

ОБЩЕСТВЕНИ НАГЛАСИ КЪМ ИНСТИТУЦИИТЕ ОТ ТИПА ‘ОМБУДСМАН’

Анализ на резултатите от проведена
ФОКУС ГРУПА
с граждани и експерти от гр.СОФИЯ,
проведена по поръчка на Центъра за изследване на демокрацията
на 25. 07. 2002

I. ОСНОВНИ ЦЕЛИ И МЕТОДИКА НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Настоящата фокус група е част от изследователски проект, целящ утвърждаването на човешките права в България и в частност установяването на институцията на омбудсмана.

Основната цел на проведената фокус група бе да бъде получена достоверна информация за представите, очакванията и препоръките на изследваните лица по отношение институции от типа на омбудсмана.

По-конкретно, чрез проведената фокус група се целеше да бъдат **решени следните изследователски задачи:**

- Да се установи какви са основните проблеми, с които се сблъскват гражданите при общуването си с различните нива на администрацията;
- Да се определи кои са преобладаващите оценки на изследваните лица за нивото на обслужване от страна на администрацията;
- Да се съберат мнения и конкретен опит, показващи наличието/отсъствието на проблемни зони в комуникацията между гражданите и администрацията;
- Да се изследва степента на информираност на респондентите за институциите от типа на омбудсмана: представи за обхвата и предмета на дейност на омбудсмана, неговите основни пълномощия, принципи на действие, сфери на влияние, механизми на въздействие и взаимодействие с другите органи на публичната власт;
- Да се провери, според респондентите, до каква степен обществеността е готова за възприемане на институцията омбудсман; да се специфицират тези мнения по отношение готовността на администрацията за сътрудничество с институцията на омбудсмана;
- Да се оцени досегашния опит на работещите в пилотните общини омбудсмани. Да се очертаят основните проблеми във функционирането им, както и да се изведат главните достижения. Да се установи какви са доминиращите оценки (положителни или отрицателни) на респондентите по

отношение работата на омбудсманите. Да се съберат конкретни примери за положителен/негативни практики в това отношение;

- Да се изследват преобладаващите очаквания спрямо институцията на омбудсмана – какво би трябвало да представлява омбудсмана, как да се конституира тази институция, така че да бъде от полза на гражданите и да отговаря на своето име – да бъде посредник и защитник на правата на гражданите;

ПРОФИЛ НА УЧАСТНИЦИТЕ

Рекрутирането на участниците бе извършено в съответствие с предварително уговорената схема и критерии.

Във фокус групата взеха участие 12 души:

- Граждани, които вече са имали взаимоотношения с омбудсмани и познават тяхната дейност;
- Двама експерти, познаващи в дълбочина въпросите за конституирането и функционирането на институции от типа “омбудсман”.

№	Участник	Пол	Основно занятие
1	Б.К.	Жена	Психолог
2	Н.К.	Жена	Брокер на недвижими имоти
3	С.Ш.	Мъж	Кино и театрален режисьор
4	С.Г.	Жена	Домакия
5	И.Г.	Мъж	Безработен
6	Ц.М.	Жена	Преподавател
7	О.С.	Мъж	Театровед
8	Р.В.	Мъж	Безработен
9	А.З.	Жена	Служител в козметична компания
10	П.К.	Жена	Физик
11	Х.С.	Мъж	Експерт
12	В.Б.	Жена	Експерт

ПОЛ НА УЧАСТНИЦИТЕ

1.	Мъже	5
2.	Жени	7
3.	Общо	12

II. ОСНОВНИ ПАРАМЕТРИ НА ПРОВЕДЕНАТА ГРУПОВАТА ДИСКУСИЯ

<i>Време на провеждане</i>	25. 07. 2002
<i>Място на провеждане</i>	София
<i>Продължителност</i>	140 мин.
<i>Форма на регистриране на информацията</i>	Аудио-запис

Груповата дискусия бе модерирана от Емилия Ченгелова, модератор към Витоша Рисърч.

III. ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО НА ГРАЖДАНИТЕ С АДМИНИСТРАЦИЯТА

Една от основните задачи на настоящото изследване бе да се установят общите впечатления на респондентите от работата на общинската администрация. Това предполагаше да се даде възможност на респондентите да споделят своя опит, конкретни впечатления от работата на администрацията, удовлетвореност от качеството на предоставяните услуги. Очакванията ни бяха, че в хода на дискусиата ще бъдат открити също така наличието или отсъствието на бюрократични пречки, нивата на корупция (като пречка за нормалното общуване на администрацията с гражданите).

Резултатите от дискусиата разкриха доста богата картина от впечатления, мнения и оценки за работата на различните нива на администрация. Както би могло да се очаква, повечето от респондентите се позоваваха на своя личен опит от общуването им преди всичко с общинските и данъчните служби.

В хода на дискусиата бяха изказани мнения с различна степен на категоричност, но като цяло всички те се свеждат до изразяването на **недоволство от работата на администрацията**. Неудовлетвореността на респондентите може да бъде операционализирана в зависимост от конкретните случаи. Както показва опитът на респондентите, най-сериозните конфликти възникват в резултат на някои пропуски в работата на администрацията. Според изследваните лица, **основните фактори, пречателни за ефективната комуникация** между гражданите и администрацията, са следните:

- **Пренебрежителното отношение** на административните служители към гражданите. Респондентите споделят мнението, че вместо да бъдат обслужвани внимателно и в срок, биват третирани като натрапници. Отношението на административните служители към гражданите явно не отговаря на представите за учтиво и качествено обслужване. То може да бъде определено по-скоро като обслужване, съпроводено с безкрайно ходене по мъките, много нерви и чакане.

“90 % от случаите проблемите са с администрацията и като бюрокрация и като отношение. Получава се нещо такова, че тези, които отиват в данъчното честно и почтено да си платят данъците, се третират като обслужващ персонал”.
(мъж, преподавател)

- Разочарованието на респондентите е толкова по-силно, **колкото по-големи са били очакванията** им спрямо съответните служби. Например, един от респондентите споделя, че най-силно е бил унижен от служител, заемащ една от

“най-високите” позиции в общината. Тук логиката на респондентите е очевидна: очаква се, че заемащите висок пост лица носят отговорност за своето поведение спрямо гражданите. И ако такъв служител прояви грубо отношение, това се приема още по-дълбоко от съответния гражданин:

“Възможно най-образованият човек в тази община – архитектът, се държа най-грозно. В продължение на 4 месеца се мъчеше да си поиска нещо, но не знаеше как да си го поиска.” (жена, филолог)

Но тук трябва да се направи едно уточнение: Понякога самите граждани имат прекалено големи и нереалистични очаквания спрямо дадена административна единица. Така се стига до ситуации, когато гражданите, непознавайки дейността на отделните функционални звена, очакват от служителите много повече, отколкото позволяват техните компетенции. Това автоматично поражда недоволство и предизвиква генериране на отрицателна оценка спрямо тази административна единица. Дори и в последствие да бъде намерено решение на проблема, гражданинът си остава с огорчението и общото чувство, че не са му обърнали нужното внимание и са го размотавали.

- **Тежкият и тромав механизъм на функциониране** на административните служби. Ситуацията се комплицира допълнително от изискванията за получаване на разрешителни и лицензионни режими. Фактически, това са най-честите поводи, пораждащи конфликти и недоразумения между гражданите и общинските администрации. Хората са недоволни, тъй като получаването на всички необходими документи е дълъг и мъчителен процес. Всяко следващо забавяне или недоразумение ги прави раздразнителни и особено чувствителни (особено пък ако е свързано с вложени инвестиции или пропуснати ползи). Следващото мнение е типично в тази посока и отразява обичайната картина в случаите на получаване на разрешителни за започване на малък семеен бизнес:

“В рамките на година, година и половина се опитвах да пререгистрирам и да преустроя едно помещение от склад в книжарница. За да стартира една малка книжарница на 20 кв.м., на човек му трябва една година ходене по инстанции, пари, които не може да вземе като кредит от държавата, и спокойствие и нервите да изчаква”. (жена, филолог)

- **Сравнително големите срокове на извършване на услугата.** Обикновено факторът време е решаващ за гражданина и се приема като разтакаване и нежелание да му бъде оказана съответната услуга. Но често **пъти създаването на усещане за забавяне се получава** и от незнанието на гражданите за законните срокове, предвиждани за извършването на дадена услуга. Затова, според изследваните лица, би било добре предвидените срокове за извършване

на различните видове административни услуги да бъдат разлепвани на видни места в общината. Така ще се избегне създаването на излишни напрежения и ще се улесни комуникацията на граждани и служители;

- **Наличието на корупция.** Респондентите са убедени, че на всички нива на администрацията има корупция. В зависимост от услугата и ранга на служителя се определя и интензивността на корупционните практики, но най-често те присъстват в тези служби, които издават разрешителните и лицензионните режими, данъчните служби и специализираните служби и комисии, решаващи съдбата на спорна собственост (в това число, картотекирането за получаване на жилища).

В последно време по мнение на респондентите най-честите поводи за даване на подкупи на служителите е получаването на разрешително за строителство или узаконяване на незаконно строителство, както и отварянето на търговски обекти. Тази тенденция се засилва особено през летните месеци, когато повечето съдилища са в съдебна ваканция:

“Но има и моменти, когато отивате да искате нещо, а преди това чиновникът е бил посетен от някой друг и го е заинтересовал по някакъв начин и тогава вече не може да очаквате никаква отзивчивост от страна на съответния чиновник....Както е случаят да речем за откриване на магазинче, на търговски обекти, получаване на разрешително за строеж. Има съдебна отпусака за всички и всякакви разрешения, които са издадени по незаконен ред, не могат да се обжалват, защото не могат да стигнат до съда и месец и половина строителите могат да строят каквото може незаконно.” Сега е жътвата за тях.(мъж, юрист)

“Една от архитектките, с които съм се сблъсквал в софийските общини, на всеки един проект, на всеки магазин, тя взимаше тайно по 5 - 600 долара. Няма да кажа общината, навсякъде е така” (мъж, режисьор)

- Изказва се и мнението, че част от административните служители възприемат своите позиции като **възможности за извличане на лични облаги.**

“Основната причина е, че те служат по тия места, партийна поръка, и гледат да извлекат максимална полза докато са живи, защото после се превръщат в трупове, които харчат, доволстват и гледат да увеличат капиталите си”.(мъж, режисьор)

Респондентите подчертават, че **има един по-тесен кръг от административни услуги**, чието получаване е свързано със сравнително по-малко главоболия и

неприятни преживявания. Това са удостоверенията за наследници, получаването на лични карти, общи справки. Механизмът на тяхното издаване е добре отработен и работи относително по-добре. Затова и гражданите срещат по-малко проблеми в тези случаи:

Там трудно ще се срещне проблем с някой чиновник - той си изпълнява своите задължения, къде по-добре, къде по-лошо” (мъж, режисьор) .

➤ **Проблемът за информираността на гражданите**

Анализът на резултатите от дискусията показва, че една голяма част от проблемите в общуването между гражданите и администрацията са породени от **ниската степен на информираност на гражданите за дейността на общинските служби и другите административни единици:**

- На практика малцина се тези, които познават документално правомощията и задълженията на административните служби;
- Гражданите много трудно се ориентират в това какви са конкретните задължения на отделните служби. В резултат на това гражданите не са в състояние да намерят точния адресат на своите молби, а ако го открият – имат затруднения с формулирането на своето искане;
- Проблемът за нивото на информираност на гражданите пряко кореспондира с посочения по-горе проблем за нереалистичността на очакванията на гражданите спрямо отделните административни звена.

Но този процес изисква да бъдат положени усилия и от двете страни. Така например, според респондентите самите общински служби не правят нужното, за да информират гражданите за естеството на работа на отделните служби, в частност за предлаганите услуги. Гражданите настояват общината да направи необходимото, за да може всеки, който самостоятелно (без адвокат или свой познат!) влезе в общината, да може да се ориентира къде трябва да отиде, за да получи съответната услуга:

“На стените няма разлепени правила, никаква информация, а общината има работно време с граждани два часа на седмица. Другото, което бих предложила, е остъклени офиси - да се вижда.” (жена, филолог)

В тази връзка веднага следва да се отбележи, че много от респондентите възприемат данъчните служби като част от общинската администрация и затова отправят недоволството и критиките си директно към общините.

От анализа на споделения досегашен опит на респондентите става ясно, че процесът на комуникация между гражданите и администрацията е силно затруднен от наличието на два основни проблема:

1. От една страна, гражданите са много слабо информирани за действителните си права, както и за механизмите на функциониране на различните административни единици.
2. От друга страна, служителите в административните служби не проявяват необходимия такт и разбиране, подхождат от позицията на заемания пост и вместо да улесняват, често пъти създават допълнителни трудности при обслужването на гражданите.

Резултатът от всичко това е очевиден – на този етап е необходимо съществуването на определена институция, която по силата на своите правомощия и механизми на функциониране да служи като посредник между гражданите и административните служби. Един такъв посредник се оказва необходимият медиатор, който да прояви толерантност едновременно към интересите на всички включени в процеса на комуникиране страни.

IV. ПРЕДСТАВИ ЗА ИНСТИТУЦИИТЕ ОТ ТИПА ОМБУДСМАН

Важен момент от провеждането на дискусиата във фокус групата бе да се установи в каква степен изследваните лица са информирани за предмета и сферата на действие на омбудсмана, доколко познават основните функции, пълномощия, принципи на действие на омбудсмана; механизмите на избирането на хората, заемащи тези длъжности.

На ниво експерти задачата бе да се очертаят механизмите за установяване на институцията “омбудсман” в България; да се изведат факторите, възпрепятстващи конституирането на тази институция; както и нивото на готовност на администрацията за възприемане на институцията на омбудсмана.

В тази връзка се търсеше и становището на участниците в групата за готовността на гражданското общество да приеме установяването и функционирането на институция от типа омбудсман;

Дискусиата показва категорично, че **съществуващите представи за институцията омбудсман са неясни, фрагментарни, нестабилни**. Те са базирани преди всичко на личния опит, който всеки от респондентите е придобил по повод разрешаването на свой проблем. Така че това познание за омбудсмана носи характера на непосредствения практически опит.

Но **наличието на тези практически впечатления не е достатъчно и не дава увереност на респондентите, те не се чувстват компетентни да коментират по-задълбочено проблематиката за омбудсмана**. Запитани директно за това какво е според тях естеството на работата на омбудсмана, какви са функциите и пълномощията на омбудсмана, респондентите не могат да дадат ясен отговор. По-скоро се опитват по индуктивен път, на базата на своя опит да направят **предположения** за това какви са сферите на действие, механизмите на взаимодействие на омбудсмана с другите институции и т.н.

Анализът на резултатите от дискусиата позволява да се открият **две нива на структуриране на представите на респондентите за омбудсмана**:

А. Първото ниво касае съществуващите представи за това дали институцията омбудсман е необходима и полезна.

По този въпрос се установява **наличието на силни и еднопосочни нагласи** – респондентите са единодушно убедени, че в условията, в които живеем, **съществуването на институция от типа омбудсман е повече от необходимо**. В техните представи това трябва да бъде институция, която да защитава правата им, да гарантира спазването на основните им свободи и да им помага активно в случаите,

когато е необходимо да се предприемат действия за възстановяването на нарушени техни права.

Изказванията на респондентите в тази посока са повече от красноречиви. Те визират различни аспекти от процеса на комуникиране на гражданите и администрацията и по същество са насочени към поддържане на идеята за бързото конституиране и въвеждане на омбудсмана като елемент от публичния живот на българското общество:

- От омбудсмана се очаква да бъде **гарант за спазването на демократичните права** на гражданите. Дори и единствената му успешна функция да бъде ефективното противопоставяне на бюрократичната система, това пак би било повече от достатъчно:

“Но във всички случаи Омбудсман е необходима институция. Тя ще бъде някакъв гарант за демократически права и противопоставяне на бюрократизма... Приспиващата роля на досегашната бюрокрация може да се пресече чрез Омбудсман и да се облагороди за това да се спази процедурата и да се види защо тези хора ги бавят и ги препращат” (мъж, театровед)

- Тази институция ще запълни **огромната липса от информация по въпроси**, третиращи правата на гражданите и взаимоотношенията им с административните институции:

“И в този смисъл, според мен, е много необходимо на местно ниво да има такива обществени посредници. Още повече, че в България информацията е, бих казала, на клюкарско ниво, и от страна на медиите за това, за което трябва да бъдем информирани, не сме...” (мъж, преподавател).

- Съществуването на омбудсман се привлича от респондентите като спасение от “безкрайното ходене по мъките”, в **търсенето на точния административен служител, който да извърши услугата**. С други думи, омбудсманът ще бъде възприеман от гражданите като авторитетна инстанция, която ще ги упъти за намирането на най-краткия път към решението на съответния проблем:

“Това препращане може би ще се избегне с помощта на Омбудсман, защото той знае правилата, познава общината по-добре от всеки друг гражданин и ще може да каже дали това, което карат гражданина да върши – да ходи от служба на служба, дали е редно или не, дали се изисква при решаване на проблема или това е само да се отпрати гражданина...” (жена, физик)

- Част от респондентите се надяват, че **при конституирането на омбудсмана ще бъдат отчетени досегашния опит на другите страни**, имащи традиции в това

отношение, и ще бъдат привнесени най-добрите постижения на тази институция. Така ще се гарантира създаването на модерна, съвременна институция, съобразена с реалностите в нашето общество:

“Необходима е такава институция /Омбудсман/, но ...ние сме вече в 21 век, следователно една такава полезна институция трябва да отговаря по своите качества, по своята организация, по своята целесъобразност на изискванията на един нов век.” (мъж, режисьор)

Б. Второто ниво на представите на респондентите може да бъде отнесено до самата същност на омбудсмана като институция – предмет и сфера на действие, принципи и механизми на функциониране, правомощия.

Тук нещата стоят малко по-различно.

Единствено присъстващите двама експерти са запознати със същността на институцията омбудсман и могат без какъвто и да е проблем да се ориентират в тази проблематика.

Останалите респонденти, макар и да са имали известни взаимоотношения с омбудсмани, трудно могат да теоретизират по тези въпроси. Нещо повече. **Респондентите настояха да им бъдат направени специални пояснения** и едва когато се почувстваха по-добре информирани за това “как стоят нещата по закон”, направиха своите коментари. В този смисъл техните разсъждения са по-скоро една последваща реакция на получените в хода на дискусиата разяснения от страна на модератора на фокус групата и присъстващите двама експерти.

Основните въпроси и разсъждения на респондентите бяха в посока изясняване на следните основни моменти:

- **Основните функции на омбудсмана:** На респондентите бе пояснено, че основната функция на омбудсмана е да наблюдава, контролира дейността на администрацията. В случай на подадена до омбудсмана жалба, той провежда свое самостоятелно разследване. Коментарите на респондентите бяха в посока ясно записване на функциите на омбудсмана, а също и определяне на лимитите, в които се простират неговите правомощия. Настоява се омбудсманът да получи колкото е възможно по-широки пълномощия, така че има реална възможност за въздействие в случаите на нарушаване на правата на гражданите.
- **Въпросът за това кой ще финансира омбудсмана:** Ключов момент според респондентите е как ще се финансира институцията омбудсман.

“Кой има интерес от такава институция? Държавният апарат няма да субсидира това нещо.” (мъж, безработен)

В този смисъл респондентите настояха въпроса за финансирането на омбудсмана да бъде много прецизно решен от предстоящия закон за омбудсмана, като се помни, че от начина на финансиране на тази институция зависи нейната зависимост по отношение на държавната администрация, респективно възможностите ѝ за реални действия в полза на гражданите:

“След като се приеме Закона ще си има самостоятелен бюджет на националния Омбудсман и този Омбудсман ще разпределя бюджета на местните нива, защото няма логика ако плаща общината. Ако тя му плаща, тя ще му диктува какво да прави. Затова и ние толкова години се борим, за да се направи този закон. Защото по другите държави конституционно си е установено това нещо, но в България не може да се променя конституцията и затова трябва да се направи Закон.” (мъж, юрист)

Респондентите дори предлагат ако е необходимо да се помисли за форма на финансиране на омбудсмана от фонд, набран официално от всички граждани. Това би могло да гарантира по-голямата независимост на една такава институция:

“Ще го субсидира обществото по 1 лв., ще съберем на семейство месечно и ще го субсидира обществото.” (мъж, режисьор)

➤ **Правомощията на омбудсмана и по-специално, неговите взаимоотношения с административните органи.** В този смисъл особено внимание се обърна на това какъв ще бъде **режимът на достъп на омбудсмана до информация.** Според респондентите, това ще бъде следващият важен момент за ефективната работа на една такава институция. Ако омбудсманът има гарантирано правото на достъп до цялата информация, необходима за разясняване на случаите, това ще бъде действителна предпоставка за неговото функциониране в полза на гражданите. В противен случай не може да се очаква да бъде свършена каквато и да е работа:

“Тези функции не са ми ясни, как става контрола. Аз, до колкото се сблъсках с това, установих, че те могат да насочат всеки един обрънал се към тях как може да се защити, какви права има в ситуацията, но не знаех, че от тяхно име могат да изискват някакви документи или някаква информация.” (жена, строителен инженер)

“Бях решила да отида до кмета, но тогава получих информация за Обществения посредник – така го наричаме в Младост, отидох при него, разказах случая. Тя ми

каза, че нямам работа с кмета, тъй като тези данъчни по общините нямат нищо общо с Общините. Това е нещо, което убедена съм не знаят поне 95 % от хората и смятат, че Данъчните са към общините и съответно обвиняват кмета и Общината за това, което става там.” (мъж, преподавател)

- **Въпросите за това кой може да предлага конкретни личности за национален омбудсман и съответно за местни обществени посредници и от кого да се избират тези лица** предизвика една от най-оживените дискусии. Като подчертаха огромната значимост на институцията омбудсман, респондентите посочиха колко е важно тези позиции да бъдат заемани от хора с висок морал, изявена гражданска позиция и доказан професионализъм.

По въпроса за това как точно да става изборът на омбудсмана мненията на участниците в групата се разделиха:

Прозвучаха единични мнения омбудсманът да се избира пряко от избирателите. Това би могло да стане, като законът за изборите се допълни и плюс общинските съветници бъде обозначена и длъжността на народния пълномощник. Това би следвало да бъде **широко известна личност, която се познава добре от широката общественост. Това ще направи възможно да се гласува по съвест за една такава личност.**

“Трябва да бъде избран от народа, защото НС ще избере човек от мнозинството. А когато народът се емне да избира свой главен пълномощник, ако има очи, уши и съвест този народ, той ще избере най-подходящия, по възможност непартиен човек, човек, когото хората познават като една голяма съвест..... не да е избран от НС централният, главният пълномощник на нацията, защото ще бъде партиен с цвят и ще изпълнява поръчения.” (мъж, режисьор)

“Преди всичко в закона и в този модел трябва да се казва и така трябва да бъде – Пълномощникът, аз го наричам така, защото посредник е пасивна позиция, представител на народа, този човек трябва да бъде избран от народа, не назначаван както е досега, защото е назначаван от партийните центри, отначало червените, ако тогава го имаше, сега сините, или жълтите, а всички народни пълномощници или пълномощнички.” (мъж, режисьор)

На тези аргументи **останалите участници във фокус групата** отговориха със свои контра-позиции, като подчертаха невъзможността да се открие и предложи такава личност, която едновременно да удовлетвори предлагания спектър от изисквания за популярност, доказан професионализъм и нужните качества. Защитена бе идеята, че вероятно е по-добре да се остане на сегашното предложение, съгласно което

националният омбудсман е целесъобразно да се избира от Народното събрание, а местните обществени защитници – от общинските съвети.

- Според респондентите, в Закона за обществените защитници непременно трябва да фигурира член за **реда и случаите**, в които един обществен защитник следва да **бъде отзован**. Това се възприема като необходима мярка за гарантиране съвестната работа на лицата, заемащи тези длъжности, като в същото време ги лишава от усещането за незаменимост и ненаказаност.

Както би могло да се очаква, сред респондентите **не липсват и песимисти по отношение възможността да се създаде ефективно действаща институция от типа омбудсман**. Техният горчив опит от работата на бюрократичната машина, както и впечатленията им от цялостната ситуация в страната, ги правят скептично настроени спрямо една такава идея. Самите те биха желали и приветстват създаването на омбудсман, но не вярват, че такъв човек може да се справи с проблемите, които ще му бъдат вменени да решава:

“Аз много бих искала да пипна такъв човек в община “Възраждане”. Иначе трудно ще повярвам, че го има. И ако го видя ще го гледам много внимателно, за да видя как той би се справил с нещата, които ежедневно се случват.”(жена, психолог)

Според тези респонденти, особено трудно ще бъде за омбудсмана да реагира в случаите, в които са замесени високопоставени длъжностни лица от администрацията. Тогава неговите действия ще бъдат предварително обречени на неуспех:

*“В този смисъл Омбудсман не може да помогне, защото на среща му стои не някакъв случаен чиновник, а заинтересован чиновник и то заинтересован от противната страна. Тук дори с чиновникът не може да се справи неговият висшестоящ орган, министерство ли ще бъде или друго. Този чиновник застава с нокти и зъби, той е получил своето, вече не е обективен: търси под дърво и камък да намери нещо - за справедливост няма смисъл да се говори. Той е вече заинтересован човек. Тук Омбудсмана, когато **няма закон за него** и неговите функции не са легитимни, когато той не е висшестоящ орган по отношение на този чиновник, трудно може да направи нещо.”*(мъж, юрист)

В хода на дискусиата за институцията омбудсман възникнаха горещи спорове по въпроса за това **дали лицето, заемащо позицията “Омбудсман, може да бъде политически пристрастно или не:**

- Част от респондентите настояха да се постави специално изискване предлагания за омбудсман **да не бъде партийно пристрастен**, защото така няма да може да бъде с “отворени очи и съвест”
- На другия полюс застанаха респондентите, според които **политическите пристрастия са въпрос на личностен избор и не бива да бъдат поставяни като условие пред евентуалния кандидат за омбудсман**. По-същественото в случая е кандидатът да притежава високо ниво на професионализъм, доказан обществен авторитет и потенциал за решаване на проблеми:

“Няма да се съглася с това. Няма такова нещо на запад. Това, че един човек симпатизира или изповядва някаква идея, не означава, че това пречи на неговите личностни качества.... Това е абсурдно, какво значи безпартиен, има ли в България някой, който да не симпатизира на дадена партия.” (мъж, преподавател)

- Дискусията показва, че част от респондентите поставят знак за **равенство между член на политическа партия и политическа пристрастност**. Тъй като отъждествяват тези две неща, за тях е трудно да решат въпроса за това какви изисквания да бъдат поставени към кандидатите за обществени защитници. Затова те пренасят акцента върху другите качества на тези кандидати:

“Нашето общество е страшно политизирано и хора, които да са безпристрастни, няма според мен. Затова това искане ми се струва нереално. Аз си представям Омбудсман като човек, който е запознат по-добре от всеки друг гражданин със Законите, с правилниците.” (жена, физик)

В хода на фокус групата участниците доразвиха и обогатиха своите първоначални представи за институцията от типа на омбудсмана. Любопитно бе да се наблюдава как тръгвайки от разпокъсаните, малко неясни представи за омбудсмана респондентите се стараят да изчистят нещата най-напред за себе си, а след това насочват усилията си към извеждането на възможни предложения за това как законово да се разпише тази материя. При всички случаи тази дискусия бе полезна и за самите респонденти, тъй като им послужи като отключващ фактор за систематизиране на натрупания от тях опит в тази посока.

V. ОЦЕНКА ЗА ДЕЙНОСТТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОТ ТИПА ОМБУДСМАН:

Целта на тази част от дискусията бе да се установи какъв е досегашния опит; По-конкретно, ставаше дума за това да се изследва степента на удовлетвореност на респондентите от дейността на омбудсмана; основни проблеми при функционирането на тази институция; главни постижения; Съответствие между представите на респондентите за начина, по който би трябвало да функционира институцията “омбудсман”, и реалните действия на този тип институции.

Резултатите от дискусията показват, че **всички респонденти без изключение са много доволни от начина, по който са били обслужени от омбудсмана в пилотните общини.** Практически всички участници в групата са имали някакъв конфликт с общинските служби, предизвикан или от забавяне решаването на конкретен проблем или от нарушаване правата на гражданите. След като са потърсили помощ от омбудсманите, им е било оказано компетентно съдействие. Това е довело до конкретни действия от страна на общината, която е оказала съответната търсена помощ от страна на гражданите.

Респондентите привеждат редица примери, с които показват каква конкретна помощ им е била оказана от страна на омбудсмана.

- Благодарение на усилията на омбудсмана жена е **решила жилищния си проблем.** Чакала е цели десет години за получаването на жилище и когато накрая ѝ е било дадено такова, собствеността се оказала спорна. Омбудсманът ѝ помогнал да защити правата си и да получи решение в своя полза:

“Аз специално съм доволна. Точно с общината, близо 2 години с жилищен проблем, докато излезна 10 години в списъците, пари ми искаха, какво ли не, след което ми дадоха едно жилище, което обаче се оказа спорно. С детето ме мъкнаха по районни, като престъпници, и лично общественият посредник много ми помогна. Може и година да продължи, но много ми помогна. (жена, домакиня)

- Омбудсманът е **оказал съдействие на гражданка, която е желала да бъде картотекирана, за да получи жилище от общината.** Никой от общинските служители обаче не ѝ е дал предварителни разяснения за това към кого трябва да се обърне, какво точно трябва да направи. Гражданката не е знаела как да постъпи тъй като не са ѝ били дадени елементарни обяснения - съзнателно са “пропуснали” да ѝ обяснят разликите между различните категории, поставяйки я по този начин в неизгодна позиция.

“Моят проблем беше свързан с достъп до информация, по-точно с община “Младост”. Исках да се картотекирам, но си прехвърлям картотеката и трябва един куп документи, няма да ви казвам за унижението, което всички тук споделиха от страна на служителите. На някои се обяснява, дават им се телефони, а ако отиде някой, който не е препоръчан от никой на него нищо не се обяснява и казват “Отивайте и когато станете готови елате”.... И тогава случайно в “Софиянец”, приложение на “Труд” чета за Омбудсмана – Антоанета Цонева. Отидох при нея, възхитена съм. Това са млади хора.... веднага почват да търсят, намират това което е...”. (жена, строителен инженер)

Конкретната помощ, която е получила от екипа на споменатия омбудсман, е, че подробно са ѝ били разяснени какъв е законния ред за действие в подобни случаи. Казано ѝ към кого трябва да се обърне, какво точно трябва да попита, какви биха могли да бъдат претенциите. В резултат на това гражданката е получила решение на своя проблем.

- Друг положителен пример за решен случай от омбудсмана на към община Младост (Кулекова) е **по повод невъзможността на гражданката да получи обезщетение** от общината за това, че е била принудена за своя сметка да направи **частичен ремонт на покрива на панелния блок**, в който живее.

“Отидох в Общината да потърся съдействие и там има някаква техническа служба, която констатира, че наистина трябва да се направи ремонт. Те обаче, въпреки че бяха добронамерени към мене, ми обясниха, че имам право да искам да ми се поправи покрива, но никой след това не плати вноската, нито пък те изпратиха навреме тази констатация, предписание.” (жена, физик)

За омбудсмана тази жена е научила случайно, от реклама по радиото. Решила да използва тази възможност, тъй като не е имала друга алтернатива:

“Тогава аз се обърнах към г-жа Кулекова, събрах всички документи по случая Тя успя да издейства съдействието на Общината за свикване на такова събрание с много усилия и дойде на това събрание заедно с представител на общината. И сега аз имам документ, че имам право на такова обезщетение, въпреки че не съм го получила. Но това е, което тя можеше да направи.... Във всеки случай аз съм много доволна от отношението на г-жа Кулекова.” (жена, физик)

- Омбудсманът е помогнал на гражданите от община Младост-2 да решат свой **наболял проблем**, свързан със светлинното регулиране на опасно кръстовище, водещо до чести катастрофи. Макар и да изглежда тривиален, този проблем е бил от сериозно значение за жителите на тази община, тъй като е криел ежедневни рискове от нещастни случаи. По този повод гражданите са получавали многократни уверения за бързи действия от страна на общината, но всичко е

оставало само на думи. Едва след намесата на омбудсмана, проблемът е бил решен:

“Пример за светофар в Младост-2: След дълго ходене, пак с помощта на г-жа Кулекова, на мен лично ми обеща кметът Софийски да стане този светофар. Колко години минаха от местните избори и едва сега общината взе решение на две от най-опасните места в София, включително това, което аз предложих, да се постави светофар. Така че, в края на краищата, има голяма полза за хората...Тя действително е помогнала страшно много, направи невероятни усилия и помогна като истинска посредничка между народа и бюрократичната институция наречена община.(мъж, режисьор)

Приведените примери ясно говорят, че натрупаният опит в рамките на пилотните проекти се оценява от респондентите като изключително успешен и полезен за гражданското общество.

Това дава сериозно преимущество и допълнителна обществена тежест на по-нататъшните усилия в посока законово конституиране на институция от типа на омбудсмана както на централно, така и на местно равнище.

VI. ОСНОВНИ ОЧАКВАНИЯ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ ОТ ТИПА “ОМБУДСМАН”

Очаквания, изисквания, препоръки

Независимо как точно ще се нарича (обществен защитник, народен адвокат, обществен посредник и т.н.), очакванията към тази институция са тя да защитава правата на гражданите. По-конкретно, от омбудсмана се очаква той да бъде посредник и да улесни ефективната комуникация на гражданите и администрацията, като при това гарантира ненакърняване правата на гражданите.

По-конкретно, респондентите формулират следните базисни очаквания, изисквания и препоръки към дейността на омбудсмана:

- **Да бъде посредник за създаването на точни и ясни процедурни правила, установяващи отношенията между общинските служби и гражданите:**

“Омбудсманът може да бъде посредник и в такъв смисъл да съдейства за създаване на точни вътрешни правилници. И въз основа на тези правилници Омбудсманът може да уточни, да каже, когато не е спазено това и това правило, се отменя автоматично един незаконосъобразен административен акт.” (мъж, юрист)

- **Да облекчава взаимоотношенията на гражданите с различните институции.** Звучи парадоксално, но съществуват случаи, при които гражданинът не може да получи разрешение на проблема си, защото или няма достъп до нужната информация, или не го допускат до конкретно решение, защото той няма юридически правото да бъде там. Сиреч, не може да се меси в неща, които са от компетенцията на институциите. И именно тук се вижда ролята на омбудсмана, той би могъл в качеството си на посредник да “срещне” интересите на участващите в спора страни, да помогне на гражданите да получат компетентен отговор. Най-вече от омбудсмана се очаква да заема активно страната на гражданина, т.е. действително да бъде народен защитник.

“...там има хора, които 12 години не могат да си влезнат в жилищата, те не са страна по делото, нямат информация. Когато отиват да поискат информация от общината, им казват :”Вие не сте страна”, отиват в Градския съд :”Вие не сте страна”. Където и да отидат гражданите, които всъщност са си вложили парите, нямат информация, защото не са страна... Значи всичките тези хора, около 3 000 семейства нямат достъп до тази информация, дори и да искат и ето тук за мен е ролята на Омбудсмана..” (жена, строителен инженер)

- **Да помага на гражданите, като им дава разяснения за съществуващите в общинските и данъчните служби правила и процедури**

“Но той не може да решава конкретни проблеми, конкретния проблем вече си го решава всеки сам като се обърне към съответните общински власти с молби, той може да му покаже пътя и вече оттам нататък в съда, и там е въпрос на съвестта на съдебните власти..” (мъж, юрист)

“Най-вече, неговата основна функция на Омбудсман е да упъти гражданите, да им обясни правата, задълженията, какво може да се поиска от администрацията.” (мъж, юрист)

- **Повечето граждани не знаят какъв е начинът за действие и как да потърсят правата си в случай, че имат някакво искане към общината.** Нещо повече. Голяма част от тях дори не умеят да напишат молба (съгласно сега приетия ред гражданинът пише молба в свободен текст; няма формуляри за всички отделни случаи). И тъй като българинът все още не ползва компетентните услуги на адвокати (къде поради липса на традиция, къде и по финансови причини), често става жертва на бюрократичния механизъм.

“Една полезна дейност ще бъде тази на Омбудсмана, защото повечето граждани не знаят своите права.” (мъж, юрист)

“...това е нещо много интересно като проблем, което се подценява в България. Много пъти гражданите като влезнат в Общината не знаят как да си поискат това, което им се полага по закон. Те си знаят правата, но не знаят как да си оформят молбата, какво да напишат в нея. Например в Районната администрация във връзка с реституцията се издават едни удостоверения, свързани с това дали има застроена или незастроена площ. Тъй като гражданинът не знае точно какво удостоверение да поиска да му се издаде на него или не му се издава удостоверение или му се издава друго удостоверение.(мъж, юрист)

- **Да бъде коректив на проявите на недобросъвестност и незаинтересованост от страна на общината или други административни органи.**

“Според мен Омбудсманът може да бъде коректив спрямо желанието и непремерените ходове на администрацията да не правят т.нар. “отписки”, което значи: хем ти пише, хем нищо не ти казва по същество, и казва:”Ето отговорихме в срок”.(мъж, театровед)

- След като установи наличието на пропуски и съзнателни “дупки” в даден закон, **омбудсманът да може да иницира законодателни промени** – да даде свои препоръки, като се базира на опита си с гражданите, на конкретните житейски казуси, които подсказват необходимостта от съответна промяна в съществуващите вече закони.

- Значима част от очакванията на изследваните лица са свързани с възможностите на тази институция **да изисква от общината получаването на достоверна информация**, която да служи като доказателство пред съдебните органи при решаването на спорове между общински служби и граждани. Според респондентите, омбудсманът следва да съдейства на гражданина в тези случаи, когато има съмнение, че от общината ще бъдат представени реални, достоверни сведения по конкретния случай. Респондентите са наясно, че омбудсманът не би могъл да има особени правомощия по отношение на съдебната власт. Но техните очаквания са, че поне би могъл да гарантира справедливото протичане на едни процес, например да не бъдат укривани документи от съдебната власт, което в последствие би могло да се окаже критично за крайното решение на случая.:

“Дори да стигне нещо до съда от Общинската администрация се подава някаква документация, тази документация може да се скрие. Това е много просто. Отива в съда, съда я разглежда, знаете те са не само независими, но и много безотговорни в своите решения, така че те могат да защитят каквото си пожелаят в зависимост от това как ще бъдат мотивирани от съответната страна.” (мъж, юрист)

- **За силата на омбудсмана:** според респондентите, колкото повече правомощия има омбудсманът, толкова повече ще бъдат противниците му, респективно пречките за неговото ефективно функциониране. Тези възможни възпрепятстващи фактори би следвало да се обмислят и да се предвидят още при създаването на Закона за общественния защитник. Така предварително ще се парират възможностите за спъване дейността на омбудсмана. Според респондентите, основните спънки омбудсманът може да очаква преди всичко от самата администрация (включително от най-високите “етажи”). Така че това е основната посока, в която би следвало да се насочат усилията по разясняване въвеждането на тази институция.

“Виждам, че всички стигаме до правомощията. Всичко зависи от това какви противници евентуално ще има, значи и от правомощията, колкото са по-големи те толкова повече противници ще има..(жена, строителен инженер)

“Ако той /Омбудсмаът/ е силен, със силна позиция и може да променя нещо, разбира се, че ще има противници. Но ако той не прави нищо, ако от него нищо не зависи, изисква там едни писма и на края на годината, както каза колегата, прави един доклад, никой няма да му обръща внимани. Това е толкова логично”. (жена, юрист)

- **Партийната принадлежност на кандидата за омбудсман:** Този въпрос бе поставян многократно от различните участници в групата. В крайна сметка, бе формирана категоричната препоръка да се наблегне на личността на омбудсмана, на неговата съвест, морал, активна гражданска позиция и авторитет:

Да оставим партиите на мира, за мен е много по-важна личността на този човек. Независимо от коя партия е, много лесно е да се види до момента какво е правил този човек. (жена, психолог)

- Омбудсманът би могъл да бъде **човек с различна професия** – адвокат, артист, обикновен човек, занаятчия, инженер. Това не е толкова съществено. По-важното според респондентите е това да бъде човек с доказан обществен авторитет, защото тази длъжност предполага наличието на огромен потенциал и кредит от доверие. От своя страна, той би могъл да има консултанти-юристи, така ще бъде гарантирана компетентността на тази институция. Но самият омбудсман би трябвало по-скоро да е като **народен трибун, да е справедлив, мъдър, авторитетен човек:**

“Въпросът е да бъде обществен авторитет, личност която познава целия народ,, да бъде професор, академик или нещо такова, някой на който думата му да тежи, това е целта, а иначе всеки може да посочи... (жена, юрист)

“Точно така, с гражданска позиция. Да познава наредбите на администрацията, за да може да прецени, когато към него се обърне някой дали са основателни исканията на този човек, дали той може да ги защити. Освен това трябва да бъде човек добронамерен, такива хора много трудно се намират. (жена, физик)

- Според респондентите, за успеха на омбудсмана в България ще бъде от съществено значение **провеждането на широка разяснителна работа**, така че обществото да бъде добре информирано (“от първа ръка”) за това какво точно представлява тази институция и какво гражданите могат да очакват от нея. Така ще се избегнат недоразуменията и евентуалното приписване (от страна на обществеността) на омбудсмана на несвойствени пълномощия и

компетентности. Гражданите трябва да знаят до къде се простират правомощията на омбудсмана и как трябва да процедурат в случай , че желаят да им бъде оказано съдействие от омбудсмана:

“За мен тази институция, за да се въведе в България, трябва да се направи разяснителна кампания. Българинът не знае що е това, това е моето мнение. Второ аз лично нямам народен представител в това НС, така че това, че 240 души в това НС избират Омбудсман не означава, че той е и мой, макар че може изборът да бъде добър. Според мен би могло както се избира президент да се избере и този национален Омбудсман. По същия начин трябва да има една кампания, кой ще я финансира не знам, ако някой иска да има такава институция в България трябва да положи това усилие. Българинът да знае какво е това, какви права, какви възможности има.” (мъж, безработен)

Респондентите бяха видимо доволни и оживени от водената дискусия и предложиха след като бъдат оформени крайната концепция за омбудсмана, включително и проекта за Закон, **да им се даде възможност отново да дадат своите мнения за тази институция.** Това според тях би могло да стане под формата на нова дискусия.

Предлага се и възможността за **иницииране на широк обществен дебат**, който да привлече вниманието на гражданското общество към тази проблематика. Успоредно с това, един задълбочен дебат по въпросите на омбудсмана не би могъл да остави равнодушни и представителите на администрацията, които също могат да се включат с някои свои предварителни размисления. Това би могло да бъде добра основа за приемането на работещ Закон за гражданския защитник и местните граждански посредници и неговото ефективно прилагане.