ОМБУДСМАНЪТ И ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ ВЪВ ФОКУСА НА ПУБЛИЧНИЯ МЕНИДЖМЪНТ

Христо Атанасов[1]

Резюме

В настоящия текст се прави анализ на държавата като социологическо, политическо и юридическо явление, като ракурсът е съсредоточен върху ролята й като субект, част от социалното взаимодействие. Тъй като държавата е неперсонифициран субект, възниква необходимостта от конкретизиране на феномена „държава". Ето защо за обект на изследване се приема институцията на омбудсмана на Република България. Целта на автора е чрез прилагането на един новаторски изследователски подход да се направи анализ на структурата на избрания социален субект и на неговата роля в процеса на социални взаимодействия. Това от своя страна позволява да се открояят негативните и позитивните явления в публичния мениджмънт.

Ключови думи: държава, институция, ефективност, администрация, омбудсман, добро управление, гражданско общество.

OMBUDSMAN AND THE STATE IN THE FOCUS OF PUBLIC MANAGEMENT

Hristo Atanasov
Doctoral Student at the Department of Public Administration, SU

Abstract

This text analyzes the state as a sociological, political and legal phenomenon, close-focuses on its role as operator of the social interaction. Since the state is an impersonal entity, it is necessary to specify the phenomenon of "state". Therefore, object of the study is considered the institution of Ombudsman of the Republic of Bulgaria. The author is to analyze the structure of the selected social entity and its role in the process of social interactions through the implementation of an innovative research approach. This in turn allows identifying the negative and positive developments in public management.

Keywords: state, institution, effectiveness, administration, ombudsman, good governance, civil society.

Въведение

Намерението, въплътено в настоящия текст е да се анализира държавата като социологическо, политическо и юридическо явление. От дълги години значителен брой изследвания са посвещавани на държавата, затова целта на последващото изложение е ракурсът да бъде съсредоточен върху ролята й като субект, част от много пъстрото, сложно и богато социално взаимодействие.

От юридическа гледна точка държавата представлява правнопринудителна власт, произвеждаща закони и осигуряваща трайност на подчинените си институти. Тя има юрисдикция върху определена територия и население. В социологически аспект държавата е върховен политически конструкт, гарантиращ реда в дадена общност.

[1] Христо Атанасов е е задочен докторант по специалност „Публична администрация" в катедра „Публична администрация" на Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски". Настоящият текст е преработена част от магистърска му теза на тема: „Тенденции в развитието на държавната администрация през XXI век" с научен ръководител проф. д. ф. н. Светослав Ставрев.

Пресечната точка между двата аспекта са властните отношения. Общественият живот предполага ред, а държавата като висш орган на властта има монопол в упражняването на принуда. Тя регулира процесите в рамките на обществото, отчитайки в някаква степен както частните, така и интересите на цялото.

Едни от атрибутите на държавната власт са нейните институции или т. нар. *държавни органи*. Посредством тях властта се изгражда йерархично. Институциите на държавната власт са регламентирани от правно задължителни норми и самите те произвеждат такива.

В този смисъл публичният мениджмънт представлява цялостният процес по реализация на държавната власт. А сам по себе си той има само едно-единствено оправдание за съществуването си – да осигурява производството, възпроизводството, потреблението и пр. на публични блага.

Точно с оглед на неговото екзистенциално оправдание, обаче, следва да не се подхожда механично, нито безконтролно или волунтаристично към създаването на определени държавни органи. Когато се изграждат органите на държавната власт, това не трябва да се случва само по силата на законовата регламентация, защото основен техен смисъл е да бъдат адекватни на потребностите на обществото.

Именно потребностите на обществото, както и тези на държавата, като техен институционелен защитник, са основен мотивационен двигател. Една малка, но начална точка от по-голяма и по-сложна мотивационна верига. С измененията в историческия контекст, обаче, се променят и потребностите на социалните субекти, респективно и тяхната мотивация.

Така към 2007 година мотивацията на Република България е свързана с усъвършенстването на общественото развитие, посредством използването на европейското членство на страната като средство за подобряване на политическото, икономическо, културно и пр. състояние. Това, от своя страна, рефлектира в необходимостта на гражданите и техните организации да бъдат предоставяни публични блага от ново поколение. Част от тези блага са: правото на добро управление и добра администрация[2]; правото на недискриминация; гарантирането на свободна и честна конкуренция; защитата на потребителите; устойчивото развитие; стабилността на институциите и др. Тази потребност обуславя създаването на нови и нетипични за историята на българските държавни институции органи като омбудсман, Комисията за защита от дискриминация, Комисията за защита на потребителите и др.

В този контекст **проблемът**, който се изследва е свързан с начина, по който държавата като социоконструкт взаимодейства с останалите социални актьори, посредством създадени органи, упражняващи държавната власт (в този смисъл организационни структури на управление). Тъй като държавата е неперсонифициран субект, възниква необходимостта от конкретизиране на феномена „държава". С тази цел за **обект** на изследване се приема институцията на омбудсмана на Република България, който представлява независим едноличен държавен орган. **Целта** на изследването е чрез анализа на метаболитната структура[3] на избрания социален субект и неговата роля в процеса на

[2] За пояснение: Тъй като по-нататък в текста ще продължи използването на „правото на добро управление и добра администрация", трябва да се посочи, че в Хартата за основните права на Европейския съюз (подписана в Ница на 7 декември 2000 г.) член II – 101 е записан като: Право на добра администрация. При подготовката за прилагане на паралелния правопорядък на ЕС в страната ни, още в самото начало, превеждайки европейските норми, това право придобива по-широка трактовка като *право на добро управление и добра администрация*, което не е изричен юридически императив!

[3] Метаболитната структура е основата на т. нар. *Социална рулетка*, разработена в научната литература от проф. Св. Ставрев. Тя включва елементите: мотивация, потенциал, идентичност, власт, управление, активност, резултативност, ефективност. Този инструмент за анализ позволява да се проследи по какъв начин всеки отделен метаболит влияе на всеки един от останалите метаболити.

социални взаимодействия, да се открояят негативните и позитивните явления в публичния мениджмънт. **Хипотезата**, която може да се формулира преди началото на изложението е, че в динамиката на „актуалното" настояще, създаването на нови и нетипични до този момент структури е не само необходимо, но и неизбежно.

Фокус на изследователския интерес

В настоящия текст е изложен опит да се анализира общественото функциониране и развитие, прилагайки практически един новаторски изследователски апарат. Последният е изграден на базата на субектната социална структура, онагледена чрез ***социалната снежинка*** и ***метаболитната структура (рулетка на живота),*** разработени в българската литература от проф. Светослав Ставрев.

Снежинката[4] (ранжираща субектите: индивид, организация, държава; група индивиди, група организации, група държави; гражданско общество, пазар, глобален свят) на социалните взаимовръзки ни позволява да разсъждаваме за социалните комуникации в обществената система. Всеки типов социален субект е обвързан по различни начини с всички останали социални субекти. По този начин се онагледяват взаимните задължения и отговорности, както и ефектите, които наблюдаваме в общественото функциониране, но често не можем да си обясним.

Тъй като деветте социални субекта са различни помежду си, тежестта на всеки един от тях в снежинката зависи от мястото, което заема и силата на връзките му с останалите субекти. Обратното, колкото по-слаби са наблюдаваните взаимодействия между тествания субект и останалите субекти, толкова по-нищожно е мястото му в обществената среда.

Докато Снежинката ни разкрива междусубектните връзки, то **Рулетката**[5] ни позволява да обясним вътрешносубектните зависимости между отделните компоненти на структурирания по типов начин социален метаболизъм.

Рулетката позволява да се проследи по какъв начин всеки отделен метаболит (мотивация, потенциал, идентичност, власт, управление, активност, резултативност, ефективност) влияе на всеки от останалите метаболити.

Този модел рационализира социалната тъкан чрез опознаването на динамиката в движещите сили, изложени в него.

Посредством използването на двата инструмента – Снежинката и Рулетката – ще се направи опит да се опише и онагледи общественото функциониране и развитие, чрез анализ на взаимодействието между държавата (в случая, омбудсмана) с останалите социални субекти.

Тезата, която ще бъде защитена е, че дефицитите във всеки един отделен метаболит на изследвания субект оказват влияние върху взаимодействието му с останалите социални субекти, ранжирани в Снежинката на социалните взаимовръзки.

Мотивация (Mt)

Мотивацията е обект на изследване в различни обществени науки, като при всяка от тях терминът придобива определени конотации. Тук тя ще бъде разгледана като вътрешно присъщите на всеки индивидуален, групов или институционален субект потребности, интереси, ценности и норми, цели и произтичащите от тях очаквания и намерения (Ставрев и Вълков 2008: 491).

[4] По-подробно, вж. Ставрев, Св, Ал. Вълков, Основи на управлението на публичния сектор (въведения, схеми, въпроси, текстове), Изд. „Парадигма", С., 2008, стр. 11.

[5] По-подробно, вж. Св. Ставрев, Социоматричният скенер – инструмент за провокиране, насочване и концептуализиране на социални анализи, В: сп. Социология, Институт по социология при БАН, С., 2009, Година 1, Брой 1, стр. 61.

При това приближение става ясно, че институциите имат своя мотивация, от която зависят техните дейности. Или с други думи, мотивацията е вътрешният импулс, който разкрива готовността за действие на една институция.

Самият мотивационен процес, разгледан през призмата на рационалността, притежава своя собствена логическа последователност. Накратко, сегментите в мотивационната верига се обозначават така: **П – потребности**; **И – интереси**; **ЦН – ценности и норми**; **Ц – цели**; **ВР – вземане на решение за действие**; **А – социална активност**; **Q – резултати от активността**; **Уд – удовлетвореност от резултатите**.[6]

Преди да се навлезе в детайлите на мотивацията на омбудсмана е от критична важност да се направи едно пояснение.

Държавните органи не възникват сами по някакъв извънемпиричен път, а обикновено те биват конституирани по определен начин от друг държавен орган. Следователно, и създаването на институцията *омбудсман*, е резултат от активността на някой друг – в случая на Народното събрание. Това автоматично ни кара да си зададем два въпроса, свързани с описаната по-горе мотивационна верига: (1) „Израз на мотивацията на Народното събрание ли е създаването на институцията омбудсман?" и (2) „Тази мотивация израз ли е на мотивацията на държавата като цяло?". Отговорът и на двата въпроса е еднозначен: „Да, израз е на държавната мотивация, която е и мотивация на легислатурата". Впоследствие вече създаденият държавен орган, разбира се, притежава своя собствена мотивация, която от своя страна може да бъде разгледана дихотомно: (1) като мотивация на държавата, поради мястото, което заема омбудсманът в структурата на държавните органи за управление и (2) като организационна мотивация, т. е. държавният орган омбудсман, поради спецификата на омбудсмана като социоконструкт. И в двата случая обаче, изложената мотивационна верига запазва своята последователна приложимост и валидност.

Мотивация на държавата

Потребността, която стои в началото на мотивационния процес се корени в желанието да се осигури ефективна правна защита за правата и свободите на гражданите в контекста на демократичните ценности, които са споделени от българското обществото. Така **интересите** могат да бъдат разгледани като четири незадоволени потребности, чието задоволяване се търси.

В сферата на гаранциите за правата и свободите на гражданите се очертава най-голямото разминаване между нормативни решения и реалност. **Това трябва да бъде преодоляно.** Мащабите на корупцията в държавната администрация са един от най-сериозните проблеми на прехода. **Изпитва се необходимост от създаване на ефикасни механизми за нейното ограничаване, които да намират пресечна точка между усилията на гражданското общество и тези на държавата.** Недостатъчно ефективното действие на съдебната власт при осъществяването на защита на правата на гражданите. **Търси се допълнителен механизъм за защита.** Международният контекст, в който страната ни се намира, налага необходимостта от създаването на правозащитна институция по примера на държавите, част от **евроатлантическото семейство и Съвета на Европа.**

Или, ако четирите незадоволени потребности трябва да бъдат обобщени според един водещ признак, то това е необходимостта от създаване на допълнителни механизми и гаранции за защита на правата и свободите на българските граждани.

Ценностите и нормите са свързани с демократичното развитие на българското общество, което се стреми към изграждане на трайно взаимодействие със семействата от

[6] Вж. Св. Ставрев, Кризата на публичния мениджмънт (или как популизъм и корупция провалят реформите и подриват доверието в политическата демокрация), Изд. „Класика и Стил", С., 2007, стр. 161.

държави в Европейския съюз, НАТО, ООН и Съвета на Европа. Това налага и в България издигането и опазването като основни ценности на свободата на личността, правата на човека и др. под. Следователно, използването на възможните законодателни механизми за създаването на нов за българската институционална традиция държавен орган е не само възможно, но и необходимо.

След изложеното до този момент логически следва **целта**, която държавата си поставя, а именно: създаването на независим едноличен държавен орган, който да гарантира допълнителна защита на правата на гражданите.

Вземането на решение се изразява в приемането за разглеждане от Народното събрание на трите внесени законопроекта, уреждащи създаването и функционирането на омбудсман.

Активността, в случая дейността, на държавата откриваме в приетия на 8 май 2003 година Закон за омбудсмана[7] и в проведения впоследствие избор на омбудсман.

През 2010 г. изтече първият петгодишен мандат на институцията омбудсман в България. Именно този начален етап от създаването, утвърждаването и функционирането на институцията омбудсман на Република България попада във фокуса на изследователския интерес.

Приемането на Закона за омбудсмана и избирането на самия омбудсман е отговор на необходимостта от нов механизъм, който не дублира функциите на съществуващите в страната правозащитни, контролни и правоохранителни механизми, а може да действа паралелно с тях, да допълва тяхната дейност, да инициира пряко или индиректно тяхната намеса, а в определени случаи и да бъде тяхната алтернатива. Това именно може да бъде оценено като **удовлетвореност** за държавата спрямо заявените мотивационни цели.

Мотивация на омбудсмана (или организационна мотивация)

Редно е да се отбележи, че тази мотивация има инструментално значение спрямо мотивацията на обществото и държавата, създали омбудсмана. Техните действия са плод на потребността им да обслужат собствените си мотивационни потребности.

За да реализира своята дейност институцията се нуждае от редица субстанционални и интеграционни ресурси. Първите, субстанционалните, са материални, технологични, финансови и човешки, а вторите – интеграционните – организация, която да подреди самите ресурси във времето и пространството с цел тяхното ефективно функциониране. Или това са **потребностите** на омбудсмана.

В светлината на горното, **интересите** му са свързани с: (1) осигуряването на сграда за новата институция; (2) осигуряването на технологична обезпеченост на функциите и задачите; (3) наличието на финансови средства от държавния бюджет, необходими за качествено и ефективно изпълнение на функциите и задачите; (4) подборът на кадри за сформиране на администрация; (5) създаването на организация за успешно функциониране.

Ценностите и нормите на омбудсмана са детерминирани от мястото, което той заема в структурата на държавната власт. В този смисъл критерият за оценка на дейността на институцията е свързан с оправдаването на: (1) очакванията на обществото към нея, които са свързани с осигуряването на ефикасна защита на правата на гражданите и (2) мотивацията на държавата, която се изразява в удовлетворяване на обществените очаквания за защита на правата и свободите, както и преодоляване на съществуващите до този момент дефицити в правозащитната сфера.

[7] Обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г., в сила от 1.01.2004 г.

Целта, която си поставя омбудсманът, е да промени съществуващата към момента институционална и обществена нагласа към защитата на правата на гражданите, посредством реализирането на дадените му правомощия.

Вземането на решение е до известна степен предопределено от задълженията, които са възложени на институцията по закон. Омбудсманът няма правото на преценка да действа или да не действа. Неговите правомощия са единство от права и задължението да упражнява тези права във всеки случай на констатирано нарушение.

Активността на омбудсмана намира израз във взаимодействието му с другите органи на държавната власт, със структурите на гражданското общество, международното му сътрудничество и пр. с цел ресурсно подсигуряване на институцията, изграждане на административен капацитет, промяна на разбиранията в страната спрямо значимостта на защитата на правата на човека и преодоляване на всички форми на посегателство върху последните.

Резултатите от активността в мотивационен план намират изражение в изграждането и утвърждаването на една нова институция, разполагаща със значителен ресурс и осъществяваща своего рода „модерна" за досегашната държавна традиция дейност.

Удовлетвореността от тази активност може да бъде проследена в постепенното ежегодно нарастване на броя на жалбите и сигналите, подавани до омбудсмана, което показва както засилен интерес към институцията, така и все по-голямата информираност на обществото за възможностите за защита при нарушени права. Друг критерии за удовлетвореността пък на държавата е приемането на годишните доклади за дейността на институцията от страна на Народното събрание.

Потенциал (Pt)

Потенциалът на омбудсмана може да бъде разгледан двуизмерно. От една страна, той е функция на ресурсите, с които разполага, а от друга – това са законовите правомощия, които институцията има.

За разлика от останалите организации като фирми, корпорации, фондации и др., държавните органи притежават едно значително преимущество. Ако първите сами трябва да осигурят необходимите им за успешно функциониране материално-технически, финансови и пр. ресурси, то вторите правят това посредством средствата, заложени в консолидирания държавен бюджет. Разбира се, има разлики между отделните институции, които се изразяват в степента на свободата, с която разполагат при разходването на предоставения им публичен ресурс – едни от тях са първостепенни, а други второстепенни разпоредители с бюджетни средства. Но това е нюанс по-скоро към разходването, отколкото към набавянето на финанси.

Омбудсманът, бидейки част от системата на държавната власт, не прави изключение от горното принципно положение. Създаден като независим орган с конституционен мандат, той има статут на първостепенен разпоредител с бюджетни кредити. Предоставените му средства, съгласно годишните закони за държавния бюджет, според публикуваните отчети за разходи, а и одитната информация, публикувана от Сметната палата, са както следва: за 2007 година – **3 090 000 лв.**; за 2008 година – **3 552 000 лв.**; за 2009 година – **3 568 000 лв.**; за 2010 година – **2 660 000 лв.**

Както се казва: цифрите говорят сами. За да се осигури възможност информацията да бъде съпоставена с нещо, което да даде ясен ориентир, може да се посочи, че Комисията за защита от дискриминация, създадена почти паралелно с омбудсмана, която има 9-членен комисарски състав и приблизително 50 щатни служители, борави с бюджет от около 1,5 млн. лв.

Изводът се самоналага. Финансовият ресурс на омбудсмана е завиден. А това от своя страна предопределя подсигуряването на институцията с останалите ресурси – материално-технически и човешки. Тук обаче възниква въпросът: дали този финансов ресурс е наложителен с оглед на определени правомощия или представлява желано положение от останалите органи на държавната власт?

Все пак, от гледна точка на потенциала е редно да се посочи, че със Закона за държавния бюджет за 2007 година щатният състав на омбудсманската администрация е определен на 61 бройки. Последното е слабо казано смущаващо на фона на правомощията и бюджета на институцията и може да бъде определено като разточително, още повече подкрепено от факта, че липсва система за точна отчетност на действията на тези служители. Това се запазва като трайна тенденция и през следващите години. В тази връзка е важно е да се отбележи, че през 2005 и 2006 г. е зает 40 % от щатния състав. В края на 2006 г. той е попълнен на 46 %, а през 2007 г. – 49 %, като това ниво се запазва до април 2010 г., когато изтича първият конституционен мандат на омбудсмана. Тоест, цели пет години от съществуването си, институцията работи с окрупнено 50 % от определения й за необходим човешки ресурс. Самият омбудсман счита това не за недостатък, а за плюс, поради факта, че привлича към своята дейност изтъкнати специалисти и експерти в различни области, на които, разбира се, се заплаща чрез подписването на граждански договори.[8] Последните също се обезпечават от бюджета, с който разполага институцията, отделени в перо, извън фонд „работна заплата". Несъмнено тези външни консултанти, както и разработването и реализирането на проекти, представляват един вид привлечен ресурс. Само че малко алогично от финансова гледна точка изглежда да разполагаш с бюджет от 3,5 млн. лв., заетите служители в институцията да бъдат 50 % от щатното разписание, а да заплащаш на друг с мотива „квалификация". По-разумно, от позиция на управлението на човешки ресурси, би било да развиваш административния капацитет на поверените ти служители, отколкото да заплащаш за външни услуги. Което е пряко свързано с факта, че държавата по неизбежност е бюрократична.

Като ключов за функционирането на една институция следва да се разглежда ресурсът организираност. Той осигурява функционирането и възпроизводството на всички останали налични ресурси.

В края на 2005 година започва изграждането на структурата на администрацията на омбудсмана. Първоначално тя обхваща обща администрация, включваща: деловодство, финансово-счетоводно обезпечаване и информационно и международно сътрудничество и специализирана администрация, организирана в дирекциите: „Основни права и свободи", „Условия на живот" и „Обществени услуги".

През есента на 2006 година е направена реорганизация на структурата. Така обликът на администрацията придобива следния вид: дирекция „Обща канцелария", част от общата администрация и три специализирани дирекции – „Жалби и сигнали на граждани", „Сигнали и наблюдение за нарушения на правата от полицията, съдебната администрация и пенитенциарната система", „Информационна политика и международно сътрудничество".

Последната реорганизация е през 2009 година, когато фронт-офисът на омбудсмана официално е обособен в сектор „Приемна" към дирекция „Информационна политика и международно сътрудничество".

Структурните характеристики, изложени дотук, обаче, не дават ясна представа за тъканта на омбудсманската администрация като функционалност на човешкия ресурс, с който институцията разполага. Удачно в този контекст е да се уточни, че ръководният състав на омбудсмана включва: омбудсман, заместник-омбудсман, главен секретар и един-

[8] Според чл. 13 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, омбудсманът има право на това.

единствен директор на дирекция. Изумителен е последният факт – четири дирекции и един директор. Това може да бъде обяснено само с дейността на институцията като новоизграждаща се. В противен случай буди сериозни подозрения от гледна точка на организационния дизайн.

Не може в анализа на потенциала на омбудсмана да бъдат „подминати" компетенциите на последния. Общото им свеждане до разговорното и популярно „защита на правата на хората" ерозира същинския потенциал на институцията. Всъщност тя има доста широки и сериозни от конституционноправна и административноправна гледна точка правомощия.

На първо място, разглеждането на индивидуални жалби и сигнали, доближава омбудсмана до ежедневната симптоматика на проблемите на държавната власт. **Второ**, той има право да се самосезира по проблеми със значителен обществен отзвук, което се изразява в извършването на проверки по собствена инициатива, както и огласяването на правозащитни становища. **Трето**, правото за сезиране на Конституционния съд, даването на становища по предвидени законопроекти и участието в тълкуването на противоречива съдебна практика де факто, а и де юре представляват въздействие върху нормативната уредба в страната. На втори план, обаче, тези две правомощия биха могли да се тълкуват и като широко отворена врата за скрит лобизъм, а и за корупция. **Четвърто**, възможностите за привличане на външни за институцията експерти и специалисти, формирането на консултативни съвети и провеждането на широки обществени форуми, поставят омбудсмана в реалната ситуация да бъде изразител на общественото мнение, превръщайки се в институционален механизъм за граждански контрол върху органите на властта. Стига, разбира се, да е публично известно по какви въпроси институцията търси експертиза и по какъв начин си намира подходящите външни експерти/ консултанти.

Идентичност (It)

Идентичността на даден социален субект (индивид, организация, държава...) е следствие от силата и начина, по който му влияят неговите мотивация и потенциал.

Така по отношение на омбудсмана може да се каже, че той е част от държавната система, но е вън от йерархията на държавните органи. Това обстоятелство му позволява да **упражнява независим граждански контрол върху органите на централната и местната власт**.

Според дадения му мандат, омбудсманът се застъпва с предвидените в Закона за омбудсмана средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните или общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги (чл. 2 от Закона за омбудсмана).

За да реализира това свое предназначение, институцията се подпомага от заместник-омбудсман и администрация, ръководена от главен секретар, като дейността й се финансира от държавния бюджет и/ или други публични източници. Омбудсманът е първостепенен разпоредител с бюджетни кредити, като цялата му дейност е публична, което осигурява **бюджетна независимост**.

С цел постигането на гаранции за успешното реализиране на дейността на омбудсмана, законодателят изрично е задължил държавните и общински органи, юридическите лица и гражданите да предоставят информация и оказват съдействие във връзка с действията на институцията. **Това практически й осигурява общодостъпност до публична информация**.

В рамките на своите правомощия, този правозащитен орган разглежда индивидуални жалби и сигнали на граждани; отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи; посредничи

между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им; може да отправя предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията за нарушения на правата и свободите.

Освен това, омбудсманът има право да сезира Конституционния съд, ако прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или обявяване на противоконституционност на закон. Също така може да изразява публично мнения и становища, включително в средствата за масово осведомяване.

По закон институцията на омбудсмана изготвя годишни доклади за дейността си, в които излага информация за постъпилите жалби и сигнали, направените предложения и препоръки, оценка на ефективността на действащото законодателство в областта на правата на човека и основните свободи.

Докладите са публични и се представят ежегодно на вниманието на Народното събрание. Те се подлагат на **парламентарно и политическо одобрение**. От гледна точка на парламентарната демокрация този акт е изключително важен за представата, която се изгражда по отношение функционирането на публичната администрация в страната. Посредством докладите на омбудсмана, народните представители могат да вземат предвид отразените проблемни аспекти и тенденции и ако имат необходимата политическа воля – да предприемат действия за тяхното отстраняване и/ или ограничаване (което впрочем е и смисълът на това омбудсманът да представя годишни доклади и да има право на изслушване в парламента). **С тези си действия, омбудсманът се явява своеобразен коректив на органите на държавната власт**.

Финални щрихи към идентичността на институцията привнася фактът, който е и изричен законов императив, че омбудсман трябва да е човек, който притежава „високи морални качества". Последното идва да покаже, че широките законови правомощия, които обаче не са съчетани с реална административно-разпоредителна власт, могат да бъдат успешно реализирани само посредством **авторитета и общественото влияние на оглавяващия този държавен орган**. Точно този нюанс към властта на омбудсмана е разгледан в следващия раздел, където самата власт е определена по-скоро като *препоръчителна*, отколкото като реална изпълнителна или някаква друга.

Власт (Pwt)

За класическата представа на гражданите относно държавната власт представлява предизвикателство да се разбере властта, с която разполага омбудсманът като държавна институция. Според значението и мястото на националните държави през последните два-три века, държавната власт се е свързвала изключително със задължителността на волята, осъществявана чрез определени функции и компетенции. С оглед на последното властта се търси само там, където дейността на държавните органи има проявления, засягащи обективната действителност. Усложняването на държавната организация, обаче, заедно с развитието на гражданското общество и стремежа към увеличаване на гаранциите за правата на човека, водят до създаване на нов тип институции, чиито функции не се вписват в традиционните представи за властта. Властта на подобен тип органи може да бъде класифицирана по-скоро като **препоръчителна власт** (вж. Стоилов 2001: 175). Точно в този смисъл най-яркият пример за препоръчителна власт е институцията на омбудсмана, който реализира своите правомощия посредством изразяването на становища и отправянето на препоръки към други държавни органи. Също така, възможността към него да функционират различни консултативни съвети е израз на съчетаването на държавно с обществено, което поражда нов тип смесено представителство на интереси.

Предоставянето на подобен нов вид власт на определен държавен орган гарантира възможността му да изразява воля по въпроси от голям обществен интерес, като тази воля

обикновено е насочена към предизвикване на правновалидни действия от компетентните държавни органи.

В по-тесен план може да се каже, че властта на омбудсмана, определена като препоръчителна, се отнася до неговите действия като държавен орган, чието предназначение и компетенции в повечето случаи се свеждат до изразяване на становища и отправяне на препоръки до останалите държавни органи по определен кръг въпроси. Становищата, препоръките и предложенията на българския омбудсман по-скоро представляват **форма на официално произнасяне по определени въпроси**. Те са проява на власт, но тази власт не е решаваща. На базата на тези предложения, препоръки и др. съответните държавни органи, в чиито правомощия е решаването на конкретния проблем, станал обект на вниманието на омбудсмана, следва да предприемат действия за неговото решаване.

Вземане на решение, или свободата на избор (Dmt)

Преди да бъде разгледан проблемът с вземането на решение (решения) от страна на омбудсмана като еманация на неговата власт, следва да се направят две уточнения.

Първо, създаването на институцията омбудсман е следствие от свободния избор на Народното събрание. Следователно решение, взето по силата на правата и задълженията на парламента да реализира обществената свобода, делегирана му конституционно и чрез избори.

Второ, омбудсманът сам по себе си представлява едноличен държавен орган с обща компетентност и конституционен мандат. Тази негова най-основна характеристика води след себе си „свобода в рамки". Или казано по друг начин, омбудсманът има законово регламентирани правомощия, които са единство от права и задължение да упражнява тези права. Оттук следва, че той няма право на избор дали да осъществява определената му като институционален субект дейност, а само кои от правомощията си да реализира приоритетно, в каква степен и с каква сила.

След внесените пояснения следва да се уточни, че всички управленски действия, а и бездействия, са следствие от вземането (или невземането) на едни или други решения. За класификация на взетите решения от страна на омбудсмана ще бъде частично използвана една от вече въведените в литературата систематизации.[9]

Управленските решения биват: (1) **Програмиращи**, чрез тях се определят целите и вариантите, избрани за реализация на целта; (2) **Организиращи**, с които се композира системата от ресурси, необходими за привеждане в изпълнение на програмиращите решения и с които се задвижват привлечените ресурси; (3) **Регулиращи**, които биват репрограмиращи, копрограмиращи или организиращи и (4) **Контрол**, който подхранва вземането на решения с информация за съществуването на проблеми, предполагащи отново вземането на решения за тяхното преодоляване.

От гледна точка на ситуациите, които възникват пред управляващата система, управленските решения биха могли да бъдат: (1) **Рутинни**, при повтарящи се, добре изучени ситуации, за които вече има натрупан опит и изработени в практиката стереотипи; (2) **Нестандартни** решения, когато задачата, която предстои да се реши е възникнала неочаквано и не е възможно прилагането на познати техники; (3) **Научно обосновани**, подготвени и избрани с приложението на създаден от теорията инструментариум; (4) **Индивидуални**, които се вземат самостоятелно от един ръководител.

Основните свойства, които разкриват качеството на решението са: (1) **Рационалност**; (2) **Своевременност**; (3) **Съгласуваност**; (4) **Правомощност**. Рационалността и своевременността нямат нужда от доуточняване от гледна точка на

[9] Вж. Св. Ставрев, Основи на управлението (второ преработено издание), С., 1999, стр. 58.

обективния смисъл на понятията. Под съгласуваност следва да се разбира съвместимостта на взетото решение с другите решения, вземани в организацията. Тя има своя пространствен и темпорален аспект. Правомощността намира израз във факта, че ако решението не е взето от този, който има правото да го направи, то не е решение, а само мнение, становище, намерение и пр.

Съгласно конституционния мандат на омбудсмана, той е призван да се застъпва за правата на гражданите, когато те са нарушени или само застрашени от посегателство от органите на властта и доставчиците на обществени услуги. В изпълнение на този изричен императив, институцията взема решение да реализира своите правомощия посредством: работа по индивидуални жалби и сигнали; самосезирания; въздействие върху законодателството и законодателния процес; взаимодействие с други държавни органи, представители на гражданското общество и международни партньорски организации. Това управленско решение е обусловено не само от правомощията на институцията, а и от състоянието на човешките права в страната. Изборът на точно тези пътища за реализиране на компетенциите си, омбудсманът прави с оглед отчитането на условията на средата, в която институцията е създадена, следва да се утвърди и да придобие обществен профил.

Така например, работата по жалби и сигнали на граждани от една страна е залегнала в Закона за омбудсмана, от друга – ангажира пряко експертния потенциал на институцията, за който той е нает, а от трета – изгражда двустранна връзка между гражданите и омбудсмана. Последното лесно съдейства за налагане на институцията, защото практиката по подаване на жалби, петиции, сигнали и др. е добре позната и вече известна на обществеността. В друг план, обаче, това позволява на омбудсмана да стигне до ежедневните проблеми на гражданите с органите на властта, като по този начин добие необходимата му представа за състоянието на човешките права и начина, по който те биват третирани от държавата.

Самосезиранията позволяват на омбудсмана да се наложи в обществото чрез демонстриране на запознатост с особено наболелите проблеми на хората. Това може да се случи както по негово индивидуално решение, така и след анализ на постъпващите оплаквания.

Въздействието върху законодателството утвърждава омбудсмана като субект сред останалите държавни органи. Когато той упражнява своите правомощия да сезира Конституционния съд, да участва в обсъждането на законопроекти в Народното събрание и да иска тълкувателни решения при противоречива съдебна практика по силата на Закона за съдебната власт[10], институцията повишава както своя институционален, но така също и обществен авторитет.

Взаимодействието между омбудсмана и представители на неправителствения сектор, а също така и международното му сътрудничество с други правозащитни организации, способстват да се повиши капацитетът на самата институция. В условията на една новоизграждаща се държавна структура, придобиването на нов опит и познания, които вече са натрупани от други организации, несъмнено е ценно и полезно. Да не говорим, че в България международните правозащитни стандарти винаги са били подценявани, недобре познавани и често пренебрегвани.

Прилагайки горепосочената класификация на управленските решение, може да се каже, че решенията, взети от омбудсмана недвусмислено са индивидуални, поради едноличното ръководство на институцията. Всички те са и научно обосновани с оглед административната й компетентност. Ако в самото начало при изграждането на държавния орган *омбудсман* може да се говори за вземане на нестандартни решения, относно

[10] Обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., изм., бр. 69 от 5.08.2008 г., изм. и доп., бр. 109 от 23.12.2008 г., доп., бр. 25 от 3.04.2009 г., в сила от 3.04.2009 г., изм. и доп., бр. 33 от 30.04.2009 г., бр. 42 от 5.06.2009 г., изм., бр. 102 от 22.12.2009 г., в сила от 22.12.2009 г., изм. и доп., бр. 103 от 29.12.2009 г., в сила от 29.12.2009 г.

изграждането на капацитет и справянето с някои налични трудности, то впоследствие всички решения са стандартни и лежат на вече изградена в процеса на функциониране рутина.

Всички взети от омбудсмана решения носят белезите на програмиране, организиране, регулиране и контрол. Те са рационални дотолкова, доколкото параметрите за тяхното вземане са зададени както по закон, така и от гледна точка на ресурсната обезпеченост. Могат да бъдат определени и като своевременни и съгласувани помежду си – всички те преследват еднаква цел, детерминираща съществуването на институцията. От гледна точка на правомощността, държавният характер на изследвания обект не позволява това свойство да бъде поставено под съмнение.

Активност (At)

Активността на омбудсмана представлява дейността по реализиране на неговите правомощия, но и не само! Уточнението се прави, защото освен изрично указаните институционални права и задължения, в процеса на реализиране на последните възниква активност, свързана с взаимодействие на омбудсмана с гражданското общество, държавата и различни международни субекти. Освен това, извън конкретната дейност, която този държавен орган извършва, той има възможност например да: определи свои приоритети; издава информационни материали; инициира широки обществени дискусии и форуми; привлича експерти; създава консултативни съвети и пр. Затова проява на изследователско късогледство би било да се сведе активността на омбудсмана само до рамките на нормативната предопределеност.

В този план, активността на омбудсмана идва като следствие от вземането на решение. След направения анализ на дейността на институцията, посредством използването на методите на наблюдението и документалния анализ, би могла да се предложи следната систематизация на активността:

1. *Разглеждане на индивидуални жалби и сигнали на граждани;*
2. *Самосезиране: проверки по собствена инициатива и огласяване на правозащитни становища;*
3. *Въздействие върху нормативната уредба;*
4. *Информационна дейност;*
5. *Международно сътрудничество: членство в правозащитни организации и двустранно сътрудничество.*

Тези пет аспекта от своя страна пораждат:

6. В*заимодействие с гражданите;*
7. *Взаимодействие с гражданското общество (структурите на неправителствения сектор);*
8. *Взаимодействие с пазара (различни стопански субекти);*
9. *Взаимодействие с други държавни органи;*
10. *Взаимодействие с международни организации.*

Резултатите от активността на омбудсмана и тяхната оценка ще бъдат разгледани в същата последователност, следвайки 10-е аспекта, изброени в настоящия раздел.

Резултати от активността (Qt)

Резултатите от активността идват като логично следствие от дейността на институцията на омбудсмана на Република България. Представени по-долу, те са във вид по-скоро на емпирична информация, която да даде една ясна представа за обхвата от дейности и инициативи, реализирани от омбудсмана през неговия първи 5-годишен мандат.

1. Разглеждане на индивидуални жалби и сигнали на граждани

Постъпилите жалби и сигнали: към 25 март 2006 година **1 102 бр.**; към 31 декември 2006 година **2 516 бр.**; към 31 декември 2007 година **3 367 бр.**; към 31 декември 2008 година **2 405 бр.**; към 31 декември 2009 година **2 686 бр**.; към 31 декември 2010 година **3 687 бр**.

2. Самосезиране: проверки по собствена инициатива и огласяване на правозащитни становища

Становищата за 2005 година са **2 бр.**; за 2006 година са **5 бр.**; за 2007 година са **3 бр.**; за 2008 година са **3 бр.**; за 2009 година са **6 бр.**; за 2010 година са **7 бр.**

3. Въздействие върху нормативната уредба

Исканията до Конституционния съд за 2006 година са **3 бр.**; за 2007 година са **2 бр.**; за 2008 година е **1 бр.**; за 2009 година са **4 бр.**; за 2010 година е **1 бр.** Законодателно предложение от омбудсмана има само през 2006 година. Участието на омбудсмана в тълкувателната дейност на съдилищата през 2009 година е едно – по искане на омбудсмана, а през 2009 година омбудсманът е предоставил **две становища** по други образувани тълкувания.

4. Информационна дейност

В този аспект от дейността на омбудсмана попадат издадените от него наръчници и други информационни материали, които засягат правата на гражданите. Както следва по хронологичен ред, техният брой е: 2005 година – 1; 2007 година – 2; 2008 година – 4; 2009 година – 5; 2010 година – 2.

5. Международно сътрудничество: членство в правозащитни организации и двустранно сътрудничество

Омбудсманът на Република България членува в редица международни организации: Европейския институт на омбудсманите, Международния институт на омбудсманите, Международната асоциация на омбудсманите и медиаторите франкофони. Освен това институцията осъществява сътрудничество в рамките на Съвета на Европа, Европейския съюз, Европейската мрежа на омбудсманите за деца (ENOC), Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и ООН. Установяват се двустранни връзки с омбудсманите на Гърция, Великобритания, Холандия, Унгария, Армения и др. Особено важно е изпълнението на съвместен проект с националния омбудсман на Холандия, който е финансиран от Министерството на външните работи на Холандия в рамките на програма MATRA.

6. Взаимодействие с гражданите

Взаимодействието между омбудсмана и гражданите намира най-пряк израз в процеса по постъпване на жалби и сигнали в институцията, предприемането на проверки по конкретните жалби и обратната връзка с гражданите, осъществявана посредством получаваните от тях писмени отговори и становища на омбудсмана.

Като косвена форма на взаимодействие може да се определи огласяването на определени правозащитни становища и позиции по поставени от гражданите проблеми или наболели обществени проблеми от широк граждански интерес.

7. Взаимодействие с гражданското общество (структурите на неправителствения сектор)

Тук се включват дейности като: създадения обществен съвет за взаимодействие с национално представените работодателски организации; сътрудничество с граждански организации и изтъкнати експерти; взаимодействие с пациентски и потребителски организации; взаимодействие с представители на млекопроизводителите в България по отношение на проблемите в сектора на млекопроизводството и млекопреработването и др.

8. Взаимодействие с пазара (различни стопански субекти)

Основните пазарни субекти, с които омбудсманът осъществява взаимодействие, посредством своята дейност, са трите мобилни оператора – M-TEL, VIVACOM и GLOBUL, както и електроразпределителните дружества – ЧЕЗ България, Е.ОН и ЕВН. Освен тях в групата на представителите на търговските дружества, които попадат във вниманието на омбудсмана са топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение, а също така и ВиК дружествата. Това взаимодействие е обусловено от защитата на потребителските права на гражданите, които най-често се нарушават от търговските дружества, упражняващи реален монопол на пазара на стоки и услуги.

9. Взаимодействие с други държавни органи

Подписани са редица протоколи и споразумения за сътрудничество с: министъра на правосъдието; Комисията за борба с корупцията при 40-то Народно събрание; Министерството на земеделието и горите, Комисията за защита от дискриминация; Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси; Сметната палата; Конфедерацията на независимите синдикати в България и общо 44 общини. Омбудсманът е включен за участие и в Комисията за противодействие и превенция на корупцията при Министерски съвет.

10. Взаимодействие с международни организации

Българският омбудсман е пълноправен член на: Международния институт на омбудсманите; Мрежата на европейските омбудсмани; Асоциацията на омбудсманите и медиаторите на Франкофонията; Европейския институт на омбудсманите; Мрежата на националните структури за правата на човека към Съвета на Европа.

Оценка на дейността, или ефективност (Et)

Ефективността представлява окачествена резултативност. Тя преценява значимостта на постигнатите резултати от активността, в случая – дейността, от позициите на предварително избрана гледна точка или еталон за сравнение. В използваната методология са възприети две такива гледни точки: (1) потенциала на субекта на активността, или това е съотношението между резултат и потенциал и (2) мотивацията на съответния субект и в частност неговите цели – в този случай ефективността отразява степента на съответствие между фактически резултати и желания (намерения).

И в двата случая ефективността е рационалната основа на удовлетвореността, която изпитват субектите на социалната активност. Мотивационният еквивалент на ефективността е удовлетвореността. От нея започва актуализацията и адаптацията на мотивацията за последващ дейностен цикъл.[11]

Или, казано по друг начин, тук ще се съпоставят резултатите от дейността на омбудсмана с тяхната мотивация и предварително дефинирани цели. Освен това, ще бъде

[11] Вж. Св. Ставрев, Методология за социални описания и анализи (за социография и социоаналитика), В: сп. Социологически проблеми, С., 2002, бр. 1-2.

направена и съпоставка между постигнатите резултати с оглед на потенциала. Това позволява откроването на проблемните акценти в дейността, нуждаещи се от промяна.

Важни са и критериите. А щом става въпрос за държавата, или за която и да било публична организация, тях ще сведем до: **резултативност** – Постигане на целите; **икономичност** – Разходи по постигане на целите; **социална удовлетвореност** – Задоволство от постигане на целите.

Важно е уточнението, че социалната удовлетвореност тук ще се измерва както с оценката на обществото и отделния гражданин, така и с мнението на международните партньори на страната ни по отношение на нейното функциониране. Последното се налага като необходимост поради европейския и атлантически контекст на международно членство на България.

РЕЗУЛТАТИВНОСТ И ИКОНОМИЧНОСТ

1. Омбудсманът и правата на гражданите

В редица свои актове омбудсманът изразява мнението си, че в демократичните общества не управлението прекроява обществото, а обратното – обществото е това, което моделира управлението. Ако има доказателства, че определени сфери от управлението не са добре организирани, важно е да се открият причините и да се извлекат уроците. Административните структури и органи трябва да се учат от недоволството и жалбите на хората и да се стремят да възстановят общественото доверие в управлението, което те упражняват. [12]

В тази връзка омбудсманът се стреми да защитава обществото от проявите на лоша администрация. Той провежда различни политики, за да защити и утвърди правото на гражданите на добро управление. Конкретните дейности на омбудсмана се простират в различни направления, като:

а) Правата на детето

От вътрешноинституционално гледище омбудсманът развива своя административен и експертен капацитет в тази специфична област. Наред с проверките по конкретни индивидуални жалби предприема и редица изпреварващи стъпки за превенция след срещи с представители на гражданския сектор и на органите на местна власт.

Утвърден подход в институцията при проверките по жалби, свързани с деца, е осъществяване на личен контакт с жалбоподателите и срещи, при които проблемът им се обсъжда комплексно. На гражданите се предоставя консултация за правата им и за правата на децата, както и за възможните начини за разрешаване на възникналия проблем. Дори и в случаите, в които жалбите са извън правомощията на омбудсмана и се отнасят до гражданскоправни спорове се извършват проверки на всички действия, предприети за закрила на детето. Важно е да се отбележи, че омбудсманът не взема страна в спора на родителите, а се ръководи от защитата на най-добрия интерес на детето.

Прякото и непосредствено взаимодействие с представители на отговорните институции е важна част от механизма за постигане на положителен резултат. Много често се използва посредничеството за подобряване на отношението между гражданите и институциите. За защита на правата на децата, институцията на омбудсмана си взаимодейства ефикасно и с неправителствения сектор.

[12] Между свободата и подчинението. Правото на добро управление и добра администрация, Омбудсман на Република България, С., 2007.

б) Правата на потребителите на обществени услуги

Въз основа на жалбите и сигналите, които се представят на вниманието на омбудсмана се налага изводът, че все още не са преодолени стари стереотипи и лоша инерция както в отношението на държавните органи, които пряко контролират или регулират дейността на тези дружества, така и в отношението на самите дружества към потребителите на техните услуги. Не е преодоляно пренебрежението към отделния човек и неоправданото чувство за всепозволеност, породено от монополното положение, което имат някои от доставчиците на обществени услуги. Всичко това води до сериозно обществено напрежение и остро недоволство.

В помощ на потребителите през 2010 г. омбудсманът издава Наръчник на потребителя, с който се цели да се защитят правата на потребителите, като на последните се осигури достъпна и ясна информация.

Вярно е, че в България са създадени законови механизми и органи за контрол, но това не е достатъчно за гарантиране на правата на потребителите, които често не се съблюдават в необходимата степен или направо се нарушават. Омбудсманът смята, че действащото законодателство не позволява прилагането на съобразени с реалностите гъвкави механизми за постигане на справедливост и гарантиране на правото на избор при ползване на съответната услуга, но укрепването на мерките за защита на потребителите изисква не толкова и не само законодателни промени, колкото по-добро прилагане на действащото законодателство.

в) Правата на пациентите

В своята дейност омбудсманът подчертава, че правата на пациента не са в зависимост от вида на здравната система, а още по-малко от размера на здравноосигурителната вноска. Затова е необходимо да се промени управлението в сферата на здравеопазването и да се осъзнае, че здравната система се прави заради пациентите и техните права, а не заради удобството на самите лекари или на администрацията.

За да допринесе към преодоляването на актуалните проблеми и с цел да популяризира правата на гражданите като пациенти, омбудсманът изготвя и разпространява специализиран наръчник, в който в синтезиран вид са представени правилата и процедурите, по които гражданите могат да търсят медицинска помощ и здравно обслужване. Освен това, омбудсманът инициира пълният текст на Европейската харта за правата на пациента да бъде поставен на видно за хората място във всяка голяма болница.

Като част от дейността на институцията във връзка с утвърждаването и защитата на правата на пациентите на 30 март 2010 година е подписаното Споразумение за съвместна дейност и сътрудничество с национално представителните граждански организации за защита правата на пациентите.

г) Правата на хората в затворените институции

Омбудсманът на България има траен ангажимент и осъществява независим контрол върху затворените институции. На базата на извършените проверки по конкретни жалби и по собствена инициатива, омбудсманът е обособил два по-важни въпроса, на които поставя особен акцент: (1) условия в затворите и местата за задържане и (2) нарушение на човешки права в психиатрични болници и домове за възрастни хора с психични увреждания.

д) Правата на имигрантите и лицата без гражданство

Основните проблеми, които стоят на вниманието на омбудсмана в тази сфера са свързани с: (1) незаконно пребиваващи чужди граждани; (2) лица без гражданство; (3) тромава административна процедура за разглеждане на молбите за придобиване и възстановяване на българско гражданство.

Анализът на омбудсмана показва, че проблемите са свързани най-вече с невъзможността редица документи по гражданско състояние да бъдат издавани по административен ред. В този контекст той препоръчва на административните органи да изведат ясно случаите, в които даден въпрос може да се реши единствено по съдебен ред и да информират по подходящ начин гражданите как следва да процедират при невъзможност за решаване на проблема им по административен път.

2. Проблемни акценти

По отношение на ***правата на децата*** може да се направи констатация, че омбудсманът не прави необходимото, за да спази препоръките на Комитета по правата на детето към ООН. Институцията не е предприела инициатива за образуване на независимо звено в нея, което да е отговорно за съблюдаване спазването на правата на децата в съответствие с Конвенцията за закрила на детето. Въпреки че омбудсманът полага усилия за решаване на някои проблеми, свързани със защитата на правата на децата, като пример за това е проблемът с международното осиновяване и дискусиите, които се провеждат в институцията, инициативите, свързани със защита правата на децата, са крайно недостатъчни.

Република България не е член на Европейската мрежа на омбудсманите за деца. Страната би могла да бъде такъв, след като заяви желание за членство. При положена инициатива на омбудсмана и създаване на независима структура в институцията, която да е отговорна за работата по правата на децата, Република България би могла да бъде равноправен член в Европейската мрежа, в която към момента членуват 30 държави. Липсата на такава инициатива поставя страната ни в позиция, която дава повод за основателно осъждане на Република България за липсата на достатъчно мерки за закрила правата на децата.

Омбудсманът следва също така да осигури по-добра административна съгласуваност между различните органи, работещи по правата на децата. Това е основен негов дълг, тъй като България бива системно обвинявана за недостатъчно ефективно функциониращата административна комуникация на органите, работещи със случаите на деца.

Въпреки положените усилия на омбудсмана за зачитане на ***правата на лишение от свобода***, действителните условия на живот на тази група не са се подобрили чувствително. За промяна в условия за живот в местата за лишаване от свобода са необходими допълнителни действия от страна на омбудсмана с цел спазване на международните стандарти. Нужна е повторна проверка на вече посетените затвори с цел мониторинг на прилагане на отправените при първата проверка препоръки. Тази идея е заложена в плана за посещението на местата за лишаване от свобода още преди реализацията на първата му част. **До настоящия момент не е изпълнена**. С това не е изпълнено и необходимото за гарантирането на правата на лишените от свобода.

3. Омбудсманът и местната власт

Поради своята близост с хората, местните власти са в най-добрата, но и в най-отговорната позиция да гарантират спазването на правата, да анализират ситуацията при най-наболелите проблеми, както и да предприемат адекватни действия за решаването им.

Почти всички измерения на местните политики са пряко или косвено свързани с човешките права. За да гарантира спазването им, местната власт трябва добре да познава и зачита в своето институционално ежедневие правата, гарантирани от Конституцията и от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), както и от международните и европейски правозащитни стандарти. Обикновено обаче, редица общински политики и особено социалните услуги, не се разглеждат като материя, пряко засягаща правата на човека.

Поради това омбудсманът обръща съществено внимание в своята работа на наблюдението на действията на местните власти и на състоянието на правата и свободите на гражданите в общностите, където те живеят. Така той обособява следните основни области от местното самоуправление, в които рискът от нарушаване на правата на човека е повишен:

а) Социални услуги

Социалните услуги са специфична група от публичните услуги, които се предоставят от общините. Те имат основополагащо значение за състоянието на човешките права, за преодоляване на социалната изолация, в която са изпаднали определени групи от населението, и оказват пряко влияние върху качеството на живот. Тази възможност се създаде с процеса на децентрализацията на социалните услуги, който има за цел да създаде органична връзка между интересите и потребностите на местната общност и управленските приоритети и политики на общината в сферата на социалната политика. Понастоящем на общините са възложени нови отговорности, които ги определят като основен фактор за развитието и управлението на социалните услуги. Това е възможност, но и голяма отговорност, която завари българските общини, в известен смисъл, неподготвени. По тази причина, омбудсманът внимателно следи как общините планират и предлагат социални услуги и как допринасят за интеграцията на уязвимите групи във всички области – заетост, образование, премахване на дискриминацията, здравеопазване, жилища. Оценките на омбудсмана в тази област се базират на два основни принципа. *Първо*, социалното включване на уязвимите групи налага местните власти да познават добре проблемите и потребностите на хората, които носят различия сред местното население, да отворят управлението си към гражданите и гражданските структури, да работят в партньорство и да търсят диалог с тях. *Второ*, водещо при социалните услуги трябва да бъде предоставянето им на гражданите най-близо до естествената среда на последните, при отчитане на индивидуалните потребности на хората и семействата и то по начин, който да запазва човешкото достойнство.

б) Нарушаване на религиозните свободи на гражданите от страна на органи на местната власт

Случаите на нарушаване на религиозните свободи от страна на държавни и общински органи, които са представени на вниманието на институцията, се оценяват от омбудсмана като тревожен симптом за неразбиране от страна на някои отделни администрации на принципни и законови положения, гарантиращи свободното изповядване на религиозните убеждения на гражданите.

в) Незачитане на основни човешки права при принудителното извеждане на роми от единствените им жилища

Известно е, че жилищната ситуация на ромите в България е тежка, а в последните години и продължава да се влошава. По данни от Сравнителния доклад за жилищните условия на ромите на Агенцията за основните права на Европейския съюз от март 2009 година: „по-голямата част от жилищата на ромите са изградени без съответните

строителни разрешения, в нарушение на строителните изисквания и извън устройствените граници на селищата". Една значителна част от ромското население е изправено пред ситуация, в която е заплашена от принудително извеждане от домовете им поради незаконното им изграждане.

Като има предвид това, омбудсманът привлича вниманието на местните власти, че подобни действия не могат да се оправдават само с градоустройствени правила и формални юридически доводи, защото засягат пряко императивни европейски стандарти за правата на човека, валидни за подобни принудителни извеждания на хора от единствените им жилища.

г) Дискриминация при опазване на обществения ред

Повод за обособяването на тази рискова област е постъпването на жалби, свързани с разпоредбата на чл. 14 от Наредбата за обществения ред, приета от Общинския съвет в Пазарджик. Жалбоподателите твърдят, че текстът на нормата ограничава основни човешки права, прокламирани както в международните актове, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила в страната, така и в Конституцията на Република България. Чл. 14 гласи: „Забранява се публичното демонстриране и изразяване на сексуална и друга ориентация на обществени места".

След проверка, омбудсманът прогласява свое становище, с което очертава границите, в които общинските съвети могат да си позволят да ограничават някои основни човешки права. В този акт институцията подробно указва на общините международните и европейски стандарти, които следва да бъдат прилагани при приемането на норми, ограничаващи определен кръг защитени права.

В контекста на всички тези случаи, в които институцията е констатирала, че има проява на лоша администрация от страна на местното самоуправление, омбудсманът счита, че принципите на добро управление на общинско ниво придобиват особена важност. Още през 2006 г. той определя като фундамент на своите политики принципите на доброто управление и свързаното с тях право на всеки гражданин на добро управление и добра администрация. Това разбиране произтича от конституционната и обществена функция на омбудсмана. То има своите солидни основания и в международните актове в областта на правата на човека, които определят доброто управление като необходимо условие за зачитането на гражданските права. Усилията на омбудсмана за популяризиране на доброто управление на местно ниво като механизъм за гарантиране на правата на хората датират от 2007 година, когато е разпространен наръчникът „Прилагане на принципите на добро управление в местната власт. Препоръки към общините". През 2008 г. с помощта на финансиране от Оперативна програма „Административен капацитет" са предприети редица действия, за да бъдат подпомогнати общините при прилагане на доброто управление, като регионални срещи и дискусии, наръчник с добри практики и др. Изработен е и механизъм за мониторинг на прилагането на принципите в работата на местната власт.

4. Омбудсманът и Конституционният съд – някои интересни примери

Законът за омбудсмана (чл. 19, ал. 1, т. 7) дава на омбудсмана правомощието да уведомява органите по чл. 150 от Конституцията, за да бъде сезиран Конституционният съд, ако се прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или обявяване на противоконституционност на закон.

Доста са делата, образувани по искане на омбудсмана в Конституционния съд, както и тези, по които той е бил конституиран като страна. Подбраните примери, обаче, са съвсем умишлени. С тях се цели да се покажат както положителните, така и остро негативните примери от дейността на омбудсмана.

Първо, проблемите, свързани с топлофикация и с жилищно-спестовните влогове на гражданите стават обект на сезиране на Конституционния съд от омбудсмана, именно защото наистина са от широк обществен интерес. Те засягат най-вече функционирането на самата държава. В първия случай невъзможността да се реформират едни монополни дружества и реално да се защитят правата на гражданите като потребители, а във втория държавата, акумулирала и боравила в продължение на десетки години със средствата на своите граждани – не може, а и не иска да ги обезщети, напротив – дори е налице директно желание за национализация. **Тук омбудсманът си заслужава да се намеси, защото проблемите са сериозни и болезнени. За злощастие обаче решението на Конституционния съд в единия случай е отрицателно** (казуса „Топлофикация – София”)**, пак по воля на самата държава.**

Второ, други два примера от практиката на омбудсмана са свързани с колекциите на старинни ценности (Закона за културното наследство) и собствеността върху аптеките (Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина). Те онагледяват нещо съвсем различно. От една страна и в двата случая не се засяга цялото общество, точно обратното – малки и привилегировани групи от него. **А от друга страна, действията на омбудсмана провокират основателни съмнения за корупция и слугинаж на интереси.** Пак за злощастие, тук резултатът е положителен. И колекциите си остават у старите им собственици, и собствеността над аптеките се запазва в ръцете на икономически мощните играчи.

5. Нормативни пропуски (диагноза на държавата)

По силата на Закона за омбудсмана (чл. 19, ал. 1, т. 6) омбудсманът може да прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите на гражданите. Това правомощие е свързано с правото и дълга на институцията да изготвя и отправя позиции, становища и препоръки при наличие на нарушение на правата на широк кръг от граждани.

Един от примерите за това е свързан с изразената от омбудсмана *Позиция относно осигуряване на лекарства за лечението на деца с онкохематологични заболявания и редки болести*. Той показва как в държавата България има само шест деца, болни от специфично заболяване. И как собствената им държава, в която са родени, растат, а родителите им плащат данъци, не е способна да осигури животоспасяващи лекарства. Това е перверзно нехайство от страна на отговорните институции. Даването на гласност на проблема е похвално за омбудсмана, но отново безрезултатно.

Друг пример е *Позицията на омбудсмана на Република България относно измененията в Закона за генетично модифицираните организми*. Скандалът „ГМО” онагледява адекватната реакция на омбудсмана по отношение на обществения интерес и завихрилия се публичен дебат. Изразената от институцията позиция не е отражение на мнение „за” или „против” това, което иска да направи държавната власт, а по-скоро е насочена към отчитането на различни фактори и интереси в изработването на политики от страна на специализираните органи.

Накрая, *Становището относно искане на Иван Груйкин, д-р Стойчо Кацаров и д-р Николай Болтаджиев, подкрепено от 168 граждани за установяване на противоконституционността на разпоредби от Закона за политическите партии, касаещи държавната субсидия за партиите* е свързано с финансирането на политическите партии в България. То представлява израз на държавната воля – как се икономисват държавните финанси, как властимащите са в привилегирована позиция и как омбудсманът като част от системата на държавната власт „съвестно” следва приетата за „нормална” политика. Независимо от аргументите му в подкрепа на неговата теза!

СОЦИАЛНА УДОВЛЕСТВОРЕНОСТ

6. Омбудсманът и гражданите

По отношение на проблема, касаещ взаимоотношенията между омбудсмана и гражданите, съществуват два аспекта. Единият се отнася до популярността му и оценката на общественото мнение за неговата необходимост, полезност и ефективност. Вторият е „разпознаването" на същностните характеристики на институцията омбудсман в обществените представи.

Могат да се обособят следните основни причини, свързани с проблемните аспекти. *Първата*, по-обща причина, за недостатъчната информираност на хората за институцията на омбудсмана е свързана с факта, че в България все още не се е утвърдило активно гражданско общество. Не са напълно развити и установени механизмите за функционирането му и не са налице предпоставките и условията, обуславящи неговото реално съществуване. В този смисъл, за момента е трудно популяризирането на една институция от типа на омбудсмана, която няма властови и императивен ресурс, а е базирана предимно върху санкциониращата сила на общественото мнение. *Второ*, за популяризирането на институцията би било по-полезно и експериментирането със специализирани омбудсмани, например в здравеопазването, водоснабдяването и топлофикацията, екологията и т. н., защото в тези сфери гражданите по-добре идентифицират засегнатите си права и биха потърсили съдействието на медиатори за тяхната защита и за по-безпроблемното решаване на конфликтните ситуации. До момента практиката е с „универсални" обществени посредници и това не съдейства достатъчно за повишаване на популярността на институцията, доколкото проблемите от „общ характер" се оценяват от гражданите като такива с по-малка тежест и значимост. *Третата* причина се свързва с наименованието на институцията. Възприетата чуждица е трудна за възприемане, произнасяне и асимилирана от обществото. Освен това, налице са различия в названието на институцията на национално и на местно равнище. Това допълнително объркава хората и те трудно си представят, че до голяма степен става въпрос за еднотипни формирования. На национално ниво се използва терминът „омбудсман", а на равнище община – „обществен посредник". Когато към тези различия в названията се добавят и същностни такива, общественото мнение е трайно объркано.

Недоброто познаване на омбудсмана показва, че действията му както по разпространяване на различни информационни материали, така и в работата по индивидуални жалби и сигнали не са особено ефективни по време на първия му мандат. Този извод може да се обясни с анализа, направен на годишните доклади, които институцията публикува. Сканирайки данните от тях се вижда, че през всяка следваща година броят на подадените жалби нараства, но положителното, т. е. резултативно, решаване на случаите се запазва като трайна тенденция около 30-35 % от общия брой жалби и сигнали.

Изложеното дотук можем да си обясним по няколко начина. *Първо*, наполовина заетият експертен щат на институцията, наличието само на един директор, който отговаря за съгласувателната процедура по отговорите до жалбоподатели, липсата на въведени в институцията стандарти за работа по жалби, както и липса на стандарти за качество на дейността по принцип. *Второ*, поставянето на приоритет в дейността от страна на омбудсмана върху непопулярни теми, които не предизвикват обществения интерес или пък такива, които не следва и да го провокират, защото са функция на скрито и лобистко влияние (справка – делата пред КС). *Трето*, разходването на бюджетните средства, поверени на омбудсмана, е насочено към прекомерно харчене за наем и консумативи, плащания по граждански договори на външни консултанти и издаване на скъпоструващи информационни материали (справка – одити на Сметната палата). Това не позволява на

омбудсмана да фокусира ресурси върху квалификацията и преквалификацията на собствените си служители.

7. Международни оценки (епикриза на държавата)

Европа

Република България не е добър пример за сътрудничество с международните организации за защита правата на човека. Тази първоначална констатация може да се направи с оглед на факта, че през 2009 г. страната ни не е изпълнила решенията на Европейския съд по правата на човека. Но и не само това!

От 1993 г. България не е представяла доклад за правата на човека в Комитета по правата на човека към ООН. Скандалният факт ни приравнява до положението, в което се намират някои африкански държави. Едва в края на 2009 г. е изготвен нов доклад, който ще се разглежда в Комитета по правата на човека едва в началото или средата на 2011 г. Според правилата в ООН, които България е подписала, такива доклади трябва да се представят най-много на четири години.

Анализаторите изтъкват също така, че държавата ни категорично изостава от световните стандарти за правата на човека, защото в Наказателния кодекс все още няма изрична забрана за изтезанията, независимо че България е подписала Конвенцията за борбата с изтезанията още през 1986 г. Малтретирането от полицейски служители по време на задържане или в полицейските участъци е обичайна практика. Затворите и следствените арести остават проблеми места. Продължават да са изключително тежки условията, при които се излежават присъдите у нас. Медицинските центрове в затворите работят незаконно, защото те не фигурират никъде в новия Закон за лечебните заведения. Още по-тежко е положението в следствените арести, където всъщност престояват хора, невинни до доказване на престъплението, за което са арестувани. България изостава изключително и по отношение на реформирането на местата за малолетните и непълнолетни извършители на противообществени прояви.

Най-засегнати у нас са човешките права на уязвимите социални групи. Сред тях са хората с психични разстройства и децата, някои етнически и религиозни малцинства, жените, както и някои категории, лишени от свобода и хората, живеещи в бедност.

В Годишния доклад на Агенцията на Европейския съюз за основните права (АЕОП) за 2010 г. Република България бива критикувана основно за дискриминация и неосигуряване на зачитането на основните човешки права на малцинствените групи, на децата и на лишените от свобода.

АЕОП подчертава, че страната ни, заедно с Чехия, Словакия, Гърция, Полша и Финландия е сред водещите държави в Европейския съюз, които не осигуряват зачитането на основните права на малцинствените групи, като акцент се поставя най-вече върху ромското население. България е остро критикувана за това, че не прави необходимото за осигуряване на място за живеене на ромите, с което нарушава основното им човешко право на подслон.

След проведено изследване на степента на познаване на правата на гражданите по отношение на дискриминацията, нашата държава се нарежда на едно от последните места в класацията, като едва 21 % от населението е запознато с правата си за защита от дискриминация.

По отношение на правата на децата в Доклада се посочва, че за една година 2 083 новородени деца са изоставени в специализирани институции за отглеждане на деца, като 70 % от тях не получават посещения от родителите си след това. Посочва се, че държавата не прави необходимото за разследване на смъртни случаи и на случаи на телесни наранявания на деца, отглеждани в специализирани институции.

Комисарят по правата на човека на Съвета на Европа през 2009 г. е препоръчал на Република България да основе независим контролен орган, който да следи за спазването на правата на децата и младежите. Подчертано е, че този орган може да е самостоятелен, като например омбудсман за правата на децата, или самостоятелна структура в институция за защита на правата на човека. Това не е изпълнено.

САЩ

В последния доклад за спазването на човешките права на Държавния департамент на САЩ[13] се констатира, че много неправителствени организации критикуват омбудсмана за това, че съсредоточава вниманието си върху административни проблеми, вместо активно да се занимава със случаите на нарушаване на човешките права.

Счита се, че омбудсманът ангажира огромна част от своя капацитет в имуществени въпроси, качеството на обществените услуги и програмите за социално подпомагане. По-малко внимание се отделя на правата на гражданите в рисковите групи.

От друга страна, обаче, омбудсманът може да се възползва от правото си да се самосезира по важни обществени въпроси, каквито са: (1) Правата на децата – факт е, че омбудсманът полага значителни усилия за защита правата на децата, но тези действия не са достатъчни. Така например, омбудсманът не се е самосезирал по въпроса, свързан с просещите деца от малцинствените групи; (2) Хора с увреждания – макар че законодателството забранява дискриминацията спрямо хората с физически и умствени увреждания що се отнася до наемането на работа, образованието, достъпа до здравни грижи и предоставянето на други услуги от страна на държавата, властите не прилагат ефективно тези разпоредби на практика. Обществената дискриминация спрямо хората с увреждания продължава да съществува. Счита се, че действията, предприети от омбудсмана по тези въпроси, не са достатъчни. Налага се разработването на цялостна стратегия, целяща утвърждаване правото на добро управление на тези хора; (3) Въпросите, касаещи защита правата на национални, расови и етнически малцинства; (4) Корупция и полицейски произвол – в администрацията на омбудсмана има обособена дирекция, разглеждаща тези въпроси. Институцията на омбудсмана извършва и проверки на място. Тези действия се оценяват положително, но е необходимо разработването на системен подход при разглеждането на тези въпроси.

На базата на констатациите за държавата и тези за омбудсмана може да се направи заключението, че омбудсманът полага усилия при защита правата на гражданите, но тези усилия са фокусирани предимно върху административния аспект на проблемите, отколкото върху същността на самите права.

Заключение

С оглед на по-горе изложените данни и факти, както и на направения им анализ, основателно може да се твърди, че действително отделните вътрешносубектни зависимости между мотивация, потенциал, активност и др. на изследвания субект (омбудсмана) оказват влияние върху комуникациите му с останалите субекти в обществената система (граждани, организации, държавни органи и др.). Посредством приведените аргументи изпъкват редица съвременни положителни и негативни тенденции в развитието на държавната администрация в България през XXI век, които от своя страна рефлектират върху цялостното функциониране на държавата. Такива са новаторските подходи за изграждане на нови и нетипични за институционалната традиция структури, от една страна, и съмненията за лобистки действия, слугинаж на интереси и неефективно

[13] Доклад на Държавния департамент на САЩ за състоянието на човешките права в България за 2009 г., 11.03.2010 г.

разходване на публични ресурси, от друга. Всичко това ведно с негативни оценки за ефективността на държавата, изказани от авторитетни международни организации.

В заключение е редно да се посочи, че използваната в изследването методология за анализ доказва своята евристична сила и е пригодна към всеки един друг субект, част от системата на държавните органи. С известна увереност може да се каже, че резултатите едва ли биха били по-различни от изведените тук. Дори по-скоро биха изпъкнали доста по-негативни тенденции.

ЛИТЕРАТУРА

Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст, съст. Т. Танев и Т. Верхайен, Изд. „Гал-Ико”, С. 2000;

Енциклопедичен речник по социология, съст. Н. Тилкиджиев, Изд. „Михаил Мирчев”, С., 1997;

Кындева, Ем., Публична администрация. Четвърто преработено издание, Изд. „Сиела”, С., 2007;

Мениджмънт и комуникация в политиката, съст. Д. Канев, Фондация „Фридрих Еберт”, С., 2006;

Неновски, Н., За началото на мандата на Народното събрание, сп. Съвременно право, 2001, № 1;

Неновски, Н., За точния смисъл на термините „статус” и „статут”, В: Бюлетин на Съюза на юристите в България, 1983, № 1;

Образци на съвременното красноречие. Христоматия, съст. Ив. Мавродиева, ИК „СЕМАРШ”, С., 2010;

Публична администрация в политическа среда. Текстове, съст. А. Танева и Я. Георгиева, УИ „Св. Климент Охридски”, С., 2004;

Ставрев, Св, Ал. Вълков, Основи на управлението на публичния сектор (въведения, схеми, въпроси, текстове), Изд. „Парадигма”, С., 2008;

Ставрев, Св., Кризата на публичния мениджмънт (или как популизъм и корупция провалят реформите и подриват доверието в политическата демокрация), Изд. „Класика и Стил”, С., 2007;

Ставрев, Св., Методология за социални описания и анализи (за социография и социоаналитика), В: сп. Социологически проблеми, С., 2002, бр. 1-2;

Ставрев, Св., Основи на управлението (второ преработено издание), С., 1999;

Ставрев, Св., Социоматричният скенер – инструмент за провокиране, насочване и концептуализиране на социални анализи, В: сп. Социология, Институт по социология при БАН, С., 2009, Година 1, Брой 1;

Стоилов, Ян., Държавната власт, Изд. „Сиби”, С., 2001;

Съвременни реторически практики, съст. Ив. Мавродиева, ИК „СЕМАРШ”, С., 2010;

Торбов, Ц., Учение за държавата, Изд. „ЛИК”, С., 1995;

Тропер, М., За една юридическа теория на държавата, АИ „Проф. Марин Дринов”, С., 1998.