бъдат задължени или да създадат свой омбудсман или да осигурят достъп на гражданите от съответната община до федералния или регионалния омбудсман. По този начин всеки гражданин би получил еднаква възможност за достъп до такава институция.

По-особено е положението в България, където, въпреки отсъствието на национален омбудсман, в отделни общини в резултат на сътрудничеството между органите на местно самоуправление и неправителствени организации са създадени местни институции от типа на омбудсмана. Опитът от изграждането на институции от типа на омбудсмана на местно равнище беше представен от обществения посредник (омбудсман) на София *Антоанета Цонева*. Тя подчерта, че в България е много силно развито местното самоуправление и на ниво община е концентрирана относително голяма власт. Това поражда

необходимостта от създаване на местни омбудсмани, които да следят за начина, по който функционират местните органи. *Антоанета Цонева* представя местния омбудсман от една страна като допълнителна гаранция, осигуряваща добра среда за спазване на правата, и от друга – като ефективен механизъм за обмен на информация за нивото на спазване на правата от местно към парламентарно ниво. По този начин сигналите и анализите на местните омбудсмани биха били една много добра основа за парламентарния омбудсман да предизвика дебат в парламента и да иска всички механизми на парламентарен контрол да бъдат задействани, с оглед на това да има по-добро и справедливо управление. В заключение *Антоанета Цонева* подчерта необходимостта от законодателно уреждане на възможността за създаване на местни институции от типа на омбудсмана.

Натрупаният успешен опит от работата на тези институции постави въпроса за законодателното им уреждане в бъдещия закон за омбудсмана в България, като едно от предложените е те да бъдат избирани от общинските съвети.<sup>5</sup> Според *д-р Мария Йорданова*, директор на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията и член на работната група, изотвърди един от вариантите на законопроект за омбудсмана, изборът на местния омбудсман от общинските съвети следва да се смятае с възможности за сътрудничество и работа под методическото ръководство на националния омбудсман. Конкретни механизми за това сътрудничество могат да бъдат правото на националния омбудсман да възлага отделни случаи за разглеждане на местните омбудсмани и задължението местните омбудсмани да представят годишните си доклади не само на общинските съвети, но и на националния омбудсман.

### Специализирани омбудсмани

В редица страни съществува практиката да се създават специализирани омбудсмани с правомощия в определени сфери от обществения живот. Пред въпроса за необходимостта от такива специализирани институции са изправени и повечето страни от Югоизточна Европа, най-вече в областта на защита правата на децата и във връзка с проблемите на малцинствата. Според преобладаващото мнение на омбудсманите от региона обаче създаването на функционирането на специализирани омбудсмани би довело до намаляване на ефективността на институцията поради припокриването на функции, което може да се получи между специализираните омбудсмани и централния омбудсман. Като алтернатива на създаването на специализирани омбудсмани беше посочено изграждането на специализирани структури в рамките на администрацията на централния омбудсман (както е в Словения например), които да се занимават с тези въпроси. *Проф. Никифорос Диамандурос* обърна внимание на тенденцията в държавите, където омбудсманът съществува отдавна, постепенно да се намалява броят на различните омбудсмани, тъй като е станал ненужно голям.

<sup>5</sup> Според омбудсманите на Хърватия *Анте Кларич* и на Република Сърбска *Златко Куненович* местните омбудсмани не би следвало да се избират от местните органи, а да бъдат под юрисдикцията на националния омбудсман и да се избират от него.

твърде честата поява на омбудсмана в медиите би могла да навреди на институцията по същия начин както и твърде голямата отдалеченост и изолирането от тях. В първия случай, честите изявления на омбудсмана в медиите ще доведат до значително увеличаване на броя на оплакванията, а оттам и на риска омбудсманът да не може да се справи с по-голяма част от тях. Във втория, дистанцирането на омбудсмана от медиите, може да понижи интереса на обществото към работата на институцията и да намали нейната ефективност. За страните, в които тази институция е сравнително млада, отношенията с медиите са особено важни, поради големия им интерес към нейната работа. В заключение проф. *Диаманурос* подчерта, че медиите трябва да обърнат внимание към дейността на омбудсмана като цяло има повече положителни, отколкото отрицателни страни. Независимо от факта, че “медиите в тази част на света не са нито най-професионалните, нито най-безпристрастните” администрацията е подложена на техния натиск и този натиск съдейства за подобряване както на нейната работа, така и на отношенията ѝ със самия омбудсман.

Що се отнася до самото осъществяване на контактите между омбудсмана и медиите, своят опит споделиха омбудсманите на Федерация Босна и Херцеговина и на Косово, където в състава на персонала на омбудсмана има определени служители, които отговарят за връзките на омбудсмана с медиите. Така във Федерация Босна и Херцеговина отношенията с медиите са задължение на един от заместник-омбудсманите, докато в Косово това е функция на парламентарния секретар на омбудсмана.

### Финансиране и организация на институцията

В повечето страни **разходите за дейността на омбудсмана** се осигуряват със средства от държавния бюджет, чиито размер се определя всяка година от парламента на съответната страна. Това решение е възприето и в страните от Югоизточна Европа. Според преобладаващото мнение на омбудсманите от тези страни размерът на тези средства обикновено е недостатъчен и това сериозно затруднява ефективното осъществяване на тяхната дейност. От особено значение в този смисъл е осигуряването на финансова самостоятелност на омбудсмана като една от основните гаранции за неговата независимост. Един от механизмите за гарантиране на тази самостоятелност е предоставянето на омбудсмана правото сам да предлага размера на тези средства, без да бъде ограничаван от други държавни институции и най-вече от изпълнителната власт в лицето на правителството. Такова решение е възприето в Швеция и предстои да се приеме в Македония<sup>4</sup>. Очаква се Народното събрание в България при приемането на закона за омбудсмана също да възприеме подобен подход.

**Организацията на дейността** на тази личностна по своята природа институция в отделните държави се характеризира с различни особености. В

<sup>4</sup> Омбудсманът на Македония Бранко Наумовски сподели, че “в новия проектозакон за омбудсмана е казано, че без предложение на омбудсмана не може да се приеме закон за финансирането на тази институция, т.е. без омбудсманът да одобри тези финансови средства, законът не може да бъде приет”.

повечето страни омбудсманът е еднолична институция, но на някои места съществуват повече от един омбудсман на национално равнище. Така например в Швеция омбудсманите са четирима, като един от тях е главен омбудсман и отговаря за административната дейност на цялата институция, но без да може да се намесва в разследванията на другите трима свои колеги. В Белгия има двама федерални омбудсмана. В двете съставни части на Босна и Херцеговина (Федерация Босна и Херцеговина и Република Сръбска) има по трима омбудсмана като представители на трите общности – мюсюлманите, хърватите и сърбите.

Във всички страни омбудсманът се подпомага в своята дейност от съответната **администрация**. Структурата и организацията на тази администрация са уредени по различен начин в отделните страни. В Швеция към институцията работят 55 служители, като 40 от тях са юристи. Както сподели *Керстин Андре* юристите, работещи към омбудсмана, обикновено идват от съдебната система и повечето от тях са били съдии, които след като работят 4-5 години в офиса на омбудсмана продължават кариерата си отново в съдебната система. В Словения омбудсманът има трима заместници, а службата му включва 11 зена (между които едно за защита на личните данни и едно за защита на децата), в които работят общо 33 души. Според *Иерней Ровшек* обаче този брой е недостатъчен в сравнение с броя на жалбите, които се изпращат до омбудсмана (около 3500 жалби годишно), поради което омбудсманът е принуден предварително да решава кои ще бъдат приоритетните области на неговата дейност. В Македония омбудсманът има четирима заместници, генерален секретар и специализирана служба с 13 съветници, които работят по жалбите, и трима души технически персонал. Те са разпределени в 5 групи, всяка от които се занимава с различни сфери на обществения живот. Групите се ръководят от омбудсмана и неговите заместници и във всяка от тях има по трима съветници с юридическо образование. В Албания канцеларията на омбудсмана се състои от три специализирани отдела, които се подпомагат от деловодство и помощен персонал. Общо в администрацията на албанския омбудсман работят 47 души.

Един от основните въпроси във връзка с администрацията на омбудсмана е начинът на **подбор и назначаване на служителите** в нея. Проф. *Никифорос Диаманурос* подчерта необходимостта “на омбудсмана да се дават пълни права да избере тези, които ще работят при него, защото иначе ще се стигне до конфликти на интереси, което ще накърни легитимността на институцията”. Това мнение беше подкрепено и от омбудсманите на Македония, Албания и Хърватия.

### Местни институции от типа на омбудсмана

Създаването и функционирането на местни институции от типа на омбудсмана е един от въпросите, по които съществува най-голямо многообразие от алтернативни решения. В някои страни омбудсманът е уреден като централизирана институция без изрична възможност за създаване на

действието по **изпълнение на съдебните решения**. Имено слабостите при изпълнението на съдебните решения в страните в преход много често са причина за недостатъчно ефективната защита на правата на гражданите. Затоа в много страни омбудсманът разполага с определени правомощия по отношение изпълнението на съдебните решения. Във Федерация Босна и Херцеговина например омбудсманите имат право да поискат от съда изпълнение на собственото му решение<sup>3</sup> в срок, определен от самия омбудсман. Ако съдът не изпълни тази препоръка, омбудсманът е длъжен да включи случая в годишния си доклад и да убеди парламента за това неизпълнение.

*Проф. Кино Лазаров*, член на Съвета по законодателство към Народното събрание посочи, че независимо от това кой орган е компетентен да изпълни едно съдебно решение, това е винаги административна, а не правораздавателна дейност. Имено в качеството си на административна дейност изпълнението на съдебните решения според *проф. Лазаров* попада в обсега на дейност на омбудсмана, но с уговорката, че омбудсманът не може да измести или замени компетентния орган, а може само да следи чисто административните моменти от тази дейност, като например спазването на предвидените срокове.

По отношение на ролята на омбудсмана във връзка с **изпълнението на съдебните решения** интерес представлява опитът на Белгия, споделен от федералния омбудсман *Пиер-Ив Монет*. В Белгия, когато администрацията откаже да изпълни едно съдебно решение, омбудсманът може да се свърже със съответния министър и да упражни натиск върху него. Ако министърът реши да подкрепи своята администрация и да не изпълни решението, омбудсманът подготвя специален доклад и го внася в парламента, а в някои по-специални случаи информира за това и медиите.

В Македония омбудсманът има право да се обърне към органите, отговорни за изпълнението на съдебното решение, и да окаже натиск посредством предоставените му от закона средства за това. Според *Бранко Наумовски* обаче в близо половината от случаите компетентните органи не взимат под внимание препоръките на омбудсмана.

Разгледан беше и друг съществен момент във връзка с отношенията между омбудсмана и съдилищата, а именно възможността омбудсманът да наблюдава дейността на **администрацията на съдебната власт**. Такова правомощие е предвидено в много от страните от Югоизточна Европа, тъй като много често именно администрацията на съдебната власт е тази, която с действията си нарушава определени права и свободи.

Някои специфични правомощия, предоставени на омбудсманите в Босна и Херцеговина бяха посочени от омбудсмана на Република Сръбска *Златко*

<sup>3</sup> В правната система на Босна и Херцеговина и отделните и системни части съдилищата са длъжни да изпълняват своите решения съгласно Закона за изпълнителната процедура, който постановява, че при всеки компетентен съд съществува т.нар. изпълнителен отдел. Не става дума за изпълнителна власт, а за един сегмент от съдебната власт, който има специфични за него функции и който изпълнява съдебните решения.

*Куленович*. Омбудсманите в Босна и Херцеговина могат да започват съдебни производства или да участват по вече образувани дела, както и да консултират участващите в производството лица, включително да дават препоръки на държавни органи, които са страни по съдебни производства.

## Омбудсманът и гражданите

Взаимоотношенията между омбудсмана и гражданите е от ключово значение за успешния старт на институцията. Както посочи *д-р Херман Вулт*, в страните, в които омбудсманът се въвежда за първи път, общественото възлага големи надежди на институцията, което може да доведе като последица до бързо разочарование и спадане на общественото доверие. Затоа според него е особено важно адекватното информиране на населението относно функциите на омбудсмана, пределите на неговите правомощия и процедурата за подаване и разглеждане на жалбите, което може да стане чрез разпространението на различни материали, брошури и т.н. *Кертин Андре* също сподели това становище и подчерта, че, за да бъдат обществените очаквания адекватни на реалните възможности, с които омбудсманът разполага, общественото трябва да бъде информирано не само за функциите и задачите на институцията, но и за нейните ограничения.

Своя опит във връзка с информирането на населението споделиха също омбудсманите на Гърция, Албания и Косово. В Гърция омбудсманът издава и разпространява информационна брошура, в която се обяснява какво представлява институцията и се посочват начините, по които гражданите могат да се свържат с омбудсмана. Брошурата се отпечатва на различни езици (гръцки, румънски, албански, френски и английски) с цел достигане до възможно най-широк кръг лица. В Албания общественият защитник и служителите от неговата администрация организират периодично срещи в различни части на страната, на които информират населението за възможностите за защита на техните права чрез тази институция. В Косово омбудсманът разпространява сред гражданите специална брошура и организира “открити дни” във всички общини на Косово. Подобна е практиката и в останалите страни от региона.

## Омбудсманът и медиите

Отношенията на омбудсмана с медиите е от особено значение за ефективността на неговата дейност. Според *Бранка Рагуш* медиите са изключително важни за работата на омбудсмана, особено в страните в преход, в които отсъствието на прозрачност в работата на администрацията води до корупция и други негативни явления. Успешното сътрудничество между омбудсмана и медиите обаче зависи от степента на независимост на медиите в съответната страна.

Голямото значение на медиите в работата на омбудсмана беше подчертано и от *проф. Никифорос Диамандурос*, който обърна внимание на деликатния баланс, който омбудсманът трябва да поддържа в отношенията си с тях. Според него

държавни органи чрез водене на съдебни процеси срещу омбудсмана за действия или бездействия в процеса на изпълнение на неговите задължения. В този смисъл имунитетът следва да се разбира като имунитет за изявления или действия по време на изпълнението на служебните задължения на омбудсмана. Въпреки принципната си позиция в полза на имунитета на омбудсмана, *проф. Диамандурос* категорично отпече възможността за неограничен имунитет – ограничения на имунитета следва да има, но те трябва да бъдат сравнително малки по обхват, например при разкриване на поверителна информация.

Предвиждането на имунитет на омбудсмана беше подкрепено и от *доц. Снежана Начева*. Според нея съществува пропорционална зависимост между възможността за оказване на влияние от страна на политиките върху омбудсмана и гаранциите за неговата независимост, т.е. "колкото по-голяма степен на вероякност има, че политиките ще се опитат да му въздействат, толкова в по-голяма степен трябва да се мисли за гаранции срещу това, и обратно – колкото по-голяма толерантност има вече култивирана в политическия живот, толкова по-малко важен е въпросът за имунитета". *Доц. Начева* подчерта също необходимостта да се определи обхватът на предоставяния имунитет – дали омбудсманът няма да отговаря само за действията си, извършени в качеството му на омбудсман (функционален имунитет), или в рамките на своя мандат омбудсманът няма да отговаря за никакви действия (универсален имунитет).

На идеята за предоставяне на имунитет на омбудсмана се противопостави *Анте Кларич*, според когото имунитетът е предназначен за политиците, докато за омбудсмана, като политически неутрална институция, от по-голямо значение е подкрепата на обществото, а не наличието на имунитет.

### Омбудсманът и другите държавни органи

Както посочи *Бранко Наумовски* за успешното функциониране на омбудсмана особено значение има отношението на **органите и институциите, към които омбудсманът може да отправя своите предложения и препоръки**. Тези органи и институции трябва да бъдат заинтересовани от отстраняването на допуснатите неточности и грешки в своята дейност. Според *Бранка Рагуш* властите трябва да бъдат убедени, че омбудсманът със своята работа допринася за демократизирането на обществото и върховенството на закона. *Д-р Херман Вутс* също подчерта необходимостта администрацията да бъде убедена, че дейността на омбудсмана няма да пречи на нейната работа, а напротив – ще я информира за допуснатите нередности и пропуски, за да може самата тя да ги отстрани своевременно.

Особено внимание беше обрнато на взаимоотношенията между **омбудсмана и прокуратурата**. *Керстин Андре* определи ролята на омбудсмана спрямо прокуратурата в Швеция като двойствена. От една страна, съгласно Конституцията всеки прокурор е задължен да помага на омбудсмана при

извършването на наказателно преследване, т.е. има прокурори, които работят по дела, инициирани от омбудсмана, а от друга – омбудсманите упражняват известен надзор спрямо прокуратурата. Независимо от това практиката на омбудсманите в Швеция показва, че надзорът спрямо прокуратурата не представлява съществена част от тяхната дейност и броят на тези случаи е относително малък (5-6 случая годишно).

По отношение на обхвата на надзора на омбудсмана спрямо прокуратурата *Керстин Андре* изрично подчерта, че по начало омбудсманите в Швеция не упражняват надзор върху работата на конкретен прокурор по определен случай и не навлизат в дейността на прокурорите по същество. Въпреки това има отделни случаи, когато след намесата на омбудсмана прокуратурата е възобновявала вече прекратено наказателно преследване.

В повечето страни от Югоизточна Европа отношенията между омбудсмана и прокуратурата се изразяват най-вече във възможността омбудсманът да сезира прокуратурата, когато в процеса на своята работа е установил данни за извършено престъпление.

Един от основните въпроси, свързан с дейността на омбудсмана, се отнася до взаимоотношенията между **омбудсмана и съдилищата**. По начало в повечето страни по света осъществяването на съдебната власт от съдилищата е изключено от обхвата на дейността на омбудсмана. Това се дължи на принципа на независимост на съдебната власт, който изключва възможността омбудсманът да упражнява каквито и да е правомощия по отношение дейността на съдилищата по същество. По този начин е уредено отношението между омбудсмана и съдилищата в Белгия, Македония, Босна и Херцеговина, Хърватия.

Една от малкото страни, в които омбудсманът упражнява надзор върху съдилищата, е Швеция, което бе обяснено от *Керстин Андре* с традицията, водеща началото си още от XVIII век. Наред с това, въпреки че формални ограничения за този надзор няма, съществуват неформални правила, според които омбудсманът никога не се намесва по същество в материално-правната част на производството в съда и не проверява начина, по който съдилищата взимат съдебните решения. Въпреки това не е изключена възможността омбудсманът да образува производство срещу съдия, който неправилно е приложил закона, например постановил е присъда, с която е определил по-тежко наказание от предвиденото в закона. Като цяло обаче омбудсманите в Швеция наблюдават преди всичко процедурата и спазването на сроковете по делата, независимо че при подобни нарушения са предвидени възможности за съдебно обжалване в рамките на съдебната система пред Върховния съд. Липсата на формална дефиниция за това къде точно е границата на правомощията на омбудсмана в тази област се компенсира от една неофициална договореност между омбудсманите и съдебната система докде се простират техният надзор.

Докато правораздавателната дейност на съдилищата в повечето страни е изцяло изключена от обхвата на дейността на омбудсмана, това не важи за

Омбудсманът е **личностна институция** и неговият успех до голяма степен зависи от личността, която заема тази длъжност. Поради тази причина един от основните въпроси при установяването на институцията е този за **критериите**, на които едно лице трябва да отговаря, за да бъде избрано за омбудсман.

*Анте Кларич* обърна внимание на необходимостта омбудсманът да бъде личност, която се ползва с изключително висок авторитет в цялото общество. Освен това, без да е задължително омбудсманът да бъде юрист по образование, той трябва задължително да има висше образование и познания в областта на защитата на човешките права, а също така да уважава всички морални стандарти, приети в обществото.

Становището на хърватския омбудсман беше подкрепено и от *проф. Никифорос Диамандурос*, според когото е достатъчно омбудсманът да има добра правна основа, познания и опит, без да е необходимо да има висше юридическо образование, като липсата на такова образование може да се компенсират с назначаването на добър екип от юристи в неговата администрация.

*Керстин Андре* от своя страна допълни, че омбудсманът трябва да притежава и много добри познания за процесите и механизмите в държавното управление, защото само така държавните служители могат да бъдат убедени да коригират своята дейност, което в дългосрочен план ще бъде в полза както на тях, така и на обществото.

Придържането към принципите на законност, независимост, безпристрастност, коректност и откритост според *Керстин Андре* е единствено възможният начин да се запази доверието на обществото от една страна и уважението на държавните институции от друга. Тя посочи за пример Швеция, където в работата си омбудсманите се опират единствено на законодателството, а решенията им са строго безпристрастни. Омбудсманите в Швеция нямат право да критикуват определено ведомство или служител, без да има достатъчно доказателства за допуснато нарушение.

*Пиер-Ив Монет* определи като най-важни принципи в дейността на омбудсмана принципите на независимост и неутралност. Независимостта на омбудсмана според федералния омбудсман на Белгия включва няколко елемента: структурна независимост, която се изразява в регламентиране на омбудсмана в Конституцията; органична независимост, което означава, че омбудсманът осъществява външен контрол и не може да получава указания дори от органа, който го е избрал; функционална независимост, изразяваща се в самостоятелно финансиране на институцията; и организационна независимост, позволяваща на омбудсмана сам да подбира, назначава и уволнява своите служители.

Значението на независимостта беше подчертано и от омбудсманите на Швеция, Македония и Гърция. Според *Керстин Андре* "независимостта е ключов момент при самото дефиниране на концепцията за омбудсмана" и включва

независимост както от изпълнителната власт, така и от парламента. *Бранко Наумовски* от своя страна подчерта голямото значение на политическата и финансовата независимост, което означава намеса на изпълнителната, законодателната и съдебната власт в работата на омбудсмана. Според него омбудсманът "не бива да действа под ничий диктат или ултиматум, а това може да бъде постигнато единствено ако има самостоятелен финансов бюджет". *Проф. Никифорос Диамандурос* подчерта голямото значение на независимостта на омбудсмана и спрямо парламента. Като парламентарна институция омбудсманът е длъжен да се отчита пред органа, който го е избрал, но въпреки това трябва да има достатъчно голяма дистанция между омбудсмана и парламента. В този смисъл спрямо омбудсмана не може да се приложи традиционният парламентарен контрол, такъв какъвто той се упражнява от парламента спрямо изпълнителната власт, защото това е политически контрол и ако се прехвърли буквално към омбудсмана ще подкопае неговия авторитет и ще бъде пречка за изпълнение на неговите функции.

Според *проф. Диамандурос* независимостта на омбудсмана от парламента е пряко свързана с предвидените възможности за неговото освобождаване и недопускането на неясни условия, които сериозно биха застрашили независимостта на институцията. Становището на *проф. Диамандурос* беше подкрепено и от *Пиер-Ив Монет*, според когото основанията за освобождаване на омбудсмана от парламента трябва да бъдат много детайлно регламентирани, така че да не допускат широкото им тълкуване.

Що се отнася до принципа за неутралност, в него *Пиер-Ив Монет* включва както политическа неутралност, така и безпристрастност при вземане на решенията. Белгийският федерален омбудсман посочи като пример за гаранция срещу опити за политическо влияние практиката в Белгия, където принципът на неутралност е гарантиран чрез един специален процес на назначаване, в който основен елемент е провеждането на академичен изпит, резултатите и класирането от който обвързват парламента при избора на омбудсманите. Друга ефективна гаранция според *Пиер-Ив Монет* може да бъде забраната за заемане на изборна длъжност. Освен обективните гаранции за неутралността обаче, от особено значение е и субективната неутралност – самият човек да бъде неутрален. Що се отнася до безпристрастността, според *Пиер-Ив Монет* тя означава, че омбудсманът не трябва да взема страна по случаете, с които се занимава, и трябва "да бъде на равно разстояние между държавните органи и гражданите".

Тясно свързан с независимостта на омбудсмана, особено в страни, където институцията е създадена и функционира от сравнително кратък период от време, е неговият **имунитет**. Според *проф. Никифорос Диамандурос* имунитетът на омбудсмана трябва да бъде гарантиран в закона. Докато в някои утвърдени правни държави, например в Швеция, такъв имунитет не е изрично предвиден, за младите демокрации е от съществено значение да се създадат гаранции, че омбудсманът няма да бъде политически преследван и неговата работа няма да бъде спъвана от страна на политическите партии, парламента или другите



Словения, където защитата на личните данни е в компетентността на специализирана инспекция за защита на личните данни, чиято дейност обаче омбудсманът може да наблюдава.

В много страни от Югоизточна Европа омбудсманът разполага със **специфични правомощия, насочени към усъвършенстване на законодателството**, като даване на становища и препоръки по **проектнозакони** или **сезиране на Конституционния съд** за противоконституционност на законите. Така например в Албания, когато общественят защитник установи, че причината за нарушаване на правата е в самото съдържание на нормативната уредба, а не в нейното приложение, той има право да направи препоръки за изменение и допълнение на съответното законодателство, включително на подзаконовите актове на административната власт, както и да поиска от Конституционния съд отмяна на подобни актове. Омбудсманите във Федерация Босна и Херцеговина и в Република Сръбска могат да сезират Конституционния съд на Босна и Херцеговина, когато е засегнат обществен интерес. Право да атакува противоконституционни разпоредби пред Конституционния съд има и омбудсманът на Словения. Омбудсманът в Косово може да дава становище по хармонизацията на вътрешното право с признатите и приетите международни норми. В Хърватия омбудсманът участва в работата на парламентарните комисии по всички проектнозакони, отнасящи се до човешките права. Право да дава становища и предложения по проекти за закони има и омбудсманът на Македония. В тази връзка *Бранка Рагуш* подчерта, че правото на омбудсмана да дава препоръки по отношение на законодателството е от съществено значение за страните в преход, което отличава институцията в тези страни от омбудсманите в развитите демокрации.

Един от принципните въпроси по отношение правомощията на омбудсмана е дали той следва да се занимава предимно с разрешаването на конкретни случаи или следва да насочи вниманието си към решаване на по-обща проблеми. *Йерней Ровшек* застъпи становището, че в демокрациите в преход акцентът в работата на омбудсмана трябва да бъде върху общите, а не върху индивидуалните проблеми. *Проф. Никифорос Диамандурос* също определи като съществена тази превантивна функция на омбудсмана, но в същото време подчерта, че разрешаването на индивидуалните оплаквания също представлява много важен критерий за легитимността и успеха на институцията. Според него омбудсманите винаги трябва да търсят подходящия баланс между системните намеси и индивидуалните разрешения на проблемите, защото именно разрешаването на индивидуалните оплаквания стои в основата на общественото доверие в институцията.

Типично правомощие на омбудсмана и едно от основните му средства за въздействие е изготвянето на **годишен доклад до парламента**. С различни особености това правомощие е предвидено във всички страни, в които съществува институцията, включително тези от Югоизточна Европа.

Като парламентарна институция, какъвто е преобладаващият случай, омбудсманът представя своя годишен доклад пред парламента. В някои страни, като Швеция например, годишният доклад на омбудсмана се разпространява безплатно във всички ведомства в страната и може да бъде намерен във всички държавни библиотеки, а открито и в Интернет. В Белгия омбудсманът внася в парламента годишен доклад заедно с общи препоръки, които се представят в специалната парламентарна комисия по исканията и жалбите, а тя от своя страна предава тези препоръки на останалите комисии, които работят по съответните закони. В Албания екземпляри от доклада се изпращат задължително на президента и на министър-председателя, а могат също така да бъдат изпратени и на други заинтересувани институции, включително на чуждестранни представителства в Албания в превод на английски. В Албания освен това препоръките и решенията на омбудсмана след обсъждането им в парламента се обнародват. Особеност на омбудсмана на държавата Босна и Херцеговина е, че той изпраща своите годишни доклади освен на парламента, правителството и президентството на Босна и Херцеговина, също и на органите, които са ги избрали – Парламентарната асамблея на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа във Виена и нейния представител в Босна и Херцеговина.

В много страни освен представянето на годишен доклад омбудсманът има право да изготвя и специални доклади по конкретни случаи. *Бранко Наумовски* сподели, че в последно време в Македония все по-често се практикува изпращането на специални доклади до парламента, в които се изнася информация за конкретни случаи на нарушаване на правата на гражданите.

### Основни принципи в дейността на омбудсмана

При осъществяване на своята дейност омбудсманите се ръководят от няколко общи принципа, основните от които са принципите на независимост, самостоятелност, обективност, точност, съвестност, недискриминация в отношенията с гражданите и др.

В някои страни тези принципи са конституционно закрепени. Така например в Конституцията на Федерация Босна и Херцеговина са формулирани четири основни принципа, към които омбудсманите на федерацията са длъжни да се придържат. На първо място това е принципът на законността, който задължава омбудсмана да упражнява правомощията си в съответствие с Конституцията, законите и останалите нормативни актове. На второ място е принципът на морала и справедливостта, съгласно който омбудсманът трябва да работи не само основавайки се на закона, но изхождайки и от общочовешкия морал и справедливостта. На трето място е принципът за самостоятелност и независимост при изпълнение на функциите, който е гарантиран с конституционната забрана което и да е лице или държавен орган да се намесва в работата на омбудсмана. На четвърто място е принципът на сътрудничество, който предполага сътрудничество както с останалите омбудсмани и другите държавни органи, така и с лицата, които са се обърнали за съдействие към омбудсмана.

Практиката в повечето страни сочи, че в преобладаващия брой случаи омбудсманът провежда своите разследвания и проверки въз основа на подадени до него оплаквания. Това налага, според заместник-омбудсмана на Албания *Йорго Драги*, да бъде осигурен максимално широк достъп до институцията за всички лица, чийто права са накърнени от административните органи. Заместник-министърът на правосъдието на България *Севдалин Божиков* обвърна вниманието, че една от гаранциите за достъпността на институцията е предвиждането на максимално опростени и безплатни процедури за подаване на оплаквания до омбудсмана.

Омбудсманите на територията на Федерация Босна и Херцеговина разполагат с едно допълнително правомощие във връзка с провеждането на разследвания. Ако един административен орган във Федерацията възнамерява да изпълни свое решение, което според омбудсмана ще причини неоправдими щети, омбудсманът може да поиска отлагане на изпълнението му за срок до 10 дни, в който срок да провери случая и да установи причината за това решение.

Ефективното провеждане на разследванията на омбудсмана зависи до голяма степен от съдействието на проверяваните от него държавни органи и правото му на **достъп до информация**. В Швеция например държавните ведомства и служителите в тях са задължени по закон да предоставят на омбудсмана информацията, която му е необходима, като неизпълнението на това задължение е нарушение, за което омбудсманът има право да налага глоби. В повечето страни от Югоизточна Европа също е предвидено подобно задължение, макар и не навсякъде на омбудсмана да е предоставено правото да налага наказания. В Република Сръбска например, при неизпълнение на задължението за съдействие на омбудсмана последният информира висшестоящия служител за допуснатото нарушение, но ако случаят е по-тежък омбудсманът може да иницира дисциплинарно или съдебно производство.

Правото на омбудсмана на достъп до информация в повечето страни от региона включва и достъп до поверителна информация, например информация, представляваща държавна тайна, като в тези случаи за омбудсмана е предвидено задължение да не разгласява получените данни.

Друго характерно правомощие на омбудсмана е **да отправя предложения и препоръки** до наблюдаваните органи за отстраняване на допуснати нарушения. Те нямат задължителен характер и омбудсманът не може да принуди органа, до който те са отправени, да ги изпълни. При неизпълнение на отправените препоръки и предложения обаче, омбудсманът уведомява парламента чрез включване на случая в годишния доклад или изготвяне на специален доклад. В някои страни като Албания и Федерация Босна и Херцеговина например, е предвидена и възможността омбудсманът да уведоми висшестоящия административен орган или съответния министър за неизпълнението на отправените от него предложения и препоръки.

Що се отнася до правото омбудсманът да налага **санкции**, *Пиер-Ив Монет* посочи, че това е преди всичко институция, която въздейства със своя

авторитет и влияние и не може да има санкционни правомощия. *Проф. Диамантурос* също подкрепи това становище и посочи, че единствените страни, в които омбудсманът разполага със санкционни правомощия, са Уганда и Шри Ланка. Във всички останали държави омбудсманите разчитат преди всичко на своя морал и авторитет. *Керстин Андре* посочи, че в Швеция на омбудсманите е дадено правото да предлагат дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарни наказания, включително за уволнение на държавни служители. Въпреки това тяхната основна задача остава не налагането на наказания, а преди всичко гарантиране на пропорционалността в действията на държавната администрация, т.е. "тяхната просветителска функция е много по-важна от репресиращата".

Един от важните въпроси, свързани с правомощията на омбудсмана, е възможността омбудсманът да поиска от администрацията да обезщети гражданите, чийто права са били накърнени. В тази връзка заместник-омбудсманът на Албания *Йорго Драги* посочи, че в Албания омбудсманът може да прави предложение до съответното ведомство или институция за обезщетяване на определен гражданин при установен случай на нарушаване на неговите права, или да поиска от институцията да се извини за действията, от които за гражданина са настъпили вреди. *Проф. Никифорос Диамантурос* подкрепи принципната възможност омбудсманът да предлага на администрацията да обезщети гражданина за нарушените му права, но изрично подчерта, че доколкото омбудсманът не може да налага санкции, това негово правомощие следва да се ограничи единствено до отправянето на предложение и до полагане на усилия администрацията да бъде убедена в необходимостта от такова обезщетение.

Различни бяха мненията на участниците по въпроса за даване на омбудсманите **специални правомощия да контролират приложението на законодателството за достъп до информация**. Според *Бранка Рагуш*, в Босна и Херцеговина тази практика дава положителни резултати от гледна точка на повишаване на прозрачността в работата на държавните органи. *Йерней Ровшек* обаче защити тезата, че контролът в тази материя трябва да се осъществява от съдилищата, тъй като едно такова решение би довело до неоправдано претоварване на омбудсмана.

Различна е практиката и по отношение на **защитата на личните данни**. Съществуват държави, като Ирландия например, в които омбудсманите осъществяват специализиран контрол върху защитата на личните данни. В Унгария един от омбудсманите се занимава само със защитата на личните данни и достъпа до информацията, предоставяна от администрацията. Според *проф. Никифорос Диамантурос* подобно решение е удачно за страни със силни традиции в правотова държава, където оплакванията от страна на гражданите не са толкова голям брой. Ако омбудсманът в страните в преход поеме тази допълнителна функция, той ще бъде изправен пред многократно по-голям брой оплаквания и това може да се отрази на ефективността на неговата дейност. Това становище беше подкрепено от *Йерней Ровшек*, който посочи за пример

шведският омбудсман отдели на ролята на омбудсмана като фактор за промяна на отношението на държавните органи към гражданите, не на последно място и поради факта на самото съществуване на институцията, която наблюдава тяхната дейност.

Според *Керстин Андре* ролята на омбудсмана в страни, където се осъществява преход към върховенството на закона, е дори по-важна, защото омбудсманът в една страна в преход може да свърши повече работа за разширяване и укрепване на демокрацията, установяване на нередностите в дейността на държавните институции, подобряване на защитата на човешките права и увеличаване на отговорностите на различните ведомства в рамките на държавната администрация.

Федералният омбудсман на Белгия *д-р Херман Вутс* изложи виждането си, че установяването на институцията омбудсман в страните в преход е улеснено от обстоятелството, че това се извършва в процеса на изграждане на новото държавно устройство, поради което тези страни не се сблъскват с консервативния и бюрократичен подход, характерен за старите демокрации при въвеждане на нови институции.

За разлика от *д-р Вутс* омбудсманът на Македония *Бранко Наумовски* посочи като основна трудност пред омбудсманите в страните от Югоизточна Европа именно обстоятелството, че те осъществяват своята дейност в условията на преход към друга политическа система. В условията на бавно провеждащи се структурни реформи, неадекватно законодателство и несъгласувани с международните актове законови разпоредби, както и все още неизградени отношения на комуникация между администрацията и гражданите, омбудсманът чрез своето влияние, чрез своите отчети, чрез раздвижването на обществеността и медиите, може в голяма степен да допринесе за съществени промени в съществуващата система, особено в частта, която се отнася до зачитане и свободно упражняване на човешките права.

### Функции и правомощия на омбудсмана

В различните държави институцията омбудсман се въвежда в различни форми и разновидности – **класически омбудсман** в скандинавските държави, Полша и Холандия, **народен защитник** в Испания и страните от Латинска Америка, **медиатор (посредник)** във Франция и френско говорящите страни, **комисар по човешките права** в Унгария и т.н.

*Проф. Никифорос Диамандурос* подчерта съществуването на два основни вида омбудсман в зависимост от това дали акцентът в тяхната дейност се поставя върху контрола на администрацията или върху защитата на човешките права. Съгласно това виждане исторически класическият омбудсман не е бил създаден с цел защита на човешките права, а по-скоро с цел осъществяване на контрол върху дейността на администрацията, за да не се допускат злоупотреби в отношенията ѝ с гражданите. Според *проф. Диамандурос*

конкретната форма на институцията омбудсман и нейното наименование в отделните държави зависи до голяма степен от политическата история на тези държави, и “колкото по-травмираща е била тяхната история, толкова повече омбудсманът има функции на защитник на човешките права”. Така в развитите демокрации се използват по-неутрални термини, основани на понятието за посредничество, като шведския термин омбудсман и френския медиатор (посредник). Обратно, в държави с бурна политическа история, в които гражданите не винаги е бил напълно защитен спрямо държавата, институцията се нарича най-често народен защитник. Такъв е случаят с Испания и страните от Латинска Америка. В Гърция институцията се нарича защитник на гражданите, в Португалия – гарант за справедливостта.

Според *проф. Диамандурос* в повечето постсоциалистически страни се наблюдава тенденция понятието човешки права да се включва в самото наименование на институцията с цел да се подчертае необходимостта от тяхното гарантиране. Той формулира три основни функции, които омбудсманът може да изпълнява. На първо място омбудсманът може да служи като инструмент за външен контрол върху администрацията. Контролът е свързан с установяване на извършени от администрацията нарушения и изготвяне на препоръки за тяхното отстраняване. Втората основна функция на омбудсмана е посредничеството, изразяващо се в установяване на диалог между гражданите и администрацията с цел намиране на взаимно приемливо и за двете страни решение. Третата основна функция на омбудсмана е свързана с даването на предложения за реформиране и подобряване работата на администрацията.

Доказиците от Югоизточна Европа посочиха, че в законодателството на страните от този регион основната функция на омбудсмана е дефинирана по сходен начин, като акцентът е поставен върху защитата на човешките права срещу нарушения от страна държавната администрация. Така е определена функцията на омбудсмана в законодателството на Албания, Федерация Босна и Херцеговина, Македония, Хърватия.

Хърватският омбудсман *Анте Кларич* посочи като специфична задача на омбудсманите в страните в преход създаването на доверие между гражданите и публичната администрация. Това становище беше подкрепено и от *Керстин Андре*, според която една от целите на кришката, която омбудсманът отправя по отношение на пропуските в дейността на администрацията, е именно запазване и поддържане на доверието на гражданите в административната система.

Сред основните въпроси, дискутирани на конференцията беше въпросът за **правомощията на омбудсмана**. Като най-важно беше посочено правомощието за **извършване на разследвания**. Шведският парламентарен омбудсман *Керстин Андре* го определи като ключова предпоставка за успешно изпълнение на всички функции на омбудсмана. Поради това от особено значение е омбудсманът да има право да извършва разследвания както по подадени до него жалби и оплаквания, така и по своя собствена инициатива.



трябва да бъде уреден в Конституцията, защото това е единственият начин да се осигури стабилността на тази институция. Според него, тъй като омбудсманът представлява институция на парламента и от името на парламента наблюдава дейността на изпълнителната власт в държавата, то и самият закон за омбудсмана е един ограничен закон, чиито предпоставки трябва да бъдат регламентирани в Конституцията.

Заместник-омбудсманът на Словения *Йерней Ровшек* подкрепи становището на своя колега от Хърватия и отбеляза, че в Конституцията като един дългосрочен и постоянен закон следва да се съдържа разпоредби за омбудсмана. Така според него се създава по-голяма стабилност и трайност на институцията, защото винаги е по-лесно да се промени отделен закон, отколкото да се направи промяна в Конституцията. Това становище беше подкрепено и от *проф. Никифорос Диамандурос*, според когото конституционното закрепване на институцията представлява една допълнителна гаранция за нейната независимост. Според *Йерней Ровшек* липсата на конституционна разпоредба не е пречка за успешно създаване на институцията омбудсман и само със специален закон, защото неговото съществуване не засяга принципа за разделението на властите.

По отношение на самия специален закон за омбудсмана и материята, която той следва да урежда, също бяха изказани различни становища. Според *Бранко Наумовски* в страните в преход законовата регламентация трябва да е по-точна и детайлна, особено що се отнася до правомощията на омбудсмана. Така например, ако правото на омбудсмана на достъп до информация не е уредено прецизно, съответните държавни органи могат да му откажат достъп до информация и това може да възпрепятства ефективно изпълнение на неговите функции. *Бранко Наумовски* сподели, че в Македония недостатъчно прецизно дефиниране на някои разпоредби на *Закона за омбудсмана*, дължащо се на твърде бързото му приемане, е довело до слабости в дейността на институцията. Поради това в момента в Македония се работи по изменението в закона, които да отстранят съществуващите пропуски и да създадат сигурни и силни гаранции за независима и самостоятелна работа на омбудсмана.

Значението на прецизната и конкретната законова уредба на омбудсмана беше подчертано и от *доц. Снежана Начева*, преподавател в Юридическия факултет на Софийския университет "Св. Климент Охридски" и член на Съвета по законодателство към Народното събрание. Според нея отсъствието на такава уредба, особено в страните в преход, в които липсва необходимата обществена нагласа и готовност и в които институция от този тип се създава за първи път, би довело до трудности при изясняването на взаимоотношенията между омбудсмана и класическите държавни органи.

По-различно становище застъпи *Йерней Ровшек*, за когото основната задача на закона е да гарантира независимостта на институцията, нейната финансова самостоятелност и упражняването на възложените ѝ правомощия. Извън тези разпоредби законът би следвало да бъде по-общ с цел да не ограничава

омбудсмана при осъществяване на неговата дейност. *Йерней Ровшек* посочи като пример словенския закон, в който процедурите за разследване са прекалено подробно регламентирани и това е наложило омбудсманът да бъде съкратено процедури за разследване, които не са предвидени в закона.

Становището на *Йерней Ровшек* беше подкрепено от омбудсманите на Федерация Босна и Херцеговина *Бранка Рагуш* и на Гърция *проф. Никифорос Диамандурос*. Според *Бранка Рагуш* омбудсманът не трябва да бъде обременяван от формализъм и строги правила и една от неговите отличителни черти трябва да бъде гъвкавост. *Проф. Диамандурос* от своя страна посочи, че задачите на законодателя е да намери "златната среда", като създаде такива правила, които от една страна да бъдат достатъчно подробни, за да може омбудсманът ефективно да осъществява своята дейност, но от друга страна да не го ограничават, да не го превръщат в "инструмент, лишен от гъвкавост".

### Характерни особености на институцията омбудсман в страните в преход

Обща отличителна черта на институцията омбудсман е, че по своя замисъл това е демократична институция, която се основава на признанието на основните права на гражданите и на принципа на върховенството на закона. Съществуването и успешното функциониране на омбудсмана все повече се възприема като ключов механизъм за развитие на доброто управление.

В редица доклади беше подчертано, че институциите омбудсман, създадени в страните в преход, играят важна роля в процеса на демократизация и закрилата на човешките права. Много от новосъздадените институции не само в Европа, но и в други части на света, отбелязват значителен успех в тази насока въпреки сравнително краткия период на функциониране.

Според *Керстин Андре*, парламентарен омбудсман на Швеция, традиционното виждане, че омбудсманът може да действа ефективно само при благоприятните условия на установена демократична система на държавно управление и признаване на върховенството на закона от държавните служители, в последните години се съблъсква с опита на страните в преход, които въвеждат такава институция. В тези страни институцията на омбудсмана се съблъсква с проблеми, характерни предимно за новите демокрации, като случаи на сериозни нарушения на човешките права, повече или по-малко разпространена корупция, лошо отношение на администрацията към гражданите. Ето защо съществуването на омбудсман в тези страни е особено важно, за да бъдат в най-пълна степен защитени правата на индивидите.

Тя очерта три основни насоки, в които омбудсманите в страните в преход могат да играят значителна роля в процеса на смяна на формата на държавно управление: първо, приемане на адекватно законодателство; второ, въвеждане на адекватни институции и ведомства; и на трето място, промяна в самата практическа дейност на тези институции. Специално внимание

- функции и правомощия на омбудсмана;
- основни принципи в дейността на институцията;
- финансиране и организация на дейността на институцията;
- отношения на омбудсмана с другите институции;
- отношения на омбудсмана с гражданите и медиите;
- международно сътрудничество между омбудсманите.

### Създаване и развитие на институцията омбудсман в страните от Югоизточна Европа – практически и правни аспекти

Исторически са познати два основни законодателни подхода при въвеждането на институцията омбудсман. Най-често институцията се **предвижда в Конституцията** на съответната държава и в последствие се приема детайлизирана законова уредба. Втората възможност е създаването на омбудсмана **само със специален закон** без този закон да се основава на изричен текст в Конституцията. При този подход остава откритата възможността основните текстове на закона да се инкорпорира в Конституцията на един по-късен етап от развитието на институцията, след като тя вече е започнала да осъществява своята дейност въз основа на разпоредбите на специалния закон.

В повечето страни е възприет първият подход и институцията е въведена с изрични конституционни текстове. От страните в Европейския съюз само в Белгия и Франция омбудсманът не е предвиден в Конституцията. Що се отнася до Югоизточна Европа омбудсманът е предвиден в конституциите на Македония, Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Румъния и др.

В повечето страни от Югоизточна Европа институцията омбудсман се създава за първи път в периода на преход към демократично общество. В **Словения** тя е създадена още през 1991 г. на базата на опита, натрупан от работата на съществуваля по това време Съвет за човешките права и основните свободи. В **Хърватия** създаването на институцията омбудсман е предвидено в Конституцията от 1990 г., а две години по-късно – през 1992 г. – парламентът приема *Закон за омбудсмана* и избира първия хърватски омбудсман. В Конституцията на **Македония** от 1991 г. с изричен текст е уредено създаването на тази институция. Едва 6 години по-късно – през 1997 г. парламентът приема *Закон за омбудсмана*, а институцията започва да работи през март 1998 г., когато са осигурени необходимите кадрови, материално-технически и други условия за нейното функциониране. Най-скоро институцията е създадена в **Албания** – през февруари 2000 г. като и там тя е конституционно закрепена.

В **Босна и Херцеговина** институцията омбудсман 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 Сръбска (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 още през март 1994 г., непосредствено след подписването на Дейтънското споразумение и приемането на Конституцията на федерацията, е създадена институцията омбудсман. Първите омбудсмани са назначени от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), а следващите са избрани от парламента на федерацията. В Република Сръбска *Закон за омбудсмана* е приет през февруари 2000 г. и 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 Сръбска са избрани от парламента на 25 април 2002 г. за период от 5 години.

Институцията омбудсман е създадена и в **Косово** с регламент на Генералния секретар на Организацията на обединените нации от 30 юни 2000 г. Създаването и започването на дейността на тази институция става възможно благодарение на подкрепата на мислите на Организацията на обединените нации и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа.

Сред страните в Югоизточна Европа институцията омбудсман не е установена единствено в България и Съюза република Югославия.

В **България** в началото на юни 2002 г. парламентът прие на първо четене три различни законопроекта за омбудсмана, въз основа на които работна група към Парламентарната комисия по човешките права и вероизповеданията започна изготвянето на обединен вариант, който да бъде представен на Народното събрание за гласуване на второ четене.<sup>2</sup>

В **Съюза република Югославия** установяването на институцията омбудсман се определя като един от приоритетите на страната в рамките на участието ѝ в Пакта за стабилност за Югоизточна Европа и една от предпоставките за пълноправно членство в Съвета на Европа. В **Сърбия** има разработен *Законопроект за народния адвокат*, подготвен и внесен в Парламента от правителството. *Законопроект за омбудсмана* е изготвен и в **Черна гора** и е представен за становище в Съвета на Европа. По мнението на *Мехо Омерович*, народен представител в сръбския парламент и председател на парламентарната Комисията по междуетнически въпроси, създаването на институцията в Съюза република Югославия, съответно в Сърбия и в Черна гора, е затруднено от нерешените конституционни взаимоотношения между тях и неясното бъдеще на самата федерална държава.

По отношение на съществуващите законодателни подходи при въвеждането на институцията омбудсман бяха изказани различни мнения. Омбудсманът на Хърватия *Анте Кларич* посочи, че въпросът за омбудсмана

<sup>2</sup> Смесената работна група приключи своята работа в средата на месец юли и изготвеният обединен вариант беше представен на вниманието на народните представители за нови предложения. В началото на месец септември Комисията започна обсъждането на постъпилите предложения и подготовката на окончателния вариант на проекта, който да бъде внесен за второ четене в пленарна зала.

ОБОБЩЕНИЕ НА ДИСКУСИЯТА<sup>1</sup>

Международната конференция *“Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа”*, организирана съвместно от Центъра за изследване на демокрацията и Фондация “Фридрих Еберт” имаше за цел да представи и подпомогне процеса на създаване и утвърждаване на институцията омбудсман в страните от Югоизточна Европа, да стимулира сътрудничеството между тези институции, както и обмяната на информация и опит.

Сред изтъкнатите гости на конференцията бяха парламентарният омбудсман на Швеция, националният омбудсман на Гърция, федералните омбудсмани на Белгия, представител на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа, както и омбудсмани или техни представители от почти всички страни от Югоизточна Европа (Македония, Албания, Босна и Херцеговина, Словения, Хърватия, Сърбия, Черна гора, Косово). От българска страна в конференцията взеха участие експерти и представители на институции и организации, ангажирани активно в процеса на въвеждане на институцията омбудсман в България.

В хода на конференцията доклади изнесоха парламентарният омбудсман на Швеция **Керстин Андре**, националният омбудсман на Гърция **проф. Никифорос Диамандурос**, представителят на Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа **Фернандо Мора** и федералните омбудсмани на Белгия **g-р Херман Вутс** и **Пиер-Ив Монет**. Опитът на страните от Югоизточна Европа беше представен от **Бранко Наумовски**, омбудсман на Македония, **Мимоза Скендерай**, експерт международни връзки в службата на омбудсмана на Албания, **Бранка Разуш**, омбудсман на Федерация Босна и Херцеговина (Сараево) в рамките на Босна и Херцеговина, **Златко Куленович**, омбудсман на Република Сръбска (Баня Лука) в рамките на Босна и Херцеговина, **Йерней Ровшек**, заместник-омбудсман на Словения, **Анте Кларич**, омбудсман на Хърватия, **Севадлин Божиков**, заместник-министър на правосъдието на България, **Мехо Омерович**, народен представител, председател на Комисията по междулически въпроси, Сърбия, **Славен Лекич**, директор на Центъра за насърчване на участието на гражданите в местното самоуправление, Черна гора, и **Хилми Джашари**, омбудсман (директор на разследванията), Косово.

В изнесените доклади, както и в хода на дискусиите, се очертаха следните основни проблеми, свързани със създаването, организацията на дейността и функционирането на институцията:

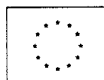
- практически и правни аспекти на създаването и развитието на институцията омбудсман в страните от Югоизточна Европа;
- характерни особености на институцията омбудсман в страните в преход;

<sup>1</sup> Пълният стенографски запис на дискусиите на български език се намира в Интернет на адрес: <http://www.csd.bg/law/download/Stenograma.zip>

В настоящото издание е представено обобщение на дискусиата от проведената на 6-8 юни 2002 г. в София международна конференция на тема "Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа". Конференцията беше организирана съвместно от Центъра за изследване на демокрацията и Фондация "Фридрих Еберт" и в нея взеха участие омбудсмани и представители на институцията от Швеция, Белгия, Гърция, Албания, Босна и Херцеговина, Македония, Сърбия, Черна гора, Хърватия и Косово, както и експерти и представители на институции и организации от България, ангажирани активно в процеса на въвеждане на институцията омбудсман в страната.



Изданието се осъществява чрез финансовото участие на германското правителство в Пакта за стабилност за Югоизточна Европа



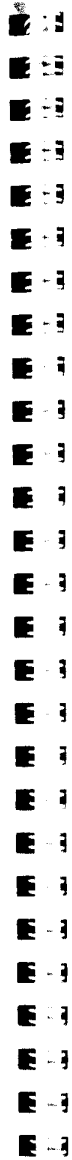
Изданието е част от проект за установяване на институцията омбудсман в България, финансиран от Европейския съюз

Фондация "Фридрих Еберт"  
ул. "Княз Борис" № 97  
София 1000  
тел. (359 2) 980 8747  
факс (359 2) 980 2438  
e-mail: office@fes.bg  
www.fes.bg

Център за изследване на демокрацията  
ул. "Александър Жендов" № 5  
София 1113  
тел. (359 2) 971 3000  
факс (359 2) 971 2323  
e-mail: csd@online.bg  
www.csd.bg

## СЪДЪРЖАНИЕ

ОБЩЕНИЕ НА ДИСКУСИЯТА .....	5
СПИСЪК НА УЧАСТНИЦИТЕ В МЕЖДУНАРОДНАТА КОНФЕРЕНЦИЯ "ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ И ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА" .....	28
СПИСЪК НА СЪОРГАНИЗАТОРИТЕ .....	30



**Международна конференция**

**ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ  
И ИНСТИТУЦИЯТА ОМБУДСМАН  
В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА**

**София, 6-8 юни 2002 г.**