

THE OMBUDSMAN'S ROLE IN OVERCOMING SOCIAL CONFLICTS

MAYA KONOVA

PHD STUDENT AT
KONSTANTIN PRES LAVSKY – UNIVERSITY OF SHUMEN

BULGARIA
MAYATA1973@ABV.BG

ABSTRACT: IN A DEMOCRATIC SOCIETY, CITIZENS DELEGATE RIGHTS TO CERTAIN BODIES CARRYING OUT POWER IN THE PUBLIC INTEREST. ONE OF THESE BODIES IS THE OMBUDSMAN. IT WAS CREATED TO PROVIDE AND DOES NOT ALLOW OR SUPPORT CONFLICT RESOLUTION OF ANY KIND. BE A BUFFER IN THE RELATIONSHIP BETWEEN CITIZENS AND THE GOVERNMENT IN ITS VARIOUS MANIFESTATIONS - MUNICIPAL, STATE, UTILITY COMPANIES WITH MONOPOLISTIC CHARACTER. OMBUDSMAN OF THE REPUBLIC OF BULGARIA WAS ESTABLISHED AS AN INDEPENDENT BODY BY LAW, WHICH SHALL ENTER INTO FORCE ON 1 JANUARY 2004. IT IS PART OF THE STATE MACHINE, BUT IS OUTSIDE THE HIERARCHY OF STATE AUTHORITIES. STATISTICS SHOW THAT SINCE THE ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTION IN 2005 TO THE END OF 2014 A TOTAL OF 110,384 PEOPLE SOUGHT HELP FROM HIM. 39,918 ARE COMPLAINTS. 29,602 PEOPLE VISITED THE OMBUDSMAN'S OFFICE. 40,864 PEOPLE RECEIVED ADVICE AND CONSULTATION BY PHONE OR ELECTRONICALLY. BUT MOST IMPORTANTLY, WHAT IS ACHIEVED BY ITS ACTIVITY CONSISTS IN THE FOLLOWING: SUPPORT THE DEEPENING OF DEMOCRATIC PROCESSES IN THE COUNTRY; INCORPORATES THE VALUES OF DEMOCRACY; AUTHORITARIAN LIMITED CONFINES OF INSTITUTIONS ZTSA EXPENSE OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS.

KEY WORDS: OMBUDSMAN, ARBITRATOR, CONSTITUTION, SOCIAL CONFLICTS, COMPLAINTS, COMPLAINANTS, INSTITUTIONS, DEMOCRATIC VALUES

Според Р. Дарендорф [2]. конфликтът е източникът на прогреса към цивилизацията и към световно гражданско общество. Той изтъква, че цялото обществено-историческо развитие става чрез социалните конфликти и те следва да се приемат и управляват в интерес към обществото. Начинът е чрез институционализирането им, дейността на специални институции за тяхното регулиране и насочване към консенсус.

Конфликтологията предлага основната цел да е превръщането на конфликта в конструктивен и институционализирането му. Върху потушаването му въздействат на първо място държавата, но и много други структури на гражданското общество – партии, синдикати, комитети, медиатори.

Институционализирането на конфликтите се свързва с въвеждането на демократични правила за осъществяване на интересите на ощетените и нарастващо ограничаване на насилствените методи за налагане на господстващите чрез плурализация на интересите. Според Б. Георгиева социалната мрежа на институции, които да подпомагат разрешаването на конфликта, трябва още и още да се разширява. Тя отбелязва и една особеност, пряко следствие от централизираната власт. Фактът, че ролята на държавата при решаването на социални конфликти е твърде голяма, а много често – държавата не е обикновен арбитър, а страна в тях, което затруднява

разрешаването им. „Насоката е ориентирана към посредническа и помирителна дейност в търсене на консенсус и национално съгласие“, пише Б. Георгиева [1, с. 23].

В демократичното общество гражданите делегират права към определени органи, които осъществяват властта в интерес на обществото. Този механизъм предполага участие на определен кръг от лица и постепенно гражданите остават извън тези структури на управление и разполагат с минимум възможност за участие и въздействие при вземането на решения. В резултат на това администрацията често губи своята прозрачност, откритост и най-вече способност за комуникация с гражданите, които са я облекли във власт. Тези процеси пораждат или се съпътстват от ниска ефективност на управленските решения и лошо качество на административните услуги. Същевременно до високите етажи на административната пирамида достига малко и недостоверна информация за реалното състояние на отделните ѝ структури, което пък намалява възможността за ефективни действия в рамките на закона.

Затова се търсят модели за преодоляване на тези явления чрез разширяване на достъпа да управлението на по-широк кръг от лица и въвеждане на нови, нестандартни механизми за контрол върху администрацията. Един от тези механизми е омбудсманът.

Тази институция, е създадена, за да предвижда и не допуска или за да подпомага разрешаването на конфликти от всякакъв вид. Да бъде буфер в отношенията между гражданите и властта в различните ѝ проявления – общинска, държавна, на комунални дружества с монополен характер. Омбудсманът е призван да подготви почвата за компромис, старее се да изготви механизъм за постигане на съгласие и извоюване на справедливост. Омбудсманът е създаден, за да предава исканията на гражданското общество към държавата, да осигурява доверието между управляващи и граждани, да гарантира, че всяка проява на нехайна или некомпетентна администрация ще бъдат забелязвани и премахвани.

Омбудсманът на Република България е създаден като независим орган със закон, който влиза в сила на 1 януари 2004 г. Той е част от държавната машина, но е извън йерархията на държавните органи. През месец май 2005 г. Народното събрание избира първия обществен защитник на България. Това че е избран от парламента, не означава, че е негов орган. Не е подчинен и на законодателната, изпълнителната или местните органи на властта, върху които упражнява граждански контрол.

С промените в Конституцията през 2006 г. независимостта на омбудсмана е гарантирана още по-отчетливо, защото ѝ се дава право да сезира Конституционния съд. Това означава, че институцията вече е отговорна не само да разглежда и работи по индивидуални жалби и сигнали на граждани, а и в по-общ план да следи за състоянието на човешките права, за прилагането на правозащитните стандарти и да дава своите оценки и препоръки в тази насока.

Основната функция на омбудсмана е да осъществява наблюдение и контрол върху дейността на органите на публична власт, като предлага мерки за възстановяване на накърнени от действията на институциите права, преустановяване на нарушенията и създаване на условия за тяхното безпрепятствено осъществяване. Това е институция за осъществяване и гарантиране на човешките права, механизъм, която съхранява автономността на обществото от администрацията, създава условия тя да е открита, прозрачна и отчетна.

Омбудсманът е форма на защита правата на гражданите, появява се за пръв път в Швеция през 1713 г., а години по-късно е разпространена в повечето страни в света.

Терминът е от староскандинавското *umbothe mathr* – човек за изпълнение на поръчки, и означава „човек, който пледира за друго, представител на хората пред властта“.

В България първо намира граждански прием наименованието „обществен посредник“. Въведено е още през 1997 г. от организации от неправителствения сектор. Лансира се в София, Копривщица, Севлиево и Сапарева баня. „Неправителственият омбудсман е автентична и здравословна реакция на гражданското общество за защита на неотменимите му права и свидетелство за готовност у гражданите да участват в управлението, когато държавата не успява да изпълни предназначението си, както и когато гражданското общество е в състояние да поеме нейните функции“, пише Мария Славова в „Омбудсманът – българската перспектива“ [4, с. 11]. Според нея от омбудсмана се очаква да афишира на национално равнище готовността на държавата да служи добре на своите граждани, да издигне гражданския контрол на надведомствено равнище и да повиши доверието на гражданите към администрацията, да изведе на светло пропуски, неуредици и нарушения на установения ред на държавно управление, като по този начин се създава ефективна гаранция за прозрачността и публичността в управлението. Омбудсманът е този, който съдейства ефективно за повишаване качеството на управлението, защото от трибуната на своята независимост огласява слабостите в управлението и с предложенията си показва пътя за коригирането им. Той облекчава системата на административен контрол, защото представлява алтернатива на контрола за целесъобразност в актовете и действията на администрацията. Най-после – той възпитава у гражданите правозащитни умения със съвременни демократични средства. „Въоръжен със средствата на политическия авторитет и автономността, омбудсманът разполага с огромния арсенал за въздействието на живата връзка с проблемите на населението и алтернативните форми на граждански контрол, в това число и въздействието чрез средствата за масово осведомяване“, пише Мария Славова [4, с.16].

Силата на омбудсмана е в прозрачността и независимостта на работата му и в способността му да увлече медии. Така гражданското общество получава шанс да стане реален инструмент в управлението на държавата.

Институцията на омбудсмана е регламентирана в Конституцията на Република България през 2006 г. Член 91а гласи: „Народното събрание избира омбудсман, който се застъпва за правата и свободите на гражданите“.

Според Закона за омбудсмана омбудсманът приема и разглежда жалби и сигнали за нарушения на права и свободи от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги. Прави проверки по постъпилите жалби и сигнали, отговаря писмено на лицето, което го е сезирало в срок един месец. Омбудсманът има право да отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи и техните администрации. Основната му задача е да предпазва гражданите от лошо административно обслужване. А според определението на Европейския омбудсман, който действа на територията на Европейския съюз: „лошо администриране е налице, когато публичен орган не действа в съответствие с правилото или принципа, който е задължителен за него“. Понятието е записано в годишния доклад на Европейския омбудсман Якоб Съдерман за 1997 г. на <http://www.ombudsman.europa.eu/bg/activities/annualreport.faces/bg/3447/html.bookmark> и по-късно утвърдено от Европейския парламент.

Омбудсманът посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им. Има право да прави предложения и отправя препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите, включително предложения за промени в нормативната уредба.

Той предоставя становища на Министерския съвет и на Народното събрание по законопроекти, които се отнасят до защита правата на човека, както и за подписване и ратифициране на международни актове в областта на правата на човека. Уведомява органите на прокуратурата, когато има данни за извършено престъпление от общ характер.

Омбудсманът изпълнява и функциите на Национален превантивен механизъм по смисъла и в съответствие с Факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестокост, нечовешко или унижително отношение или наказание, приет на 18 декември 2002 г.

Омбудсманът действа и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита правата и свободите на гражданите.

Омбудсманът има право на достъп до държавните и общинските органи и техните администрации и лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, включително и да присъства при обсъждане и вземане на решения от тях. Той може да иска и получава навременна, точна и пълна информация от тях, да изразява публично мнение и становища, включително и в медиите.

В своята дейност омбудсманът е независим и се подчинява само на Конституцията, законите и ратифицираните международни договори, по които Република България е страна, като се ръководи от личната си съвест и морал. От своя страна, държавните и общинските органи и техните администрации, юридическите лица и гражданите са длъжни да предоставят информация, поверена им по служба и да оказват съдействие на омбудсмана във връзка с жалбите и сигналите до него.

Според правилника за организацията и дейността на омбудсмана той се ръководи в своята дейност от безпристрастност и независимост, утвърждаване на правовата държава и справедливост, защита на най-добрия интерес на детето, преценка по вътрешно убеждение относно спазването на изискванията за добро управление.

„*С оглед* на правомощията си българският омбудсман принадлежи към категорията либерални институции, които с „меки“ мерки участват в защита на правата на човека и гражданина“, посочва Мария Славова в „Българският омбудсман“ [3, с. 89].

За да разреши социален конфликт между гражданите и държавните и общинските органи и техните администрации и лицата, на които е възложено осъществяването на публична функция или предоставянето на обществени услуги, омбудсманът разглежда жалби и сигнали, прави проверка по тях, предприема действия по своя инициатива, когато констатира, че неговата намеса е необходима с оглед зачитането на правата и свободите. Той посредничи между тези органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им. Може да прави предложения и препоръки за зачитане на основните човешки права, за отстраняването на последиците от накръняването на определени права и свободи, за отстраняването на причините, довели до това, включително предложения за промени в нормативната уредба.

Правомощията му са ограничени и не се отнасят до дейността на Народното събрание, президента, Конституционния съд, Висшия съдебен съвет и Сметната палата,

осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието, както и въпросите, свързани с националната сигурност и външната политика.

В член 35 на Правилника за дейността на омбудсмана е описано, че по всяко време при разглеждане на жалба или сигнал той може да предложи посредничество за доброволно уреждане на случая между засегнатото лице и властта. В случай, че и двете страни приемат това, омбудсманът оказва всеотдавна помощ за преодоляване на спора. За целта той може да проведе поредица от общи или индивидуални срещи със страните в конфликта. В хода на срещите на всеки етап омбудсманът е длъжен да изслушва становищата на двете страни и да ги подпомага в процеса на преодоляване на различията с всички възможни средства, включително като им предлага начин на разрешаване на спора.

Правилникът дава възможност на омбудсмана да предприема действия по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите. Когато намери за необходимо, той изразява становища и прави препоръки и предложения за извършването или за преустановяването на извършването на определени административни действия, за възстановяване на нарушени права и свободи, за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите, за отстраняване на проявите на лошо администриране и за подобряване на работата на администрацията.

Всъщност, омбудсманът няма правораздавателна власт. Неговата власт е комуникативна. „Тази власт се консолидира върху масив от информация за дейността на администрацията, накърняваща правата и законните интереси на гражданите. Обобщенията анализ на лошата администрация в докладите и становищата на омбудсмана е не просто снимка на проблемните точки в отношенията с държавата и публичните институции, а равностойка за пътя, който е изминат и който стои пред правата държава и гражданското общество“, твърди Мария Славова [4, с.68].

Омбудсманът няма правомощия да отменя административен акт. Неговата задача е чрез силата на аргументите и справедливото обществено мнение да убеди един административен орган да поправи своята лоша администрация.

Най-важната част от дейността на омбудсмана е прилагането на метода на посредничеството. Тази функция изисква много усилия, но е ефективен път за доброволно преодоляване на спорове и дори на конфликти между гражданите и администрацията.

За ролята на националния омбудсман в решаването на социални конфликти може да се съди по публичните му отчети. От създаването на институцията през 2005 г. до края на 2014 г. общо 110 384 души са потърсили помощ от него. 39 918 са подадените жалби. 29 602 граждани са посетили приемната на омбудсмана. 40 864 души са получили съвет и консултация по телефона или по електронен път.

Например, само през 2014 г. омбудсманът е приключил 5 114 проверки по жалби и сигнали на граждани, като в 17 % от тях е установено нарушение на правата на гражданите. В 80 % от случаите омбудсманът е изразил становище и е отправил препоръка към съответния орган на държавната или местна власт или доставчик на обществена услуга за възстановяване правата на гражданите, а в 15 % чрез посредничество е постигнато преодоляване на споровете и удовлетворяване на искането на жалбоподателите. В 5 на сто от жалбите, при които е констатирано нарушение, но няма правни възможности за намеса на омбудсмана, е извършена

консултация как да бъдат защитени правата на гражданите. В 54 % от случаите проверката е приключила с предоставяне на исканата информация, с насоки и съвети.

При 255 от жалбите омбудсманът е констатирал, че няма нарушение, но има възможност за гарантиране по по-добър начин на правата на хората и е отправил препоръки за предприемане на действия за подобряване на организацията на работа на компетентните институции. В 113 от случаите пък чрез посредничество е постигнато сближаване на позиции.

За да бъде достатъчно ефективна и в унисон със заявените му намерения да защитава уязвимите групи в обществото, от 2010 г. омбудсманът стартира приемна. Всеки четвъртък той приема лично жалбоподатели. Разширява се кръгът населени места, които посещава, за да удовлетвори желанието на гражданите да се срещнат с него.

В заключение може да се обобщи следното:

Институцията на българския омбудсман, чрез решаване на социални конфликти в пряката си работа реализира и:

1. Задълбочаване на демократичните процеси.
2. Приобщава към ценностите на демокрацията.
3. Ограничава властническите предели на институциите за сметка на правата и свободите на гражданите

REFERENCES

1. **Georgieva, B., 1997:** Георгиева Б. Конфликтите в сферата на социалната политика, С., 1997
2. **Darendorf, R., 1998:** Дарендорф Р. Модерният социален конфликт. Есе за политиката и свободата, С., 1998
3. **Slavova, M., 2014:** Славова М. Българският омбудсман, С., 2014
4. **Slavova, M., 2002:** Славова М. Омбудсманът – българската перспектива, С., 2002