

2. Коментар и бележки на работната група² към Центъра за изследване на демокрацията по правната рамка

Законът за омбудсмана, приет от 39-то Народно събрание на 8 май 2003 г. (ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г.), предстои да влезе в сила от 1 януари 2004 г. Текстът му се основава на приетите на първо четене три законопроекта, внесени за обсъждане в Народното събрание от народни представители. На тяхната основа във водещата парламентарна комисия – Комисията по правата на човека и вероизповеданията, беше изготвен обобщен законопроект, който бе гласуван на второ четене.

Със закона се цели създаването на нов вид гаранция за спазването на основните права и свободи на гражданите и техните организации, наред със съществуващите механизми за защита: традиционните парламентарни механизми (и преди всичко парламентарните комисии), конституционното правосъдие, съдебния и административния контрол, медиите, неправителствените организации на гражданите. Успешното постигане на тази цел зависи от въвеждането и ефективното прилагане на международните и европейските стандарти за тази институция, както и от намирането на отговор на изискванията на българските граждани за омбудсмана. То е в пряка зависимост от закрепването в законовите разпоредби на няколко основни принципа – независимост на омбудсмана; възможност да защитава ефективно правата на гражданите със средствата на публичността и на моралния авторитет, а не чрез властнически правомощия; бърз, безплатен и свободен достъп до него; гарантиран достъп до необходимата за дейността на омбудсмана информация; запазване на държавната, служебната или търговската тайна и на поверителността на обстоятелствата от личен характер и т.н.

По какъв начин и до каква степен българският *Закон за омбудсмана* отговаря на тези изисквания?

По отношение на статуса на омбудсмана

В глава първа “Общи положения” и втора “Заемане на длъжност. Правно положение” на закона са уредени общите положения на статуса, целите, предназначението и основните принципи в дейността на омбудсмана. Основната цел и предназначение на институцията омбудсман е да се застъпва в полза на гражданите, когато държавните или общински органи и техните администрации, както и лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги, нарушават със свои действия или бездействия техните права и свободи (чл. 2).

Българският законодател възприема наименованието омбудсман – характерно за първородината на институцията – Швеция, и утвърдено в редица европейски страни.

² Работната група включва специалисти по конституционно право, практикуващи юристи, представители на държавни институции и общини, медици, неправителствени организации.

Както показва чуждата практика, дейността на омбудсмана се осъществява от едно или няколко лица с възможно разпределение на функциите между тях по различни критерии – например с общи или специални компетенции, сфера на дейност на национално и/или местно равнище и т.н. В българския закон (чл. 9) е предвидено създаването на национален омбудсман, като функциите му се осъществяват от едно лице, което има българско гражданство, висше образование, високи морални качества и отговаря на условията за избор на народен представител, а именно: български гражданин, който няма друго гражданство, навършил е 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода.

Установено е и изискване за *несъвместимост* с изпълнението на друга държавна длъжност, длъжност по управление в търговско дружество или юридическо лице с нестопанска цел, с извършването на търговска дейност, както и с членство в политическа партия или синдикална организация (чл. 14), забрана за получаване на друго възнаграждение по трудово или служебно правоотношение (чл. 18). Макар да не е предвидено изрично в закона, желателно е това да е лице, което разполага с доверието на широки обществени кръгове и има качества, които ще му позволят да спечели и да разширява това доверие – висок граждански морал, ангажираност с идеите на хуманизма, демокрацията и справедливостта. За успешното утвърждаване на институцията и на нейния международен авторитет и във връзка със засилващото се европейско и международно сътрудничество между омбудсманите, би било особено необходимо българският омбудсман да има познания в областта на националното, международното и европейското право, както и да владее поне един от най-широко използваните в рамките на Европейския съюз чужди езици.

Законът предвижда омбудсманът в своята дейност да се подпомага от заместник-омбудсман (чл. 5), който следва да отговаря на изискванията, приложими за омбудсмана, в т.ч. критериите за избираемост по чл. 9, несъвместимостите по чл. 14 и забраната за получаване на друго възнаграждение по чл. 18, ал. 3, както и за личностни и професионални качества, които не са предвидени изрично в закона.

По отношение на избора, мандата и прекратяването на мандата на омбудсмана

В **глава втора** логично се предвижда в България, като парламентарна република, изборът да се осъществява пряко от парламента, в съответствие с неговото правомощие да избира ръководителите на институции, определени със закон (чл. 84, т. 8 от *Конституцията* на Република България). Успешното изпълнение на задачите, които стоят пред институцията, и авторитетът, от който тя безспорно се нуждае, предполагат правомощията ѝ да произтичат пряко от върховния орган на народно представителство.

Омбудсманът има определен мандат – 5 години, който с оглед на гарантиране на неговата независимост е асинхронен, т.е. не съвпада с този на избиращия го орган. Броят на мандатите е ограничен до два (чл. 8). Изборът на

омбудсмана от Народното събрание е пряк, с тайно гласуване и доколкото в действащата *Конституция* няма друга възможност – с обикновено мнозинство (чл. 10, ал. 2). В случай, че никой от кандидатите не е получил необходимото мнозинство при първото гласуване, е предвидено второ, в което участват двамата кандидати, получили най-много гласове. И при второто гласуване е необходимо обикновено мнозинство, т.е. повече от половината от гласувалите народни представители (чл. 10, ал. 3).

Предложение за избор на омбудсман по смисъла на закона могат да правят народните представители и парламентарните групи (чл. 10, ал. 1).

Предвидено е изборът за нов омбудсман да се произвежда не по-късно от два месеца преди изтичането на мандата на действащия, който продължава да изпълнява задълженията си до встъпване в длъжност на новоизбрания омбудсман (чл. 13).

За демократичния характер на институцията и като гаранция за добросъвестното осъществяване на предвидените ѝ правомощия в пълен обем, се предвижда възможност за предсрочното им прекратяване при изчерпателно изброени хипотези и установен ред. Правомощията на омбудсмана и на заместник-омбудсмана се прекратяват предсрочно от Народното събрание по искане на една пета от народните представители при: установяване на несъвместимост или неизбираемост; фактическа невъзможност да изпълнява правомощията си повече от шест месеца; несправяне със задълженията си и при нарушаване на *Конституцията* и законите на страната или общоприетите морални правила за поведение в обществото. Решението за предсрочно прекратяване на правомощията на омбудсмана или на заместник-омбудсмана се обявява от председателя на Народното събрание пред Народното събрание в случай на: влизане в сила на присъда за умишлено престъпление, оставка и смърт.

Изборът на заместник-омбудсмана също се извършва от парламента по предложение на омбудсмана. По отношение на него се прилагат редът и условията за предсрочно прекратяване на правомощията на омбудсмана от Народното събрание, към които е добавена и възможността това да става и по мотивирано предложение на омбудсмана.

По отношение на общите принципи в дейността на омбудсмана

Принципите на *независимост и публичност* в дейността на омбудсмана са провъзгласени в **глава първа** на закона, доразвити в **глава втора и трета** **“Правомощия”**.

При осъществяване на основното предназначение на омбудсмана е необходимо законодателно да се гарантират неговата автономност при изпълнение на възложените му функции и пълната му независимост от каквито и да са органи и указания. Българският законодател е възприел като условие за гарантиране на независимостта на омбудсмана той да се ползва *с имунитета на*

народен представител (чл. 16, ал. 1).

Във връзка с правомощията на омбудсмана се предвижда той да води *публичен регистър* на постъпилите писмени и устни жалби и сигнали и тяхното движение (чл. 21), а във връзка с парламентарния му произход – и да се отчита пред Народното събрание. До 31 март всяка година омбудсманът следва да внася в Народното събрание ежегоден доклад за своята дейност, който съдържа информация за: постъпилите жалби и сигнали, по които проверките са приключили; случаите, когато намесата му е имала резултат; случаите, когато намесата му е останала без резултат и причините за това; направените предложения и препоръки, както и дали са били взети предвид; зачитането на правата на човека и основните свободи и ефективността на действащото законодателство в тази област; отчет на разходите; резюме (чл. 22, ал. 1 и 2). Годишният доклад е *публичен*. По своя инициатива или по искане на Народното събрание омбудсманът следва да изготвя доклади по отделни случаи от своята практика. Предвидено е също така той да издава годишен бюлетин за своята дейност. Всичко това би създало висока степен на публичност и прозрачност на дейността му и резултатите от нея. Този ефект ще рефлектира положително и върху всички онези институции на публичната власт, които не зачитат в достатъчна степен правата и свободите на частните лица.

Друго общо положение е закрепването на задължение за държавните и общинските органи и техните администрации, юридическите лица и гражданите да предоставят информация, поверена им по служба, както и задължението им да оказват съдействие на омбудсмана във връзка с жалбите и сигналите, които са изпратени до него (чл. 6).

Основен принцип е *финансирането* на дейността на омбудсмана и неговата администрация да се осъществява от държавния бюджет и други публични източници.

По отношение правомощията на омбудсмана

В **глава трета “Правомощия”** се уреждат правомощията на омбудсмана, предопределени до голяма степен от ситуирането му извън системата на органите на държавна власт, от ролята му на пазител и гарант на човешките права и свободи и до известна степен – на посредник между обществото и държавата. Те са изчерпателно изброени в чл. 19, ал. 1 т. 1-8, както следва:

1. 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;
2. прави проверки по постъпилите жалби и сигнали;
3. отговаря писмено на лицето, което го е сезирало, в едномесечен срок; ако случаят изисква по-обстойна проверка, този срок е три месеца;

4. отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи, техните администрации и лицата по т. 1;
5. посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им;
6. прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите;
7. 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 закона;
8. уведомява органите на прокуратурата, когато има данни за извършено престъпление от общ характер.

Омбудсманът действа както по жалби и сигнали, така и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите на гражданите(чл. 19, ал. 2).

Предвидена е възможност омбудсманът да възлага на заместник-омбудсмана някои от своите правомощия (чл. 19, ал. 3).

Кръгът на лица, които могат да сезират омбудсмана, редът и условията за подаване на жалби и сигнали (включително техните реквизити), и най-общо редът за тяхното разглеждане е регламентиран в **глава четвърта “Подаване на жалби и сигнали”**.

За да изпълнява успешно своите функции и предназначение, омбудсманът трябва да осъществява своите правомощия по изключително облекчени и неформални процедури. Във връзка с това в закона не се предвижда никаква специална форма и не се изискват задължителни реквизити на жалбите и сигналите. Допуска се те да са писмени или устни, да са подадени лично, по пощата или друго традиционно средство за съобщение (чл. 25, ал. 1). Единственото изискване е те да съдържат информация за жалбоподателя, нарушението и нарушителя (чл. 25, ал. 2).

Възприемането на този подход ще направи институцията на омбудсмана лесно достъпна и открита за всички, чиито права са накърнени, при това независимо от всякакви други процедури и пътища за защита, които могат да се предприемат или извършват паралелно. За това би допринесло и обстоятелството, че подаването на жалби и сигнали е безплатно за подателя (чл. 26).

За да се предотврати затрупването на институцията с искания, удовлетворяването на които излиза извън кръга на правомощията ѝ (което може да се очаква предвид на бавните и скъпи процедури за защита в страната, наличието на множество неразрешени съдебни спорове, заплетени правни казуси и т.н.), в закона се въвежда “давност” за случаите, в които лицата се обръщат към омбудсмана за нарушения, извършени преди повече от две години.

При приемане на жалбата или сигнала в рамките на правомощията си омбудсманът следва да предприеме необходимите действия за събиране на информация, включително проверки на документи, пряко наблюдение на дейността на съответните институции, анкети и други, които обаче не са конкретно регламентирани в закона. В случай че констатира извършването на действия или бездействия, с които се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите, той може да отправя своите становища, предложения и препоръки до съответните институции – държавните и общинските органи и техните администрации, както и лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги. За тези институции се предвижда задължение да ги разгледат в 14-дневен срок и да уведомят омбудсмана за предприетите от тях мерки (чл. 28).

В отделна **глава пета “Административно-наказателни разпоредби”** са предвидени санкции и процедури за налагането им на всеки, който възпрепятства омбудсмана да изпълни служебните си задължения, които не представи в определения от омбудсмана срок поискани от него сведения, документи или актове или не изпълни друго задължение, произтичащо от *Закона за омбудсмана*. За неурегените случаи се препраща към *Закона за административните нарушения и наказания*.

В Преходните и заключителните разпоредби се предвижда в тримесечен срок от влизането в сила на този закон Народното събрание да избере омбудсман, а в едномесечен срок от встъпването в длъжност – омбудсманът да внесе за одобрение в Народното събрание правилника за организацията и дейността си.

Прегледът и сравнителният анализ на законовите текстове, въпреки редица добри решения, не дават основание да се заключи, че приетият *Закон за омбудсмана* отговаря в достатъчна степен на международните и европейските стандарти за тази институция и поради това неговите цели едва ли ще бъдат осъществени в необходимия обем. Законодателят не успя да се възползва от много от полезните предложения за законодателни решения, които биха предоставили реална възможност омбудсманът да съдейства ефективно за упражняването на човешките права и свободи в страната, да допринесе за по-голяма прозрачност и отчетност на администрацията.

Основните пропуски и недостатъци на закона, които следва да бъдат преодоляни, могат да се обединят в следните няколко групи:

На първо място, възприетият подход по отношение на кръга на лицата, които могат да се обръщат към омбудсмана с жалби и сигнали за нарушения на права и свободи, е твърде ограничителен.

Необосновано беше отхвърлено **предложението към него да могат да се обръщат не само физически, но и юридически лица и неформални организации.** Подобна възможност би осъществила принципа на равнопоставеност на всички лица, включително и юридическите лица и неперсонифицираните образувания, чиито права твърде често се нарушават от публичната администрация. Липсата на възможност те да сезират омбудсмана е неприемлива. Приетото решение значително стеснява сферата на дейност на омбудсмана и това с течение на времето може да доведе до нежелателно намаляване на ефективността на институцията, което да повлияе отрицателно на авторитета ѝ. Напротив, за повечето по-нови институции в европейски и световен мащаб все повече се утвърждава тенденцията за разширяване на кръга от лица, които имат право да сезират омбудсмана, като той обхваща най-общо гражданите и техните организации.

На второ място, законът не определя ясно **кръга държавни органи, спрямо които омбудсманът може да осъществява наблюдение и проверки.** Твърде широката формулировка “държавни и общински органи” не изключва изрично органите, спрямо чиито актове и действия омбудсманът по силата на своя замисъл не може да осъществява наблюдение и контрол, например по отношение на Народното събрание, президента, Висшия съдебен съвет и Конституционния съд, както и на дейностите, свързани с осъществяването на съдебната власт, националната сигурност и външната политика на страната. Неяснота внася и непрецизната употреба на понятието “общински органи”, което не е дефинирано в законодателството. Тези разпоредби могат да доведат до противоречия и несигурност при приложението на закона, което би могло на практика да се отрази негативно върху работата на институцията.

На трето място, съществуват редица неясноти и непоследователни решения в текстовете, уреждащи **избора и заемането на длъжността, правното положение и прекратяването на правомощията на омбудсмана.**

- Независимо от наименованието, което носи – омбудсман, парламентарен пълномощник, комисар за граждански права, народен адвокат, народен/граждански защитник, посредник и т.н., това е винаги личностна институция. Обикновено това е лице, което отговаря на определени задължителни изисквания – българско гражданство, пълна политическа необвързаност, високи професионални постижения, навършена определена възраст и съответна горна възрастова граница, висше образование в областта на хуманитарните науки, несъвместимост с изпълнението на каквато и да е държавна служба или обществена функция през времетраенето на мандата. Желателно е това да е лице, което разполага с доверието на широки обществени кръгове и има качества, които ще му позволят да спечели и да разширява

това доверие – висок граждански морал, ангажираност с идеите на хуманизма, демокрацията и справедливостта.

За съжаление голяма част от тези изисквания и общи принципи не са предвидени в българския закон (чл. 9), макар и да присъстваха като предложения в някои от законопроектите. Не се предвижда горна възрастова граница, а долната е неоправдано ниска (приравнена на тази за избор на народен представител – 21 години). Пренебрегнато е изискването омбудсманът да има познания в областта на националното, международното и европейското право, което е наложително с оглед характера на дейността му. По този начин не се създават достатъчно гаранции, че омбудсманът ще притежава необходимите опит и познания, за да упражнява ефикасно правомощията си.

- Не са достатъчно прецизно регламентирани случаите на **несъвместимост** и забраната за получаване на други възнаграждения (чл. 14 и чл. 18, ал. 3). Липсва забрана омбудсманът да изпълнява друга обществена функция по време на мандата си, както и да получава възнаграждения по граждански договори (би следвало да се уреди изрично възможността омбудсманът да получава възнаграждение срещу труд само за преподавателска дейност и научни публикации). Създава се възможност за потенциален конфликт на интереси, което би повлияло негативно върху авторитета на институцията.
- По своето същество изборът на омбудсмана и неговия заместник с обикновено мнозинство се основава на много ограничен брой депутати и се поставя в силна **зависимост от волята на мнозинството** в парламента. Наред с това, във връзка с издигането на кандидатури за омбудсман и реда за провеждането на избора (чл. 10), е предвидено предложенията да се правят от народните представители и парламентарните групи. Предвиждането на изрична възможност парламентарните групи самостоятелно да издигат кандидатури на практика означава издигане на **партийни кандидати** и прави много по-вероятна възможността да бъде прието предложението на парламентарната група с мнозинство в парламента. Така нормата на чл. 10 на практика превръща разпоредбата на чл. 14 от закона, относно несъвместимостта на изпълняването на функциите на омбудсман с членство в политическа партия, както и принципа на необвързаност на омбудсмана, предвиден в чл. 3 от закона, в писани норми без реално практическо значение.

Постигането на независимост на омбудсмана от политическата воля на мнозинството от народните представители в рамките на съществуващия конституционен модел налага търсенето на корективи още при издигането на кандидатурите. В законопроекта, изготвен от експерти на Центъра за изследване на демокрацията, се предвиждаше предложение за избор на омбудсман да имат право да правят президентът, Висшият съдебен съвет, председателят на Конституционния съд, както и определен брой пълнолетни български граждани, с цел да се осигури по-голяма отговорност при поставяне на

кандидатурите. Сходни решения се предлагаха и в законопроектите, внесени от Екатерина Михайлова и група народни представители, както и от Любен Корнезов. По този начин би се смекчило политизирането на парламентарния дебат и на самия избор и биха се създали условия за издигане на конкурентноспособни кандидатури.

Приемането на подобно законодателно решение би дало възможност за известни корекции на конституционната невъзможност за избиране на омбудсмана с квалифицирано мнозинство.

Предложенията за издигане на кандидатури от лица и институции извън парламентарните групи и народните представители бяха отхвърлени и на второ четене бе гласуван вариант, който в много голяма степен обвързва избора на омбудсмана с налагането на партийната воля на мнозинството в парламента. Това положение създава предпоставки за **политическа зависимост** на омбудсмана, което противоречи на естеството на неговата дейност и следва да бъде преодоляно по пътя на съответни конституционни и законодателни промени.

- Проблемите, свързани с избора на омбудсмана, се възпроизвеждат и във връзка с **предсрочното прекратяване** на неговите правомощия. Законът предоставя инициативата за прекратяване на правомощията на омбудсмана на една пета от народните представители (чл. 15, ал. 2), при което предвидената (чл. 15, ал. 4) възможност за изслушване на омбудсмана и неговия заместник не са достатъчна гаранция за независимостта на институцията. Така единствената гаранция в закона за политическата независимост на омбудсмана остава **погългият му мандат** от този на парламента – пет години, което води до разминаване между мандатите на парламента и омбудсмана и то в случай, че правомощията му не бъдат прекратени предсрочно.

Основанията за предсрочно прекратяване – “несправяне със задълженията си и при нарушаване на конституцията и законите на страната и общоприетите морални правила за поведение в обществото” (чл. 15, ал. 1, т. 4) са твърде широки и не почиват на ясни и обективни критерии. Така формуирани и при възприетия модел те биха дали възможност на едно относително малко мнозинство в парламента да преценява законността и съответствието на поведението на омбудсмана с общоприетите морални правила в обществото. Това създава възможност неудобният на мнозинството омбудсман да бъде отстранен по субективни критерии, чиято преценка също би могла да бъде силно мотивирана от политическите пристрастия на мнозинството в парламента.

Преценката на представителния орган, който е избрал омбудсмана, може да обхваща само въпросите дали той изпълнява или не задълженията, които са му възложени със закона, а не да прави преценка за законосъобразността или моралността на неговото поведение. Препоръчително е също така инициативата за предсрочно прекратяване на правомощията на омбудсмана да се

предостави на същия по-широк кръг лица и органи (извън парламента), които имат право да правят предложение за избор, съгласно описаните по-горе предложения.

- Законът не урежда **процедурата, когато нито един от кандидатите не е избран на второ гласуване** (чл. 10, ал. 3), а такава хипотеза е твърде възможна. Тъй като не се предвижда балотаж, остава открит въпросът как да се процедира в подобни случаи.

На четвърто място, някои правомощия на омбудсмана са спорни, а процедурата по приемане и разглеждане на жалби и сигнали не е достатъчно пълно уредена.

- В окончателния текст на закона възможността омбудсманът да налага административни наказания (предвидена в първоначалния вариант на законопроекта, внесен от Емил Кошлуков и група народни представители) бе заменена с **възможността той да определи длъжностно лице, което да съставя актове за установяване на административни нарушения** (чл. 32) и да ги изпраща на съответния районен съд. Макар тази законова възможност да цели повишаване на ефективността и авторитета на институцията, тя противоречи на принципа за налагане на административни наказания, от една страна, и косвено – на невластническата природа на институцията омбудсман, от друга. Правомощията на омбудсмана до голяма степен се предопределят от ситуирането му извън системата на органите на държавна власт и невъзможността му поради тази причина да разполага с властнически средства за въздействие и принуда.
- Процедурата по разглеждане на жалбите е уредена непълно. Не е предвидено задължение за омбудсмана да отговаря в определен срок на подателя дали приема или не жалбата или сигнала.
- Не са уредени правомощията на омбудсмана по отношение на непризнаването на администрацията в законовите срокове (т.нар. мълчалив отказ), което е съществен проблем в отношенията на частните лица с администрацията. Съществуващата правна възможност за обжалване на мълчаливия отказ пред съда не е достатъчна да обезпечи зачитането на правата на гражданите, тъй като съдебната процедура по обжалване е бавна и скъпа и голям брой частни лица са принудени да се примиряват с незачитането на правата им. Въвеждането на института на мълчаливото съгласие за ограничен брой хипотези (*Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност*, обн., ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г., в сила от 18.12.2003 г., попр. бр. 59 от 1.07.2003 г.) също не решава проблемите на мълчаливия отказ.

Възможността омбудсманът да препоръчва на административния орган да се произнесе изрично по отправено искане към администрацията би

стимулирало зачитането на гражданските права и свободи. Такава възможност беше предвидена в някои от проектите, но не беше приета в закона.

На пето място, не са достатъчно подробно и безспорно уредени **въпросите за организирането и финансирането на дейността на омбудсмана и за определянето на възнаграждението му.**

- В закона само се споменава, че омбудсманът има своя администрация, но въпросът за **административната служба**, която следва да го подпомага, изобщо не е уреден и не е ясно как ще се уреди създаването, устройството и функционирането ѝ и доколко е приемливо това да става само от омбудсмана в правилника за организацията и дейността му. В същото време липсата на такава уредба може сериозно да възпрепятства работата на институцията.
- Законодателят предвижда дейността на омбудсмана и неговата администрация да се финансира от държавния бюджет и/или други публични източници и го определя като първостепенен разпоредител с бюджетни кредити (чл. 7). Не бе прието предложението разходите във връзка с дейността на омбудсмана да се определят в отделен раздел на държавния бюджет, т.е. въпросът да се реши по начин, сходен със самостоятелността на бюджета на съдебната власт, като гаранция за по-голяма независимост.
- Предвижда се омбудсманът да получава месечно възнаграждение, равно на три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в общественения сектор, съобразно данни на Националния статистически институт (чл. 18, ал. 1). Отхвърлено беше предложението възнаграждението на омбудсмана да е равно на това на конституционен съдия. **Проблемът за възнаграждението на омбудсмана** засяга не само неговия авторитет, но и неговата независимост, тъй като пред омбудсманите обикновено се поставят редица ограничения за придобиване на доходи (каквито поставя и българският закон в чл. 18, ал. 3). В страните, в които са въведени институции от типа на парламентарните омбудсмани, тези институции са поставени наред с най-авторитетните представители на държавата и отделните власти като председателите на парламентите, конституционни или върховни съдии, президенти и т.н.
- Не са изяснени функциите на заместник-омбудсмана. На практика той няма собствени правомощия и може да действа единствено в случаите, когато омбудсманът му възложи някои от своите правомощия. При липса на такова възлагане не е ясен смисълът на съществуването на институцията заместник-омбудсман.

На шесто място, липсва каквато и да е възможност за установяването на институции от типа на омбудсмана на местно ниво.

Комисията по правата на човека и вероизповеданията след дълги дебати и след изричното положително мнение на Комисията по местно самоуправление, възприе възможността общинските съвети да вземат решения за установяване на такива институции при финансова възможност. На второ четене това предложение не беше прието. Това решение на практика представляваше отказ да се регулират вече възникналите обществени отношения и практики в редица общини, в които успешно действат подобни институции на основата на споразумения между съответните общински съвети и гражданското общество.

Впоследствие, в приетия на 18 юли 2003 г *Закон за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация*, са включени четири текста, уреждащи възможност за общинските съвети да избират с квалифицирано мнозинство (2/3 от общия брой на общинските съветници) "обществен посредник" – институция от типа на омбудсмана, предназначена "да съдейства за спазване на правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация", както и да приемат правилник за организацията и дейността му. По този начин се създават само известни правни гаранции за съществуването на местни обществени посредници, което обаче остава зависимо само от волята и финансовите възможности на съответния общински съвет. Липсва нормативна основа за каквато и да е обвързаност на дейността на общинските посредници и националния омбудсман, включително за съотношение на правомощията им, възможности за финансова, методическа помощ и сътрудничество. Не е уредено положението и на действащите обществени посредници/местни омбудсмани към момента на влизането на закона в сила, а именно – от деня, следващ датата на произвеждане на местни избори през 2003 г.

Преодоляването на повечето от посочените недостатъци би се осъществило най-добре с приемането на съответни поправки в *Конституцията* и *Закона за омбудсмана*, преди неговото влизане в сила, които биха позволили да се разгърне в достатъчна степен уредбата на омбудсмана, като се отчетат европейския и световен опит, да се постигне необходимата степен на ефективност, независимост и авторитет и да се отговори в най-голяма степен на очакванията и изискванията на гражданското общество у нас.

