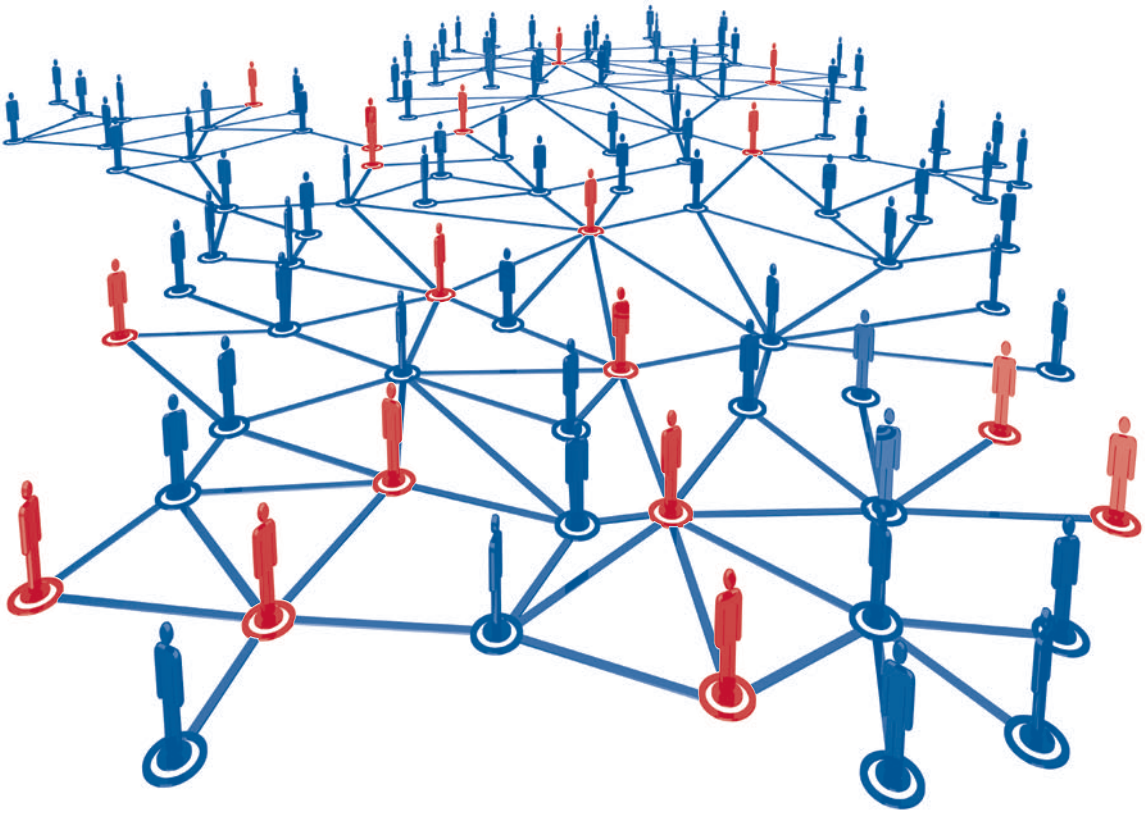


КОНЦЕПЦИЯ ЗА ПО-ЕФЕКТИВНО ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПОДПОМАГАНЕТО НА УЯЗВИМИ ГРУПИ

КОНЦЕПЦИЯ ЗА ПО-ЕФЕКТИВНО ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ В ПОДПОМАГАНЕТО НА УЯЗВИМИ ГРУПИ

ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

Инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата" включва в своя обхват лишени от свобода, пострадали от трафик на хора и от домашно насилие, както и някои уязвими чужденци. Изследователският екип си постави за цел да проучи, да направи критична оценка и да предложи пътища за усъвършенстване на взаимодействието между вземащите решения и НПО по отношение на тези групи. В предходните си етапи инициативата очерта в детайли профила на уязвимите общности, отношенията им с властите и НПО, и успешния чуждестранен опит и приложими в българския контекст практики.

Воден от дългогодишния си опит в изработване на законодателство и политики по отношение на всяка от уязвимите групи, Центърът за изследване на демокрацията изготви настоящата концепция с цел да подобри разбирането за нуждите им и да предложи съвместни действия за преодоляване на трудностите, които срещат. Документът бе обсъден с редица институции и организации, част от които предоставиха и писмени становища и предложения.

Екипът на инициативата благодари за ценния принос на Министерство на вътрешните работи, Министерство на образованието и науката, Министерство на труда и социалната политика, Държавна агенция за закрила на детето, Асоциация на прокурорите в България, г-жа Радостина Павлова, експерт по международни програми и проекти, и екип на Фондация „Асоциация Анимус", г-жа Елмира Нешева, експерт изследвания, и екип на Фондация „Партньори България", Фондация „П.У.Л.С.", гр. Перник, Българския център за нестопанско право и Pravatami.bg.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Центъра за изследване на демокрацията и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България – www.ngogrants.bg.

ISBN: 978-954-477-271-3

© 2016, Център за изследване на демокрацията
Всички права запазени.
София 1113, ул. „Александър Жендов" № 5
тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233
www.csd.bg, csd@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение 5

1. Основни характеристики на сътрудничеството между институции и НПО в подпомагането на избрани уязвими групи. Проблемни области 7

2. Общи пътища за преодоляване на дефицитите в сътрудничеството между институции и НПО в подкрепа на уязвимите групи 9

2.1. Координация на усилията 9

2.2. Разширяване на ролята на НПО в изготвянето на законодателство и във формирането на политики 11

3. Предложения за реформи по сектори 15

3.1. Пенитенциарна система и други затворени институции 15

3.2. Жертви на трафик на хора и други пострадали от престъпления 16

3.3. Жертви на домашно насилие и други прояви на насилие в близки взаимоотношения 18

3.4. Търсещи закрила и други уязвими групи чужденци 19

Приложение. Пътна карта за изграждане и усъвършенстване на механизми за подпомагане на лишени от свобода, на жертви на трафик и на домашно насилие и на уязвими групи чужденци във взаимоотношенията им с институциите 21

ВЪВЕДЕНИЕ

Работата с уязвими групи представлява едно от най-големите предизвикателства в дейността на държавните и местни органи.

Натоварени с общи функции спрямо големи групи от граждани, структурите на вземащите решения на централно и регионално ниво често не разполагат с човешки и финансов ресурс, както и с административен капацитет, да разпознаят и съдействат своевременно на тези общности. Уязвимостите на лицата се менят, проявяват се при различни условия и често в диаметрално противоположен контекст – напр. от подпомагане се нуждаят както осъдените на лишаване от свобода, така и жертвите на престъпни посегателства.

Инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата" поставя в своя фокус четири много различни по характер уязвими общности – лишени от свобода; жертви на трафик на хора; пострадали от домашно насилие; търсещи закрила и други уязвими групи чужденци. Прегледът на правното и практическото им положение обаче показва, че те се сблъскват със сходни трудности още при първите си контакти с институциите.

Езиковата бариера между лицата, невладеещи български език, и служителите, които не винаги дават информация и насоки на език, различен от официалния, представлява обща трудност при контакта с компетентните органи, независимо дали става въпрос за уязвими групи чужденци, за чужденци, изтърпяващи наложено наказание или за чужденци – пострадали от престъпление.

Не всички представители на държавни органи, влизащи в контакт с разглежданите общности, са обхванати в достатъчна степен от обучения за справяне с типичните им уязвимости и за разясняване на правата и задълженията им на разбираем език. Работещите с пострадали от различни форми на насилие и трафик на хора не винаги са наясно в достатъчна степен как да вземат предвид преживяната от жертвите травма в общуването с тях и как да не ги подложат на вторична виктимизация. Същото важи и за работещите с търсещи закрила, които често пристигат от изключително сложна среда и се нуждаят от специализирана медицинска и психологическа помощ. Местата за лишаване от свобода, от своя страна, са изпра-

вени пред трудния баланс между изискванията на режима за изтърпяване на наказанието и необходимостта от ресоциализация на осъдените, която често остава на заден план.

Финансираната от държавата безплатна правна помощ, от която в един или друг момент се нуждаят представителите на всяка от общностите, е обвързана с редица подоходни и други критерии. Доказването им чрез документи често не е по силите на лицата в положението, в което се намират, а без квалифицирана юридическа подкрепа те не могат да се възползват в пълна степен от правата си, а често и да изпълнят коректно задълженията си.

В тази обстановка подпомагането на уязвимите общности в отношенията им с институциите се превръща в естествен приоритет за неправителствения сектор. Според експерти (Павлова 2015) секторът изпълнява четири основни роли в защитата на правата на уязвимите групи пред институциите: на експерт, на медиатор, на защитник на правата и на доставчик на услуги. С присъщата си бърза реакция спрямо променящите се обществени реалности гражданското общество застава зад каузата за подобряване на положението на тези групи както като създава подпомагащи структури, с или без държавно финансиране, така и като придружава и посредничи на уязвимите граждани в рамките на съответните процедури.

Помощта на гражданския сектор се осъществява както по установени правила на организации с дългогодишен опит и история в подпомагането, така и на доброволчески принцип в унисон с най-добрите световни практики.

Предвид непрекъснатите промени в обществения живот, включително в характеристиките на уязвимите групи, основна задача на държавата е да преразгледа критично механизмите за взаимодействие с НПО в подкрепа на тези общности, да усъвършенства съществуващите и да създаде нови там, където те липсват.

1. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИ И НПО В ПОДПОМАГАНЕТО НА ИЗБРАНИ УЯЗВИМИ ГРУПИ. ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ

Анализът на Центъра за изследване на демокрацията на механизмите за взаимодействие между институции и НПО в подкрепа на четири избрани уязвими групи – лишени от свобода, жертви на трафик на хора, пострадали от домашно насилие, търсещи закрила и други уязвими групи чужденци – сочи ясно степенуване на интензивността на сътрудничеството между тях в подпомагането на тези общности.

Най-активно е участието на организациите с нестопанска цел в работата с **жертви на трафик на хора**, където процесът се управлява от Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик. Той покрива голям обем социални услуги, осигурявани от НПО, както и установените им модели на сътрудничество с Националната комисия за борба с трафика на хора и включените в нея институции. Националният механизъм се ползва с широкото признание и одобрение на ангажираните компетентни органи и представители на гражданското общество, създаден е от работна група с висока степен на представителност и служи като своеобразен модел за разработване на междуинституционални механизми за подпомагане на други уязвими групи. Актуалните усилия на участващите заинтересовани лица са насочени към актуализирането му в съответствие с настъпили правни и обществени промени.

Поради присъствието на **пострадалите от домашно насилие** заедно с жертвите на трафик в портфолиото на редица организации, работата с тази уязвима група следва практиката на разработване на координационен механизъм за взаимодействието между различните заинтересовани страни. Тези лица се намират на кръстопътя между гражданското право, със средствата на което биват защитавани правата им, и наказателноправната защита на пострадалите от престъпления, с която имат редица допирни точки. Разработеният Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие обаче, макар и признат за безусловно нужен, включително от Омбудсмана на Република България, далеч не се ползва

с широката подкрепа на механизма за насочване на жертвите на трафик, особено що се отнася до здравните органи, и все още се намира в процес на доработване. Подобряването на положението на тази уязвима група в съответствие с Механизма би следвало да инкорпорира цялостен подход за правна и социална защита, включително изследване на делата по *Закона за защита от домашното насилие* в гражданските съдилища, на наказателните дела за неизпълнение на заповеди за защита, както и на производствата във връзка с телесни повреди и убийства на лица в близки взаимоотношения. Финансирането на проекти на НПО от страна на Министерството на правосъдието представлява пряко признание на държавата за ролята на гражданския сектор в подобряването на положението на тези пострадали, но тази процедура не се използва докрай за сътрудничество и в работата по политиките за противодействие на домашното насилие.

При **уязвимите групи чужденци** и **лишените от свобода** взаимодействието е значително по-проблемно. Усложняващият се по профил поток към България в контекста на цялостната миграционна криза в Европа налага подобряване както на капацитета на ангажираните институции за разглеждане на молбите за закрила и за интеграция на чужденците, така и на информираността на властите относно важността на сътрудничеството с НПО, които засега имат сравнително маргинална нормативна роля при развитието на законодателството и формирането на политики. Интензивното подпомагане, което гражданското общество осъществява на търсещите закрила, особено при случаи на увеличаване на техния брой, предстои да намери законодателно и практическо признание чрез трайно уреждане на взаимодействието с институциите по отношение на тази общност. Друго предизвикателство пред сътрудничеството на двете целеви групи представлява и балансът между идентифицирането на предизвикателствата за националната сигурност, свързани с мигрантския поток, и достъпът на гражданското общество до нуждаещите се от подпомагане чужденци.

Изискванията на режима за изтърпяване на наказанието, както и извънредната зависимост от управата на затворените институции, в която **лишените от свобода** са поставени, увеличават значително тяхната уязвимост. В същото време правната рамка не предвижда директно посредничество на неправителствени организации в този процес и универсален механизъм за достъп на гражданското общество до затворените институции. Неуреденият достъп на НПО до лишените от свобода заедно със сравнително малкия брой организации, занимаващи се с тяхната ресоциализация, ги лишава от услуги, които биха съдействали за по-качествен контакт с институциите в и извън системата за изпълнение на наказанията, а същевременно биха намалили прекомерната ангажираност на персонала, работещ ежедневно със затворниците.

2. ОБЩИ ПЪТИЩА ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ДЕФИЦИТИТЕ В СЪТРУДНИЧЕСТВОТО МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИ И НПО В ПОДКРЕПА НА УЯЗВИМИТЕ ГРУПИ

Концепцията за по-ефективно участие на НПО в подпомагането на избраните уязвими групи, а оттам и на по-широки кръгове уязвими общности, предвижда общи пътища за преодоляване на дефицитите в сътрудничеството между институции и граждански организации в две основни насоки – координация на усилията между двете целеви групи и разширяване на ролята на организациите в изготвянето на законодателство и във формирането на политики.

2.1. Координация на усилията

Подобряването на положението на уязвимите общности е задача, с която нито вземащите решения, нито гражданското общество могат да се справят по пълноценен начин поотделно поради нуждата от взаимно допълване на тяхната експертиза, както и поради ограничените ресурси, с които разполагат. Успешното сътрудничество между двете целеви групи, от своя страна, минава през координация на техните усилия на няколко нива.

На първо място, успешният опит от Националния механизъм за насочване във връзка с жертвите на трафик следва да се използва активно при финализирането на механизмите, по които се работи и в момента – за жертвите на домашно насилие и за непридружените деца, търсещи закрила – и да послужи за модел за създаване на подобни **координационни инструменти** във връзка с всяка от разглежданите уязвими общности. Предимствата от наличието на подобни механизми са значителни. Според добрите практики те се изготвят от работни групи с представители на институции и на НПО, обхващат всички стадии на грижата за уязвимите лица, както и всички аспекти на тази грижа – правен, социален, медицински, психологически. Наложилият се модел на съгласуване и подписване от ръководителите на всички заинтересовани ведомства и организации осигурява на тези документи политическа подкрепа, макар

те да не са със силата на закон. Като уреждат подробно грижата за уязвимите общности, координационните механизми представляват и основа за дискусии за това кои стъпки следва да се закрепят на законодателно ниво чрез съответни нормативни промени. В същото време е необходима и воля за изпълнението на заложените в тях мерки даже преди приемането на изменения в законодателството, тъй като процесът на изготвянето им може да се окаже дълъг, дори да се стопира за известно време, и така да не отговори веднага и в пълна степен на нуждите на уязвимите общности.

На второ място, особено важен аспект на координацията на усилията, върху който координационните инструменти за сътрудничество между институции и НПО следва да поставят акцент, е **събирането на данни по единни критерии,** включително от проучвания сред самите уязвими групи относно техните нужди. Решаващи органи като Държавната агенция за бежанците, подпомагащи субекти като Държавната агенция за закрила на детето и Агенцията за социално подпомагане, междуинституционални структури като Националната комисия за борба с трафика на хора, институции като Министерството на вътрешните работи и съдилищата, осъществяващи функции по правоприлагане и правораздаване спрямо различните уязвими групи, както и ангажираните НПО следва да постигнат съгласие по най-важните данни и показатели относно уязвимите лица, за които да се събират хармонизирани данни, обобщавани на годишна база. Координационните механизми следва да включват поне индикативни насоки за процеса на събиране на данни, които ангажираните институции и организации да доразвият в допълнителни споразумения.

Задача на държавните органи е осигуряване на сътрудничество и с Националния статистически институт и Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване", което да подпомогне рационализирането на процеса по събиране на данни и техния анализ. По-нататъшно признание следва да получи и аналитичният капацитет на НПО, който може успешно да допълни събирането на информация от страна на институциите и да ги улесни в процесите на обработка и формиране на изводи. В същото време, използването на хармонизирани данни следва да е насока и при обединяването на усилия в рамките на самия граждански сектор.

Усъвършенстването на събирането на данни ще очертае по-ясно профила на разглежданите групи и ще подпомогне адекватните законодателни промени и формирането на информирани политики за подкрепа при преодоляването на специфичните им уязвимости. Те не биха били възможни,

ако ангажираните институции и организации не могат да стъпят на единна база, обхващаща основните относими белези на уязвимите лица.

Не на последно място, налице е нужда и от засилване на **устойчивото дългосрочно финансиране на конкурсен принцип с публични средства** на граждански инициативи, засягащи различните уязвими групи, включително обучение на активисти за кандидатстване пред подобни фондове. Конкурсите за финансиране по ясно зададени приоритети и прозрачни критерии дават възможност на държавата да улеснява пряко усилията на гражданския сектор за подобряване на положението на тези общности и да използва, в сътрудничество с бенефициентите, постигнатите аналитични и практически резултати в развитието на законодателството и политиките. В същото време обаче е важно проектните дейности на организациите да не изземват присъщите на държавата функции и да се избягват обвързаности на становищата на институции и НПО в зависимост от преобладаващото финансиране на съответните мерки.

2.2. Разширяване на ролята на НПО в изготвянето на законодателство и във формирането на политики

Ролята на представителите на гражданския сектор в изготвянето на законодателство и формирането на политики, осъществявано от държавните органи, е ключова за тяхното по-високо качество и ефективност и във връзка с подпомагането на институциите при извършването на специфичните им функции. Дейността на НПО е високоспециализирана и те разполагат с експертиза относно всяка от уязвимите групи, до чиито специфики държавните органи често не могат да достигнат в пълна степен заради отговорностите си към множество различни такива общности. Нещо повече, експертизата обхваща и сложните взаимовръзки между различните уязвимости на една и съща категория лица, които ги поставят в особено затруднено положение.

Неправителствените организации са в непрекъснат досег с международния контекст и развитието на нормите и политиките по отношение на всяка от уязвимите групи в наднационален мащаб. Те разполагат със становищата на представители на академичните среди и с данни за практиката на различни европейски и други страни. Във връзка с международните инициативи, в които участват, те са запознати с предизвикателствата, пред които са изправени държавите в осигуряването на подкрепа на уязвимите групи, с възможните последици от различните варианти на нормативни разрешения,

и могат да разчитат на подкрепа от специалисти в сравнително неформален и оперативен порядък. Във вътрешен план, контактите им с уязвимите лица са лишени от формализма, който нерядко се налага в отношенията с институциите, и между работещите в НПО и тези лица често се изгражда атмосфера на доверие.

В този смисъл законодателните предложения в посока подобряване на процеса на **обществени консултации** като инструмент за включване на гражданите в процеса на нормотворчество са безспорно необходими и следва да бъдат недвусмислено подкрепени. Те обаче са само част от пътя, който институциите следва да извървят във връзка с разширяването на ролята на НПО при изготвянето на законодателство. Извън принципната възможност за внасяне на предложения чрез субектите на законодателна инициатива, както и за участие в работата на парламентарните комисии, ролята на организациите твърде често минава през **включването им в законодателни работни групи**. То следва да получи по-подробна законова и подзаконова регламентация, за да зависи в по-малка степен от преценката на съответната администрация и конкретното ѝ сътрудничество с НПО, или липсата на такова. Регламентацията би следвало да съдържа критерии за експертност, по които да се подбират участващите в групите неправителствени организации и техни представители, механизми за тяхното включване, както и задължение, а не само възможност за администрацията да търси тяхната експертиза по всички проектоактове, засягащи области като основните права и положението на уязвимите групи. Последващото евентуално участие в заседания на парламентарни комисии също е безспорно полезно, но ограничава възможността за съществени промени във вече внесените проекти. Участието на гражданския сектор би било важна стъпка в процеса на подобряване на често хаотичния законодателен процес, изпълнен с многобройни, близки във времето промени и впоследствие признавани за грешни и неработещи разрешения. Законодателната работа е и мястото, където създаването на коалиции от НПО би могло да има широко приложение.

Особено значителен би бил приносът на сектора в нормотворческата работа по хармонизиране на националната правна рамка с ратифицираните международни актове, по-адекватно транспониране на законодателството на ЕС и съобразяване с международните ангажименти на страната в областта на правата на човека. Експертизата на институциите, разполагащи с официалната гледна точка на органите на Съюза и на международните правозащитни институции, следва да бъде подходящо съчетана с опита на неправителствените организации в проследяването на международните тенденции в защитата на съответната общност.

Ключово би било по-нататъшното активизиране на ролята на НПО и при осигуряване на опосредствано участие на самите уязвими групи в общественото консултиране на проектите за нормативни актове. Гражданският сектор, често твърде ангажиран в практическото предоставяне на услуги, може и следва да извърши ценна застъпническа работа, като представи често непонятната правна материя на разбираем език и така да получи ценна обратна връзка кои разрешения ще бъдат работещи и кои – не.

На второ място, участието на гражданското общество следва да се улесни не само по отношение на законодателната работа, но и на **формирането на политики**. Уредбата на участието на НПО в консултативни, държавно-обществени и други съвещателни и отговорни за стратегическото развитие по области органи, както и самото участие, в момента са сравнително разпокъсани и отново зависят от волята и понякога предпочитанието на съответната администрация към определени лица и организации. Съществува и възгледът, че участието на гражданския сектор в такива структури е чисто формално и служи само за легитимиране на определени управленски решения. Налице са и редица изследвания относно квази-неправителствените организации, управлявани от близки до институциите лица и прокарващи техните приоритети на централно и местно равнище. Ето защо мястото на сектора и критериите за участието му във формирането на политики при водещо място на специализираната експертиза на съответните организации следва да бъдат укрепени на нормативно ниво, особено във връзка с новите развития по въвеждане на предварителна оценка на въздействието на законодателството в българската нормотворческа практика. Едновременно с това обаче следва да се избегне и формализмът, който би могъл да произтече от подобно законово установяване на участието.

3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА РЕФОРМИ ПО СЕКТОРИ

Освен да предложи анализ на общите пътища за преодоляване на дефицитите в сътрудничеството между институции и НПО в подкрепа на уязвимите групи, инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата" отправя и конкретни предложения за реформи по сектори, с които институциите са запознати чрез специални меморандуми. Те са формулирани в резултат на анализ на положението на избрани уязвими групи, но са валидни и в по-общ план за по-големи кръгове от уязвими лица, срещащи подобни проблеми. Настоящата Концепция включва техен кратък преглед.

3.1. Пенитенциарна система и други затворени институции

Основните стъпки за укрепване на сътрудничеството между институции и НПО при подобряване на положението на лишените от свобода, а оттам и за по-добро спазване на правата на всички граждани в затворени институции, следва да са насочени към преодоляване на зависимостта от съответната институционална управа, като естествен резултат от престоя им там. Тази зависимост може да бъде и фактор за нарушаване на човешките им права, както и съществена пречка пред по-доброто функциониране на пенитенциарната система.

На първо място, преодоляването на зависимостта минава през **осигуряване на условия за регламентиран достъп на НПО до лишените от свобода** и потенциално до други лица в затворени институции като арести, специални домове за временно настаняване на чужденци и т.н. За този достъп, както с цел мониторинг, така и за по-дългосрочна работа, където е уместно, следва да съществува механизъм на законово ниво, който да замести разрешенията за всеки отделен случай. Механизмът, изграден с участието на неправителствените организации и зачитайки мнението на лишените от свобода, трябва да съдържа ясни критерии за допускане на заинтересовани външни лица в затвора, които да не зависят от волята на институциите за сътрудничество и от индивидуалната преценка на компетентния орган. По този начин неправителствените организации ще могат както да поемат част от прекомерното натоварване на социалните работ-

ници по отношение на проблемите на лишените от свобода, така и да покрият спектъра от ситуации от лично естество, на които понастоящем не се реагира на систематичен принцип. Като допълнителен инструмент следва да се уреди по-подробно сътрудничеството между НПО и Омбудсмана като Национален превантивен механизъм.

На второ място, гражданският сектор би следвало да може да допринесе със своята специфична експертиза и в самото вземане на решения относно наказанието на лишените от свобода, както и в работата на различните комисии от системата за изпълнение на наказанията. Администрациите на затворите следва да могат да сформират по нормативно уреден начин **консултативни органи с гражданско участие,** които да подпомагат дейността им и да служат като звено, чрез което те да отчитат дейността си пред обществеността. Належаща е нуждата обществената експертиза да бъде привлечена и от страна на **наблюдателните комисии**, които да включат в състава си представители на неправителствения сектор по законоустановен ред.

Във връзка с облекчаването на работата на затворния персонал и особено на служителите, натоварени с ресоциализацията на лишените от свобода, гражданският сектор би могъл да поеме част от **социалната работа в местата за лишаване от свобода**, включително със съответно делегирано държавно финансиране. НПО биха могли да организират курсове за социално ориентиране сред лишените от свобода в активно взаимодействие със затворните власти. Сред уменията могат да се включат оформяне на различни документи, както и запознаване с правомощията на различни институции, към които лишените от свобода могат да се обърнат.

3.2. Жертви на трафик на хора и други пострадали от престъпления

На фона на добре разработените механизми за участие на НПО в подпомагането на пострадалите от престъпления, и по-специално на жертвите на трафик на хора, по-нататъшното включване на гражданския сектор може да се търси в няколко насоки.

На първо място, организациите следва да имат възможност да подпомогнат институциите в хармонизирането на българското законодателство с динамично развиващия се набор от **правни стандарти** в областта на борбата с трафика на хора, особено при пресечните му точки с други противоправни явления като каналджийството и базираното на пола насилие, за

които нерядко липсва специфично разбиране. Усилията за транспониране на европейските стандарти в областта на **достъпа до правосъдие, подпомагането и финансовата компенсация на пострадалите** от престъпления следва да бъдат подкрепени и да продължат чрез по-нататъшни адекватни законодателни промени и практическото им приложение.

Предвид травматизиращото преживяване, през което минават жертвите на трафик, и множеството уязвимости, на които биха могли да са жертва, НПО следва да могат да задълбочат своята роля при **провеждане на обучения** за органите на досъдебното и съдебното производство за повишена чувствителност към жертвите и процедури, съобразени със специфичните им нужди. В тази връзка следва да се търси сътрудничеството на институциите, законово призвани да обучават съответните органи, като Националния институт на правосъдието и Академията на МВР.

Ключова е ролята на НПО и в **комуникационните стратегии** за превенция на трафика – таргетирани кампании с участието на институциите и гражданския сектор за повишаване на информираността сред общности и райони с висок риск от попадане в трафик. Близостта на организациите до всекидневните проблеми на пострадалите прави възможна максимално точна насоченост на посланията и разбираем за потенциалните пострадали език.

Продължение на ролята на гражданските организации като доставчици на социални услуги би могло да бъде развитието на нови **механизми** с тяхно участие, които да подпомагат процеса на **реинтеграция** на жертви на трафик. НПО биха могли да съдействат за по-нататъшното въвеждане на **комплексен подход** за подкрепа при реинтеграция както на жертвите, особено децата, така и на семействата им, когато те не са участвали или съдействали за трафика. Незаменима е ролята на гражданските организации в **улесняването** и **посредничеството** при достъпа до блага като жилища, здравни услуги, образование и пазар на труда.

В специфичната област на подпомагането и финансовата компенсация на пострадалите **участието на НПО в Националния съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления** следва да бъде по-съществено използвано в законодателната работа на Министерството на правосъдието и формирането на адекватни политики. Гражданското участие би могло да съдейства и за увеличаване на видимостта на работата на Съвета.

3.3. Жертви на домашно насилие и други прояви на насилие в близки взаимоотношения

На първо място, гражданските организации следва да вземат решително участие в стартиращия процес на **подписване и ратифициране на Истанбулската конвенция** и хармонизиране на българското законодателство и практики с нейните принципи и норми. В тази връзка според мнозина експерти следва да се извърши **обособяване** на пострадалите от домашно насилие, от пострадалите от трафик на хора като отделна целева група със специфични нужди.

Основен акцент при задълбочаване на ролята на НПО в подпомагането на жертвите на домашно насилие и други форми на насилие в близки взаимоотношения следва да бъде участието в **обучения** на представители на различни професии и институции с цел повишаване на осведомеността им и капацитета им за работа с тези пострадали. За особеностите на феномена „домашно насилие" и най-ефективните начини за защита и подпомагане на пострадалите следва да бъдат обучавани както социални работници, така и медицински специалисти от доболничната и болничната помощ. При случаите сред малцинствените общности огромна би била ролята на вече утвърдените здравни медиатори, чието участие също би се осъществило чрез структурите на гражданското общество. НПО биха имали ключова роля и при по-нататъшното включване на модули за предотвратяване на насилието в обученията за деца и ученици в съответствие с най-добрите европейски практики.

Основен акцент в обученията и по-нататъшната междуинституционална координация следва да падне върху **представителите на съдебната власт.** Чрез включването на магистратите в развиването на проекта за координационен механизъм гражданските организации биха могли да засилят тяхното внимание върху взаимодействието между получаването на защита по *Закона за защита от домашното насилие* и ангажирането на наказателната отговорност на извършителите на насилието. Експертизата на специализираните в защитата на правата на децата организации следва да бъде търсена при обученията относно спецификите им като жертви на домашно насилие, част от цялостната реформа на българското правосъдие по отношение на тази особено уязвима група.

НПО доставчиците на социални услуги, от своя страна, следва да съдействат за повишаване на информираността на магистратите за законово и практически закрепената им роля и произтичащото тяхно място в съдебните производства. В тази връзка, работата по по-нататъшно осигуряване

на услуги по ресоциализация за пострадали и програми за извършители на домашно насилие следва да продължи.

Съвместните инициативи на институции и НПО на местно ниво, особено в регионите, където информираността на жертвите на насилие е сравнително по-слаба, следва да бъдат насърчени и разширени. Такива инициативи поощряват пострадалите и обществеността да докладват за случаи на насилие, подпомагат решаването на конкретни практически проблеми в съответните населени места и в повечето случаи изпреварват съответните нормативни и координационни разрешения на централно ниво.

Проектното финансиране на организациите, ангажирани в борбата с домашното насилие и подпомагането на пострадалите, би следвало да получи логично продължение чрез използването на опита им при изработването на законодателство и политики. Резултатите от финансираните проекти следва да бъдат обобщавани след всеки цикъл на финансиране и да се използват в стратегическите документи на Министерството на правосъдието и другите ангажирани институции.

3.4. Търсещи закрила и други уязвими групи чужденци

Увеличеният и динамичен по профил миграционен поток в целия европейски континент поставя институционалния отговор на нуждите на тези лица на изключително изпитание. Гражданското общество в България, както и в другите страни – членки на ЕС, своевременно мобилизира своя потенциал за подобряване на положението им, а усилията му могат да бъдат подпомогнати от компетентните органи чрез няколко основни стъпки.

По примера на подготвящия се координационен механизъм относно непридружените деца търсещи закрила, следва да се създаде **цялостен координационен инструмент за взаимодействието на институции и НПО във връзка с търсещите международна закрила и другите уязвими групи чужденци**. Той следва да гарантира и да подпомогне изпълнението на подкрепящата функция на НПО в области като правна защита и да стане част от бъдещата координирана система за информация и ориентация, достъп до услуги и цялостна интеграция на гражданите на трети страни.

НПО следва да бъдат включени активно в установяването на **взаимовръзките между цялостните миграционни процеси и трафика на хора** с цел увеличаване на информираността на отговорните лица и институции за

изключителната уязвимост, която комбинацията от тези явления формира, и разработване на подходящи мерки.

Както и при другите избрани уязвими групи, гражданските организации следва да получат още по-активна роля в областта на **обученията и повишаването на информираността** сред институции, работещи с търсещи закрила и други уязвими групи чужденци. Ролята на организациите е незаменима при изграждането у служителите на умения как да идентифицират множествени уязвимости – дали търсещият закрила не е жертва и на трафик на хора, дали не е бил подложен в страната си на произход на изтезания и друго нечовешко и унизително отнасяне.

Чрез нормативно и практическо закрепване на тяхната роля НПО следва да бъдат утвърдени като улесняващи и посредничещи при **достъпа** на чужденците **до здравната система.** Това може да се осъществи чрез провеждане на разяснителни кампании за правото им на достъп и лечение, работа с лекари за разясняване правата и нуждите на търсещите закрила, предоставяне на информация на език, разбираем за пациентите. Ролята на организациите следва да бъде разширена и при адресирането на проблеми с **достъпа до образование** на децата – чужденци, както и в подготовка на учители, които да са готови да посрещнат образователните нужди на деца, които не владеят български език. Представителите на гражданското общество следва да са основен партньор на институциите и при **търсенето на жилище** от хора, търсещи закрила, или други уязвими групи чужденци.

ПРИЛОЖЕНИЕ. ПЪТНА КАРТА ЗА ИЗГРАЖДАНЕ И УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА МЕХАНИЗМИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА ЛИШЕНИ ОТ СВОБОДА, НА ЖЕРТВИ НА ТРАФИК И НА ДОМАШНО НАСИЛИЕ И НА УЯЗВИМИ ГРУПИ ЧУЖДЕНЦИ ВЪВ ВЗАИМООТНОШЕНИЯТА ИМ С ИНСТИТУЦИИТЕ

Цел	Дейност	Отговорни заинтересувани лица	Период за изпълнение	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение
ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ					
Координация на усилията между институции и НПО	Промени в специалните закони и други нормативни актове за финансиране на конкурсен принцип на граждански инициативи до уреждането на общ механизъм за финансова подкрепа	Народно събрание, Министерство на правосъдието	2016 – 2017 г.	Повишен финансов ресурс за дейностите на НПО в подкрепа на уязвимите групи	Брой подкрепени инициативи на НПО
Повишаване на ролята на НПО в подготовката на законодателство и политики	Промени в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация и в Устройствения правилник на Министерството на правосъдието във връзка с участието на НПО в законодателни работни групи и държавно-обществени консултативни комисии	Народно събрание, Министерство на правосъдието	2016 – 2017 г.	Ясни и прозрачни, основани на експертност, критерии за участие на НПО в изработване на законодателство и политики	Брой законодателни работни групи и държавно-обществени консултативни комисии, в които участват НПО
	Включване в обсъжданите промени на Закона за нормативните актове на изрични разпоредби относно участието на НПО в обществените консултации и в изготвянето на оценки на въздействието	Народно събрание, Министерство на правосъдието	2016 г.	Повишено участие на НПО в обществени консултации и оценки на въздействието	Брой становища на НПО по проекти за нормативни актове

Цел	Дейност	Отговорни заинтересувани лица	Период за изпълнение	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение
	Продължаване на усилията за институционализиране на сътрудничеството между институциите и НПО и създаване на отраслови подгрупи с цел по-адекватен отговор на нуждите на уязвимите общности	Народно събрание, Министерство на правосъдието	2016 – 2017 г.	Концентрация на участието на НПО в консултативни структури	Брой становища на НПО по предвиждани регулаторни промени
Подобряване на положението на отделни уязвими общности	Промени в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража и в Правилника за прилагането му с цел осигуряване на регламентиран достъп на НПО до лишените от свобода	Народно събрание, Министерски съвет, Министерство на правосъдието – Главна дирекция „Изпълнение на наказанията"	2017 – 2018 г.	Механизъм за регламентиран достъп на НПО до лишените от свобода	Брой посещения на НПО в местата за лишаване от свобода в рамките на механизма
	Промени в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража и в Правилника за прилагането му с цел гражданско участие в консултирането на администрацията на местата за лишаване от свобода и в наблюдателните комисии	Народно събрание, Министерски съвет, Министерство на правосъдието – Главна дирекция „Изпълнение на наказанията"	2017 – 2018 г.	Участие на граждани и НПО в консултирането на администрациите на местата за лишаване от свобода и в наблюдателните комисии	Брой консултативни съвети и наблюдателни комисии с участие на граждани и НПО
	Промени в Правилника за организацията и дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора с цел по-нататъшно опростяване на механизма за участие на НПО в заседанията на Комисията	Министерски съвет, Национална комисия за борба с трафика на хора	2016 г.	Улеснено участие на НПО в работата на НКБТХ	Брой и период на произнасяния по молби за участие на НПО в заседания на Комисията
	Промени в Правилника за прилагане на Закона за защита от домашното насилие, насочени към анализ и обобщаване на резултатите и заключенията от финансираните проекти	Министерски съвет, Министерство на правосъдието	2016 г.	Използване на аналитичните заключения и препоръки от финансираните проекти в по-нататъшната работа на МП и другите ангажирани институции	Брой аналитични доклади въз основа на резултатите от финансираните по ЗЗДН проекти

Цел	Дейност	Отговорни заинтересувани лица	Период за изпълнение	Очаквани резултати	Индикатори за изпълнение
ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ					
Координация на усилията между институции и НПО	Създаване и актуализиране на координационни инструменти във връзка с работата с всяка от избраните уязвими групи	Министерство на правосъдието, Национална комисия за борба с трафика на хора, Държавна агенция за бежанците, МВР и други ангажирани институции и организации	2016 – 2018 г.	Подобрена координация между ангажираните институции и НПО	Брой реферирани случаи въз основа на съществуващите и новосъздадените механизми
	Изработване на индикатори за събиране на данни за работата с всяка от избраните уязвими групи по единни критерии като елемент от координационните инструменти	Министерство на правосъдието, Национална комисия за борба с трафика на хора, Държавна агенция за бежанците, МВР и други ангажирани институции и организации; Национален статистически институт	2016 – 2018 г.	Създаване на единни масиви от данни за работа с представители на уязвими групи	Брой индикатори за събиране на данни
	Обучения и информационни срещи за представители на НПО и активисти относно условията за получаване на средства за инициативи в подкрепа на уязвимите групи	Министерство на правосъдието, Държавна агенция за бежанците, МВР и други ангажирани институции и организации; национални и международни институции и организации-донори	Постоянен	Повишен капацитет на НПО за участие в конкурси за проекти за подкрепа на уязвими групи	Брой НПО и активисти, обучени относно програмите за финансиране
Повишаване на институционалния капацитет на ангажираните с уязвими групи институции и НПО	Включване на НПО експерти във всички обучения на ангажираните институции, засягащи работата с уязвими групи	Национален институт на правосъдието, Академия на МВР, Министерство на правосъдието, Министерство на здравеопазването, Министерство на образованието и науката, НПО	Постоянен	Повишаване на разбирането на ангажираните институции относно конкретни проблеми на уязвимите групи	Брой обучения на представители на институциите, в които са включени НПО експерти

Концепцията за по-ефективно гражданско участие в подпомагането на уязвими групи се основава на изследователските резултати от проекта „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата", финансиран в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г., както и на консултации с редица заинтересувани институции и организации. Тя цели да набележи конкретни стъпки на ниво законодателни промени, усъвършенстване на практики и формиране на политики, насочени към вземащите решения и гражданския сектор, които да улеснят уязвимите общности в общуването им в институциите и да създадат ефективни механизми за подпомагането им.

ICELAND
LIECHTENSTEIN
NORWAY
eea grants

ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА