СТАНОВИЩЕ

<u>Относно</u>: Проект на Постановление за приемане на Правилник за устройството, организацията и дейността на Националния съвет за защита от домашно насилие (НСПЗДН)

I. Общи бележки

Управленската програма на правителството (Програма за управление на Република България юни 2023 - декември 2024 г.)[1] има амбицията да осигури ефективно управление в различните обществени сектори. В част „20. Електронно и ефективно управление“ от програмата се посочва, че: „Мерките относно ефективното управление са ангажимент различни органи и институции, а част от тях – на администрацията на Министерския съвет (АМС)“. Доколкото с предложеното Постановление се извършват промени в Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация, следва да бъде извършена оценка доколко предложените промени ще доведат до по-голяма ефективност на управлението в обхванатите от предложението обществени сектори.

В допълнение, според т. 20.2.5 на програмата се предвижда и ефективен нормотворчески процес на изпълнителната власт, за което на АМС е възложено да разработи, а МС да приеме „промени в Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация за … провеждане на ранни консултации и засилване ролята на предварителната оценка на въздействието“. В тази връзка е добре да се отговори на въпроса дали при разработката на предложения проект са провеждани ранни консултации със заинтересованите страни, както и дали приложената предварителна частична оценка на въздействието действително засилва нейната ролята при така предложените промени.

Т. 20.2.35 от Управленската програма предвижда мерки за изпълнение на ЗИД на Закона за защита от домашно насилие, като предложеният проект на Постановление е в изпълнение на мярка „Приет от Министерския съвет Правилник за организацията и дейността на НСПЗДН[2]“. В същото време, програмата включва мерки, свързани с „укрепване капацитета на Съвета за развитие на гражданското общество“ (т.20.2.9), като тази мярка се счита за изпълнена с „укрепен капацитет на секретариата на съвета“. Програмата предвижда и „Укрепване на капацитета на Националния съвет по етнически и интеграционни въпроси към Министерски съвет“ (т.20.2.14), като мярката се счита за изпълнена с „укрепен капацитет на секретариата на Националния съвет по етнически и интеграционни въпроси към Министерския съвет“. За това следва да се отговори доколко с предложените промени действително се укрепва капацитета на двата секретариата. В допълнение, програмата предвижда мярка за „осигуряване на адекватни механизми за публично финансиране за граждански организации и инициативи“. Ето защо, следва да се извърши предварителна оценка на въздействието - дали предложената организационна структура ще създаде необходимите условия за ефективно изпълнение на тази мярка.

На следващо място, управленската програма предвижда въвеждане на единни стандарти за подбор на държавни служители, като в т.20.1.1. се ангажира да въведе задължителна централизирана първа фаза при подбор на държавни служители чрез стандартизирани тестове по модела на Европейската комисия. Ето защо следва да се оцени как е подбрана числеността на персонала, изискуемата компетентност и каква процедура за подбор на служители е предвидена за новата организационна структура от изключителна важност за формулиране, изпълнение, контрол и оценка на изпълнението на политики и мерки в сферите на превенция и защита от домашно насилие, развитие на гражданското общество и сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси.

[1] https://gov.bg/files/common/2023-07-26_Programa_za_upravlenie-odobrena-ot-SR-i-prieta-ot-MS-final_1.pdf

[2] Национален съвет за превенция и защита от домашно насилие

Не на последно място, важно е да се оцени дали и доколко предложената организационна структура ще позволи ефективно осъществяване на международното партньорство в касателните сфери, доколкото такова се предвижда в международен акт.

II. Относно обезпечаване ефективното изпълнение на функциите на НСПЗДН

Доколкото предложеният проект на нормативен акт касае преди всичко НСПЗДН, то поставените в общи бележки въпроси ще бъдат обсъдени по отношение на този съвет.

1. **Законът възлага на НСЗДН съществени функции по превенция и защита от домашно насилие**, свързани със: стратегическо планиране и приоритизиране, разработване на програми, планове, конкретни мерки; аналитична дейност; разработване на нормативни актове и становища по проекти на нормативни актове; разработване на методически указания; координация на изпълнението, мониторинг и оценка на изпълнението; оценка на риска; разработване на координационни механизми за помощ и подкрепа; създаване и поддържане на национална информационна система за случаите на домашно насилие; поддържане и развиване на национална телефонна линия за помощ; одобряване на финансиране и контрол върху изпълнение на договорите за финансиране; одобряване на програми за обучение; публикуване на статистическа информация; информационни, разяснителни и обучителни кампании; международно сътрудничество и др.

Успешното изпълнение на тези функции и постигането на ефективни резултати следва да се обезпечи с нормативно регулирани отговорности и механизми на взаимодействие между различните органи на управление и техните администрации с компетентност в различните аспекти на превенцията и защитата от домашно насилие. **Такива правила и процедури**, които да обезпечат организацията и дейността на НСПЗДН, както предвижда наименованието на предложения нормативен акт, обаче, **в проекта не са разписани**. Нещо повече, със своя чл. 6а, ал. 7 **законът предвижда административно-техническото, организационното, експертното и финансовото обслужване на НСПЗДН да се осъществява от администрацията на Министерския съвет** (МС). В проекта, обаче, **липсват правила и процедури за възлагане на отговорности и взаимодействие на компетентните административни звена** в администрацията на МС с експертиза, например, в сферата на стратегическото планиране, на анализа, IT компетентност, във финансово-счетоводната сфера и др. **Вместо това се предвижда това обслужване да се извършва от новообособено звено в администрацията на МС –** отдел „Закрила на уязвими групи и взаимодействие с гражданското общество“ – който да се конституира като секретариат на съвета.

Считаме, че предложеното решение, като изключва отговорностите на структурите с компетентност в отделните сфери на дейност на НСПЗДН и свива подпомагането в рамките на един отдел, няма да допринесе за ефективното изпълнение на съществените задачи пред НСЗДН.

2. Няма публична информация за проведени ранни консултации със заинтересовани страни и изразени от тях становища в подкрепа или с аргументи против така предложената организационна структура, която да подпомага съвета в неговата дейност. Предложената частична оценка на въздействието не предлага достатъчна и убедителна мотивация за избрания подход дейността на съвета да се подпомага от секретариат, обособен в рамките на отдел, който обслужва още два разнородни по предмета на своята дейност съвета.

3. От приложените документи не е видно извършването на анализ за необходимия брой държавни служители, които да подпомагат съвета и тяхната експертиза. Не е

предвидена конкурсна процедура за назначаване на служители, а се извършва прехвърляне на щатни бройки от други администрации.

4. **Така предвидените експерти в отдел „Закрила на уязвими групи и взаимодействие с гражданското общество“**, а именно – 4 служители с компетентност в етническата проблематика, 4 служители с компетентност в държавните архиви и 2 служителя, прехвърлени от Министерство на правосъдието (МП), **обективно (образование, компетентност, придобит опит) не са в състояние да подпомогнат ефективно изпълнението на задачите, възложени на НСПЗДН**. За да се изгради функциониращ отдел, след оценка на потребностите трябва да се предвидят достатъчен брой служители с разнородно образование и експертиза, които да са в състояние да обезпечат широкообхватната дейност на НСПЗДН. Това, обаче, би довело до създаване на структура, дублираща експертизата на вече съществуващи звена (дирекции, отдели) в общата и специализирана администрация на МС, различни министерства, агенции, други ведомства и други държавни органи, и за това намирам този подход за нецелесъобразен.

5. Не е налична оценка дали и доколко така предвидения секретариат ще бъде в състояние да извършва международно сътрудничество в областта на превенция и защита от домашно насилие.

6. С оглед на изложеното, считаме предложеното организационно решение за нецелесъобразно, несъответстващо на целта, за която е създаден НСПЗДН и несъдействащо за ефективното изпълнение на възложените на НСПЗДН задачи.

III. Относно създаването на отдел „Закрила на уязвими групи и взаимодействие с гражданското общество“ и обезпечаването ефективната дейност на другите два съвета

1. Създаването на отдел „Закрила на уязвими групи и взаимодействие с гражданското общество“, който да подпомага дейността на три национални съвета - Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (НССЕИВ), Съветът за развитие на гражданското общество (СРГО) и НСПЗДН, **вероятно има за цел някаква оптимизация на администрацията**. **Считам, че тази цел няма да бъде постигната и ще пострада дейността и на трите съвета.** Мотивите ни за това твърдение са следните:

- **Трите съвета са с важни за обществото функции, които, обаче, съществено се различават. Дейността по подпомагане на национален съвет** не се изчерпва със свикване на заседания, водене на протоколи и следене изпълнението на решенията, т.е. тя **не е просто техническа**. Припомням, че за НСПЗДН се предвижда да бъде административно-технически, организационно, експертно и финансово обслужван от служителите в този отдел, т.е., изисква се специализирана експертиза. Подобни са и потребностите от обезпечаване дейността на СРГО и то в много широк спектър от общественополезни дейности, а също и на НССЕИВ. **Не е ясно как един отдел ще има толкова широкоспектърна специализирана експертиза, за да подпомага експертно дейността на три съвета, толкова разнородна по своята същност**.
- **Трите съвета следва да одобряват извършване на финансови разходи за постигане на определени цели** в трите сфери - на превенцията и защитата от домашно насилие, развитие на гражданското общество и сътрудничеството по етнически и интеграционни въпроси. **За оценка на предложенията, контрол на изпълнението и проверка на постигнатите резултати и извършените разходи е необходима съществена експертиза във всяка една от трите сфери**, **като, отделно, всяка от тях е много**

широкообхватна (например развитие на гражданското общество във всички сектори, свързани с определената обществено-полезна дейност, предполага експертиза във всички сфери на обществено-полезна дейност, която е в компетентността на администрация на множество министерства и агенции). **Тази експертиза не може да бъде обезпечена от един отдел**! **Така с предложеното решение се поставят в риск не само ефективността на дейността на трите съвета и ползите от нея, но и ефективното разходване на бюджетни средства**.

- **Предвидената компетентност на щатния състав на отдела показва липса на необходимата експертиза** за пълноценно подпомагане изпълнението на функциите на трите съвета.

2. В наименованието на отдела не е включена една от съществените му функции – подпомагане на междуетническото сътрудничество. **Свеждането на етносите в България до „уязвими групи“ показва пълно непознаване на етническата проблематика**. Формулировката принизява етническите общности в Република България и е обидна за една държава, която претендира да бъде пример в европейски и световен мащаб за етно-религиозен модел.

Създаването на отдел за взаимодействие с гражданското общество като цяло ерозира идеята за взаимодействие със структурите на гражданското общество, което в демократична държава би следвало да се **осъществява на всички нива и от всички административни структури.**

НСПЗДН има функции по превенция и защита срещу домашно насилие, а не по „защита на уязвими групи“, към които можем да причислим лица с увреждания, социално-слаби, възрастни, нуждаещи се от социална подкрепа и социални услуги, деца със специални образователни потребности и редица други.

3. С така предложената организационна структура няма да се укрепи капацитета на СРГО и НССЕИВ, защото:

- Капацитетът на СРГО може да бъде укрепен, ако в рамките на МС се създаде самостоятелна структура, която да подпомага административно и експертно съвета, с опит при работата с неправителствени организации, с хора, които да познават особеностите на работа като на държавната администрация, така и на гражданския сектор. За пълноценно подпомагане дейността на съвета е необходимо или да бъдат назначени допълнително кадри с широкоспектърни познания в различните сфери на развитие на гражданското общество, включително юристи, финансисти, IT специалисти и др., при което, обаче, ще се изгради структура, която би дублирала функциите на различни звена в общата и специализирана администрация на МС, министерства, агенции, други ведомства, или да се предвидят правила и процедури за възлагане на отговорности и взаимодействие между вече съществуващи структури и съвета за ефективно изпълнение на функциите на съвета.
- Капацитетът на НССЕИВ може да бъде укрепен, ако съставът на неговия секретариат бъде допълнен с лица с историческа, етно-религиозна и правозащитна експертиза, като по този начин се отговори на реалните и специфични потребности на етническите групи в страната. Необходимо е разписването на правила и процедури за възлагане на отговорности на общата и специализирана администрация във връзка със своевременното разглеждане и одобрение на различни дейности на съвета, по предложение на секретариата.
- Обединяването обслужването на три съвета от една структура няма да укрепи, а ще отслаби капацитета на двата съществуващи съвета и няма да допринесе за изграждане на необходимия капацитет на новосъздаващия се НСПЗДН.

IV. В заключение

От изложеното до тук може да се формира основателно предположение, че така предложеният проект едва ли е разработен след оценка на потребностите и оценка на ефективността, с включване на мнения, предложения, идеи, виждания на заинтересованите страни. Предлага се механично обединение на три структури, без да е направена оценка на рисковете. Не са обезпечени отделните процеси, не са оценени и обосновани необходимите човешки ресурси, необходимата организация (правила и процедури) за ефективност на дейността.

Считаме за принципно нередно чрез проект на постановление за приемане на Правилник за устройството, организацията и дейността на Националния съвет за защита от домашното насилие да се уреждат въпроси, които не касаят посочената материя, а засягат съществено дейността на други национални съвети, което не е видно от наименованието на проекта.

На политическо ниво, предложеният проект не отговаря на целта на управленската програма на правителството и няма да доведе до заложени в нея очаквани резултати.

Подкрепяме предложенията на Калин Гавраков и на проф. Александър Николов, които кратко, но много ясно аргументират необходимостта от ново начало за целия процес по конституиране и администриране на трите съвета. Подкрепяме и мотивацията в другите предоставени до момента становища. Присъединяваме се към призива платформата strategy.bg да бъде с възстановена функционалност. Открит консултативен процес чрез имейли не е ефективна форма.

Във връзка с направения анализ и с декларация за ангажимент за безвъзмездно участие, предлагаме конкретна посока за развитие на консултативния процес, както следва:

Тип консултативен процес - постоянно действащ, за визионерски тип управление

Изправени пред предизвикателства, от нова за управлението гледна точка, с разнопосоченост и многопластовост на взаимовръзките на процесите и на ангажираните национални и местни институции, както и с участието на формални и неформални граждански организации, и в условия на отвореност към цялото общество, този тип консултации осигурява на лидерите необходимата им свобода за вземане на решения, с поемане на политическата отговорност, въз основа на опита и компетенциите на много широк кръг от експертиза – не само от НПО от някоя от трите сфери, а и на по-широк кръг от академичната и експертната общност.

Този процес от самото начало се води от политически отговорно лице като дискусионен форум и няма за цел да гарантира последващи решения в пълно или частично съответствие с гласуваните от консултативния орган препоръки. Вместо това се гарантира участие, писмено и на живо, както и изграждане на доверие между различните институции и организации. Всички са информирани в рамките на един форум по всички теми от интерес, съчетават се предложения от различни национални и международни практики, в условия на неограничен плурализъм.

Предимствата на този тип консултации е насърчаване на креативността, представяне на нови идеи, показване на перспективи за бъдещето, а не стриктни права за представителност и пропорционалност. Изгражда се доверие и се насърчава иновативно мислене.

Недостатъците на този тип консултативен процес и във водещата роля на политически лидери, като така се отнема от тежестта на гражданското общество. Понякога погледа в бъдещето разфокусира от моментните нужди на обществото и институциите.

Последователност на дейностите

Както административната структура, секретариат на съвета, така и задачите на един или повече консултативни органи, могат да бъдат изработени на първите им сесии, където участниците ще могат да заявят компетенциите и готовността си за участие, както и да изработят правилата за работа, които би трябвало да облекчават в максимална степен участието на разнородни и разнообразни професионални умения и доброволчески структури.

Планът за предварителните консултации, които ще оформят цялостния процес, съдържа информация за проекта насочена към обществеността, поканват се заинтересованите страни и от самото начало се обяснява начина, по който ще се използва приноса им.

Ивилина АЛЕКСИЕВА-РОБИНСЪН
Румяна ДЕЧЕВА

Европейска асоциация за защита на човешките права – България

17 октомври 2023