

3. Законът за омбудсмана

Приетият от 39-то Народно събрание на 8 май 2003 г. Закон за омбудсмана (Обн., ДВ, бр.48 от 23.05.2003г. в сила от 1.01. 2004 г.) се основава на гласувани на първо четене три законопроекта, внесени от народни представители от различни парламентарни групи. Окончателният обобщен текст, подготвен от Комисията по правата на човека и вероизповеданията, беше гласуван на второ четене с изричен текст за влизане в сила от 1 януари 2004 г.

Законът съдържа пет глави с общо 36 члена, една допълнителна разпоредба и преходни и заключителни разпоредби с общо 4 параграфа. Главите са наименовани съответно: Общи положения, Заемане на длъжност. Правно положение, Правомощия, Подаване на жалби и сигнали и Административнонаказателни разпоредби. Допълнителната разпоредба съдържа тълкуване на използваните в закона понятия “обществени услуги” и “традиционно средство за съобщение”. Преходните и заключителни разпоредби включват датата на влизане в сила, както и две съществени изисквания за въвеждане на институцията в действие: Народното събрание трябва да избере омбудсман в тримесечен срок от влизането в сила на закона, а в едномесечен срок от встъпването си в длъжност омбудсманът трябва да внесе за одобрение в Народното събрание Правилника за организацията и дейността на институцията.

Като се имат предвид целите, очакваният ефект, световната практика и международните и европейските стандарти за тази институция, интерес представлява **анализът и оценката** на експертите на Центъра за изследване на демокрацията, сред които специалисти по конституционно право, практикуващи юристи, представители на държавни институции и общини, медии, неправителствени организации.

Какви са **обобщените заключения по съдържащата се в закона материя?**

Първо. По отношение на статуса на омбудсмана.

Тази материя е разработена в първите две глави: “Общи положения” и “Заемане на длъжност. Правно положение”. Тук са включени 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 своите действия или бездействия техните права и свободи (чл. 2).

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

Както показва чуждата практика, дейността на омбудсмана се осъществява от едно или няколко лица с възможно разпределение на функциите между тях с оглед на характера на компетентността и от гледна точка на териториалния обхват. В чл. 9 на българския закон 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: да е български гражданин, който няма друго гражданство, да е навършил 21 години, да не е поставен под запрещение и да не изтърпява наказание лишаване от свобода.

В закона се съдържа изискването 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). Формулирана е и изрична забрана за получаване на друго възнаграждане по трудово или служебно правоотношение (чл. 18).

От гледна точка на концепцията и законодателните решения в други страни в приетия закон липсват изрични изисквания за морални качества, за обществен авторитет, както и за познания в областта на националното, международното и европейското право и за владеене на поне един от най-широко използваните в Европейския съюз езици. Изискването за високи морални качества присъства в конституционните решения по отношение на членовете на Конституционния съд, т.е. неговото включване и в този закон не би било прецедент, колкото и трудно това изискване да подлежи на обективна оценка. Що се отнася до втората група изисквания, тя придобива особено значение не толкова във връзка с активното ни участие във вече създадената и действаща мрежа на сътрудничество на институциите от този тип, колкото с оглед на предстоящото присъединяване на страната ни към Европейския съюз и на цялостния процес на "европеизиране".

Законът предвижда омбудсманът в своята дейност да се подпомага от заместник-омбудсман (чл. 5), който следва да отговаря на изискванията, приложими към омбудсмана.

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

В глава втора на закона се предвижда изборът на омбудсмана да се осъществява пряко от парламента, което е в синхрон с парламентарната форма на управление и доразвитие на неговата контролна и конститутивна функции, с правото му да избира изцяло или частично немалък кръг държавни органи и други институции (изрично формулирано в Конституцията или уредено чрез закон).

Установеният чрез закона мандат е петгодишен, като броят на мандатите е ограничен до два (чл. 8). Подобно на решенията за групи избирани от парламента органи и лица, срокът надхвърля този на самия парламент, което има за цел да осигури стабилност и приемственост на институцията и да не позволи обвързването ѝ с определено мнозинство. Изборът на омбудсмана от Народното събрание е пряк, с тайно гласуване и доколкото в действащата Конституция не е предвидена друга възможност – с обикновено мнозинство (чл. 10, ал. 2). В случай, че никой от кандидатите не получи необходимото мнозинство при първото гласуване, е предвидено второ, в което участват двамата кандидати, получили най-много гласове. Изборът и при второто гласуване изисква мнозинство, т.е. гласовете на 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 провежда 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). Изборът на този вариант в Закона за омбудсмана подчертава необходимостта правната защита на гражданите чрез тази специализирана институция да бъде непрекъсната.

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

Изборът на заместник-омбудсмана също се извършва от парламента, но по предложение на омбудсмана. И при заместника се прилагат редът и условията за предсрочно прекратяване на правомощията от Народното събрание, като към основанията е прибавена и възможността това да става по мотивирано предложение на омбудсмана.

Трето. По отношение на общите принципи в дейността на омбудсмана.

В глава първа на закона са провъзгласени, а в глава втора и трета – доразвити основните, най-общи принципи в дейността на омбудсмана: независимостта и публичността.

Принципът за независимостта отговаря на необходимостта при осъществяване на своите функции омбудсманът да бъде автономен, да не зависи от никакви други държавни органи и от ничии 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). Мотивът за това решение се съдържа в разбирането, че имунитетът не е привилегия на определени изборни лица (било народни представители, било конституционни съдии, било омбудсман), а е съществена гаранция за суверенитета и независимото действие на институцията. Това разбиране и в случая с омбудсмана трябва да се противопостави на появилата се в обществената дискусия за конституционни промени обратна теза.

Принципът за публичността е разработен чрез редица законови изисквания. От институцията се изисква да води публичен регистър на постъпилите писмени и устни жалби и сигнали и за тяхното движение (чл. 21). От друга страна, парламентарният избор на омбудсмана е допълнен с ежегодното представяне пред Народното събрание на специализиран доклад 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 изготвя доклади и по отделни случаи или обобщени констатации от своята практика. Предвидено е също така той да издава годишен бюлетин за своята дейност.

Принципът и конкретните изисквания за публичност в дейността на омбудсмана дават възможност на обществото да наблюдава тази дейност, с което се подчертава природата на институцията на обществен защитник, независимо от наименованието. От друга страна, публичността изважда на показ нарушенията на права и свободи на частни лица от страна на съответните институции на публичната власт, с което се допринася за обществения контрол и за подобряване дейността на държавната администрация.

Друго общо положение е задължението 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 и трябва да се проучват (чл. 6).

Важна гаранция за независимостта при функционирането на омбудсмана е неговото финансиране само от публични източници, което включва и бюджетно финансиране.

Четвърто. По отношение правомощията на омбудсмана.

Глава трета на закона – “Правомощия” – урежда правата и отговорностите на институцията. Техният характер се предопределя от ситуирането ѝ извън системата на конституционните органи на държавна власт, от ролята ѝ на пазител и гарант на човешките права и свободи и до известна степен – на посредник между обществото и държавата. Правомощията 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 възможността омбудсманът да възлага на заместник-омбудсмана някои от своите правомощия (чл. 19, ал. 3).

Пето. По отношение начина на сезиране на омбудсмана.

Тази материя е разработена в глава четвърта на закона "Подаване на жалби и сигнали". По-специално очертан е кръгът на лицата, които могат да сезират омбудсмана, уредени са редът и условията за подаване на жалби и сигнали (включително техните реквизити) и най-общо начинът за тяхното разглеждане и проучване.

За да изпълнява успешно своите функции и предназначение, омбудсманът трябва да осъществява своите правомощия по изключително облекчени 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 чрез 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). Следователно, омбудсманът не разглежда анонимни жалби.

Този подход цели да направи институцията на омбудсмана достъпна и открита за всички, чиито права са нарушени, при това независимо от всякакви други процедури и средства за защита, които могат да се използват и да протичат 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 правна защита в страната, наличието на множество неразрешени съдебни спорове, заплетени правни казуси и т.н.), в закона се въвежда "давност" - жалби за нарушения, извършени преди повече от две години, няма да се разглеждат.

При приемане на жалбата или сигнала в рамките на правомощията си омбудсманът следва да предприеме необходимите действия за събиране на информация, включително проверка на документи, пряко наблюдение на дейността на съответните институции, анкети и групи, които обаче не са конкретно регламентирани в закона. В случай че констатира действия или бездействия, с които се засягат или нарушават права и свободи 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 разгледат предложенията и препоръките в 14 – дневен срок и да уведомят омбудсмана за предприетите от тях мерки (чл. 28).

Шесто. За предвидените санкции и процедурите по налагането им.

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

Този преглед на законовите текстове, както и неговата съпоставка със заложените в първоначалната концепция цели и предназначение на институцията във връзка и с утвърдената по света практика, **не дава достатъчно основание за общото заключение, че приетият Закон за омбудсмана отговаря в достатъчна степен на международните и европейските стандарти за тази институция.** Поради това може да се очаква институцията да не успее да отговори на предназначението си в необходимия обем. Законодателят не успя да се възползва от много полезни 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, отчетност и отговорност на администрацията.

Основните пропуски и недостатъци, които се очертават от сега, преди институцията да е заработила, могат да се обединят в 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 ограничен.

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 субекти – и физически, и юридически лица, и неперсонифицирани образувания, чиито права твърде често се нарушават от публичната администрация. Липсата на възможност те да сезират омбудсмана е неприемлива, защото не отчита в достатъчна степен новото структуриране на гражданското общество и основните принципи на пазарната икономика, сред които фундаментално значение има създаването на еднакви правни условия за стопанската инициатива на гражданите, независимо от нейната форма.

Приетото решение значително стеснява сферата на дейност на омбудсмана и това с течение на времето може да доведе до нежелателно намаляване на обхвата и ефективността на защитната функция на институцията, което да повлияе отрицателно на авторитета ѝ. Ако нашето решение се сравни със световната практика, ще стане ясно, че то влиза в

противоречие с тенденцията за разширяване на кръга от лица, които имат право да сезират омбудсмана, за да се обхванат по-пълно всички възможни субекти.

На второ място, законът не определя ясно кръга държавни органи, спрямо които омбудсманът може да осъществява наблюдение и проверки. От една страна, твърде широката формулировка “държавни и общински органи” не дава възможност еднозначно да се изключат определени органи, спрямо чиито актове и действия омбудсманът, по силата на своята природа, не може да осъществява наблюдение и контрол (като Народното събрание, президента, Конституционния съд), както и дейностите, свързани с осъществяването на съдебната власт, националната сигурност и външната политика на страната.

Недостатъчно прецизно е и понятието “общински органи”, доколкото то не е дефинирано в законодателството. По-скоро става дума за органи на местното самоуправление и на местната администрация, по отношение на които обаче правомощията на омбудсмана биха били различни. Тези неясноти могат да доведат до противоречия и несигурност при приложението на закона, което би могло да доведе до непълноценно въвеждане на институцията и трудно изграждане на нейния авторитет.

На трето място, съществуват редица неясноти и непоследователни решения, свързани с избора и заемането на длъжността, с правното положение и прекратяването на правомощията на омбудсмана.

В продължителната световна практика се развиват и вече са се утвърдили редица универсални изисквания за заемането на тази длъжност като: горна възрастова граница, гражданство, политическа необвързаност, високи морални качества, определен вид образование (в редица страни вече е задължително юридическото образование), несъвместимост със заемането на каквато и да било друга държавна служба или с изпълнението на обществена функция по време на мандата и пр.

В българския закон липсват голяма част от тези изисквания, по-скоро – те бяха изоставени, след като присъстваха в някои от предложените законопроекта. Не се предвижда например горна възрастова граница (вероятно – под влияние на същото решение и за народните представители, и за министрите, и за конституционните съдии). А що се отнася до горната граница, тя е приравнена с тази за избор на народен представител – 21 години, с което не се отчита както едноличният характер на институцията, така и необходимостта от житейски и социален опит във връзка с отговорната функция на защита на правата и свободите на гражданите срещу нарушения от страна на администрацията. Не е взето предвид и обстоятелството, че институцията омбудсман до голяма степен трябва да въздейства чрез силата на своя авторитет, а не чрез санкциите, които има право да налага.

Пренебрегнато е изискването омбудсманът да има познания в областта на националното, международното и европейското право, което е наложително и с оглед характера на дейността му, и във връзка със следването на широк кръг международни актове по човешките права, и от гледна точка на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз.

Не са уредени достатъчно прецизно 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 (като се допусне само възможността за преподавателска и научна дейност, по подобие на решението за други институции). С тази непрецизност се създава възможност за конфликт на интереси, което би се отразило негативно върху авторитета на институцията.

Изборът на омбудсмана и на неговия заместник с обикновено мнозинство от парламента по същество дава възможност институцията да се постави в силна зависимост от волята на парламентарното мнозинство. От друга страна, предвидената възможност за издигане на кандидатури за длъжността не само от народните представители, но и самостоятелно от парламентарните групи, на практика означава издигането на партийни кандидати с изгледи за успех при избора на управляващата партия или коалиция. Така нормата на чл. 10 на практика обезсилва изискването на чл. 14 от закона за несъвместимост на функциите на омбудсмана с членство в политическа партия, както и принципа за необвързаност на омбудсмана, прокламиран в чл. 3 от закона.

Постигането на независимост на омбудсмана от политическата воля на мнозинството налага да се търсят допълнителни корективи в тази посока. В първоначално подготвения от експерти на Центъра за изследване на демокрацията законопроект се предвиждаше предложението за избор на омбудсман да имат право да правят президентът, председателят на Конституционния съд, Висшият съдебен съвет, както и определен брой пълнолетни български граждани. Подобно решение би допринесло за преодоляване на свръхполитизирането, едно явление, което ограничава ефективността в действието на не една институция в България. Вярно е, че при липсата на конституционно уреждане на самата институция и свързаната с това невъзможност по законодателен път да се предвиди квалифицирано мнозинство, гаранциите за партийно-политическа необвързаност на институцията са силно ограничени. Но разширяването на кръга на субектите, които могат да издигат кандидати, е известна компенсация на тази невъзможност.

Проблемите, свързани с избора на омбудсмана, се възпроизвеждат и във връзка с предсрочното прекратяване на неговите пълномощия. Законът предоставя инициативата за предсрочно прекратяване на мандата на

омбудсмана на една пета от народните представители (чл. 15, ал. 2). Предвидената в ал. 4 на същия член възможност да се инициира изслушване на омбудсмана и неговия заместник не са достатъчна гаранция за независимостта на институцията. Така единствената гаранция в това отношение си остава по-дългият мандат от този на парламента – пет години, и то при условие, че мандатът не бъде предсрочно прекратен.

Основанията за предсрочно прекратяване – “несправяне със задълженията 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 формулирани и при възприетия модел, те биха дали възможност на едно относително ограничено мнозинство в парламента да преценява законността на действията и съответствието на поведението на омбудсмана с общоприетите морални правила в обществото. Това създава възможност неудобният на мнозинството омбудсман да бъде отстраняван по субективни критерии, в т.ч. и политически мотивирано.

От природата и предназначението на институцията би следвало да произтича възможността представителният орган, който е избрал омбудсмана, да прави преценка само за това, дали той изпълнява или не задълженията си, а не да прави преценка за законосъобразността или моралността на неговото поведение. Препоръчително е също така инициативата за предсрочно прекратяване на мандата на омбудсмана да се предостави на широк кръг субекти, в т.ч. и извън парламента, по подобие на обоснованото от експертите, но неприето предложение и при издигане на кандидатурите.

Законът не урежда процедурата, когато нито един от кандидатите не е избран на второ гласуване (чл. 10, ал. 3), а такава хипотеза е напълно възможна, както и показва опитът от неуспешния първи избор за омбудсман на 14 май 2004 г. Едва ли в случая би следвало да се действа по аналогия с друг вид избори. Прецизното законодателно уреждане е необходимо във всички случаи, още повече – при такава нова за нашите условия и с достатъчно отговорни функции институция.

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 един от гласуваните на първо четене законопроекти) 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 административните 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 от държавни органи и поради тази причина – от невъзможността той да разполага с властнически средства за въздействие и принуда.

Процедурата по разглеждане на жалбите е уредена непълно. Не е предвидено например задължение за омбудсмана да отговаря в определен срок на жалбоподателя дали приема или не жалбата или сигнала.

Не са уредени правомощията на омбудсмана при непроизнасяне на администрацията в законите 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 17.06.2003г., в сила от 18.12.2003г., 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 законопроектите, но не беше приета в окончателния текст на закона.

На пето място, не са достатъчно подробно и безспорно уредени въпросите за организирането и финансирането на дейността на омбудсмана и за начина на определяне 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. Не е ясно как ще се уреди създаването, устройството и функционирането на тази служба и доколко е целесъобразно това да става единствено в правилника за организацията и дейността на институцията, предлаган еднолично от самия омбудсман.

Законодателят предвижда дейността на омбудсмана и на неговата администрация да се финансира от държавния бюджет и/или от други публични източници; омбудсманът е определен като първостепенен разпоредител с

бюджетни кредити (чл. 7). Не бе прието предложението разходите по дейността на омбудсмана да се определят в отделен раздел на държавния бюджет, т.е. въпросът да се реши по начин, който е сходен със самостоятелния бюджет на съдебната власт, една от сериозните гаранции за независимостта ѝ.

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. А проблемът за възнаграждението на омбудсмана засяга не само неговия авторитет, но и неговата независимост, тъй като пред омбудсманите с основание се поставят редица ограничения за придобиване на допълнителни доходи (чл. 18, ал. 3). В страните с институции от типа на парламентарните омбудсмани тези институции са поставени наред с най-авторитетните представители на държавата като председателя на парламента, конституционните или върховните съдии, президента и пр.

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 таква възлагане не е ясен смисълът на съществуването на заместник-омбудсман.

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

Такава възможност се предвиждаше в първоначалните проекти. След дълги дебати и след положителното мнение по този въпрос на Комисията по местно самоуправление, Комисията по правата на човека и вероизповеданията възприе възможността общинските съвети да вземат решения за въвеждане на такива институции при наличието на съответните финансови ресурси. На второ четене обаче това предложение не беше прието. На практика това означаваше отказ да се уредят вече възникнали обществени отношения и практика в редица общини, в които действаха местни омбудсмани, въведени по линия на пилотни проекти и в сътрудничество със структури на гражданското общество.

Преодоляването на повечето от посочените недостатъци би станало най-добре с приемането на съответни поправки в Конституцията и чрез един създаден върху солидна конституционна основа нов Закон за омбудсмана. Доколкото такава идея на този етап трудно си пробива път, очевидно ще измине определен период на практическо прилагане на закона, преди да стане възможно практиката изцяло да се приведе в съответствие с високото предназначение на институцията и с утвърдените вече европейски критерии.