



УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

**Факултет „Международна икономика и
политика“**

катедра „Политология“

ЕЛЕОНОРА МИЛЧОВА УШАТОВА– КАЛИНОВА

**РОЛЯТА НА ОМБУДСМАНА В РАЗВИТИЕТО НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В
БЪЛГАРИЯ- ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ**

АВТОРЕФЕРАТ

На дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ по
научна специалност „Политология“

Научен ръководител:
доц.д-р Симеон Митков Асенов

гр. София
2023 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен към публична защита на заседание на катедрения съвет на катедра Политология, факултет Международна икономика и политика на Университет за национално и световно стопанство, проведено на 23 юни 2023 г.

Дисертацията е оформена в Увод, три глави, Заключение, използвана литература и приложения в общ обем от 176 стр.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на 02.11.2023 г. от 14 ч., в зала 2032А на УНСС.

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в "Научни съвети и конкурси" към УНСС

СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

| | |
|--|-------------|
| Увод..... | 3 |
| Първа глава. Теоретико-методологична основа на изследването: Гражданско общество и гражданско участие | 12 |
| 1.1. Понятието за "гражданско общество" в политическата теория | 12 |
| 1.1.1. Историческо развитие на концепцията за "гражданско общество"..... | 13 |
| 1.1.2. Съвременно понятие за "гражданско общество"..... | 22 |
| 1.2. Гражданските движения и неправителствените организации: основни актьори в гражданското общество | 29 |
| 1.2.1. Граждански движения..... | 29 |
| 1.2.1.1. Причини за възникването на гражданските движения..... | 30 |
| 1.2.1.2. Типологизация на гражданските движения | 34 |
| 1.2.1.3. Структура на гражданските движения..... | 37 |
| 1.2.2. Неправителствени организации..... | 43 |
| 1.3. Концептуални аспекти на гражданското участие в демократичния политически процес | 50 |
| 1.3.1. Демокрация и гражданско участие | 50 |
| 1.3.2. Основни концепции за гражданско участие | 51 |
| 1.3.2. Видове гражданско участие..... | 60 |
| Втора глава. Институцията Омбудсман и състояние на гражданското общество в България. | 1466 |
| 2.1. Възникване и форми на институцията Омбудсман..... | 66 |
| 2.2. Характеристика на институцията Омбудсман в България | 79 |
| 2.2.1. Предпоставки за въвеждането на институцията Омбудсман и нейните особености в българския конституционен модел..... | 79 |
| 2.2.2. Канали за връзка на институцията Омбудсман с гражданското общество | 88 |
| 2.3. Развитие на институцията Омбудсман в България | 91 |
| 2.3.1. Ролята на Омбудсмана по време на кризи | 93 |

| | |
|---|-----|
| 2.4. Състояние на гражданското общество в България: правна регулация и фактори за активност | 113 |
| 2.4.1. Правна регулация на гражданското общество..... | 115 |
| 2.4.2. Анализ на средата: индекс за устойчивост на гражданския сектор | 120 |

Трета глава. Институцията Национален омбудсман в България като възможност за гражданското участие: емпиричен анализ..... 133

| | |
|---|---|
| 3.1. Методология на изследването..... | 133 |
| 3.2. Анализ на емпирична информация от експертните..... | Error! Bookmark not defined. 136 |

| | |
|------------------------|------------|
| Заклучение..... | 153 |
|------------------------|------------|

| | |
|--------------------------|------------|
| <i>Приложение 1.....</i> | <i>167</i> |
|--------------------------|------------|

| | |
|--------------------------|------------|
| <i>Приложение 2.....</i> | <i>168</i> |
|--------------------------|------------|

| | |
|--------------------------|------------|
| <i>Приложение 3.....</i> | <i>169</i> |
|--------------------------|------------|

| | |
|----------------------------|-----|
| Използвана литература..... | 172 |
|----------------------------|-----|

І.ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Актуалност на разработвания научен проблем

В условия на системно, критично намалено обществено доверие в държавните институции в България, гражданското участие при вземането на решение е от ключово значение за легитимиране на обществения договор между гражданите и управлението. Ниското доверие в институциите е обусловено от нестихващи кризи в различни области на общественото ни развитие, включително и през последните 20 години от времето наречено "преход към демокрация". Връщането на доверието в държавността е сложен процес и провеждането на честни и демократични избори, на които всеки пълнолетен гражданин да упражни правото си на глас не е достатъчно. Събитията, свързани с 5 поредни извънредни парламентарни избори за последните 2 години (2021 г.-2023 г.) недвусмислено показват разделителните линии между гражданското общество и управлението на държавата. Независимо от това, че т.нар. "партии на протеста", излъчват представители в парламента, невъзможността да се състави стабилно правителство блокира институциите и политическия процес в държавата.

Общественото доверие в периода декември 2009 г. - декември 2022 г.¹ показва, че положителната оценка за дейността на Народното събрание варира от 45% до 5%, като най-ниското ниво е измерено през септември 2011 г. Положителна оценка за дейността на Министерски съвет за същия период (обхващащ дейността на 5 правителства) варира от 47% до 13% като най-ниският процент е измерен през март 2019 г. и юли 2020 г. Общественото доверие към министър-председателя се движи в границите от 60% до 17%, към Съда - 19%-6% , към президента най-ниското регистрирано доверие е 21%, най-високото е 59%²

Политическата система на България не функционира в полезно съответствие със съвременните тенденции на развитие на обществото в последните десет години. Конституцията на страната, като основен закон, не се прилага в целия обхват на своя дух и съдържание, а формално и често в услуга и като параван за узаконяване на частни групови интереси, в ущърб на основни права и свободи на големи групи от хора и общности. Пренебрегвани са основополагащи принципи на държавността, като например липсата на баланс и синхрон на властите. Парламентарната република е сведена до инструмент за доминиране на изпълнителната власт. Конституционното определение на страната като демократична, правова и социална държава не кореспондира с нагласите на обществото, че властта и нейните институции работят за това. Дълбоките разделителни линии в българското общество, регистрирани чрез наличие на голямо социално неравенство,

¹ 14 годишен период, обхващащ дейността на 41-во, 42-ро, 43-то, 44-то, 45-то, 46-то и 47-мо Народно събрание (НС). Данните са от мониторинг на социално- политически нагласи на агенция "Алфа Рисъч". Достъпно на адрес: <https://alpharesearch.bg/monitoring/34/>(посетено последно май 2023г.)

² Мониторинг на социално- политически нагласи на агенция "Алфа Рисъч". Достъпно на адрес: <https://alpharesearch.bg/monitoring/34/>(последно посетено май 2023)

работеща бедност, социалното изключване на големи групи от хора и от друга страна формирането на привилегирован елит, който е подчинил на своите интереси законодателния процес и институционалното функциониране на държавата, поставят редица предизвикателства пред утвърждаването на държавата като правова и социална. На този фон данните за общественото доверие в лидерите на парламентарно представените политически партии в България бележат непрекъснат спад³ и една от основните причини за това е липсата на реална двупосочна връзка между партиите, като основен елемент от политическата система и в частност, техните политически елити, излъчени в органите на властта. Констатиран е и траен спад на интереса на обществото към партиите, като един от основните "играчи" в политическия процес.

Нарушеният комуникационен процес между партиите и обществото, честата поява на нови партии вследствие на вътрешнопартийни конфликти, подмяната на вота на избирателите чрез преструктуриране на политическото представителство в парламента и несъответствието между предизборни обещания и действия са само част от причините за недоверието в политическата легитимност на политическите партии в България. Ниското обществено доверие в партиите, държавните институции и дълбоките разделителни линии в обществото са фактори, които водят до ерозия и съмнения към фундамента на демокрацията и нейните институции.

Ключът към установяването на траен обществен консенсус е в търсенето на реален публичен дебат, който включва гражданските структури и използването на легитимни канали на комуникация, за да се постигне максимална информираност, която да създава доверие между участниците.

Веднага след политическата промяна в България през 1989 г. идеята за появата на гражданско общество се превръща в "панацея", вдъхновена от свободата на личността и плурализма в управлението на държавата. От гражданските движения и други активности се зараждат и започват да функционират новите политически сили, поели отговорността да въведат и защитават основните принципи на демокрацията в развитието на обществените отношения в държавата. Днес на гражданското общество се възлага отговорността и надеждите да минимизира вредите от "неоавторитарните"⁴ тенденции в държавата и от "олигархичния" капитализъм, за преодоляване на демократичните дефицити в съвременните условия на глобализацията, на кризата на политическото представителство, на новите популизми и др.

Актуалността на дисертационното изследване произтича от нарушените връзки и все по-спадаци нива на доверие между институциите на държавата и българските граждани. На този фон изследователско внимание и интерес на разработката е насочено към възможностите за развиване и поддържане на ефективно взаимодействие между

³ пак там

⁴ Филипова Р., Стефанов Р. "Демокрацията в България- все още крехка след десетилетия преход"- анализът е въз основа на социологическо проучване сред българското население, проведено от словашката неправителствена организация GLOBSEC в сътрудничество с Центъра за изследване на демокрацията в периода 19.03.-27.03.2020г. , С.2020

институцията Национален омбудсман и гражданско общество. Тези възможности произтичат от специфичния характер и правомощия на Омбудсмана и позволяват защита на колективни интереси и гражданско участие в процеса на вземане на политически решения.

Степен на разработеност в научната литература

В изследванията на институцията Национален омбудсман до сега у нас не е проучван системно въпросът за неговите възможности и дейност по канализиране на гражданско участие в процеса на вземане на решения. Сред изследователите на институцията преобладава правния подход на анализ (Славова 2014). Защитени са и няколко дисертационни труда, които разглеждат институцията с различен предмет на изследване и възможни перспективи за нейното развитие. В тези научни разработки се разглежда въвеждането и утвърждаването на институцията в Република България в контекста на европейския опит⁵. Друг автор защитава позицията, че институцията Национален омбудсман следва да се възприема като орган, който може и трябва да следи за опазването на правата и свободите на българските граждани, когато те са застрашени или нарушени в резултат на дейността на медиите⁶. Институцията е разглеждана и като орган, чрез който е възможно да се преодоляват социални конфликти⁷ и както и нейните възможности като извънсъдебен способ за защита правата на гражданите⁸.

Настоящата дисертация взема под внимание съществуващите изследвания, но задава нов и специфичен ракурс и предмет на изследване, който се отнася до взаимодействието на Националния омбудсман с организациите на гражданско общество и институционалното участие на гражданите в процеса на вземане на решения.

Предмет и обект на изследването

Обект на настоящото изследване е институцията Национален омбудсман в България⁹, като нейната правна същност и дейност са разгледани в контекста на използването ѝ като възможност за упражняване на гражданско участие. Популярността, влиянието и възможностите на институцията да въздейства върху процеса на вземане на решение провокира тя да бъде разглеждана в този специфичен изследователски ракурс.

Предмет на изследването са взаимоотношенията на Омбудсмана с основни актьори на гражданското общество - неправителствени организации и граждански движения с акцент върху правото на гражданско участие. В конкретния случай като представители на

⁵ Стефанов А. (2009) "Институцията омбудсман - въвеждане и утвърждаване в Република България в контекста на европейския опит"

⁶ Капралов И. (2017) "Институцията омбудсман и саморегулацията в българските медии"

⁷ Конова М. (2016) "Социални конфликти и тяхното преодоляване чрез обществения посредник"

⁸ Орманджиев Х. (2015) "Конституционните функции на омбудсмана - извънсъдебен способ за защита правата на гражданите"

⁹ Нататък в текста за краткост наричана също омбудсман, институция.

гражданското общество се разглеждат само неправителствените организации, които упражняват своята дейност в обществена полза и неформални граждански активности, които са дефинирани в изложението.

Цел на изследването

Основната цел на дисертацията е да изследва възможностите на институцията Национален омбудсман във взаимоотношенията му със структурите на гражданското общество в България и потенциала да институционализира гражданското участие в процеса на взимане на решения.

Поставената основна цел на дисертационния труд е реализирана чрез изпълнение на *следните задачи*:

- да дефинира и проблематизира гражданското участие и неговите форми на проявление в България;
- да проследи развитието на гражданското общество в България след политическите промени през 1989 г. и да определи състоянието на структурите и средата, в която се развива;
- да дефинира причините за въвеждане на институцията Омбудсман в България, нейните правомощия и дейност от създаването ѝ през 2003 г. до 2023 г.;
- да анализира дейността на институцията Омбудсман, с акцент върху нейните взаимоотношения с колективни субекти на гражданското общество - взаимодействие с граждански организации, граждански движения и мобилизации;
- да подложи на верификация хипотезите, че Националният омбудсман стимулира гражданската активност и предоставя възможност за привличане и включване на гражданско участие в процеса на вземане на решения.
- да направи препоръки за пълноценен диалог на институцията Омбудсман с гражданските организации и движения и ползването на взаимната им експертиза за постигане на по-висока ефективност в разрешаването на ключови проблеми.

Теза и хипотези

Основната теза на дисертационния труд е, че принципите, правомощията и дейността на институцията Омбудсман имат ключова роля в развитието на гражданското общество в България и я ситуират като естествен посредник между гражданите и държавата в процеса на вземане на решения.

Доказването на основната теза е направено чрез проверка на следните *две хипотези* в хода на изследването.

Хипотеза 1: Институцията Национален омбудсман, чрез своята дейност, стимулира гражданската активност и предоставя възможност за гражданско участие.

Хипотеза 2: Ефективното функциониране на институцията предполага активно сътрудничество и взаимодействие с гражданския сектор, с привличане и включване в процеса на вземане на решения.

Методология

В методологическо отношение в дисертационното изследване са използвани следните *изследователски методи*:

- Кабинетно проучване на научни и други информационни източници.
- Анализ на съдържанието (контент анализ), чрез който са анализирани ежегодните доклади на институцията Омбудсман, доклади от изследвания по конкретни случаи по жалби или самосезиране на Националния омбудсман, публични изяви на Омбудсмана и участие в конференции, срещи по проблеми, инициативи на Омбудсмана и доклади на неправителствени организации, които събират данни и правят оценка на дейността на гражданското общество, анализ на законодателство и нормативни документи, научна литература.
- Описанието на случай (case study analysis) е приложен с цел анализ на дейността на институцията Омбудсман.
- Вторичен анализ на емпирични проучвания и статистически данни.
- Дълбочинни интервюта с експерти.

Обхват на научното изследване

Изследването обхваща периода от началото на политическите промени в България от края на 1989 г., когато се зараждат новите граждански движения и други активности. В периода 1989 г.-2023 г. се установяват и развиват различни форми на гражданско присъствие и участие. В неговите рамки, в хода на предприєдинителния евроинтеграционен процес, се въвежда, започва да функционира и развива новата за България институция Национален омбудсман. Изследването се фокусира в периода на функционирането на институцията след 2005 г., когато в осъществяването на своята дейност тя се ситуира като естествен посредник между гражданите и управлението, въвлича в дейността си гражданските организации и предоставя още една възможност за осъществяване на гражданско участие.

Ограничения:

Съдържанието на дисертационния труд е подчинено на *следните ограничения*:

– В изследването се разглежда само ролята и функциите на институцията Национален омбудсман.

– Дълбочинните интервюта са проведени с представители на неправителствени организации, които упражняват дейност само в обществена полза.

– Направените изводи, въз основа на дълбочинните интервюта, не могат да бъдат обобщавани за всички представители на НПО в България, но отразяват изчерпателно мнението на заемащите длъжността Национален омбудсман в България.

Структура на дисертационния труд

Дисертационният труд се състои от Увод, три глави и Заключение. Трите глави следват логиката на поставените задачи и се подчиняват на основната теза на изследването.

В *първа глава* се представя теоретичната основа на изследването и се извеждат работни дефиниции на понятията, които използва научната разработка за осъществяването на целите. Разглежда се понятието гражданско общество в политическата теория, гражданските движения и неправителствени организации и се извежда дефиницията на гражданското участие като процес.

Във *втора глава* дисертацията прави обстоен анализ на дейността на институцията Омбудсман като специално внимание се отделя на неговите взаимоотношения с гражданското общество. Изяснени са зараждането и причините за нейното установяване и развитие в българския обществено-политически живот. В сравнителен аспект са разгледани правомощията и дейността на Европейския омбудсман и местния защитник. Действията и възможностите на институцията Национален омбудсман са анализирани и в контекста на кризисни ситуации чрез конкретни примери, които показват ефективността от действията ѝ в такива ситуации. В тази глава е отделено и специално внимание на състоянието на гражданското общество в България, неговата правна регулация, факторите за активност на гражданите и неговите структури и нивото на гражданско участие.

В *трета глава* се прави емпирична верификация на формулираните хипотези и направените изводи в хода на изследването чрез описание на случай и проведени дълбочинни интервюта с ключови експерти, представители на гражданското общество и институцията Национален омбудсман.

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В увода е обоснована актуалността на изследвания проблем. Представени са обектът, предметът, тезата, целта, задачите, методологията, обхватът и ограниченията на научното изследване.

Първа глава. Теоретико-методологична основа на изследването: гражданско общество и гражданско участие

За целта на изследването се използват понятия, чиито значения имат историческа и съвременна трактовка. В тази глава, в последователен ред е направен преглед на основните възгледи за гражданско общество и основните субекти за активност, които са във фокуса на настоящето изследване- гражданските движения и мобилизации и неправителствените организации. Разгледани са основните концептуални аспекти на гражданското участие и на тяхна база е дефинирано явлението за целта на разработката.

Направен е обзор на различни концепции за **гражданско общество**, представено в опозиция с държавата, включващи автори от античността до модерната епоха (Сократ, Платон, Аристотел, Цицерон, Лок, Хобс, Русо, Хегел, Алексис дьо Токвил, Маркс и Енгелс) и се акцентира върху идеите на постемодернизма (Хабермас, Коен и Ерто, Гелнер, Дарендорф, Алмънд и Верба). Като синтез от различните концепции е изведена работна дефиниция на понятието, която гласи: че това е форма на организиран обществен живот от самозараждащи се структури, осъществява дейност на доброволен принцип, независимо е от държавата, но се подчинява на определени законови норми. Важни характеристики на гражданското общество са:

- Основните човешки права са гарантирани за всеки;
- Личността има реални права за влияние върху решенията на управляващите;
- Наличие на свободен и алтернативен печат;
- Плурализъм;
- Подчинява се на върховенството на закона;
- Осъществява своята дейност в условия на търпимост, сътрудничество и компромис.

Съвременното гражданско общество, според повечето негови изследователи (Гелнер, Дарендорф и др.), а и в неговия популярен смисъл, се възприема като мрежа от различни елементи, които нямат единен ръководен център и основната им характеристика е, че тези елементи са различни от държавните институти. В него са включени както неправителствените организации с нестопанска цел, така и културни, образователни и религиозни общности, икономически структури, свободни медии, групи за натиск, институции с благотворителна цел, политически организации, както и отделни активни по

различни проблеми граждани. За целта на настоящото изследване се извеждат определенията и характеристиките на гражданските движения и неправителствените организации, към които е насочено вниманието и в проверката на основната изследователска теза в дисертацията.

Интересът към **гражданските движения** в настоящия труд се корени в спецификата на този вид обществени активности, които са в състояние да обединят много хора с различни политически възгледи, социален статус и на пръв поглед е абсолютно невъзможно да бъдат обединени. Това, което сближава индивидите, в т.нар. гражданските движения, е конкретен наболял проблем, който се манифестира под различни традиционни и нестандартни форми като много често те излизат от законовите рамки. А това, което ги прави интересен обект на изследването е, че гражданските движения не са политически обединения, имат нестабилна организационна структура, но могат да оказват влияние не само върху партиите, а и върху политическия процес. Без да участват във властта, те могат да въздействат върху нея – върху държавното управление и законодателния процес. Като проява на самоорганизация на обществото, причините за тяхната поява и формирането на гражданските движения са обект на изследване и обяснение през призмата на различни теории. От синтеза на представените концепции в дисертацията (на Дейвид Меър и Сидни Тароу, Нийл Смелсер и Луис Килън, Ралф Търнър, Джон Д. Маккарти и Майер Залд, Чарлз Тили и др.) са изведени следните важни моменти в определението за гражданско движение:

Гражданското движение е самоорганизирана колективна форма със своя социална структура, организация и култура. Социалната структура се отразява в отношенията между лидери и последователи, а културата в ценностите и нормите. Нормите са стандартизирани очаквания за поведение, а ценностите включват програмата и идеологията. За разлика от организацията, гражданското движение не е юридически регламентирано и не притежава законни лидери, в смисъл, че властта им не произтича от някакъв формален процес. От съществено значение за гражданското движение е неговата разпознаваемост и публичност, с цел привличане на обществена подкрепа, чрез различни форми на манифест.

Неправителствените организации (НПО) са друга гражданска активност, която е във фокуса на вниманието на настоящето изследване. Интересът към тях е продиктуван от същностните характеристики, които този тип обединения носят. По дефиниция неправителствените организации са ангажирани с дейности, които ги ситуират като коректив и регулатор на държавните институции, в повечето случаи са профилирани като предмет на дейност и са публично известни с това. Присъствието на неправителствените организации в рамките на държавата е един от признаците, по които се регистрира развитие на гражданското общество – сфера на свързаност и диалог, извън директния контрол на държавата.

Неправителствените организации, за разлика от гражданските движения, са законово установени и се подчиняват на определени правила. В България регистрацията и дейността на НПО е регламентирана в Закона за юридическите лица с нестопанска цел

(ЗЮЛНС)¹⁰. Интерес на настоящето изследване са представители на неправителствени организации, които упражняват дейност в обществена полза. НПО могат да използват част от инструментариума на политическите партии (демонстрации, да участват в дискусии по обществено-политически проблеми, да предлагат промени в закони), но това, което ги отличава е, че нямат право на законодателна инициатива и не излъчват представители в органите на държавата, които взимат решение.

Съвременните демокрации са представителни демокрации, основани на принципа за избор на влизащите в държавното управление. Заедно с това, съвременните демокрации използват и форми на пряка демокрация, които дават възможност да се оказва влияние на политическите решения на управлящите или ако приложим дефиницията за демокрация на Джовани Сартори (Сартори 1992:160-187) разбираме, че в същността си демокрацията не включва само гласуване на избори, но и активно лично участие на гражданите в процеса на вземане на решение. Ефективното функциониране на демокрацията, зависи от всеки гражданин. При демократичните системи на управление се приема, че гражданите управляват чрез своите избрани представители и именно те –гражданите са суверенът. Историята от последните десетилетия обаче показва, че гласуването веднъж на всеки 4 или 5 години не дава достатъчно гаранции, че властта, избрана от гражданите ще взема решения в полза на гражданите, а не на себе си или на групи, които имат ресурс за влияние върху властта. Това е и една от причините да се придава особено значение на увеличаване на възможностите на гражданите да участват между двата избора, чрез различни форми на участие (напр. дебатиране, взимане на решение или прилагане на политики), за да упражняват контрол върху действията на управлението на държавата и местна власт.

Идеята за **гражданско участие**, през втората половина на ХХ век, се превръща в пълноценна философия на управлението, която се нарича делиберативна (обсъждаща) демокрация. В съвременната англо-американска употреба терминът "обсъждане" е етимологично базиран на латинската дума *deliberare*, което означава да се претеглят (в идеологически смисъл), да се отразяват, обмислят или се вслушват в съветите. Делиберативната демокрация се основава на идеята (според германския философ Юрген Хабермас, англичанина Джон Роулс и други), че политическите решения могат да са напълно легитимни, ако са резултат от обсъждания между гражданите, при условия на прозрачност, включване на максимално количество хора, свобода на изразяване, добра воля и добри (уважителни) обноси. Съществуват различни типологизации на гражданско участие. Първата по-известна е на Шери Арнщайн, която определя 8 нива на участие в т.нар. "Стълбица на гражданското участие", която започва с липсата на участие, а формата на пълно участие се намира в другия край. Моделът на участие на Арнщайн много добре илюстрира как държавните институции могат да прилагат гражданско участие като процес на имитация, като използват първите 5 форми за участие, държейки гражданите настрана от истинското им интегриране в процеса на вземане на решения. Според равнището на

¹⁰ Закон за юридическите лица с нестопанска цел(ЗЮЛНЦ) може да се намери тук :<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134942720>

участие психоложката Сара Уайт типологизира номинално, инструментално, представително и последното - трансформативно, в което гражданите стигат до най-голяма степен на овластяване, включени във всички процеси на вземане на решения. В зависимост от това дали е регламентирано или не, гражданското участие може да бъде извънинституционално (като протест, окупация) и институционално. Като институционалното от своя страна може да бъде пряко (референдум, гражданска инициатива и общо събрание на населението) и непряко (чрез участието в различни консултативни, експертни и координационни съвети)

Синтезирайки различните определения за гражданско участие¹¹, които се разглеждат в научната разработка, за работна дефиниция на понятието, за целта на изследването, можем да обобщим следното: **Гражданското участие е процес, в който хората взимат участие на всеки етап от процеса** (на доброволен или задължителен принцип, самостоятелно или като част от група), като целта е да се повлияе на политическо решение, което се взема от органите на управлението и ще се отрази на общността. Такова участие може или не да се осъществи чрез институционална рамка и да бъде организирано от членове на гражданското общество (например, чрез демонстрации на граждански комитети и т.н.) или от вземащите решения (например, чрез референдуми, парламентарни комисии, медиация и др. Гражданското участие се отличава от политическото участие (в което са ангажирани политически формирания) и от процеса на лобизма (който касае бизнес интереси).

Втора глава. Институцията Омбудсман и състояние на гражданското общество в България.

Институцията Национален или още наричан парламентарен (заради органът, който го избира) омбудсман е обект на настоящото дисертационно изследване. В този смисъл национален и парламентарен омбудсман се използват в разработката като синоними. За да се изясни същността на институцията Национален омбудсман и къде се позиционира в общата рамка на общественно-политическия живот на държава, в тази глава се очертават основните принципи и правната регламентация на дейността на институцията в България. И тъй като от изследователски интерес е взаимодействието на Омбудсмана с гражданските активности, на първо място се анализират каналите на връзката с гражданското общество, които е заложил законодателят в Закона за дейността на институцията и нейният Правилник. На следващ етап тези взаимоотношения се анализират в контекста на кризисни

¹¹ От Енциклопедичен речник на публичната администрация на Националното висше училище по публична администрация на Франция (ENA), включва дефинициите на повече от 74 термина и понятия в областта на публичната администрация, в съставянето му участват 55 изследователи и практики от Канада, Франция, Швейцария и Обединеното кралство. Достъпен онлайн тук: https://dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?&by=word&id=5&lng=en, и Насоки за гражданско участие в процеса на вземане на решение. Съвет на Европа, 2017 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808aecd1>

обществено-политически ситуации. В тази глава се поставя акцент върху състоянието на гражданското общество в България. Правната регулация, кратката ретроспекция на неговото развитие от 1989 г. и събитията, които провокират това развитие, както и факторите за активността на гражданите и организациите дава по-добри ориентири за необходимостта от институционализиране на диалога между държавата и гражданите.

Омбудсмански институции могат да бъдат учредени на национално, на регионално и наднационално ниво (напр. Европейския омбудсман). Правомощията му могат да варират от разследване на жалби до посредничество и медиация при разрешаване на конфликти. Мандатността му може да бъде общ (парламентарен омбудсман), или специализиран (здравеопазване, защита правата на децата, етническа, полова дискриминация и др.). Ролята на Омбудсмана също може да бъде различна - от непосредствен посредник между държавата и гражданина до защитник на определени уязвими обществени групи.

Спецификите на институцията Национален омбудсман и други разновидности на тази институция в сравнителен план се анализират последователно в текста на дисертацията, което позволява да се даде по-точна характеристика на изследвания в дисертацията обект.

Институцията Омбудсман у нас се "ражда" буквално от гражданското общество чрез дългогодишните усилия на няколко неправителствени организации, които работят по проучването, създаването и аргументацията за въвеждането на обществения защитник на национално и местно равнище, осъзнавайки необходимостта от усъвършенстване на механизмите за контрол за спазване на човешките права. Народното представителство като законодателен орган, вероятно по-скоро съобразявайки се със задължението да хармонизира българското законодателство с това на Европейския съюз (ЕС), въвежда институцията Омбудсман като обществен посредник между държавата и гражданското общество през 2003 г., с приемането на Закона за омбудсмана, а по-късно (2006 г.) е и конституционно регламентиран.

В 39-то Народно събрание са внесени три законопроекта, които третира тази материя. Законопроектът, внесен от Обединените демократични сили, съдържа основни текстове, предвидени в изготвения от Центъра за изследване на демокрацията. По концепцията на този законопроект работят специалисти по конституционно право, практикуващи юристи, представители на държавни институции и общини, медии и неправителствени организации, отчитат се мнения, коментари и препоръки от парламентарните омбудсмани на Швеция Клаес Еклунд и Керстин Андре, проф. Антонио Ровира, тогава първи заместник на народния защитник на Испания, гръцкия национален омбудсман проф. Никифорос Диамандурос (1 април 2003 г. – 14 март 2013 г. е Европейски омбудсман). Другият е внесен от проф. Любен Корнезов от Коалиция за България, а третият е внесен в началото на 2002 г. от Емил Кошлуков от Националното движение Симеон II. Трите законопроекта са приети на първо четене на 5 юни 2002 г. и Комисията по правата на човека и вероизповеданията, определена за водеща по законопроекта,

изготвя обобщен вариант, внесен за гласуване на второ четене. С малки изменения той е приет на 8 май 2003 г. и влиза в сила на 1 януари 2004 г.¹².

Необходимостта от въвеждането на този нов механизъм, който да не дублира функциите на съществуващите в страната правозащитни, контролни и правоохранителни механизми, а да допълва тяхната дейност, а в определени случаи – и да бъде тяхна алтернатива е обусловена от недостатъчно ефективната правна защита на гражданите, включително в отношенията им с администрацията. Сериозно основание за въвеждане на институцията Омбудсман се съдържа и в констатираните мащаби на корупцията в страната. Няколко години подред неправителствената инициатива Коалиция 2000¹³ събира информация, прави проучванията и анализира корупционните практики в България. В ежегодните доклади за оценка на корупцията, те обосновават заключението, че българските граждани определят корупцията като един от най-сериозните проблеми на прехода, като я нареждат на четвърто място по важност след безработицата, ниските доходи и бедността.¹⁴ Като не достатъчни и неефективни се отчитат и механизмите за ограничаване на корупцията в държавната администрация. А некомпетентността и недобронамереността на държавната администрация е в най-непосредствена връзка с правата на гражданите. Като недостатъчно ефективното е определено и действието на съдебната власт при осъществяване на нейната първостепенна задача – защита на правата на гражданите. Тези фактори играят значителна роля при осъзнаване на необходимостта от въвеждане на институцията Омбудсман, още повече, че според практиката дори и на най-развитите правови държави, съдебната защита не може да изчерпи механизмите за гарантиране на човешките права.

Принципите¹⁵, заложи в закона, от които омбудсманът се ръководи при осъществяване на правомощията си са: публичност, независимост, утвърждаване на правовата държава и справедливостта, преценка по вътрешно убеждение. Българският Национален омбудсман упражнява надзор върху държавни и общински органи и техните администрации и лица, на които са възложени публични функции или предоставяне на обществени услуги, частноправни субекти. Способите за въздействие над нарушителите са препоръки, законодателни предложения и даване на гласност на лошите практики. Изключително ценна е възможността на Омбудсмана да постигне споразумение чрез посредничество между жалбоподателя и съответната институция.

Националният омбудсман разполага с правомощието:

¹² "Институтът на омбудсмана в България", Център за изследване на демокрацията", 2005, стр.9-10

¹³ "Коалиция 2000" е неправителствена инициатива по идея на Центъра за изследване на демокрацията, която се учредява през 1997 г. и включва неправителствени организации, депутати, съдии, дипломати, юристи и др. и осъществява своята дейност с финансовата помощ на Американската агенция за международно развитие. Основната задача на инициативата е борба с корупцията сред държавните чиновници.

¹⁴ Коалиция 2000 "Доклад за оценка на корупцията", 2000 г. стр. 6 можете да видите тук: <https://csd.bg/bg/publications/publication/corruption-assessment-report-2000/> (последно посетен на 3 април 2023г)

¹⁵ Тези принципи, регламентирани в Закона за омбудсмана, са изведени в "Международни стандарти, основополагащи принципи и добри практики за институцията на омбудсмана" 2005, Европейски център по малцинствените въпроси- България и Омбудсман на Република България

- да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, който нарушава правата и свободите на гражданите
- да дава становища на Министерски съвет и Народното събрание по законопроекти, които се отнасят до защита правата и свободите на човека, както и за подписване или ратифициране на международни актове в областта на правата на човека, извършва наблюдение върху изпълнението на тези актове
- да отправя искане за тълкувателни решения до Върховния касационен съд и Върховния административен съд.
- публично да изразява своите позиции по случаи на накърнени граждански права, както и да поиска да бъде изслушан от Народното събрание.

Изключително ценно и в духа на демократичността на една държавна институция е, че годишните и специализирани доклади за дейността на институцията, които Омбудсманът внася в Народното събрание, са публични (публикувани са в интернет страницата на омбудсмана) и всеки (който разполага с интернет) би могъл да се запознае с тяхното съдържание.

В резултат на извършения контент анализ на годишните доклади на Омбудсмана могат да се направят следните обобщения и изводи:

- Съдържанието на годишните доклади дава количествена и качествена информация за цялата дейност на Омбудсмана за всяка изминала година. Тези доклади нямат само отчетен характер – те задават приоритени рамки на политиките, които защитава Омбудсманът като институция и се възприемат като *"акт на Омбудсмана, с който се поставя на вниманието на върховния законодателен орган проблеми, които засягат правата на гражданите"*¹⁶.

- Статистическите данни (*Таблица 1*) за броя на подадените жалби и обслужените граждани от институцията се разглеждат от институцията като индикатор за степента на доверие в нея, за улеснения достъп до нея от страна на гражданите и определят нейната тежест и авторитет. Данните от 2022 г. дават основание на настоящия омбудсман Диана Ковачева да заяви, че институцията *"отдавна не е пощенска кутия за сигнали"*, а е *"извоювала авторитет и доверие"*¹⁷ като защитник на гражданите.

- Докладите на институцията не са унифицирани. Всеки Омбудсман по времето на своя мандат е отразявал своето виждане за подреждането и включването на данни в съдържанието му. Това създава трудности, както за бързото намиране на необходимата информация, така и за проследяването на тенденции за качеството на дейността и развитието на институцията на Омбудсмана. Видно от *Таблица 1* липсват данни през годините за **броя на обслужените граждани** от институцията, в този смисъл не всяка година са подавани данни и за това какъв е бил броят на подадените жалби от граждани по електронен път, лично или по пощата и др.

¹⁶ Гиньо Ганев, омбудсман(2005-2010) в Увода на Годишен доклад на омбудсмана за 2007 г., стр.6

¹⁷ Годишен доклад на омбудсмана за 2022г., Увод

Таблица 1. Брой жалби и обслужени граждани по години*

| Година | Омбудсман | Брой постъпили жалби | Брой обслужени граждани |
|--------|-------------------|----------------------|-------------------------|
| 2006 | Гиньо Ганев | 2516 | |
| 2007 | Гиньо Ганев | 3367 | |
| 2008 | Гиньо Ганев | 2405 | |
| 2009 | Гиньо Ганев | 2686 | |
| 2010 | Константин Пенчев | 3687 | |
| 2011 | Константин Пенчев | 5530 | |
| 2012 | Константин Пенчев | 5336 | |
| 2013 | Константин Пенчев | 7320 | 17775 |
| 2014 | Константин Пенчев | 5010 | |
| 2015 | Мая Манолова | 6202 | 16214 |
| 2016 | Мая Манолова | 10640 | 27037 |
| 2017 | Мая Манолова | 12635 | 34908 |
| 2018 | Мая Манолова | 12890 | 36892 |
| 2019 | Диана Ковачева | 12916 | 50000 |
| 2020 | Диана Ковачева | 13244 | 60000 |
| 2021 | Диана Ковачева | 13536 | 65000 |
| 2022 | Диана Ковачева | 15189 | 74383 |

* Съставена от автора по данни от годишните доклади на Националния омбудсман

Канали за връзка на институцията Омбудсман с гражданското общество

Дейността на Омбудсмана може да бъде ефективна преди всичко с активното взаимодействие и сътрудничество с широк кръг неправителствени¹⁸, браншови, работодателски организации, бизнес асоциации, представители на академичните среди и медиите. В Правилника за дейността (ПОДО) се дава възможност за **институционализирането на консултативни съвети при Омбудсмана**, като работни форуми за обобщаване на административната практика в различни сфери и съдействие при популяризиране и осъществяване на правомощията на институцията. С дейността си обществените съвети, като изразители на обществено мнение, съдействат на омбудсмана в усилията му да защитава реалните обществени интереси. До този момент е създаден **Консултативен конституционен съвет при Омбудсмана**, който се конституира във времевата рамка на мандата на съответния избран Омбудсман. По инициатива на Омбудсмана на Република България през 2015 г. се създава Консултативен конституционен съвет(който действа и в момента), със задача да обсъжда постъпилите

¹⁸ Освен широк кръг от НПО(с различен предмет на дейност, специално в чл.5, ал.2 на ПОДО е направен запис, че "Омбудсманът осъществява сътрудничество с неправителствени организации, чийто предмет на дейност обхваща защитата на правата на човека"

искания за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават правата и свободите на гражданите. Съветът е оторизиран да разглежда и предложения на граждани и организации, с които се иска Омбудсманът да предложи на органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията да сезират Конституционния съд¹⁹. През 2008 г. Омбудсманът мотивира необходимостта от създаване на **Обществен съвет по правата на детето** като среда за продуктивен диалог. *"Целта е, да се съчетаят усилията на отговорните държавни институции и активните граждански организации. По общо съгласие целта на Съвета е да се работи по актуални проблеми и да се насърчават добрите практики на съответните държавни и граждански структури, без да се навлиза в автономията на всяка от тях."*²⁰ Същата година (2008) е създаден и **експертен съвет по проблемите на дискриминацията**. Съветът има отворен характер и в него участват представители на неправителствени организации и експерти, сред които Българския хелзински комитет, Центъра за психологически изследвания, Българския център за джендър изследвания и други.

Неправителствените организации имат важна роля в **Съвета за наблюдение по чл. 11 от Закон за хората с увреждания**, който изпълнява функциите по наблюдение прилагането на политиките за защита правата на хората с увреждания в България, съобразно изискванията на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания. В състава на Съвета са включени, освен представители на Омбудсмана и на Комисията за защита от дискриминация, четирима представители на организациите на и за хората с увреждания и един представител на академичната общност. Установена е прозрачна и публична процедура, която позволява на неправителствените организации сами да изберат своите представители в Съвета. Комплексното ангажиране на участниците в съвета позволява обобщаване на проблемите на хората с увреждания и предприемане на бързи и адекватни действия от страна на Омбудсмана. Извънредната ситуация, заради пандемията, причинена от COVID 19 поставя най-големи предизвикателства пред уязвимите групи, в това число и хората с увреждания. Благодарение на работата на този Съвет се систематизират всички проблеми от жалбите и сигналите на хората с увреждания.

В дейността на Омбудсмана, особено в последните 5 години се забелязва активност в процеса за разширяване на ролята на представители на гражданския сектор не само в обобщаване и систематизиране на проблеми, породени от нарушени права, но в изготвяне и обсъждане на законодателството. През 2020 г. и 2021 г. (години, които обхващат пандемичната криза, причинена от COVID 19) институцията има редица инициативи именно с подкрепата и участието на неправителствени организации, които Омбудсманът в годишните доклади оценява като ефективни и успешни.

¹⁹ Правила за работата на консултативен конституционен съвет към омбудсмана на Република България може да откриете тук: <https://www.ombudsman.bg/documents/%20%D0%9A%D0%A1.pdf>(последно посетен май 2022 г.)

²⁰ Цитатът е от съобщение на страница на омбудсмана на РБ: <https://www.ombudsman.bg/news/159?page=152>(последно посетен май 2022г.)

Съществува още един работен механизъм за взаимодействие с гражданското общество на регионално равнище и това са **регионалните съвети** – те включват представители на местните власти и обществеността в съответните области, омбудсманът, заместник омбудсманът или представители на администрацията на институцията.

Действащата нормативна уредба изключва възможността неправителствени, браншови, работодателски и други организации и юридически лица да сезират пряко омбудсмана, с изключение на представители на юридически лица, създадени в обществена полза, в чийто предмет на дейност е защитата на правата на човека²¹. Законът обаче дава възможност, чрез правото на Омбудсмана да предприема действия не само, когато е сезиран, но и по собствена инициатива, когато не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите на гражданите²². По този начин, когато Омбудсманът прецени, че поставените пред него казуси, представляват проблеми от обществена значимост, **той може да се самосезира и да предприеме действия в рамките на неговите правомощия**. В тази посока, съществена роля за обобщаване и типизиране на подобни случаи могат да имат обществените и консултативни съвети, съгласно чл. 14 от ПОДО.

След направения преглед на законоустановените възможности на институцията в България, за целите на дисертационното изследване се проследяват някои от действията на Омбудсмана, в контекста на кризисни ситуации. Защо е необходимо това? Една от причините е, че като сравнително "нова" институция, до този момент не е разглеждана в този аспект. А другата – предположението, че устойчивите решения и действия на институцията по време на криза (без значение от нейния характер и естество) биха могли да бъдат индикатор за значимостта и ролята на Омбудсмана като държавна институция. В този случай са избрани събития, които провокират установения държавен ред по различни причини, но това, което ги обединява е нарушената връзка между управлението и гражданите и нуждата от спешно разрешаване на проблем – едното е световната и национална пандемична обстановка, провокирана от вируса COVID 19, а другото обхваща изяви на протестната гражданска активност в България.

За настоящето изследване са избрани два примера, които илюстрират връзката на Омбудсмана с протестната гражданска активност и открояват мястото на институцията в контекста на явлениято "контрадемокрация"(Розанвалон 2012). Тези примери са публично известни, различни са по своя характер, участници и обхват. Първият е **националният протест от лятото на 2013 година**, вторият пример е **протестът на майките на деца с увреждания**. Двата посочени примера, макар и в различна степен, практически доказват възможностите на институцията Омбудсман да бъде ефективен медиатор между гражданските активности и държавните институции. Ефективност, която се изразява в предотвратяване на ескалация на конфликти между управляващи и гражданско общество. В случая с протеста на майките на деца с увреждания дори може да се говори и за нещо

²¹ Чл.24(2) от Закон за омбудсмана

²² чл.19, ал.2 от Закона за омбудсмана

повече. Институцията Омбудсман предоставя канал (път) за упражняване на гражданско участие и дава основание да се разглежда като една от формите за включване на гражданите в процеса на вземане на решение, а в конкретния случай доста по-резултатно от другите форми, които съществуват законодателно в България.

По време на пандемията с COVID 19 един от приоритетите, записан в годишния доклад на Омбудсмана (2020 г.), е защита правата на гражданите в извънредна ситуация и видно от съдържанието на същия доклад и действията на институцията и през следващата 2021 г. са в подкрепа на всички със засегнати права, адаптирайки своите практики към ограниченията, които налага кризата. Извънредната ситуация осветява и изважда на преден план системни проблеми в редица сфери като образование, здравеопазване, социални дейности и др., а липсата на адекватни действия от страна на управляващите институции принуждава голяма част от гражданите да търсят подкрепа и съдействие от Омбудсмана. Въвеждането на непопулярни мерки и извънредното законодателство, във връзка с пандемичната обстановка допълнително ангажира институцията на обществения защитник, в чиято дейност е включена стриктното съблюдаване за спазването на баланс и пропорционалност, за да не бъдат неправомерно ограничени или отнемани основни човешки права. Възможностите на институцията, заложи в законовите механизми и нейната проактивност, съчетани с още един фактор - ниското обществено доверие в държавните институции (изключвайки Президента) ситуира Омбудсмана като ориентир, защитник и своеобразен гарант за върховенството на закона. А в конкретната кризисна ситуация се откроява ролята на институцията като застъпник на гражданското общество и медиатор между него и публичните институции, което прави по-вероятно тя да продължи да привлича обществено доверие.

От направеният преглед на законоустановените възможности на институцията Национален омбудсман, контент анализа на годишните ѝ доклади, както и проследяването на действията на Омбудсмана в контекста на кризисни ситуации се налагат следните изводи, които отбелязват конкретни промени, които настъпват за гражданското общество след нейното въвеждане и функциониране:

- въвеждане и упражняване на европейски стандарт в защита на правата и свободите на гражданите
- упражняване на правото, чрез институцията, да се сезира Конституционния съд по проблемите за защита правата и свободите на човека
- подобряване на качеството на правораздаването в областта на защита на правата и свободите на гражданите, чрез искането на институцията за тълкувателни решения от страна на двете Върховни съдилища(ВКС и ВАС)
- и не на последно място – предоставяне на още една възможност за упражняване на гражданско участие.

В тази глава се разглежда и **състоянието на гражданското общество в България**, неговата правна регулация и факторите за активност

За етапите на развитието на сектора са използвани:

- класификацията на Петя Кабакчиева (Kabakchieva, P., D. Hristova: 2010) в рамките на проект, финансиран от Тръста за развитие на гражданското общество в Централна и Източна Европа обхващащ периода малко преди водоразделната 1989 г. до 2010 г.. В този период са разграничени 6 ключови момента от развитието на гражданския сектор в България, провокирани от различни събития: промяна на политическия режим, протести, икономическа криза, присъединяването на България към НАТО и ЕС.

- анализ на "Центърът за изследване на демокрацията"(2010г.), който откроява четири периода на развитие на сектора²³, установява, че гражданският сектор в България се институционализира и се тематизира, провокиран предимно от източниците си на финансиране.

Състоянието на гражданското общество е разгледано и през призмата на Индекса за устойчивост на гражданския сектор, който определя и нивото на гражданско участие в България.

От направения анализ се правят следните изводи:

– Налице е законова среда за регистрация и функциониране на гражданските организации в България.

– Структурирането на неправителствените организации, както и при тяхното възникване все още е отгоре надолу, в повечето случаи в отговор на търсене от страна на донори и в полза за гражданите, а не със и от тяхно име и мандат. Този извод поставя допълнителни въпроси: **кого представляват организациите на гражданското общество**, кой е легитимният глас и как гражданските организации легитимират своите дейности и участие. **Тази особеност на гражданското общество има своето отражение и в отношенията гражданско общество – държава.** Все пак има и нещо положително като резултат от донорското възникване на сектора и това е **"доброто му професионално равнище, включително наличието на механизми за саморегулация, институционални шапки и др."**(Михайлов Д. 2003: 12).

– НПО с работата по различни проекти и програми постигат изграждането на сравнително добра организационна култура в рамките на гражданското общество.

– Данните на анализиранияте проучвания дават основания да обобщим, че гражданският сектор в България днес се характеризира с **ниски нива на гражданско участие** в познатите организационни форми, **проблематичен имидж** и неизползвани възможности за консолидиране и упражняване на постоянно и устойчиво влияние.

– Наблюдава се изявена тенденция в генерирането на гражданска енергия под формата на различни неформални и неинституционализирани групи, които успяват да канализират сериозен потенциал и да стимулират обществен дебат и промени.

– Регистрирана е осъзната необходимост от сътрудничество и консолидация между гражданските организации за постигане на по-сериозен ефект и влияние при застъпничеството, защитата на обществения интерес и участието при вземане на решения и формиране на политики.

²³ Гражданското общество в България. Тенденции и рискове. Център за изследване на демокрацията, С. 2010

– Наблюдава се активно участие на НПО, които след дългогодишно анализиране на развитието на средата са предприели конкретни мерки, заедно със структури на държавната власт, за канализиране на работата на НПО, въвеждане на мерки за публичност и прозрачност в дейността им, финансовата им стабилност и институционализиране на връзката с държавните институции, с цел по-ефективно участие на гражданския сектор в процеса на взимане на решение.

– Според активните граждански организации от ключово значение е установяването на стандартизирано образование от най-ранна възраст относно гражданското участие и институциите на гражданското общество.

Трета глава. Институцията Национален омбудсман в България като възможност за гражданското участие: емпиричен анализ

Направеният теоретичен анализ, анализ на документи и вторичен анализ на данни дават основания да се направят определени изводи, които се верифицират емпирично.

Институцията Национален омбудсман е избрана за описание на случай (case study analysis). Според Crasnow (2019) съществуват два начина, по които описанието на случаи в политологията помага за разкриване на контекста. Изследователите научават необходимите подробности около интересуващото ги събитие - т.е. научават за случая. Освен това изследователите научават какво е да се обръща внимание на детайлите на контекста. Проблемната област на настоящия дисертационен труд е концентрирана около институцията Омбудсман, затова най-подходяща за влизане в дълбочина е методологията за описание на случай. В периода март-май 2023 г. са направени общо 13 дълбочинни интервюта с две групи респонденти: с изпълняващи длъжността на Омбудсмана и с представители на НПО и движения. За всяка група е конструиран специфичен инструмент (сценарий) за провеждане на дълбочинно интервю. Направен е задълбочен анализ на документи, свързани с работата на Омбудсмана (отчети, доклади, публична информация, медийни публикации и др.).

За набиране на индивидуалната емпирична информация е избран качествен метод дълбочинно (или нестандартизирано) интервю (Ченгелова 2016:60-98) с предварително подготвени тематични въпроси (сценарий). Причината да се използва този метод е, че той е ефективен по отношение на сравнително малко проучвани обекти и процеси, какъвто е нашият изследван проблем. Чрез него се цели събиране на автентична информация, която има експертен характер. Методът е фокусиран върху субективните оценки и мнения на малка група от експерти (представители на неправителствени организации и неформални граждански активности от една страна и омбудсмани - от друга).

Целта на проучването е да **изследва взаимоотношенията между институцията Национален омбудсман на България и гражданските активности**, затова експертите, които са избрани са представители на институцията от една страна и на гражданския сектор от друга. Изследването цели набиране на актуална, дълбочинна емпирична информация основно по две теми: С какво е полезна институцията национален омбудсман

на колективните граждански активности? и С какво са полезни гражданските активности на омбудсмана? Поради различното ниво на информираност и компетенция са разработени два вида въпросници - един за респондентите, представители на граждански активности и един за представителите на Националния омбудсман.

За представители на институцията Национален омбудсман са интервюирани всички (с изкл. Гиньо Ганев (2005-2010), които са избирани от парламента за омбудсман от основаването на институцията през 2003 година: Константин Пенчев (2010-2015), Мая Манолова (2015-2019) и Елена Чернева– Маркова – зам. омбудсман на Диана Ковачева (2019- до сега). Продължителността на интервюта е между 30 и 60 минути.

За респонденти, представители на гражданския сектор е направена предварителна селекция на неправителствени организации и други активности със следните критерии:

– **активност** - този критерий е установен от дейността на организациите, отразена в техните сайтове и медийното им присъствие.

– да имат **различен предмет на дейност**- целта е да се покрие по-голяма част от проблемни области, в които работят организациите

– избраните организации, с малки изключения, представляват неправителствени обединения на организации със сходни дейности(напр. Национална мрежа за децата, Форум "Гражданско участие" и др.)

Експертните интервюта са структурирани съответно в 8 теми за представителите на институцията Омбудсман и 8 теми за представителите на гражданските активности. Целта е да се получи експертното мнение и споделен опит на респондентите по темата: **взаимоотношенията между институцията Омбудсман и колективните граждански активности**, което включва осъществено или неосъществено взаимодействие, резултатност на взаимодействието, оценка за дейността на институцията Омбудсман, нейното развитие и важният за изследването въпрос: **дали Омбудсмана като институция успява да стимулира гражданско участие.**

Предположенията, които са направени преди провеждане на изследването могат да се обединят около хипотезата, че **Националният омбудсман е възможен канал за гражданско участие и я ситуират като естествен посредник между гражданите и държавата в процеса на вземане на решения.**

Анализът на емпиричните експертни интервюта е организиран според тематичната структура на инструментариума. По отношение на това с **какво е полезна институцията Национален омбудсман на колективните граждански активности** от гл. т. на експертите, може да се отбележи следното:

– **възможност да се влияе върху законодателния процес и процесите на вземане на решения** – това е най-често споменаваната причина колективните граждански активности да търсят съдействие от Омбудсмана, *"Защото всяка промяна, докато не влезе в част от законодателната рамка има вероятност въобще да не се случи"*²⁴.

²⁴ Интервю с Теодора Бакърджиева от БДФ

Партньорството, което включва консултиране при вземане на решение, повдигането на теми, важни за гражданския сектор е включено в целия този процес на промяната.

– **функцията медиация (посредничество)** е не по-малко полезна и използвана от гражданските активности

– **възможността на Омбудсмана да сезира Конституционния съд** също е добре застъпена

– **унифициране на противоречива практиката на съдилищата**, чрез искане на тълкувателни решения от Върховния касационен съд и Върховния административен съд

Експертите, представители на институцията Национален омбудсман, по отношение на това с **какво са полезни гражданските активности на Омбудсмана**, споделят следното:

– **Получават автентична експертиза**, която е емпирично установена, разработена и предоставя решения на проблемите. Неправителствените организации за Омбудсмана са *"генератор за социална промяна"*²⁵

– **Разчитат на обществена подкрепа за общи каузи**- *"Омбудсманът и гражданските организации са като скачени съдове"*²⁶ и *"изключително много разчитаме на тяхната подкрепа"*²⁷, *"силата на омбудсманската институция е в подкрепата на гражданските организации"*²⁸ или както казва експерт от неправителствения сектор *"Омбудсманът търси подкрепата на НПО-тата, защото и той като нас има нужда от повече гласове"*²⁹

Формулираната основна хипотеза, която обединява всички предположения за това, че **омбудсманът е възможен канал за гражданско участие и я ситуират като естествен посредник между гражданите и държавата в процеса на вземане на решения намира своето потвърждение** в мненията на всички експерти, представители и на двете групи, от проведените интервюта в изследването.

Заклучение

Основни изводи от дисертационния труд:

Институцията Национален омбудсман предоставя възможност за упражняване на гражданско участие. Доказателство за това са както законоустановените възможности на институцията в България, така и конкретни примери от дейността на Омбудсмана с активното взаимодействие и сътрудничество на организации и неформални активности.

За осъществяването на основната цел, поставена в дисертационния труд са дефинирани 6 задачи, изпълнението на които позволи да се направят следните обобщения и изводи:

²⁵ Интервю с Елена Чернева

²⁶ Интервю с Мая Манолова

²⁷ Интервю с Елена Чернева

²⁸ Интервю с Константин Пенчев-омбудсман

²⁹ Интервю с Надя Шабани от БЦНП

По отношение на първата задача дефинирайки гражданското участие като процес, научното изследване установява:

– прякото гражданско участие в обществено-политическия живот в България е институционализирано чрез Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) и непряко – чрез участието им в различни консултативни, експертни и координационни съвети на национално, секторно, регионално и местно ниво, регулирано чрез закони (Закона за администрацията и други специални закони), постановления и решения на Министерския съвет, заповеди на министри, устройствени правилници и т.н.

В резултат достигаме до следните изводи:

– **Съществуващите регламентирани участия не удовлетворяват нарастващите очаквания както на гражданите, така и на гражданските организации** за ефективно представителство, функциониране и въздействие. Един от основните проблеми, регистрирани от анализите на гражданското общество в България (ЦИД:2010) установява, че повечето консултативни съвети нямат ефективни механизми за представителство на гражданското общество. От друга страна, те често служат за легитимиране на вече взети решения, нямат регулярно събиране, не предоставят годишни отчети за дейността си (липсва публичност на процеса) и съществува проблем при навременно оповестяване на информация за решения си. Ако приложим "стълбата за гражданското участие" на Шери Арнщайн (1969) тази форма на участие твърде силно се доближава до първите 5 от 8 стъпала, които илюстрират имитация на гражданско участие.

– Анализираните количествени емпирични данни дават основания да обобщим, че гражданският сектор в България днес се характеризира с устойчива тенденция на **ниски нива на гражданско участие** (51% не са взели участие в никаква гражданска инициатива през последните две години в познатите организационни форми)³⁰ и неизползвани възможности за консолидиране и упражняване на постоянно и устойчиво влияние.

– За сметка на това се наблюдава **изявена тенденция в генерирането на гражданска енергия под формата на различни неформални и неинституционализирани групи, които успяват да канализират сериозен потенциал и да стимулират обществен дебат и промени**. Причините за тази тенденция се коренят в регистрираните проблеми в неправителствения сектор. Например проблематичният им имидж и ниските нива на влияние на гражданските организации, които все още не успяват да отговорят на обществените потребности и да повлияят положително за разрешаването на сериозни обществени проблеми. Това намалява и тяхната способност да упражняват успешно застъпничество при вземането на решения и формирането на политики. Изключения има в отделни сектори, като образование, околна среда и подкрепа на уязвими

³⁰ Данните са взети от доклад за проведено проучване: "Обществени нагласи към дейността на гражданските организации" (2022)- Алфа Рисърч

групи, където дейностите на гражданското общество са значително по-ефективни и видими. Другите причини се коренят в упоритата съпротива на управляващите да бъдат контролирани. Тя се изразява в това да не участват в създаването на повече и ефективни форми за участие на гражданите в процеса на вземане на решение, а при вече създадените, чрез различни административни похвати, да свеждат функционирането им до формалност.

В изпълнение на **втората задача** се установи, че развитието на гражданското общество в България след политическите промени през 1989 г. е провокирано от ключови събития (промяна на политическия режим, протести, икономически кризи, присъединяването на държавата към НАТО и ЕС и др.), които определят състоянието на неговите структури и средата, в която се развива. От направения анализ се стигна до следните обобщения и заключения:

– Установена е **стабилна законова среда** за регистрация и функциониране на гражданските организации и активности в България.

– **Институционализирането и тематизирането на неправителствените организации е провокирано от източниците на финансиране.** Това поставя все още актуални въпроси: кого представляват организациите на гражданското общество и как гражданските организации легитимират своите дейности и участие. Този факт дава своето отражение и в отношенията на гражданското общество с държавата. Положителното, като резултат от донорското възникване на сектора, е **"доброто му професионално равнище,** включително наличието на механизми за саморегулация, институционални шапки и др." (Михайлов Д. 2003: 12)

– Неправителствените организации имат сравнително **добра организационна култура.**

– Гражданският сектор в България днес се характеризира с **проблематичен имидж.** Този факт се потвърждава и от споделените мнения на експертите, представители на неправителствените организации, участващи в емпиричната част на настоящата дисертация.

– Регистрирана е осъзната необходимост от сътрудничество и консолидация между гражданските организации за постигане на по-сериозен ефект и влияние при застъпничеството, защитата на обществения интерес и участието при вземане на решения и формиране на политики.

– Наблюдава се активно участие на НПО в канализиране на работата на НПО, въвеждане на мерки за публичност и прозрачност в дейността им, финансовата им стабилност и институционализиране на връзката с държавните институции.

– От базово значение е и разбирането, сред активните граждански организации, за установяване на стандартизирано образование от най-ранна възраст в тази област.

По третата задача, която касае обекта на настоящето изследване- институцията Национален омбудсман в България установяваме:

– **институцията Омбудсман се "ражда" буквално от гражданското общество,** чрез дългогодишните усилия на няколко неправителствени организации, които работят по проучването, създаването и аргументацията за въвеждането на обществения защитник на

национално и местно равнище, осъзнавайки необходимостта от усъвършенстване на механизмите за контрол за спазване на човешките права.

– Националният омбудсман е институционализиран като обществен посредник между държавата и гражданското общество през 2003 г., с приемането на Закона за омбудсмана, а по-късно (2006г.) е и конституционно регламентиран. Чрез залегналите в закона основни принципи (публичност, независимост, утвърждаване на правовата държава, преценка по вътрешно убеждение) и способности за въздействие (препоръка, законодателни предложения, даване на гласност на лошите практики и др.) Омбудсманът **успява само за 18 години да се утвърди като медиатор и желан партньор за гражданските организации и активности.**

– Анализът на данните за отношението на гражданите към Националния омбудсман за периода 2013 г.- 2021 г. на социологическа агенция "Алфа Рисърч" дават основание да направим извода, че институцията не само е добила необходимата популярност, но и регистрира високи нива на положително отношение, особено в сравнение с други държавни институции в страната.

По четвъртата задача: анализирайки дейността на институцията, с особен акцент върху нейните взаимоотношения с колективни субекти на гражданското общество - взаимодействие с граждански организации, граждански движения и мобилизации достигаме до следните обобщения и заключения:

- Нормативно, възможността за такъв тип взаимодействие е регламентирана (в Правилника за дейността на Омбудсмана (ПОДО)) чрез **институционализирането на консултативни обществени съвети при омбудсмана**, като работни форуми за обобщаване на административната практика в различни сфери и съдействие при популяризиране и осъществяване на правомощията на институцията. До този момент е създаден **Консултативен конституционен съвет при Омбудсмана**, със задача да обсъжда постъпилите искания за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават правата и свободите на гражданите. Съветът е оторизиран да разглежда и предложения на граждани и организации, с които се иска омбудсманът да предложи на органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията да сезират Конституционния съд; **Обществен съвет по правата на детето; Експертен съвет по проблемите на дискриминацията и Съвета за наблюдение по чл. 11 от Закон за хората с увреждания**, който изпълнява функциите по наблюдение прилагането на политиките за защита правата на хората с увреждания в България, съобразно изискванията на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

- Проследяването и анализирането на действията на Националния омбудсман в контекста на кризисни ситуации, чрез събития, които провокират установения държавен ред по различни причини (световна и национална пандемичната обстановка, провокирана от вируса COVID 19 и прояви протестната гражданска активност в България) се стига до следните изводи и обобщения:

- Извънредната ситуация, провокирана от вируса COVID 19 осветли и извади на преден план системни проблеми в редица сфери., а липсата на адекватни действия от

страна на управляващите институции принуди голяма част от гражданите да търсят подкрепа и съдействие от Омбудсмана. Въвеждането на непопулярни мерки и извънредното законодателство, във връзка с пандемичната обстановка допълнително ангажира институцията на обществения защитник, за да не бъдат неправомерно ограничени или отнемани основни човешки права. Възможностите на институцията, заложи в законовите механизми и нейната проактивност, съчетани с още един фактор - ниското обществено доверие в държавните институции(изключвайки Президента) ситуираща Омбудсмана като **ориентир, защитник и своеобразен гарант за върховенството на закона**. В кризисните ситуации се откроява ролята на Омбудсмана **като медиатор между гражданското общество и публичните институции**, което прави по-вероятно тя да продължи да привлича обществено доверие.

- Кризата стимулира Омбудсмана да **адаптира своите практики като държавна институция към ограниченията**. През 2020 година близо 60 000 души се обръщат за помощ към институцията³¹, което е определено в годишния доклад като един своеобразен рекорд.

- Забелязва се активност на институцията в процеса за **разширяване на ролята на представители на гражданския сектор не само в обобщаване и систематизиране на проблеми, породени от нарушени права, но в изготвяне и обсъждане на законодателството**. През 2020 г. и 2021 г. институцията има редица инициативи именно с подкрепата и участието на неправителствени организации, които Омбудсманът оценява като ефективни и успешни. **Тези факти са част от доказателствата за втората хипотеза на изследването, че ефективното функциониране на институцията предполага активно сътрудничество и взаимодействие с гражданския сектор, с привличане и включване в процеса на вземане на решения.**

- Взаимоотношенията на Омбудсмана с протестната гражданска активност са илюстрирани с два случая, макар и с различна степен на резултатност, които практически доказват възможностите на институцията да бъде ефективен медиатор между гражданските активности и държавните институции. **Ефективност, която се изразява в предотвратяване на ескалация на конфликтите между управляващи и гражданско общество-** функция на Омбудсмана, която дефинира и Розанвалон(2012) в своята концепция за контрадемокрацията. В случая с протеста на майките на деца с увреждания дори може да се говори и за нещо повече- Омбудсмана, предоставяйки канал(път) за упражняване на гражданско участие ни дава основание да го разглеждаме като една от формите за включване на гражданите в процеса на вземане на решение, по-резултатно от другите форми, които съществуват законодателно в България.

Като **пета задача** е дефинирана емпиричната верификация на основата теза и свързаните с нея две хипотези на дисертационния труд. Осъщественото изследване потвърди в голяма степен тезата и двете хипотези и регистрира нови идеи и възможности за по-нататъчни изследвания.

³¹ Годишен Доклад на Омбудсмана за 2020 г.

На първо място се потвърди съществуването на силна връзка между Омбудсмана и колективните граждански активности. Независимо от заявените желаниа за засилване на комуникацията на институцията с гражданския сектор, много добре е изразено мнението, че е силна връзката между тях. То е подкрепено както от примерите, които посочват за тяхното взаимодействие, така и от споделената от експертите, представители и на двете групи, осъзната необходимост за сътрудничество между тях с цел постигането на по-добри резултати както по отношение на защита на правата на гражданите, така и в провеждането на полезни за обществото политики от страна на държавното управление. Това потвърждава втората хипотеза, че **активното сътрудничество и взаимодействие на Омбудсмана с гражданския сектор и включването в процеса на вземане на решение способства ефективното функциониране на институцията.**

На второ място: хипотезата, че Омбудсманът като институция успява да стимулира гражданската активност, се потвърждава **частично.** Респондентите, представители на гражданския сектор установяват възможностите, но **не всички са съгласни, че успява да я провокира.** Някои от тези експерти считат, че все още институцията не е достатъчно активна, популярна и резултатна, за да стимулира гражданската активност. За експертите, представители на омбудсманската институция тази хипотеза е безспорна.

И на трето място по отношение на посоката на развитие на институцията Омбудсман, ясно се открояват две основни тенденции, мотивирани(но не безспорни) от експертите, които участват в изследването. Едната, която лансира **въвеждането на омбудсмани със специализиран мандат** има в своя защита ползата от тематична концентрация на надзора и отговорността за реализирането на политика в съответната област. Тук основният проблем, който се откроява е: Създаването на повече институти е възможно да намали тежестта на институцията - Национален омбудсман и да подкопае нейния авторитет. А за Омбудсмана авторитетът е определящ за успехите. Другата тенденция е в посока на **засилване на застъпническата роля на омбудсмана.** Тази роля ясно се откроява като първостепенна причина да се търси съдействието на институцията от страна на колективните граждански активности. Дори "косвената" законодателна инициатива на Омбудсмана, не е достатъчно възпрепятваща за гражданския сектор, за да търси, чрез тази институция своя път към гражданското участие.

Важен извод е, че експертите от гражданския сектор са с **големи очаквания към Омбудсмана**- това може да се обясни с поне две фактически обстоятелства. Гражданският сектор е активен участник във въвеждането на тази държавна институция, която вижда като свой съмишленик. Другото е политическата криза, която засили ефекта на лошо функциониращите държавни институции и освети дефицити в цели обществени системи.

От проведените експертни интервюта може да се направи изводът, че **личността, която заема длъжността Национален омбудсман е от значение** за активността, резултатността и безпристрастността на институцията. Изискванията на експертите към

заемащите тази длъжност не се спират само до законоустановените. Независимо от това, че не е отразена критика по отношение на тяхната компетентност и морал, желанията на експертите от гражданския сектор могат да се обобщят като изискване Омбудсманът да приема тази длъжност като призвание.

Формулираната основна теза, която обединява всички предположения за това, че **Омбудсманът е възможен канал за гражданско участие намира своето потвърждение** в проведените интервюта с всички експерти, представители и на двете групи, от проведените интервюта в изследването и я ситуират като естествен посредник между гражданите и държавата в процеса на вземане на решения.

В изпълнение на **шестата задача**, на базата на анализите и регистрираните проблеми, могат да бъдат направени следните предложения за по-висока ефективност на взаимоотношенията между Националния омбудсман и гражданските активности:

– В изявеното желание да участва в процеса на вземане на решение гражданският сектор се нуждае от още един канал за гражданско участие или както споделиха някои от интервюираните респонденти от неправителствените организации *"колкото повече, толкова по-добре"*. Бързият достъп до институцията и взаимният уважение от професионалните взаимоотношения от една страна и възможностите, които има Националният омбудсман са добри предпоставки институцията да може осъществи това. Заемащите длъжността Омбудсман, в своите отговори, убедително твърдят, че институцията е канал за гражданско участие. Докато за интервюираните представители на неправителствените организации, този канал е само възможност и една от причините за това е, че той не е институционално регламентиран. За сега пълноценният диалог на институцията с гражданските организации се осъществява в обществените и консултативни съвети към Омбудсмана. Някои от участващите в такива съвети дори ги разпознават като естествена възможност за осъществяване на гражданско участие, но проблемът е, че в тях са включени малък брой организации. Препоръчително е да се създадат правила, които да унифицират връзката на институцията Омбудсман с гражданския сектор, с цел включване на по-широк кръг от организации и социални групи от обществото.

– Препятствие за комуникацията с държавното управление е проблемът с представителството на гражданските организации. За да се избегне този негативен ефект е препоръчително обединяването на гражданските организации, без да губят своята идентичност и самостоятелност като субекти. Например обединение под формата на обществена палата, което да има характеристиката на форум за дискусии, обмяна на мнение, споделяне на опит за различни форми и средства за стимулиране на активност и в него да участват всички неправителствени организации, без участие на държавни структури (за разлика от СРГО). В рамките на това формирание да се създават възможности, които да отговорят на голяма част от регистрираните проблеми (проблематично представителство, имидж, влияние в обществото и др.), които се отразяват на качеството на гражданския сектор и неговите взаимоотношения с управлението на държавата, в частност и за диалога с институцията Национален омбудсман.

– Като препоръка за устойчиви взаимоотношения на Националния омбудсман с гражданското общество е създаването на функционална връзка с местните защитници. Чрез нея се цели засилването на връзката на Омбудсмана с регионалните общности, което е от съществено значение за по-широко включване и представителство на гражданите в процеса на вземане на решения.

– Регистрираните институционални слабости като даването на предимство на личността, която заема длъжността Национален омбудсман (оказвайки влияние на активността, резултатността и безпристрастността на институцията), различното съдържание и подредба на информацията в отчетните годишни доклади на институцията (при мандатите на различните заемачи длъжността Омбудсман) също оказват негативно влияние на връзката между институцията и гражданските организации. Един от начините на преодоляване на тези слабости е по-детайлно регламентиране и унифициране на дейността на институцията.

В настоящото изследване са регистрирани и **нови полета за анализ на разглеждания проблем, които не са отчетени преварително, не са формулирани като цели и задачи**, но кореспондират с тезата на настоящата дисертация и могат да бъдат предмет на бъдещи проучвания. Те са продължение и задълбочаване на темата, чрез **разработването на модел на гражданско участие чрез институцията Омбудсман и гражданските активности и анализиране на техните взаимоотношения в контекста на политическата и гражданска култура.**

III САМООЦЕНКА НА ПРИНОСНИТЕ МОМЕНТИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Приноси с научен характер

- Обосновано и защитено на концептуално и емпирично равнище е изследователското разбиране относно възможностите на Националния омбудсман за канализиране на гражданското участие, чрез по-широко включване и представителство на гражданите в процеса на вземане на решения.
- Очертана и аргументирана е необходимостта от взаимодействие и координация на дейността на Омбудсмана с организациите на гражданското общество в България. Изграждането на устойчиви връзки между тях е фактор, който благоприятства тяхното влияние и постигане на цели в демократичния процес.

Приноси с научно-приложен характер

- Разкрита е посредническата функция на Националния омбудсман между държавата и гражданското общество. Чрез изследване на конкретни случаи се доказва, че той

допринася за предотвратяване на конфликти между управляващи и гражданско общество и за поставяне и решаване на проблеми на гражданите от държавните институции.

- Анализирано и доказано е силното влияние и присъствие в обществено-политическия живот на Националния омбудсман по време на кризи и граждански протести. Чрез подходящи примери се разкрива неговата роля и значение в такива условия.
- Самостоятелно са проведени дълбочинни интервюта със заемащите длъжността Национален омбудсман и представители на гражданския сектор. Набрана, обработена и анализирана е нова емпирична информация за целите и задачите на дисертационния труд, която може да се използва и в бъдещи изследвания.

IV ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Ушатова-Калинова Е "Дейност и възможности на институцията "омбудсман" по време на криза", Сборник с доклади от Национална кръгла маса посветена на 20-годишнината на катедра „Политология, социология и културология“ Том 1, 2022, с.149-157

2. Ушатова-Калинова Е. "Парламентарният омбудсман в приложното поле на контрадемократията", сп. Политически изследвания, бр. 1-2, 2022, с. 144-159.

3. Ушатова-Калинова Е ." Институцията на Националния омбудсман като възможност за гражданско участие" Сборник с доклади от Третата национална конференция за докторанти по социология

УЧАСТИЕ В КОНФЕРЕНЦИИ

1. Участие в Национална кръгла маса "Кризи, избори, пандемия", проведена на 26 ноември 2021г., организирана от ВТУ"Св.св. Кирил и Методий", катедра "Политология, социология и културология и Българска асоциация по политически науки.

2. Участие в Третата национална конференция за докторанти по социология на 22 май 2023, организирана от Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Институт по философия и социология при БАН, Университет за национално и световно стопанство, Югозападен университет „Неофит Рилски“, Нов български университет, Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, Българска социологическа асоциация.



UNIVERSITY OF NATIONAL AND WORLD ECONOMY

**Faculty of "International Economy and Politics"
Department of Political Science**

ELEONORA MILCHOVA USHATOVA-KALINOVA

**THE ROLE OF THE OMBUDSMAN IN THE DEVELOPMENT OF CIVIL
SOCIETY IN BULGARIA - CITIZEN PARTICIPATION**

ABSTRACT

Dissertation work for the award of the educational and scientific degree "PhDoctor" in
the scientific specialty "Political Science"

Supervisor:

Associate Professor Ph. D Simeon Mitkov Asenov

Sofia

2023 г.

The dissertation was discussed and aimed at a public defense at a meeting of the departmental council of the Department of Political Science, Faculty of International Economics and Politics of the University of National and World Economy, held on June 23, 2023.

The dissertation is structured as an Introduction, three chapters, a Conclusion, references and applications in a total content of 176 pages.

.

The public defense of the dissertation will take place on 02.11.2023 at 2 p.m., in hall 2032A of the UNSS.

The defense materials are available to those interested in "Scientific Councils and Competitions" at UNSS

CONTENTS OF THE DISSERTATION

| | |
|---|-----|
| Introduction | 3 |
| First chapter. Theoretical and methodological basis of the study: Civil society and civil participation | 12 |
| 1.1. The concept of "civil society" in political theory | 12 |
| 1.1.1. Historical development of the concept of "civil society" | 13 |
| 1.1.2. Modern concept of "civil society" | 22 |
| 1.2. Civil movements and non-governmental organizations: main actors in civil society | 29 |
| 1.2.1. Civil movements | 29 |
| 1.2.1.1. Reasons for the emergence of civil movements | 30 |
| 1.2.1.2. Typology of civil movements | 34 |
| 1.2.1.3. Structure of civil movements | 37 |
| 1.2.2. Non-governmental organizations | 43 |
| 1.3. Conceptual aspects of citizen participation in the democratic political process..... | 50 |
| 1.3.1. Democracy and civic participation | 50 |
| 1.3.2. Basic concepts of civic participation | 51 |
| 1.3.2. Types of civic participation | 60 |
| Second chapter. The institution of the Ombudsman and the condition of civil society in Bulgaria..... | 66 |
| 2.1. Occurrence and forms of the Ombudsman institution | 66 |
| 2.2. Characteristics of the Ombudsman institution in Bulgaria | 79 |
| 2.2.1. Preconditions for the introduction of the Ombudsman institution and its features in the Bulgarian constitutional model | 79 |
| 2.2.2. Communication channels of the Ombudsman institution with civil society | 88 |
| 2.3. Development of the Ombudsman institution in Bulgaria | 91 |
| 2.3.1. The role of the Ombudsman in times of crisis | 93 |
| 2.4. The condition of civil society in Bulgaria: legal regulation and factors for activity | 113 |

| | |
|--|-----|
| 2.4.1. Legal regulation of civil society | 115 |
| 2.4.2. Environmental Analysis: Civil Sector Sustainability Index | 120 |
| Third chapter. The institution of the National Ombudsman in Bulgaria as an opportunity for citizen participation: an empirical analysis | 133 |
| 3.1. Research methodology | 133 |
| 3.2. Analysis of empirical information from the expert interviews | 136 |
| Conclusion | 153 |
| <i>Application 1</i> | 167 |
| <i>Application 2</i> | 168 |
| <i>Application 3</i> | 169 |
| References | 172 |

I. GENERAL CHARACTERISTICS OF THE DISSERTATION

Relevance of the scientific problem being developed

In conditions of systemic, critically reduced public trust in the state institutions in Bulgaria, citizen participation in decision-making is of key importance for legitimating the social contract between citizens and the government. The low trust in the institutions is determined by unceasing crises in various areas of our social development, including those in the last 20 years of the time called "transition to democracy". Restoring the trust in the state is a complex process and holding fair and democratic elections in which every adult citizen can exercise their right to vote is not enough. The events related to 5 consecutive extraordinary parliamentary elections for the last 2 years (2021-2023) unequivocally show the dividing lines between civil society and state management. Regardless of the fact that the so-called "protest parties" send representatives to the parliament, the impossibility of forming a stable government blocks the institutions and the political process in the country.

Public trust in the period December 2009 - December 2022¹ shows that the positive assessment of the activity of the National Assembly (Bulgarian Parliament) varies from 45% to 5%, with the lowest level measured in September 2011. Positive assessment of the activity of the government for the same period (covering the activities of 5 governments) varies from 47% to 13%, with the lowest percentage measured in March 2019 and July 2020. Public trust in the Prime Minister ranges from 60% to 17% , to the Law Court - 19%-6%, to the President the lowest registered trust is 21%, the highest is 59%² .

The political system of Bulgaria does not function in useful accordance with the modern trends of development of the society in the last ten years. The Constitution of the country, as a fundamental law, is not applied to the full scope of its spirit and content, but formally and often in service and as a cover for legitimizing private group interests, to the damage of fundamental rights and freedoms of large groups of people and communities. Fundamental principles of statehood, such as the lack of balance and synchronization of powers, have been neglected. The parliamentary republic has been reduced to a tool for dominating of the executive. The constitutional definition of the country as a democratic, legal and social state does not correspond with the attitudes of the society that the

¹ 14 year period covering the activities of the 41st, 42nd, 43rd, 44th, 45th, 46th and 47th National Assembly (NA). The data are from the monitoring of social and political attitudes of the "Alpha Research" agency. Available at: <https://alpharesearch.bg/monitoring/34/> (last visited May 2023)

² Monitoring of social and political attitudes of Alpha Research agency. Available at: <https://alpharesearch.bg/monitoring/34/> (last visited May 2023)

government and its institutions work for. The deep dividing lines in Bulgarian society, registered through the presence of great social inequality, working poverty, the social exclusion of large groups of people and, on the other hand, the formation of a privileged elite that has subordinated the legislative process and the institutional functioning of the state to its interests, pose a number of challenges to the establishment of the state as legal and social. Against this background, the data on public trust in the leaders of the parliamentary represented political parties in Bulgaria show a continuous decline³, and one of the main reasons for this is the lack of a real two-way relationship between the parties, as the main element of the political system and, in particular, their political elites, sent to the authorities. A permanent decline in public interest in parties, as one of the main "players" in the political process, has also been noted.

The broken communication process between the parties and society, the frequent emergence of new parties as a result of intra-party conflicts, the replacement of the voters' vote by restructuring the political representation in the parliament and the discrepancy between pre-election promises and actions are only some of the reasons for the distrust in the political legitimacy of the political parties in Bulgaria. Low public trust in parties, state institutions and deep dividing lines in society are factors that lead to erosion and doubts in the foundations of democracy and its institutions.

The key to establishing a lasting public consensus lies in the search for a real public debate that includes civil structures and the use of legitimate channels of communication to achieve maximum awareness that creates trust between participants.

Immediately after the political change in Bulgaria in 1989, the idea of the emergence of a civil society became a "panacea", inspired by the freedom of the individual and pluralism in the governance of the state. New political forces were born from civil movements and other activities and began to function, which have assumed the responsibility of introducing and protecting the basic principles of democracy in the development of public relations in the state. Today, civil society is entrusted with the responsibility and hopes to minimize the damage from "neo-authoritarian"⁴ tendencies in the state and from "oligarchic" capitalism, to overcome the democratic deficits in the modern conditions of globalization, the crisis of political representation, the new populism, etc.

The relevance of the dissertation research stems from the broken relationships and ever-decreasing levels of trust between the institutions of the state and the Bulgarian citizens. Against this background, research attention and development interest is focused

³ there again

⁴ Filipova R., Stefanov R. "Democracy in Bulgaria - still fragile after decades of transition" - the analysis is based on a sociological survey among the Bulgarian population, conducted by the Slovak non-governmental organization GLOBSEC in cooperation with the Center for the Study of Democracy in the period 19.03.- 27.03.2020 , S.2020

on the possibilities of developing and maintaining effective interaction between the National Ombudsman institution and civil society. These possibilities derive from the specific nature and powers of the Ombudsman and allow the protection of collective interests and citizen participation in the political decision-making process.

Degree of elaboration in the scientific literature

In the researches of the institution of the National Ombudsman, the question of its possibilities and activity in channeling citizen participation in the decision-making process has not been systematically studied in our country. Among the researchers of the institution, the legal approach of analysis prevails (Slavova 2014). Several dissertations have also been defended, which examine the institution with a different subject of research and possible perspectives for its development. In these scientific developments, the introduction and confirmation of the institution in the Republic of Bulgaria is considered in the context of the European experience⁵. Another author defends the position that the institution of the National Ombudsman should be perceived as a body that can and should monitor the protection of the rights and freedoms of Bulgarian citizens when they are threatened or violated as a result of the activities of the media⁶. The institution is also seen as a body through which it is possible to overcome social conflicts⁷ and as well as its possibilities as an extrajudicial way of protecting citizens' rights⁸.

This dissertation takes into account the existing research, but sets a new and specific perspective and subject of research, which refers to the interaction of the National Ombudsman with civil society organizations and the institutional participation of citizens in the decision-making process.

Subject and object of the research

The object of the present study is the institution of the National Ombudsman in Bulgaria⁹, and its legal nature and activity are examined in the context of its use as an opportunity to exercise civic participation. The institution's popularity, influence and opportunities to influence the decision-making process provoked it to be considered in this specific research angle.

⁵ Stefanov A. (2009) "The ombudsman institution - introduction and confirmation in the Republic of Bulgaria in the context of the European experience"

⁶ Kapralov I. (2017) "The ombudsman institution and self-regulation in the Bulgarian media"

⁷ Konova M. (2016) "Social conflicts and their overcoming through the public mediator"

⁸ Ormandzhiev H. (2015) "The constitutional functions of the ombudsman - an extrajudicial way to protect the rights of citizens "

⁹ Forward in the text for brevity also called ombudsman, institution

The subject of the study is the relationship of the Ombudsman with the main actors of civil society - non-governmental organizations and civil movements with an emphasis on the right of civil participation. In the specific case, only non-governmental organizations that exercise their activity for public benefit and informal civil activities, which are defined in the exposition, are considered as representatives of civil society.

Purpose of the study

The main goal of the dissertation is to examine the possibilities of the National Ombudsman institution in its relationship with the structures of civil society in Bulgaria and the potential to institutionalize civil participation in the decision-making process.

The main goal set in the dissertation work has been realized through the implementation of the *following tasks*:

- to define and problematize civic participation and its forms of manifestation in Bulgaria;
- to trace the development of civil society in Bulgaria after the political changes in 1989 and to determine the state of the structures and the environment which it develops in;
- to define the reasons for introducing the Ombudsman institution in Bulgaria, its powers and activities from its establishment in 2003 until 2023;
- to analyze the activities of the Ombudsman institution, with an emphasis on its relations with collective subjects of civil society - interaction with civil organizations, civil movements and mobilizations;
- to verify the hypotheses that the National Ombudsman stimulates civil activity and provides an opportunity to attract and include civil participation in the decision-making process.
- to make recommendations for a full-fledged dialogue of the Ombudsman institution with civil organizations and movements and the use of their mutual expertise to achieve higher efficiency in solving key problems.

Thesis and hypotheses

The main thesis of the dissertation is that the principles, powers and activities of the Ombudsman institution have a key role in the development of civil society in Bulgaria and position it as a natural intermediary between citizens and the state in the decision-making process.

The proof of the main thesis was made by checking the following two hypotheses in the course of the research.

Hypothesis 1: The National Ombudsman institution, through its activity, stimulates civic activity and provides an opportunity for civic participation.

Hypothesis 2: The effective functioning of the institution implies active cooperation and interaction with the civil sector, with attraction and inclusion in the decision-making process.

Methodology

In methodological terms, the following research methods were used in the dissertation study:

- Office study of scientific and other information sources.
- Content analysis (content analysis), through which are analyzed the annual reports of the Ombudsman institution, research reports on specific cases of complaints or self-referrals to the National Ombudsman, public appearances of the Ombudsman and participation in conferences, meetings on issues, initiatives of the Ombudsman and reports of non-governmental organizations that collect data and evaluate the activities of civil society, analysis of legislation and regulatory documents, scientific literature.
- The case study analysis is attached for the purpose of analyzing the activity of the Ombudsman institution.
- Secondary analysis of empirical studies and statistics.
- In-depth interviews with experts

Scope of scientific research

The study covers the period from the beginning of the political changes in Bulgaria from the end of 1989, when the new civil movements and other activities were born. In the period from 1989 to 2023, various forms of civic presence and participation were established and developed. Within its framework, in the course of the pre-accession European integration process, the National Ombudsman institution, new for Bulgaria, was introduced, started to function and has developed. The research focuses on the period of the institution's functioning after 2005, when in the implementation of its activity it is positioned as a natural intermediary between citizens and the government, involves civil organizations in its activity and provides another opportunity for the implementation of civic participation.

Limits:

The content of the dissertation is subject to the following restrictions:

- The research examines only the role and functions of the National Ombudsman institution.

- The in-depth interviews were conducted with representatives of non-governmental organizations that exercise activity only for public benefit.
- The conclusions drawn, based on the in-depth interviews, cannot be generalized for all representatives of NGOs in Bulgaria, but they comprehensively reflect the opinion of those holding the position of National Ombudsman in Bulgaria.

Structure of the dissertation

The dissertation consists of an Introduction, three chapters and a Conclusion. The three chapters follow the logic of the set tasks and obey the main thesis of the study.

In the *first chapter*, the theoretical basis of the research is presented and working definitions of the concepts used by the scientific development to achieve the goals are derived. The concept of civil society in political theory, civil movements and non-governmental organizations is examined and the definition of civil participation as a process is derived.

In the *second chapter*, the dissertation makes a thorough analysis of the activities of the Ombudsman institution, paying special attention to its relations with civil society. The origins and reasons for its establishment and development in Bulgarian social and political life are explained. The powers and activities of the European Ombudsman and the local defender are examined in a comparative aspect. The actions and capabilities of the National Ombudsman institution are also analyzed in the context of crisis situations through specific examples that show the effectiveness of its actions in such situations. In this chapter, special attention is paid to the state of civil society in Bulgaria, its legal regulation, the factors for the activity of citizens and its structures, and the level of civil participation.

In the *third chapter*, an empirical verification of the hypotheses formulated and the conclusions drawn during the research is carried out through a case description and in-depth interviews with key experts, representatives of civil society and the National Ombudsman institution.

II. BRIEF DESCRIPTION OF THE DISSERTATION

Introduction

The relevance of the researched problem is justified in the introduction. The object, subject, thesis, purpose, tasks, methodology, scope and limitations of scientific research are presented.

First chapter. Theoretical and methodological basis of the research: civil society and civil participation

For the purpose of the research are used concepts whose meanings have a historical and contemporary interpretation. In this chapter, a review of the main views on civil society and the main subjects of activity, which are the focus of the present study - civil movements and mobilizations and non-governmental organizations - is made in a sequential order. The main conceptual aspects of civic participation were examined and on their basis the phenomenon was defined for the purpose of the development.

An overview of different concepts of civil society, presented in opposition to the state, including authors from antiquity to the modern era (Socrates, Plato, Aristotle, Cicero, Locke, Hobbes, Rousseau, Hegel, Alexis de Tocqueville, Marx and Engels) is reviewed and it emphasizes the ideas of postmodernism (Habermas, Cohen and Erthau, Gellner, Dahrendorf, Almond and Verba). As a synthesis of the different concepts, a working definition of the concept was derived, which states: that it is a form of organized public life from self-emerging structures, carries out activities on a voluntary basis, is independent of the state, but obeys certain legal norms. Important characteristics of civil society are:

- Basic human rights are guaranteed for everyone;
- The person has real rights to influence the decisions of the governing;
- Availability of free and alternative press;
- Pluralism;
- Obeys the rule of law;
- It carries out its activity in conditions of tolerance, cooperation and compromise.

Modern civil society, according to most of its researchers (Gellner, Dahrendorf, etc.), and also in its popular sense, is perceived as a network of different elements that do not have a single leadership center, and their main characteristic is that these elements are different from the state institutes. It includes non-governmental non-profit organizations, cultural, educational and religious communities, economic structures, free media,

pressure groups, charitable institutions, political organizations, as well as individual citizens active on various issues. For the purpose of the present study, are derived the definitions and characteristics of the civil movements and non-governmental organizations, to which the attention is directed, and in the verification of the main research thesis in the dissertation.

The interest in **civil movements** in the present work is rooted in the specificity of this type of social activities, which are able to unite many people with different political views, social status, and who at first sight, are absolutely impossible to be united. What brings individuals together, in the so-called civil movements, is a specific painful problem that manifests itself in various traditional and non-standard forms, and they very often go beyond the legal framework. And what makes them an interesting object of research is that civil movements are not political associations, they have an unstable organizational structure, but they can influence not only the parties, but also the political process. Without taking part in power, they can influence it - the government and the legislative process. As a manifestation of the self-organization of society, the reasons for their emergence and the formation of civil movements are the subject of research and explanation through the lens of various theories. From the synthesis of the concepts presented in the dissertation (by David Meier and Sidney Tarrow, Neil Smelser and Louis Killen, Ralph Turner, John D. McCarthy and Meier Zald, Charles Tilly, etc.), the following important points in the definition of a civil movement were derived:

A **civil movement** is a self-organized collective form with its own social structure, organization and culture. Social structure is reflected in the relationship between leaders and followers, and culture - in values and norms. Norms are standardized expectations of behavior, and values include agenda and ideology. Unlike an organization, a civil movement is not legally regulated and has no legitimate leaders, in the sense that their authority does not derive from any formal process. Essential to a civil movement is its recognition and publicity in order to attract public support through various manifest forms.

Non-governmental organizations (NGOs) are another civic activity that is the focus of attention of the present study. The interest in them is dictated by the essential characteristics that this type of associations bring. By definition, non-governmental organizations are engaged in activities that position them as a corrective and regulator of state institutions, in most cases they are profiled as a subject of activity and are publicly known for this. The presence of non-governmental organizations within the state is one of the signs that register the development of civil society - a sphere of connectivity and dialogue, outside the direct control of the state. Non-governmental organizations, unlike civil movements, are legally established and subject to certain rules. In Bulgaria, the registration and activity of NGOs is regulated in the Law on Non-Profit Legal

Entities¹⁰. The interest of the present study are representatives of non-governmental organizations that carry out activities for the public benefit. NGOs can use some of the tools of political parties (demonstrations, participation in discussions on socio-political problems, proposing changes in laws), but what distinguishes them is that they do not have the right to legislative initiative and do not issue representatives in the bodies of the state who make the decision.

Modern democracies are representative democracies based on the principle of choosing those who enter the government. Along with this, modern democracies also use forms of direct democracy, which make it possible to influence the political decisions of the governing, or if we apply Giovanni Sartori's definition of democracy (Sartori 1992:160-187) we understand that, in essence, democracy includes not only voting in elections, but also active personal participation of citizens in the decision-making process. The effective functioning of democracy depends on every citizen. In democratic systems of government, it is assumed that the citizens govern through their elected representatives and that they - the citizens - are the sovereign. However, the history of recent decades shows that voting once every 4 or 5 years does not provide sufficient guarantees that the government elected by the citizens will make decisions for the benefit of the citizens, and not for themselves or for groups that have the resources to influence them. This is also one of the reasons for giving particular importance to increasing the opportunities for citizens to participate between the two elections, through various forms of participation (e.g. debating, decision-making or policy implementation) to control the actions of the government of the state and local government.

The idea of civic participation, in the second half of the 20th century, became a full-fledged management philosophy, which is called deliberative (discussing) democracy. In modern Anglo-American usage, the term "deliberate" is etymologically based on the Latin word *deliberare*, meaning to weigh (in an ideological sense), reflect, consider, or listen to advice. Deliberative democracy is based on the idea (according to the German philosopher Jürgen Habermas, the Englishman John Rawls and others) that political decisions can be completely legitimate if they are the result of discussions between citizens, under conditions of transparency, inclusion of the maximum number of people, freedom of expression, goodwill and good (respectful) manners. There are different typologies of civic participation. The first, better known, is Sherry Arnstein's, which defines 8 levels of participation in the so-called A "ladder of civic participation" that begins with no participation, and the form of full participation is at the other end. Arnstein's model of participation illustrates very well how government institutions can implement citizen participation as a process of imitation, using the first 5 forms of participation, keeping citizens away from their real integration into the decision-making

¹⁰ The Law on Non-Profit Legal Entities can be found here: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134942720>

process. According to the level of participation, psychologist Sarah White typifies nominal, instrumental, representative and the last - transformative, in which citizens reach the greatest degree of empowerment, involved in all decision-making processes. Depending on whether it is regulated or not, civil participation can be extra-institutional (such as protest, occupation) and institutional. As the institutional, on the other hand, can be direct (referendum, civil initiative and general meeting of the population) and indirect (through participation in various advisory, expert and coordination councils).

Synthesizing the various definitions of civic participation¹¹, which are considered in the scientific development, for a working definition of the concept, for the purpose of the research, we can summarize the following: Civic participation is a process in which people take part at every stage of the process (on a voluntary or mandatory basis, independently or as part of group) with the aim of influencing a political decision that is taken by the governing bodies and will affect the community. Such participation may or may not take place through an institutional framework and be organized by members of civil society (e.g. through citizen committee demonstrations, etc.) or by decision-makers (e.g. through referendums, parliamentary committees, mediation, etc.). Civic participation is distinguished from political participation (in which political formations are involved) and from the process of lobbying (which concerns business interests).

Second chapter. The institution of the Ombudsman and the state of civil society in Bulgaria.

The institution National or also called parliamentary (because of the body that elects him) ombudsman is the object of the present dissertation research. In this sense, national and parliamentary ombudsman are used in the research as synonyms. In order to clarify the essence of the National Ombudsman institution and where it is positioned in the general framework of the socio-political life of the state, this chapter outlines the main principles and the legal regulation of the institution's activity in Bulgaria. And since the interaction of the Ombudsman with civil activities is of the research interest, first of all, the channels of connection with civil society, which the legislator laid down in the Law on the institution's activities and its Regulations, are analyzed. At the next stage, these relationships are analyzed in the context of crisis socio-political situations. This

¹¹ From the Encyclopaedic Dictionary of Public Administration of the National Higher School of Public Administration of France (ENA), includes the definitions of more than 74 terms and concepts in the field of public administration, compiled by 55 researchers and practitioners from Canada, France, Switzerland and the United Kingdom. Available online here: https://dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?&by=word&id=5&lng=en, and Guidelines for Citizen Participation in the Decision-Making Process. Council of Europe, 2017 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId>

chapter focuses on the state of civil society in Bulgaria. The legal regulation, the brief retrospect of its development since 1989 and the events that provoked this development, as well as the factors for the activity of citizens and organizations, gives better guidelines for the need to institutionalize the dialogue between the state and citizens.

Ombudsman institutions can be established at the national, regional and supranational level (e.g. the European Ombudsman). Its powers can range from investigating complaints to mediation and conflict resolution mediation. Its mandate can be general (parliamentary ombudsman) or specialized (health care, protection of children's rights, ethnic, gender discrimination, etc.). The role of the Ombudsman can also be different - from a direct mediator between the official and the citizen to a defender of certain vulnerable social groups.

The specifics of the institution National Ombudsman and other varieties of this institution in a comparative plan are consistently analyzed in the text of the dissertation, which allows to give a more accurate description of the researched in the dissertation object.

The Ombudsman institution in Bulgaria was "born" literally from civil society through the long-term efforts of several non-governmental organizations which work on the study, creation and argumentation for the introduction of the public defender at the national and local level, realizing the need to improve the control mechanisms for compliance with human rights. The People's Representation as a legislative body, probably rather complying with the obligation to harmonize Bulgarian legislation with that of the European Union (EU), introduced the Ombudsman institution as a public mediator between the state and civil society in 2003 with the adoption of the Law on the Ombudsman, and it was also later (2006) constitutionally regulated.

In the 39th National Assembly, three draft laws have been submitted that deal with this matter. The bill, introduced by the United Democratic Forces, contained key texts provided by the Center for the Study of Democracy. Specialists in constitutional law, legal practitioners, representatives of state institutions and municipalities, media and non-governmental organizations were working on the concept of this bill; opinions, comments and recommendations of the parliamentary ombudsmen of Sweden Claes Eklund and Kerstin Andre, Prof. Antonio Rovira, then first deputy of the public defender of Spain, the Greek national ombudsman Prof. Nikiforos Diamandouros (April 1, 2003 - March 14, 2013 he was the European Ombudsman) were also used. The other bill was submitted by Prof. Lyuben Kornezov from the Coalition for Bulgaria, and the third was submitted at the beginning of 2002 by Emil Koshlukov from the Simeon II National Movement. The three draft laws were adopted at first reading on June 5, 2002, and the Committee on Human Rights and Religions, designated as lead on the draft law, prepared

a summary version that was submitted for a second reading vote. With minor amendments, it was adopted on 8 May 2003 and entered into force on 1 January 2004.¹².

The need for the introduction of this new mechanism, which does not duplicate the functions of the existing human rights protection, control and law enforcement mechanisms in the country, but complements their activities, and in certain cases – is their alternative, is conditioned by the insufficiently effective legal protection of citizens, including their relations with the administration. A serious reason for the introduction of the Ombudsman institution is also the established scale of corruption in the country. Several years in a row, the non-governmental initiative Coalition 2000¹³ collects information, conducts research and analyzes corruption practices in Bulgaria. In annual corruption assessment reports, they substantiate the conclusion that Bulgarian citizens identify corruption as one of the most serious problems of the transition, ranking it fourth in importance after unemployment, low income and poverty¹⁴. The mechanisms for limiting corruption in the state administration are also considered insufficient and ineffective. And the incompetence and ill will of the state administration is most directly related to the rights of citizens. The action of the judiciary in carrying out its primary task - protection of the rights of citizens - is defined as insufficiently effective. These factors play a significant role in realizing the need to introduce the Ombudsman institution, especially since, according to the practice of even the most developed legal states, judicial protection cannot exhaust the mechanisms for guaranteeing human rights.

The principles¹⁵, laid down in the law, by which the ombudsman is guided in the exercise of his powers, are: publicity, independence, affirmation of the rule of law and justice, judgment based on internal conviction. The Bulgarian National Ombudsman supervises state and municipal bodies and their administrations and persons entrusted with public functions or provision of public services, private legal entities. Ways to influence offenders are recommendations, legislative proposals and publicizing bad practices. The possibility of the Ombudsman to reach an agreement through mediation between the complainant and the relevant institution is extremely valuable.

The National Ombudsman has the power to:

¹² The Institute of the Ombudsman in Bulgaria", Center for the Study of Democracy, 2005, pp.9-10

¹³ "Coalition 2000" is a non-governmental initiative based on the idea of the Center for the Study of Democracy, which was established in 1997 and includes non-governmental organizations, deputies, judges, diplomats, lawyers, etc. and carries out its activities with the financial assistance of the American Agency for International Development. The main task of the initiative is the fight against corruption among government officials

¹⁴ Coalition 2000 "Corruption Assessment Report", 2000 p. 6 can be seen here: <https://csd.bg/bg/publications/publication/corruption-assessment-report-2000/> (last visited on April 3, 2023)

¹⁵ These principles, regulated in the Law on the Ombudsman, are set out in "International Standards, Basic Principles and Good Practices for the Institution of the Ombudsman" 2005, European Center for Minority Issues - Bulgaria and Ombudsman of the Republic of Bulgaria

- appeal to the Constitutional Court with a request to establish the unconstitutionality of a law that violates the rights and freedoms of citizens
- give opinions to the Council of Ministers and the National Assembly on draft laws that refer to the protection of human rights and freedoms, as well as to the signing or ratification of international acts in the field of human rights; to supervise the implementation of these acts
- submit a request for interpretative decisions to the Supreme Court of Cassation and the Supreme Administrative Court.
- express publicly his positions on cases of violated civil rights, as well as to request to be heard by the National Assembly

It is extremely valuable and in the spirit of the democracy of a state institution that the annual and specialized reports on the institution's activities, which the Ombudsman submits to the National Assembly, are public (they are published on the Ombudsman's website) and anyone (who has access to the Internet) could familiarize themselves with their contents.

As a result of the content analysis of the Ombudsman's annual reports, the following summaries and conclusions can be drawn:

- The content of the annual reports provides quantitative and qualitative information about the entire activity of the Ombudsman for each past year. These reports have not only reporting nature - they set priority frameworks for the policies that the Ombudsman protects as an institution and are perceived as *"an act of the Ombudsman that brings to the attention of the supreme legislative body problems that affect the rights of citizens"*.¹⁶

- The statistical data (*Table 1*) on the number of complaints filed and the citizens served by the institution are considered by the institution as an indicator of the degree of trust in it, of the ease of access by citizens and determine its weight and authority. The data from 2022 give reason to the current Ombudsman Diana Kovacheva to state that the institution *"has long been no longer a mailbox for signals", but has "won authority and trust"*¹⁷ as a defender of citizens.

- The institution's reports are not unified. Each Ombudsman, during his mandate, has reflected his view on the arrangement and inclusion of data in its content. This creates difficulties both for quickly finding the necessary information and for tracking trends in the quality of the activity and development of the Ombudsman institution. As can be seen from *Table 1*, there is a lack of data over the years on the *number of citizens served* by the

¹⁶ Ginho Ganev, Ombudsman (2005-2010) in the Introduction to the Annual Report of the Ombudsman for 2007, p.6

¹⁷ Annual Report of the Ombudsman for 2022, Introduction

institution, in this sense, data was not submitted every year and on the number of complaints filed by citizens electronically, in person or by mail, etc..

*Table 1. Number of complaints and citizens served by year **

| year | Ombudsman | Number of complaints received | Number of citizens served |
|------|--------------------|-------------------------------|---------------------------|
| 2006 | Ginho Ganev | 2516 | |
| 2007 | Ginho Ganev | 3367 | |
| 2008 | Ginho Ganev | 2405 | |
| 2009 | Ginho Ganev | 2686 | |
| 2010 | Konstantin Penchev | 3687 | |
| 2011 | Konstantin Penchev | 5530 | |
| 2012 | Konstantin Penchev | 5336 | |
| 2013 | Konstantin Penchev | 7320 | 17775 |
| 2014 | Konstantin Penchev | 5010 | |
| 2015 | Maya Manolova | 6202 | 16214 |
| 2016 | Maya Manolova | 10640 | 27037 |
| 2017 | Maya Manolova | 12635 | 34908 |
| 2018 | Maya Manolova | 12890 | 36892 |
| 2019 | Diana Kovacheva | 12916 | 50000 |
| 2020 | Diana Kovacheva | 13244 | 60000 |
| 2021 | Diana Kovacheva | 13536 | 65000 |
| 2022 | Diana Kovacheva | 15189 | 74383 |

** Compiled by the author based on data from the annual reports of the National Ombudsman*

Communication channels of the Ombudsman institution with civil society

The activity of the Ombudsman can be effective, above all, with the active interaction and cooperation with a wide range of non-governmental¹⁸, branch and employer organizations, business associations, representatives of academic circles and the media. The Rules of Procedure (PODO) provide for the institutionalization of advisory councils at the Ombudsman, as work forums for summarizing administrative practice in various spheres and assistance in popularizing and implementing the authority of the institution. With their activities, the public councils, as representatives of public

¹⁸ In addition to a wide range of NGOs (with a different subject of activity, especially in Article 5, paragraph 2 of the PDO, a record is made that "the Ombudsman participates in cooperation with non-governmental organizations, whose subject of activity is included in the protection of human rights

opinion, assist the ombudsman in his efforts to protect real public interests. Until now, a Consultative Constitutional Council has been established under the Ombudsman, which is constituted within the time frame of the mandate of the respective elected Ombudsman. On the initiative of the Ombudsman of the Republic of Bulgaria, a Consultative Constitutional Council was established in 2015 (which is still in operation at the moment), with the task of discussing the received requests to establish the unconstitutionality of a law that violates the rights and freedoms of citizens. The Council is authorized to also consider proposals from citizens and organizations with which the Ombudsman is requested to propose to the authorities under Art 150, para. 1 of the Constitution to appeal to the Constitutional Court¹⁹. In 2008, the Ombudsman motivated the need to create a **Public Council on the Rights of the Child** as an environment for productive dialogue. *"The goal is to combine the efforts of the responsible state institutions and active civil organizations. By common agreement, the goal of the Council is to work on current problems and promote good practices of the relevant state and civil structures, without encroaching on the autonomy of each of them."*²⁰ In the same year (2008), an expert council on the problems of discrimination was established. The council has an open character and representatives of non-governmental organizations and experts participate in it, including the Bulgarian Helsinki Committee, the Center for Psychological Research, the Bulgarian Center for Gender Studies and others.

Non-governmental organizations have an important role in the Monitoring Council under Art. 11 of the Law on Persons with Disabilities, which performs the functions of monitoring the implementation of policies for the protection of the rights of persons with disabilities in Bulgaria, in accordance with the requirements of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The composition of the Council includes, in addition to representatives of the Ombudsman and the Commission for Protection against Discrimination, four representatives of organizations of and for people with disabilities and one representative of the academic community. A transparent and public procedure has been established that allows non-governmental organizations to self-select their representatives on the Council. The complex involvement of the participants in the council allows summarizing the problems of people with disabilities and taking quick and adequate actions by the Ombudsman. The emergency situation due to the pandemic caused by COVID 19 poses the greatest challenges to vulnerable groups, including people with disabilities. Thanks to the work of this Council, all problems from complaints and reports of disabled people are systematized.

¹⁹ Rules for the work of an advisory constitutional council to the Ombudsman of the Republic of Bulgaria can be found here: <https://www.ombudsman.bg/documents/%20%D0%9A%D0%A1.pdf> (last visited May 2022)

²⁰ The citation is from a message on the page of the ombudsman of the Republic of Belarus: <https://www.ombudsman.bg/news/159?page=152> (last visited May 2022)

In the activities of the Ombudsman, especially in the last 5 years, activity has been noticed in the process of expanding the role of representatives of the civil sector not only in summarizing and systematizing problems caused by violated rights, but also in drafting and discussing legislation. In 2020 and 2021 (years that cover the pandemic crisis caused by COVID 19), the institution has a number of initiatives precisely with the support and participation of non-governmental organizations, which the Ombudsman in the annual reports evaluates as effective and successful.

There is another working mechanism for interaction with civil society at the regional level and it is the regional councils - they include representatives of local authorities and the public in the relevant areas, the ombudsman, the deputy ombudsman or representatives of the administration of the institution.

The current regulatory framework excludes the possibility of non-governmental, branch, employer and other organizations and legal entities to refer directly to the ombudsman, with the exception of representatives of legal entities created for public benefit, whose subject of activity is the protection of human rights²¹. However, the law gives the opportunity, through the right of the Ombudsman, to take action not only when he is referred, but also on his own initiative, when the necessary conditions for the protection of the rights and freedoms of citizens are not create²². Thus, when the Ombudsman considers that the cases brought to him represent problems of public importance, he can self-refer and take action within his powers. In this direction, public and advisory councils can have an essential role in communicating and typifying similar cases, according to Art. 14 of the PDO.

After the review of the statutory possibilities of the institution in Bulgaria, for the purposes of the dissertation research, some of the actions of the Ombudsman, in the context of crisis situations, are followed. Why is this necessary? One of the reasons is that, as a relatively "new" institution, it has not been considered in this aspect until now. And the other – the assumption that the institution's sustainable decisions and actions during a crisis (regardless of its character and nature) could be an indicator of the importance and role of the Ombudsman as a state institution. In this case, events have been chosen that provoked the established state order for various reasons, but what unites them is the broken relationship between the government and the citizens and the need for an urgent solution to a problem - one is the global and national pandemic situation provoked by the COVID 19 virus , and the other covers manifestations of protest civil activity in Bulgaria.

For the present study, two examples have been chosen that illustrate the relationship of the Ombudsman with protest civil activism and highlight the place of the

²¹ Art. 24(2) of the Law on the Ombudsman

²² Art. 19(2) of the Law on the Ombudsman

institution in the context of the phenomenon of "counter-democracy" (Rosanvallon 2012). These examples are publicly known, different in nature, participants and scope. The first is **the national protest in the summer of 2013**, the second example is the **protest of mothers of children with disabilities**. The two mentioned examples, although to different degrees, practically prove the possibilities of the Ombudsman institution to be an effective mediator between civil activities and state institutions. Effectiveness, which is expressed in preventing the escalation of conflicts between the governing and civil society. In the case of the protest of the mothers of disabled children, we can even talk about something more. The Ombudsman institution provides a channel for practicing citizen participation and gives reason to consider it as one of the forms of inclusion of citizens in the decision-making process, and in this particular case much more effective than the other forms that exist legislatively in Bulgaria.

During the COVID 19 pandemic, one of the priorities recorded in the annual report of the Ombudsman (2020) is the protection of the rights of citizens in an emergency situation, and it is clear from the content of the same report and the actions of the institution and in the next year 2021 are in supporting all those with affected rights, adapting their practices to the constraints imposed by the crisis. The emergency situation illuminates and brings to the fore systemic problems in a number of areas such as education, healthcare, social activities etc., and the lack of adequate actions of the governing institutions forces a large number of citizens to seek support and assistance from the Ombudsman. The introduction of unpopular measures and emergency legislation, in connection with the pandemic situation, engages further the institution of the public defender, whose activity includes strict compliance with the observance of balance and proportionality, so that basic human rights are not unlawfully limited or taken away. The possibilities of the institution, embedded in the legal mechanisms and its proactivity, combined with another factor - the low public trust in state institutions (excluding the President) situate the Ombudsman as a guide, defender and a kind of guarantor of the rule of law. And in the specific crisis situation, the role of the institution stands out as an advocate of civil society and a mediator between it and public institutions, which makes it more likely to continue to attract public trust.

From the review of the statutory capabilities of the National Ombudsman institution, the content analysis of its annual reports, as well as the monitoring of the Ombudsman's actions in the context of crisis situations, the following conclusions are drawn, which note specific changes that have occurred for civil society after its introduction and functioning:

- introduction and enforcement of a European standard for the protection of the rights and freedoms of citizens
- using the right, through the institution, to appeal to the Constitutional Court on issues of protection of human rights and freedoms

- improving the quality of justice in the area of protection of the rights and freedoms of citizens, through the institution's request for interpretative decisions by the two Supreme Courts (Supreme Court of Cassation and Supreme Administrative Court)
- and last but not least - providing another opportunity to practise civic participation.

This chapter also examines the state of civil society in Bulgaria, its legal regulation and the factors for activity.

For the development stages of the sector, the following was used:

- the classification of Petya Kabakchieva (Kabakchieva, P., D. Hristova: 2010) within a project financed by the Trust for the Development of Civil Society in Central and Eastern Europe covering the period shortly before the watershed year 1989 to 2010. In this period, 6 key moments in the development of the civil sector in Bulgaria are distinguished, provoked by various events: change of the political regime, protests, economic crisis, Bulgaria's accession to NATO and the EU.

- analysis by the "Center for the Study of Democracy" (2010), which highlights four periods of development of the sector²³, establishes that the civil sector in Bulgaria is institutionalized and thematized, provoked primarily by its sources of funding.

The state of civil society is also examined through the prism of the Civil Sector Sustainability Index, which also determines the level of civil participation in Bulgaria.

The following conclusions are drawn from the analysis:

- There is a legal environment for the registration and functioning of civil organizations in Bulgaria.

- The structuring of non-governmental organizations, as well as their emergence, is still top-down, in most cases in response to demand from donors and for the benefit of citizens, not with and on their behalf and mandate. This finding raises further questions: who do civil society organizations represent, who is the legitimate voice, and how do civil society organizations legitimize their activities and participation. This feature of civil society is also reflected in civil society-state relations. However, there is also something positive as a result of the donor emergence of the sector and that is *"its good professional level, including the presence of mechanisms for self-regulation, institutional caps, etc."* (Mikhailov D. 2003: 12).

- NGOs, by working on various projects and programs, achieve the construction of a relatively good organizational culture within civil society.

- The data of the analyzed studies give reasons to summarize that the civil sector in Bulgaria today is characterized by low levels of civil participation in the known

²³ Civil society in Bulgaria. Trends and risks. Center for the Study of Democracy, S. 2010

organizational forms, a problematic image and unused opportunities for consolidation and the exercise of permanent and sustainable influence.

– There is a marked trend in the generation of civic energy in the form of various informal and non-institutionalized groups that manage to channel serious potential and stimulate public debate and change.

– A recognized need for cooperation and consolidation between civil organizations to achieve a more serious effect and influence in advocacy, protection of public interest and participation in decision-making and policy formation was registered.

- There is an active participation of NGOs, which, after many years of analyzing the development of the environment, have taken concrete measures, together with state power structures, to channelize the work of NGOs, introduce measures for publicity and transparency in their activities, their financial stability and institutionalization of the relationship with state institutions, with the aim for more effective participation of the civil sector in the decision-making process.

- According to active civil organizations, the establishment of standardized education from an early age about civic participation and civil society institutions is of key importance.

Third chapter. The institution of the National Ombudsman in Bulgaria as an opportunity for citizen participation: an empirical analysis

The made theoretical analysis, document analysis and secondary data analysis give reasons to draw certain conclusions which are verified empirically.

The National Ombudsman institution was selected for case study analysis. According to Crasnow (2019), there are two ways in which describing cases in political science helps reveal context. Researchers learn the necessary details about the event they are interested in – i.e. learn about the case. In addition, researchers learn what is it like to pay attention to the details of context. The problem area of the current dissertation is centered around the institution of the Ombudsman, therefore the most suitable for going in depth is the case description methodology. In the period March-May 2023, a total of 13 in-depth interviews were conducted with two groups of respondents: with the acting Ombudsman and with representatives of NGOs and movements. For each group, a specific tool (scenario) was constructed for conducting an in-depth interview. An in-depth analysis of documents related to the Ombudsman's work (reports, specialized reports, public information, media publications, etc.) was made.

To collect the individual empirical information, a qualitative method, an in-depth (or non-standardized) interview (Chengelova 2016:60-98) with pre-prepared thematic questions (script) was chosen. The reason for using this method is that it is effective with respect to relatively few studied objects and processes, such as our research problem. It

aims to collect authentic information that is expert in nature. The method is focused on the subjective assessments and opinions of a small group of experts (representatives of non-governmental organizations and informal civil activities on the one hand and ombudsmen on the other).

The purpose of the study is to examine the relationship between the institution of the National Ombudsman of Bulgaria and civil activities, therefore the experts who have been selected are representatives of the institution on the one hand and of the civil sector on the other. The research aims to gather up-to-date, in-depth empirical information mainly on two topics: What is the use of the national ombudsman institution for collective civil activities? and What are the benefits of the ombudsman's civic activities? Due to the different level of awareness and competence, two types of questionnaires were developed - one for the respondents, representatives of civil activities and one for the representatives of the National Ombudsman. All the representatives of the National Ombudsman institution (with the exception of Ginho Ganev (2005-2010) who were elected by the parliament as ombudsman since the establishment of the institution in 2003 were interviewed: Konstantin Penchev (2010-2015), Maya Manolova (2015-2019)) and Elena Cherneva-Markova - deputy ombudsman of Diana Kovacheva (2019-present). The duration of the interviews is between 30 and 60 minutes.

For respondents, representatives of the civil sector, a preliminary selection of non-governmental organizations and other activities was made with the following criteria:

- activity - this criterion is established by the activity of the organizations, reflected in their websites and their media presence.
- having a different subject of activity - the goal is to cover a larger part of problem areas in which the organizations work
- the selected organizations, with few exceptions, representing non-governmental associations of organizations with similar activities (e.g. National Network for Children, Civic Participation Forum, etc.)

The expert interviews are respectively structured in 8 topics for the representatives of the Ombudsman institution and 8 topics for the representatives of civil activities. The aim is to obtain the expert opinion and shared experience of the respondents on the subject: the relationship between the Ombudsman institution and collective civil activities, which includes implemented or unimplemented interaction, effectiveness of the interaction, assessment of the activity of the Ombudsman institution, its development and the important question for the research: whether the Ombudsman as an institution succeeds in stimulating citizen participation.

The assumptions that were made before conducting the research can be united around the hypothesis that the National Ombudsman is a possible channel for citizen participation and situates it as a natural intermediary between citizens and the state in the decision-making process.

The analysis of the empirical expert interviews is organized according to the thematic structure of the toolkit. With regard to what is useful for the institution of the National Ombudsman for collective civil activities from a point of view of the experts, the following can be noted:

- an opportunity to influence the legislative process and decision-making processes - this is the most often mentioned reason for collective civil activities to seek assistance from the Ombudsman, *"Because any change, until it enters part of the legislative framework, is likely not to be implemented at all happened"*²⁴. Partnership, which includes consultation in decision-making and raising topics important to the civil sector is included in this whole process of change.

- the mediation function is not less useful and used by civil activities
- the possibility of the Ombudsman to appeal to the Constitutional Court is also well-advocated

- unification of the contradictory practice of the courts, by requesting interpretive decisions from the Supreme Court of Cassation and the Supreme Administrative Court

The experts, representatives of the National Ombudsman institution, in terms of what the Ombudsman's civil activities are useful for, share the following:

- They receive authentic expertise that is empirically established, developed and provides solutions to problems. For the Ombudsman, non-governmental organizations are a *"generator for social change"*²⁵

- They rely on public support for common causes - *"The ombudsman and civil organizations are like jumping vessels"*²⁶ и *"we greatly rely on their support"*²⁷, *"the strength of the ombudsman institution is in supporting civil organizations"*²⁸ or as an expert from the non-governmental sector says, *"The ombudsman is looking for the support of NGOs because, like us, he needs more voices"*²⁹

The formulated basic hypothesis, which unites all assumptions that the ombudsman is a possible channel for citizen participation and situates it as a natural intermediary between citizens and the state in the decision-making process, finds its confirmation in the opinions of all experts, representatives of both groups, from the interviews conducted in the study.

Conclusion

²⁴ Interview with Teodora Bakardzhieva from the Bulgarian Donor Forum

²⁵ Interview with Elena Cherneva - deputy ombudsman

²⁶ Interview with Maya Manolova - ombudsman

²⁷ Interview with Elena Cherneva

²⁸ Interview with Konstantin Penchev-ombudsman

²⁹ Interview with Nadia Shabani from the Bulgarian Center for Non-Profit Law

Main conclusions of the dissertation:

The National Ombudsman institution provides an opportunity to exercise civic participation. This is evidenced by both the statutory possibilities of the institution in Bulgaria and specific examples of the Ombudsman's activities with the active interaction and cooperation of organizations and informal activities.

For the implementation of the main goal set in the dissertation, **6 tasks** were defined, the implementation of which allowed the following summaries and conclusions to be made:

With regard to the **first task**, defining civic participation as a process, the scientific research establishes:

- direct citizen participation in social and political life in Bulgaria is institutionalized through the Law on the Direct Participation of Citizens in State Power and Local Self-Government and indirectly - through their participation in various advisory, expert and coordination councils at national, sectoral, regional and local level, regulated by laws (Law on Administration and other special laws), decrees and decisions of the Council of Ministers, orders of ministers, regulations, etc.

As a result, we reach the following conclusions:

Existing regulated participation does not meet the growing expectations of both citizens and civil organizations for effective representation, functioning and impact. One of the main problems registered by the analyzes of civil society in Bulgaria (CSD: 2010) found that most advisory councils do not have effective mechanisms for representing civil society. On the other hand, they often serve to legitimize decisions that have already been made, they do not have regular meetings, they do not provide annual reports on their activities (the process lacks publicity) and there is a problem with timely disclosure of information about their decisions. If we apply Sherry Arnstein's "ladder of civic participation" (1969), this form of participation closely approximates the first 5 of the 8 steps that illustrate imitation of civic participation.

- The analyzed quantitative empirical data give reasons to summarize that the civil sector in Bulgaria today is characterized by a sustainable trend of low levels of civil participation (51% have not taken part in any civil initiative in the last two years in the known organizational forms) ³⁰and untapped opportunities to consolidate and exert permanent and sustainable influence.

On the other hand, there is a marked trend in the generation of civic energy in the form of various informal and non-institutionalized groups that manage to channel serious potential and stimulate public debate and changes. The reasons for this trend are rooted in the registered problems in the non-governmental sector. For example, their problematic

³⁰ The data are taken from a report on a conducted study: "Public attitudes towards the activities of civil organizations" (2022) - Alpha Research agency

image and the low levels of influence of civil organizations, which still fail to respond to public needs and positively influence the resolution of serious public problems. This also reduces their ability to successfully advocate in decision making and policy formation. There are exceptions in certain sectors, such as education, environment and support of vulnerable groups, where civil society activities are significantly more effective and visible. The other reasons are rooted in the stubborn resistance of the governing to being controlled. It results in not participating in the creation of more and effective forms of citizen participation in the decision-making process, and in the case of those already created, through various administrative tricks, reducing their functioning to a formality.

In fulfillment of the **second task**, it was established that the development of civil society in Bulgaria after the political changes in 1989 was provoked by key events (change of the political regime, protests, economic crises, the country's accession to NATO and the EU, etc.), which determine the state of its structures and the environment in which it develops. From the analysis, the following summaries and conclusions were reached:

- A stable legal environment has been established for the registration and functioning of civil organizations and activities in Bulgaria.

- The institutionalization and thematization of non-governmental organizations is provoked by the sources of funding. This raises questions that are still relevant: who do civil society organizations represent and how do civil society organizations legitimize their activities and participation. This fact is also reflected in the relations of civil society with the state. The positive, as a result of the donor occurrence of the sector, is "its good professional level, including the presence of mechanisms for self-regulation, institutional caps, etc." (Mikhailov D. 2003: 12)

 - NGOs have a relatively good organizational culture.

- The civil sector in Bulgaria today is characterized by a problematic image. This fact is also confirmed by the shared opinions of the experts, representatives of the non-governmental organizations participating in the empirical part of this dissertation.

- A recognized need for cooperation and consolidation between civil organizations to achieve a more serious effect and influence at advocacy, protection of public interest and participation in decision-making and policy formation was registered.

- There is an active participation of NGOs in channeling the work of NGOs, introducing measures for publicity and transparency in their activities, their financial stability and institutionalizing the relationship with state institutions.

- Understanding, among active civil organizations, to establish standardized education from an early age in this area is also of basic.

According to the **third task**, which concerns the object of the present study - the institution of the National Ombudsman in Bulgaria, we establish:

– the Ombudsman institution in Bulgaria was "born" literally from civil society, through the long-term efforts of several non-governmental organizations that work on the study, creation and argumentation for the introduction of the public defender at the national and local level, realizing the need to improve the control mechanisms with respect to human rights.

– The National Ombudsman was institutionalized as a public mediator between the state and civil society in 2003, with the adoption of the Law on the Ombudsman, and later (2006) it was also constitutionally regulated. Through the basic principles enshrined in the law (publicity, independence, confirmation of the rule of law, judgment based on internal conviction) and methods of influence (recommendation, legislative proposals, publicizing bad practices, etc.), the Ombudsman managed to establish himself in just 18 years as a mediator and desired partner for civil organizations and activities.

- The analysis of the data on the attitude of the citizens towards the National Ombudsman for the period 2013-2021 by the sociological agency "Alpha Research" gives reason to conclude that the institution has not only gained the necessary popularity, but also registered high levels of positive attitude, especially compared to other state institutions in the country.

On the fourth task: analyzing the activity of the institution, with special emphasis on its relations with collective subjects of civil society - interaction with civil organizations, civil movements and mobilizations, we reach the following summaries and conclusions:

- Normatively, the possibility of this type of interaction is regulated (in the Rules of Procedure of the Ombudsman) through the institutionalization of consultative public councils at the ombudsman, as working forums for summarizing administrative practice in various spheres and assistance in popularizing and implementing the powers of the institution. Until now, a Consultative Constitutional Council has been established under the Ombudsman, with the task of discussing the received requests to establish the unconstitutionality of a law that violates the rights and freedoms of citizens. The Council is authorized to also consider proposals from citizens and organizations with which the ombudsman is requested to propose to the authorities under Art. 150, para. 1 of the Constitution to appeal to the Constitutional Court; Public Council on the Rights of the Child; Expert Council on Discrimination Problems and the Monitoring Council under Art. 11 of the Law on Persons with Disabilities, which performs the functions of monitoring the implementation of policies for the protection of the rights of persons with disabilities in Bulgaria, in accordance with the requirements of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

Following and analyzing the actions of the National Ombudsman in the context of crisis situations, through events that provoke the established state order for various reasons (the global and national pandemic situation, provoked by the virus COVID 19

and the manifestations of civil protest activity in Bulgaria) leads to the following conclusions and summaries:

- The emergency situation provoked by the COVID 19 virus illuminated and brought to the fore systemic problems in a number of areas, and the lack of adequate actions on the part of the governing institutions forced a large number of citizens to seek support and assistance from the Ombudsman. The introduction of unpopular measures and emergency legislation, in connection with the pandemic situation, further engages the institution of the public defender, so that basic human rights are not unlawfully limited or taken away. The possibilities of the institution, embedded in the legal mechanisms and its proactivity, combined with another factor - the low public trust in state institutions (excluding the President) situate the Ombudsman as a guide, defender and a kind of guarantor of the rule of law. In crisis situations, the Ombudsman's role as a mediator between civil society and public institutions stands out, making it more likely that it will continue to attract public trust.

- The crisis stimulated the Ombudsman to adapt its practices as a state institution to the restrictions. In 2020, nearly 60,000 people turned to the institution for help³¹, which is defined as a kind of record in the annual report.

- The institution's activity in the process of expanding the role of representatives of the civil sector is noted not only in summarizing and systematizing problems caused by violated rights, but also in drafting and discussing legislation. In 2020 and 2021, the institution has a number of initiatives with the support and participation of non-governmental organizations, which the Ombudsman assesses as effective and successful. **These facts are part of the evidence for the second hypothesis of the research, that the effective functioning of the institution implies active cooperation and interaction with the civil sector, with attraction and inclusion in the decision-making process.**

- The relations of the Ombudsman with the protest civil activity are illustrated by two cases, albeit with different degrees of effectiveness, which practically prove the institution's possibilities to be an effective mediator between civil activities and state institutions. Effectiveness, which is expressed in preventing the escalation of conflicts between the governing and civil society - a function of the Ombudsman, which also defines Rosanvallon (2012) in his concept of counter-democracy. In the case of the protest of the mothers of children with disabilities, we can even talk about something more - the Ombudsman, providing a channel for practising civil participation, gives us reason to consider it as one of the forms of inclusion of citizens in the process of taking a decision more effective than the other forms that exist legislatively in Bulgaria.

Empirical verification of the basis of the thesis and the related two hypotheses of the dissertation is defined as **the fifth task**. The conducted research largely confirmed the

³¹ Annual Report of the Ombudsman for 2020

thesis and both hypotheses and registered new ideas and opportunities for further research.

First of all, the existence of a strong connection between the Ombudsman and collective civil activities was confirmed. Regardless of the stated wishes to strengthen the institution's communication with the civil sector, the opinion that the relationship between them is strong is very well expressed. It is supported both by the examples they indicate of their interaction, and by the shared by the experts, representatives of both groups, the perceived need for cooperation between them in order to achieve better results both in terms of protecting the rights of citizens, as well as in the implementation of policies beneficial to society by the state government. **This confirms the second hypothesis that the active cooperation and interaction of the Ombudsman with the civil sector and the inclusion in the decision-making process promotes the effective functioning of the institution.**

Secondly: the hypothesis that the Ombudsman as an institution manages to stimulate civil activity is partially confirmed. The respondents, representatives of the civil sector, establish the possibilities, but not all agree that it succeeds in provoking it. Some of these experts believe that the institution is not yet active, popular and effective enough to stimulate civic activity. For the experts, representatives of the ombudsman institution, this hypothesis is indisputable.

And thirdly, with regard to the development direction of the Ombudsman institution, two main trends, motivated (but not undisputed) by the experts participating in the research, clearly stand out. One that promotes the introduction of ombudsmen with a specialized mandate has in its defense the benefit of a thematic concentration of supervision and responsibility for the implementation of policy in the relevant area. Here the main problem that stands out is: The creation of more institutes is likely to reduce the burden of the National Ombudsman institution and undermine its authority. And for the Ombudsman, authority is decisive for success. The other trend is in the direction of strengthening the advocacy role of the ombudsman. This role clearly stands out as a primary reason for seeking the institution's assistance on the part of collective civic activities. Even the "indirect" legislative initiative of the Ombudsman is not sufficiently deterrent for the civil sector to seek, through this institution, its way to civil participation.

An important conclusion is that experts from the civil sector have high expectations of the Ombudsman - this can be explained by at least two factual circumstances. The civil sector is an active participant in the introduction of this state institution, which it sees as a like-minded person. The other is the political crisis, which intensified the effect of poorly functioning state institutions and highlighted deficits in entire social systems.

From the conducted expert interviews, it can be concluded that the person who holds the position of National Ombudsman is important for the activity, effectiveness and

impartiality of the institution. The requirements of the experts to the holders of this position do not stop only at those established by law. Regardless of the fact that criticism regarding their competence and morality is not reflected, the wishes of the civil sector experts can be summarized as a demand that the Ombudsman accept this position as a vocation.

The formulated main thesis, which unites all the assumptions that the Ombudsman is a possible channel for citizen participation, finds its confirmation in the interviews conducted with all experts, representatives of both groups, from the interviews conducted in the research and situates it as a natural intermediary between citizens and the state in the decision-making process.

In fulfillment of the **sixth task**, based on the analyzes and registered problems, the following proposals can be made for a higher efficiency of the relationship between the National Ombudsman and civil activities:

- In the expressed desire to participate in the decision-making process, the civil sector needs another channel for civil participation, or as some of the interviewed respondents from the non-governmental organizations shared, *"the more the merrier"*. Quick access to the institution and mutual respect from professional relationships on the one hand and the opportunities available to the National Ombudsman are good prerequisites for the institution to be able to do that. The incumbents of the Ombudsman, in their responses, claim convincingly that the institution is a channel for citizen participation. While for the interviewed representatives of the non-governmental organizations, this channel is only an opportunity and one of the reasons is that it is not institutionally regulated. For now, the institution's full-fledged dialogue with civil organizations takes place in the public and advisory councils of the Ombudsman. Some of those participating in such councils even recognize them as a natural opportunity for citizen participation, but the problem is that they involve only a small number of organizations. It is recommended rules to be created that unify the relationship of the Ombudsman institution with the civil sector, in order to include a wider range of organizations and social groups from society.

– An obstacle to communication with the state administration is the problem with the representation of civil organizations. In order to avoid this negative effect, it is recommended unification of civil organizations without losing their identity and independence as subjects. For example, an association in the form of a public chamber, which would have the characteristics of a forum for discussions, exchange of opinions, sharing of experience for various forms and means of stimulating activity and in which all non-governmental organizations would participate, without the participation of state structures (unlike the Council for the Development of Civil Society). Within the framework of this formation, opportunities should be created to respond to a large part of the registered problems (problematic representation, image, influence in society, etc.) that

affect the quality of the civil sector and its relationship with state management, in particular for the dialogue with the National Ombudsman institution.

– As a recommendation for a sustainable relationship of the National Ombudsman with civil society is the creation of a functional relationship with local defenders. It aims to strengthen the Ombudsman's relationship with regional communities, which is essential for wider inclusion and representation of citizens in the decision-making process.

— The registered institutional weaknesses such as giving priority to the person who holds the office of the National Ombudsman (influencing the activity, results and impartiality of the institution), the different content and arrangement of information in the annual reports of the institution (with the mandate of the entire office holder of the ombudsman) also has a negative impact on the relationship between the institution and civil organizations. One of the ways to overcome these weaknesses is more detailed and unified regulation of the institution's activities.

In the basis of the research, the new fields for the analysis of a problem with comments, which were not reported in advance, were not formulated as goals and objectives, but correspond to the thesis of the next dissertation and can be the subject of future research, are also registered. They are a continuation and deepening of the topic, by developing a model of citizen participation through the Ombudsman institution and civic activities and analyzing their relationship in the context of political and civic culture.

III. SELF-ASSESSMENT OF CONTRIBUTION MOMENTS IN THE DISSERTATION

Contributions of a scientific nature

- Grounded and defended at a conceptual and empirical level is the research understanding of the possibilities of the National Ombudsman to channel citizen participation, through wider inclusion and representation of citizens in the decision-making process.

- The need for interaction and coordination of the activities of the Ombudsman with civil society organizations in Bulgaria is outlined and argued. Building sustainable ties between them is a factor that favors their influence and achievement of goals in the democratic process

Contributions of a scientific and applied nature

- The mediating function of the National Ombudsman between the state and civil society has been revealed. Through the study of specific cases, it is proven that it contributes to the prevention of conflicts between the governing and civil society and to the setting and solving problems of citizens by state institutions.
- The strong influence and presence in the socio-political life of the National Ombudsman during crises and civil protests has been analyzed and proved. Through suitable examples, its role and importance in such conditions is revealed.
- Independently conducted in-depth interviews with the incumbents of the National Ombudsman and representatives of the civil sector. New empirical information about the goals and objectives of the dissertation was collected, processed and analyzed, which can be used in future research.

IV. PUBLICATIONS ON THE TOPIC OF THE DISSERTATION

1. Ushatova-Kalinova E. *"Activity and opportunities of the institution "ombudsman" during a crisis"*, Collection of reports from the National Round Table dedicated to the 20th anniversary of the Department of "Political Science, Sociology and Cultural Studies", Volume 1, 2022, p.149 -157
2. Ushatova-Kalinova E. *"The parliamentary ombudsman in the applied field of counter-democracy"*, Journal of Political Studies, no. 1-2, 2022, pp. 144-159.
3. Ushatova-Kalinova E. *"The institution of the National Ombudsman as an opportunity for civic participation"* Collection of reports from the Third National Conference for PhD Students in Sociology

PARTICIPATION IN CONFERENCES

1. Participation in the National Round Table "Crisis, Elections, Pandemic", held on November 26, 2021, organized by VTU "St. Cyril and Methodius", Department of "Political Science, Sociology and Cultural Studies" and the Bulgarian Association of Political Sciences.
2. Participation in the Third National Conference for PhD Students in Sociology on May 22, 2023, organized by Sofia University "St. Kliment Ohridski", Institute of Philosophy and Sociology at BAS, University of National and World Economy, Southwest University "Neofit Rilski", New Bulgarian University, Plovdiv University "Paisiy Hilendarski", Bulgarian Sociological Association.