



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в
България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

ДОКЛАД ОТ ПРОУЧВАНЕ

„Възможности за гражданско участие във формулирането, изпълнението и мониторинга на политиките и законодателството, свързани с функционирането на пробацията в България”



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

Въведение

Настоящият доклад е изготвен в рамките на изпълнението на проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България", финансиран в рамките на процедура за предоставяне на безвъзмездна помощ "Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на политики и законодателство", код BG05SFOP001-2.009.

Проектът отговаря на потребността от по-активно гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България, и на нуждата от ефективни механизми за сътрудничество между НПО и ГД "ИН", които да гарантират това.

Общата цел на проекта е да се повиши гражданското участие в процесите, свързани със законодателното и институционално развитие на пробацията в България.

Специфичните цели на проекта са:

- Да се развие модел на партньорство между ГД "ИН" и структурите на гражданското общество в управлението на пробационната система в България;
- Да се развие модел на открито и отговорно управление от страна на ГД "ИН" по отношение на всички процеси, свързани с функционирането на пробацията в България;
- Да се отправят четири конкретни препоръки за подобряване процесите по предоставяне на услуги от страна на ГД "ИН", свързани с функционирането на пробацията в страната.

Чрез реализацията на проекта се очаква да се повиши активността на неправителствените организации и да се насърчи взаимодействието и участието им в процеса по формулиране и изпълнение на политиките в сферата на



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

изпълнението на наказанията. Главна дирекция "Изпълнение на наказанията" към Министерство на правосъдието.

Предмет и методи на проучването

Проучването на възможностите за гражданско участие във формулирането, изпълнението и мониторинга на политиките и законодателството, свързани с функционирането на пробацията в България е цели да се идентифицират добрите практики и примери за гражданско участие в процесите, свързани с функционирането на пробационната служба и във формулирането на политики в сферата на наказателното правосъдие и да се идентифицират възможности за участие на НПО в целия процес. Проучването обхваща периода от създаването на системата на пробацията в България, през нейното развитие до наши дни.

Проучването има три основни направления, които са логически взаимосвързани:

Първото от тях касае ситуацията с участието на граждански организации в България в процесите по въвеждане и изграждане на пробацията в страната. Обект на изследване е неправителствения сектор у нас, а основните въпроси, на които предстои да се намери отговор, са:

- Какви форми на гражданско участие са реализирани в България от въвеждането на пробацията до днес?;
- Съществуват ли примери на гражданско участие в процесите по законодателното и институционално въвеждане на пробацията в България?

От основен интерес за това направление е участието на третия сектор в годините преди и по време на изграждането на системата на пробацията (2000-2005) и



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

влиянието на съответното законодателство върху реалните възможности за сътрудничество между пробацията като държавна структура и неправителствения сектор като структура на гражданското общество.

Методите на това направление от проучването включват:

- Кабинетно проучване – на съществуващата литература, информационни и новинарски емисии, интернет сайтове на организации, бази данни проекти и др.
- Идентифициране и провеждане телефонни интервюта с представители на организации, реализирали проекти в сътрудничество с пробационната служба.

Второто направление на проучването засяга идентифицирането и промотирането на добри европейски практики, касаещи гражданското участие в процесите по формулиране, изпълнение и мониторинг на пробацията. Цел на направлението е да се установят и анализират добри примери за сътрудничество между гражданския сектор и системите за изпълнение на наказанията в различни страни членки на Европейския съюз.

Методите на това направление от проучването включват:

- Кабинетно проучване – на литература на хартиен и електронен носител, бази данни с проекти, уебсайтове на организации, реализирали добри практики.
- Методи за валидиране или допълване на информацията, когато е необходимо изясняване на принципи или елементи на дадена добра практика.

Третото направление има за задача да проучи опита на ГД "Изпълнение на наказанията" и териториалните ѝ структури за партньорство с граждански организации от създаването на пробационната служба до наши дни. Целта е да се оцени активността на гражданския сектор през погледа на пробационните служители и началниците на областните служби, да се анализират техните очаквания и не на последно място – да се картографира окончателно участието на НПО в дейности и процеси, свързани с функционирането на пробационната служба в България.

Основният метод на това проучване ще бъде анкетирането на ниво областна и районна служба. За целта експертите администрираха анкета до всички служби за изпълнение на наказанията на територията на България и до централната



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

администрация на ГД "ИН". Важен аспект, който анкетното проучване разкрива, е съответствието между потребностите на пробационните служби от допълнителна подкрепа, и това, което неправителственият сектор реално е успял да предложи.

Резултатите от трите направления са обобщени в настоящия доклад. На базата на проучването е формулирана Препоръка 1, която е ключов резултат от Дейност 1.

Направление 1

Като основа на алтернативните санкции и мерки у нас следва да се разгледат някои ключови институти от наказателноизпълнителното право в Република България, които за пръв път търсят алтернативи на лишаването от свобода, които да бъдат реализирани в общността. Въпреки, че формално пробацията у нас става факт едва с първите целенасочени законодателни промени от периода 2002-2004 г., преглед на историческото развитие на изпълнението на наказанията у нас демонстрира определени тенденции, довели постепенно до изграждането на ясна визия за принципите и философията на българската пробационна система.

Тъй като по същество това е кратък исторически преглед, най-подходящо за неговото онагледяване е т. нар. „времева линия” (timeline). По-долу в хронологичен ред са изведени ключовите събития, довели до създаването на модерната българска пробационна система. Особено внимание е обърнато на етапа от развитието, свързан с активното включване на структурите на гражданското общество в тези процеси.

1896 г. – За пръв път в законодателството на наскоро добилата своята независимост българска държава се въвежда официално алтернатива на лишаването от свобода - в новоприетият Наказателен кодекс е въведен институтът на условното предсрочно освобождаване от затвора.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

«20. Осъденият на тъмничен затвор може да бъде освободен преди свършека на затворния срок при следующите условия: 1) осъденият на срокът тъмничен затвор от 5 години нагоре, да е претърпял три четвърти от наложеното му наказание и да е при това заслужил за доброто си поведение да бъде преместен от категорията на тежките работи към работи по свой избор; 2) осъжданият на строг тъмничен затвор до пет години или на тъмничен затвор, да е излежал поне една година в тъмницата и да е претърпял също три четвърти от наложеното му наказание.

Предсрочно освободен може да бъде и осъденият на строг тъмничен затвор до живот, след като излежи не по-малко от петнадесет години в затвора.

21. Не могат да бъдат предсрочно освободени вторично осъдените за кражба, грабеж, изнудване, обсебване, укриване измама и палеж.

22. Предсрочно освободените се намират под надзора на полицията, додето трае срокът на наказанието, определено в присъдата.

23. Предсрочното освобождение може да бъде всякога отменено, ако освободеният наруши условията, под които е бил освободен. Времето, изтекло от деня на предсрочното освобождение до отменената му, не се смята в срока на наказанието. Затворникът, предсрочното освобождение на когото е отменено, не може вторично да бъде предсрочно освободен и повръща се към първото си състояние в тъмницата според присъдата. Срокът на наказанието се счита за свършен, ако изтече преди да бъде отменено предсрочното освобождение.

24. Предсрочното освобождение и неговата отмяна стават по разпоредбата на министра на правосъдието, основано върху мнението на един комитет, състоящ се от следующите по право лица: председателя на местния окръжен съд или лицето, което изпълнява неговата длъжност; прокурора при същия съд; директора на тъмницата; тъмничния свещеник и един член от местното



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

общинско управление, по назначение отъ кмета. Членовете на комитета се свикватъ отъ председателя на окръжния съдъ, който и председателствува въ съвещанията. Предсрочното освобождение трябва да почива върху несъмнени доказателства отъ тъмничното началство и отъ местния прокурорски надзоръ за примерното поведение и прилежание на затворника.»

Наказателен закон, 1896 г.

1904 г. – Влиза в сила приетият през 1903 г. Закон за условното осъждане. С него се въвежда втората реална алтернатива на лишаването от свобода, след условното предсрочно освобождаване. С това България става една от първите европейски държави, развиващи алтернативи на лишаването от свобода в своята система на наказанията.

„Науката за наказателното право посочва нови средства за борба с престъпността. При това, има един клас престъпници, наречени случайни, за които краткосрочното затваряне е не само безполезно, но и във висша степен опасно и вредно, защото може веднъж завинаги да ги погуби.

Безспорно е, че условното осъждане трябва да се счита като най-сигурно средство за подтикване в правия път онзи, който веднъж се е отклонил от него, и най-добро лекарство на злото, което изисква не толкова наказание, колкото предпазване.

Институтът на условното осъждане, възприет от най-напредничавите държави на света, се усвоява от всички най-нови законодателства, и резултатите от прилагането му доказват по най-очевиден начин неговите предимства. За неговата целесъобразност и за благотворното му влияние върху престъпността най-красноречиво говори наказателната статистика на цивилизования свят: в Англия от условно осъдените само 5% извършват ново престъпление, в Белгия — 3%, във Франция — само 2%.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

*От току-що изложеното става ясно, че нашият законодател е извършил едно мъдро дело, като е въвел у нас този хубав институт, който в настоящето време съществува в света в три различни форми: масачузетска, английска и континентална. Нашият закон, който принадлежи към континенталната система, известна във Франция под названието *Loi Berenger*, е заимстван от белгийския закон за условното осъждане от 31. май 1888 г."*

Д-р Минко Добрев, „Развитие и характер на законодателството в България”, 1941 г.

1958 г. – Приет е специален Закон за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Много елементи на този закон на практика регламентират използването по отношение на лица до 18 години на широка гама от санкции и мерки, които са извънсъдебни и се изпълняват основно в обществото или във възпитателни училища (Училища за морално застрашени деца, сега Възпитателни училища интернати). За времето си законът е бил изключително напредничав, защото е предоставял наистина алтернативно третиране на децата в конфликт със закона. Предвиденият широк кръг от мерки за въздействие и „корекция” на поведението, ангажирането на широк кръг институции на местно ниво с проблема с правонарушенията, извършени от малолетни и непълнолетни, са някои от положителните черти на ЗЗБППМН. Този закон, макар и морално остарял, и до момента се прилага в България, въпреки че по мнение на експерти вече е невъзможно той да бъде приведен към съвременните международни стандарти за правораздаване по отношение на ненавършили 18 г. лица.

1968 г. – Приет е сега действащият Наказателен кодекс на Република България. Въпреки силната идеологизация, характерна за всички аспекти от държавното управление през този период, се наблюдава и развитие на различни форми на алтернативи, най-вече на лишаването от свобода. Най-значимо е използването на условното осъждане, при което съдът може да възложи на *обществена организация, трудов колектив или личност да полага възпитателни грижи спрямо осъдения в рамките на изпитателния срок*. Потенциалът на тази законова



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

разпоредба така и не се реализира, най-вече поради факта, че всички обществени организации в този период са под контрола на държавата и нейните органи.

1994 г. – След демократичните промени от 1989 година в България започват поредица от реформи в областта на наказателната политика с цел хармонизирането ѝ с европейските стандарти. Важна стъпка в тази реформа ще бъде създаването и развитието на института на пробацията, за която за пръв път в общественото пространство започва да се говори именно през 1994 г.

1995 г. – Поставено е началото на разделянето на две основни течения в налагането на пробационната идея. Едното течение включва главно експерти и ръководители на пенитенциарната система. През 1995 година експерти на Главна дирекция «Изпълнение на наказанията» към Министерство на правосъдието (по това време Главно управление на местата за лишаване от свобода) разработват вариант за въвеждане на пробацията като отделен раздел в съществуващия Закон за изпълнение на наказанията. Този вариант включва изграждането на централна, районни и окръжни пробационни служби; участие на пробационни служители в досъдебната фаза на процеса като консултанти на магистратите; въвеждането на два вида предсрочно освобождаване от местата за лишаване от свобода: с и без пробационен надзор върху освободените и др. Този модел е обсъден съвместно с експерти от Съвета на Европа и принципно одобрен, но впоследствие така и не е реализиран законодателно.

1996 г. – За пръв път у нас се стартира нарочен проект, целящ да положи основите на целенасочен дебат за въвеждане на института на пробацията. Пилотен проект «Въвеждане на алтернативни мерки за третиране на лишените от свобода» (1996 – 1999 г.), в рамките на програма „Темпус“, се реализира главно с участието на представители на държавата и университетските среди. Този проект разширява основата за въвеждане на пробацията. В този период това течение се подпомага активно от големите външни донори в България: Фондация «Отворено общество», Британски съвет, Посолствата на САЩ и Великобритания.

1998 г. – През 1998 г. се оформя второто течение в налагането на пробационната идея. То се предопределя от бурното развитие на неправителствения сектор след 1990 г. Първа идеята за реформа на пеналната система с участието на третия



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

сектор се подема от Фондация «Отворено общество» и най-вече чрез специалната програма на фондацията - Институт за конституционна и правна политика COLPI (1998 – 2003 г.)

1999 г. - Фонд - ИГА създава в Пазарджик първия Център за социална подкрепа на бивши затворници, с който се поставя началото на един 6-годишен пилотен пробационен модел в същия град, подпомаган впоследствие активно от Британското посолство чрез програмата на Know How Fund. В този проект се пилотират за първи път в страната конкретни пробационни мерки в рамките на съществуващото законодателство (условните присъди се възлагат за изпълнение на НПО).

2001 г. - Британски съвет в България и Фонд - ИГА с участието на британски експерти разработват първата програма за обучение на пробационни сътрудници.

2002 г. - Британски съвет реализира в периода 2002-2004 г. още два проекта: "Обучение на обучители по пробация от системата на затворите" и "Разработване на стратегия за българската национална пробационна служба и обучение на пробационни служители", в партньорство с Министерство на правосъдието, финансиран от Global Opportunities Fund към Британското външно министерство. Реализират се и четири пилотни проекта за младежка пробация в Благоевград, Бургас, Габрово и Видин, финансирани от Норвежкото правителство, с подкрепата на UNDP.

2003 г. – Пилотират се експериментални пробационни центрове: 2003-2005 в Стара Загора и Русе, финансирани по проекти на "Отворено общество". Британски съвет и Фонд - ИГА организират в София международна конференция „Обмяна на опит и добри практики в изграждането на пробационни системи”.

Въвеждане на пробацията в сегашния ѝ вид

Периодът 2001-2004 г. се очертава като възлов за въвеждането на пробацията в България. Тогава по инициатива на Министерство на правосъдието се създава междуведомствена работна група за разработване на концепция за законодателното и институционално въвеждане на пробационната система в

Проект BG05SFOP001-2.009-0157-C01 се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския

социален фонд.

www.eufunds.bg



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

Република България. В тази група на практика се събират представители и на двете течения: на държавата и НПО, както и представители на съдебната система. В групата се обсъжда най-вече по-горе описаният вариант за въвеждане на пробацията. Въпреки опитът на НПО, в частност Фонд – ИГА, да бъде защитена концепция за въвеждане на пробацията с отделен закон, надделява идеята за законодателно въвеждане на пробацията като нов вид наказание в българския Наказателен кодекс и съответно въвеждане на нов раздел в Закона за изпълнение на наказанията. Активна помощ в този период оказват Министерство на правосъдието на САЩ и Министерство на вътрешните работи на Обединеното кралство.

Пробацията официално е въведена в българското законодателство със Закона за изменение и допълнение на НК от 27 септември 2002 г. С приемането на допълнителни промени в НК и Закона за изпълнение на наказанието от 23 ноември 2004 г. се пристъпва към цялостна регламентация на същността и съдържанието на новосъздаденото наказание «пробация» и структурното изграждане на пробационната система в България. Още през ноември 2003 г. е създаден сектор "Работа с правонарушители в общността (пробация)" към отдел "Възпитателна дейност в местата за лишаване от свобода" при Главна дирекция "Изпълнение на наказанията" към Министерство на правосъдието, а след по-малко от година започва и обучението на първите пробационни служители, което се реализира в рамките на туининг проекти от експерти на Националната пробационна служба на Англия и Уелс. Изграждането на пробационните служби по места стартира в средата на 2005 г., когато от съдилищата започват да постъпват и първите присъди с наложено наказание «пробация».

Кратък анализ на развитието на визия за пробацията в рамките на двете описани по-горе идейни течения и налагането на модел, предпочитан от структурите на държавната администрация предопределя развитието на пробацията у нас по-скоро като публична дейност. Наличието на успешен опит в рамките на проекти на структури на гражданското общество (Фонд – ИГА печели през 2004 г. Международната награда за правосъдие в общността в категорията «организация пионер»), не успява да окаже решаващо влияние. От това произтича и силната



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

централизация при създаването и изграждането на сегашната пробационна система в страната.

Въпреки това, приетото законодателство отчита ролята и потенциала на гражданското общество в подпомагането на редица аспекти и дейности на пробационната система. Законът за изпълнение на наказанията и задържането под стража и Правилникът за неговото прилагане съдържат множество разпоредби, даващи възможност на неправителствени организации да участват с консултативна, подпомагаща и правозащитна функция. Законодателството ще бъде разгледано по-подробно в рамките на главата, посветена на третото направление на настоящото проучване.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

Добри практики от Европа

«Социалното включване е условие за осигуряването на социална справедливост и ключов ръководен принцип на пробационната дейност. Тъй като хората, които нямат равен и смислен достъп до услугите и институциите на гражданското общество (са в условията на социална изолация), е по-вероятно да извършат ново правонарушение, прилагането на този принцип би означавало намаляване на рецидивизма. За да се постигне социалното включване на правонарушителите, пробацията трябва да работи със структурите на гражданското общество.»

Проф. Роб Кантон, «Пробация: Работа с правонарушители», 2013 г.

Класификацията на конкретна практика/ интервенция и идентифицирането ѝ като добра или обещаваща служи да покаже до каква степен тя е подкрепена с доказателства. Общата класификация се основава на съвкупна оценка на качествата на доказателствения материал, събран в рамките на прилагането на съответната практика. Качеството се оценява в следните области:

- Описание на съответната практика, и теорията която я подкрепя (каква е съответната интервенция и защо работи, или би следвало да работи).
- Ефективността на съответната практика (до каква степен тя е постигнала очаквания ефект).
- Контекстът на практиката/ интервенцията (къде е постигнала положителен резултат и за кого).
- Каква е цената на прилагането на интервенцията, както и дали това прилагане е било икономически изгодно.

Използване на ясни стандарти за доказване ефективността на добрите практики в системата на младежкото правосъдие позволява на други професионалисти да



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

оценят до каква степен една ефективна практика е основана на ясни доказателства, което е важен фактор при обмислянето на трансфер и внедряване на дадена практика от едно звено на ситемата в друго.

В следващата част на доклада са описани някои добри практики на гражданско участие в процеса по изпълнение на пробационни санкции и мерки в Европа. Селекцията не е по никакъв начин изчерпателна, а по-скоро цели да илюстрира различните подходи при включването на организациите на гражданското общество в подпомагане на пробационните служби и техните клиенти правонарушители.

Холандия

Холандският пример е един от най-показателните за потенциала на гражданското общество да поема отговорност за изпълнението на пробационни функции. В този случай на практика не бихме могли да говорим за участие на неправителствения сектор под формата на сътрудничество с държавни органи и институции, тъй като в Холандия пробационната дейност на практика е изцяло възложена на неправителствени организации.

Холандската пробационна служба съществува повече от 190 години. Винаги се е състояла от една или повече независими частни организации, които нямат официални отношения с правителството. През цялата си история холандската пробационна служба демонстрира тенденция да се фокусира изключително върху правонарушителите. През десетилетията тя се развива се от изцяло доброволна дейност до високопрофесионална такава.

Преди стартирането през 1991 г. на инициатива за реорганизация пробацията в Холандия тя включва 19 автономни фондации, всяка под ръководството на свой ръководен орган и директор. Тези организации формират Холандската федерация на пробационните институции. Този колектив от пробационни служби се нагърбва със задачата да намери решения с цел намаляване на разходите и подобряване на услугите, в отговор на поставени от правителството изисквания.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

Федерацията достига до извода, че ситуацията не може да се подобри без да се прибегне до значителни реформи. Едно от основните заключения е, че системата в Холандия се нуждае от централен орган и обединяваща стратегия, за да продължи пробацията да се развива и да изпълнява своята мисия.

След четири години усилия реорганизацията на пробацията в Холандия е завършена. През 1995 г. един единствен национален съвет замества предишните 19 служби и се превръща в Холандската пробационна фондация, начело с генерален директор. Тази агенция формира централната администрация, а основна задача е да преговаря с Министерството на правосъдието за Холандия по отношение на бюджета и стратегията. Днес холандската пробационна служба се състои от три организации, които заедно реализират изпълнението на пробационните санкции и мерки.

Холандската пробационна служба (Reclassering), най-голямата от неправителствените организации, се състои от пет клона и 54 изпълнителни звена и получава по-голямата част от наличното финансиране. Работата му обхваща всички аспекти на пробацията, като службата има сключени работни споразумения с пробационния отдел на Армията на спасението (Salvation Army) и отдела за пробация на GGZ Nederland по отношение на отделни специализирани случаи.

Пробационният отдел на Армията на спасението е разделен на два района и седем изпълнителни звена. Основният фокус на този отдел е върху подкрепата на маргинализирани и бездомни правонарушители, както и върху непълнолетни с множество проблеми, осъдени на пробация.

Пробационният отдел на GGZ Nederland е национална организация, специализирана в програми за злоупотреба с вещества и психично здраве. Състои се от редица агенции, които работят в областта на психичното здраве и зависимостите.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

Това, което прави холандският модел успешен, е задължението трите доставчика на пробационни услуги да демонстрират непрекъснато ефекта и ползите от своята работа. Това става посредством инструменти за оценка на ефективността, разработени на правителствено ниво при значително участие на представители на академичните среди. Размерът на финансирането за всяка организация, за отделните програми и практики, които те реализират, е пряко свързано с доказването им като успешна практика, което води до непрекъснато усъвършенстване на методите и моделите за работа с отделните категории правонарушители.

Австрия

В Австрия пробацията е алтернатива на лишаването от свобода. Тя може да бъде прилагана и след освобождаването на правонарушител от място за лишаване от свобода. Принципът на пробацията не е фокус върху надзора над осъдения; по-скоро тя е специфична подкрепа - за намиране на жилище и работа, за контактуване с институции и публични органи и - най-важното - за постигане на успешна реинтеграция на правонарушителя в обществото.

Пробационните служители са служители на неправителствената организация Neustart. В рамките на образованието и професионалната си кариера те развиват способността си да подкрепят хората, изпаднали в проблемни ситуации. В интерес на клиентите си пробационните служители (често доброволци) спазват принципа на конфиденциалността и едва след период от шест месеца, в края на срока за работа с правонарушителя, представят пред съответния съд доклад.

Пробационните служители работят като лични наставници, според индивидуалните нужди на своите клиенти. Пробационните служители предлагат доверие, стабилност и подкрепа. Чрез своето присъствие те дават физическа и социална подкрепа; солидна основа за планиране и започване на нов живот.

Успехите демонстрират, че организацията се намира на правилния път. Досега Neustart е супервизирала около 270 000 правонарушители, като 70% от тях не са



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

извършили ново правонарушение. (Studie Legalbiografien von Neustart Klientinnen und Klienten, Институт по социология на правото и криминология, Hofinger / Peschak 2017)

Обединено кралство

Почти невъзможно е да си представим каква би била системата на наказателното правосъдие в Англия без доброволния сектор. Цифрите илюстрират добре това твърдение: към 2017 г. в затворите и пробационните служби работят общо 43 500 души персонал. За сравнение 66 344 души - доброволци и служители - работят за благотворителни и неправителствени организации в този сектор.

Тези хора предоставят редица услуги, за да отговорят на комплексните нужди на клиентите правонарушители. Те предлагат жилища, помощ при намиране на работа, услуги за преодоляване на зависимостта от наркотици и алкохол, наставничество, застъпничество, финанси, подпомагане за изплащане на глоби, обезщетения и задължения, услуги в сферата на психичното здраве и правна помощ, като списъкът далеч не е изчерпателен.

Тук е мястото да се отбележи, че системата на наказателното правосъдие е една от най-често реформираните сфери в Обединеното кралство. Тези реформи често се провеждат под натиска на общественото мнение, или необходимостта от подобряване на финансовата ефективност. Последната такава реформа стартира през 2013 г. със създаването на т. нар. «обществени компании за рехабилитация» или CRCs, които по презумпция би следвало да се ръководят от частни организации или организации от третия сектор, и да поемат функциите по надзора и рехабилитацията на правонарушители с нисък и среден риск от извършване на повторно правонарушение.

Към момента този подход е подложен на сериозна критика, като една от основните причини за това е, че макар основна цел на първоначалните реформи е била да бъдат включени повече организации на гражданското общество, на практика понастоящем по-малък брой неправителствени организации работят в



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

сферата на рехабилитацията на правонарушителите, отколкото преди въвеждането на реформите. В резултат, Обединеното кралство се намира на прага на поредната реформа, която да се справи с проблема с намаляващата в резултат на реформата от 2013 г. ефективност на пробацията и невъзможността да се постигне по-ниско ниво на рецидивизъм.

Въпреки неблагоприятните тенденции, третият сектор продължава да бъде източник на добри практики, като по-долу са описани някои от тях.

Благотворителен тръст на Арех

Благотворителният тръст на Арех работи в цяла Северозападна Англия и се стреми да помогне на хората с криминални досиета да получат подходяща работа или самостоятелна заетост, като им предоставят необходимите умения за реализиране на пазара на труда. От друга страна Тръста работи и с работодателите, с цел да се разрушат бариерите пред заетостта на лица, които са били осъждани.

Nacro

Nacro изпълнява специализирана програма за подпомагане на социалната реинтеграция, която предлага информация и съвети на правонарушители, техните семейства и приятели, както и на организации, работещи с тях.

Step Together (Стъпка заедно)

«Стъпка заедно» осигурява индивидуална подкрепа с цел подпомагане на правонарушители с доброволчески нагласи да намерят възможности за доброволчество, които да съответстват на техните нужди и интереси. Целта е да се подкрепят тези лица в усилията им да развият личните и практическите умения, необходими за изграждане на по-положително бъдеще.

St Giles Trust (Тръст на Св. Жил)



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

St Giles Trust предоставя редица услуги, предназначени да помогнат на бивши правонарушители; заетост, подкрепа, обучение в общността и настаняване в жилище. Тръстът има опит в интервенциите при спешни (кризисни) случаи – загуба на жилище, на доходи, проблеми със зависимости и др.

Подпомагане на другите чрез доброволчество (SOVA)

SOVA е доброволна менторска организация в Англия и Уелс, работеща в сферата на наказателното правосъдие. Основната част от потребителите на нейните услуги са млади хора, осъдени на пробация, както и лица, напускащи резидентни услуги, дългосрочно безработни и лица, търсеци убежище.

Trailblazers (Пионери)

Трейблблейзърс е национална благотворителна организация, която намалява дела на повторните нарушения сред младите хора чрез осигуряване на наставници доброволци. Те намаляват рецидивизма сред младите правонарушители, като им помагат да променят отношението, мисленето и поведението си чрез интензивно наставничество, съвети, застъпничество и целенасочена специализирана подкрепа.

Unlock (Отключи)

Unlock е независима благотворителна организация, работеща в полза на хората с присъди, които се затрудняват да се справят с последиците от наличието на криминално досие. Специалистите на организацията дават съвети и подкрепа в области като: разкриване пред работодателите на наличието на осъждания, съдействие при реабилитация, уреждане на застраховки и пътувания в чужбина чрез поверителна телефонна линия за помощ, както и работа лице в лице.

Working Chance (Шанс за работа)

Работният шанс е благотворителна организация, която помага на жени правонарушители да преминат към постоянна несубсидирана заетост, като им



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

помага да намерят платена работа и предлага места за доброволци, които впоследствие да се реализират на пазара на труда посредством придобитите знания и умения.

Чехия

Наказателната политика в Чешката република, подобно на други посткомунистически страни от така наречения „съветски блок“, търпи големи промени от началото на 90-те години. Някои от тези промени са насочени към разработването на санкции и мерки, които включват елементи на пробация и медиация.

Редица изменения в Наказателния кодекс въвеждат нови видове мерки и санкции в общността. Основната промяна настъпва с приемането на нов Закон за службата за пробация и медиация, влязъл в сила на 1 януари 2001 г.

Достигането до тази законова промяна (точно както това се случва и у нас), е до голяма степен на работата на Sdružení pro rozvoj socialní práce v trestní justici - Асоциацията за развитие на социалната работа в наказателното правосъдие (SPJ), организация с нестопанска цел, създадена през 1994 г. с цел да подкрепя въвеждането на нови алтернативни форми за решаване на наказателноправни проблеми.

От самото си начало СПС се стреми да сътрудничи с държавните институции, за да осъществи целите си и да намери удовлетворителни решения за всички заинтересовани страни чрез дискусии и преговори. В отговор на промените в системата на наказателното правосъдие СПС подготвя редица пилотни проекти за предоставяне на информация и започва обществен дебат относно пробацията и медиацията на различни нива на наказателноизпълнителната система.

SPJ провежда информационни семинари за съдии, прокурори и експерти от Законодателния отдел на Министерството на правосъдието. Сдружението публикува поредица от статии и наръчници за разпространение на информация за добри практики в пробацията и медиацията и организира трансфер на



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

познания от други европейски страни като Австрия, Дания, Германия, Холандия, Норвегия и Швейцария.

Основният резултат от тези дейности е разработването на теоретичните основи и процедурите, които да се използват при прилагането на пробацията и медиацията в Чешката република. От 1999 г. до 2000 г. СПЖ подготвя пилотен проект, който да тества концепцията за национална служба за пробация и медиация. В Прага, Усти над Лабем и Острава са създадени първите три пилотни центъра за пробация и медиация.

Следващата стъпка, която прави възможно създаването и на официалната държавна пробационна система, е разработването през същия период и на първата специализирана програма за обучение на пробационни служители. След приключването на пилотния проект и положителните резултати, постигнати по време на неговото изпълнение, Министерство на правосъдието акредитира програмата за обучение, и я прави официална методика за обучение на всички бъдещи пробационни служители в Чехия.

В историята на SPJ има и българска следа. В периода 2007-2010 г. организацията е партньор на българската фондация „Фонд за превенция на престъпността – ИГА” в проект, финансиран от Европейската комисия, в рамките на който в Пловдив е успешно пилотиран модел за посредничество между пробационната служба, и правонарушители от ромски произход.

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УЧАСТИЕ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ СЕКТОР В ПРОБАЦИОННИ ДЕЙНОСТИ В БЪЛГАРИЯ

Противно на широко разпространеното виждане, че системата на наказателното правосъдие у нас е затворена, косервативна, и в нея няма много възможности за включване на организации на гражданското общество, това далеч не е така. Преглед на съществуващата нормативна рамка показва, че законодателят е създал възможности (а дори в определени насоки и изисквания), които да позволят участието на неправителствения сектор на почти всички нива от функционирането на пробационната система в България.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

В следващата част на изложението е направена извадка от съответните текстове от законодателството, регламентиращи сътрудничеството между държавните институции и третия сектор при изпълнението на пробационната функция.

Закон за изпълнение на наказанията и задържането под стража (в сила от 1.6.2009 г.)

Общи принципи на сътрудничеството с неправителствени организации

Чл. 4. (1) За постигане на целите на наказанието се осъществява взаимодействие между държавни органи, специализирани правителствени и **неправителствени организации.**

(2) Контролът при изпълнение на наказанията се осъществява от държавни органи, организации и **юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза.**

(3) Констатациите от извършените проверки за състоянието и проблемите на наказателно-изпълнителната система се обявяват публично.

(4) Контролът и наблюдението върху дейността на органите по изпълнение на наказанията се осъществяват в сътрудничество с международните държавни органи и **неправителствени организации.**

Още в първите разпоредби на ЗИНЗС се въвежда принципът на гражданското участие, като той е поставен на две различни плоскости. Едната е свързана с постигане на целите на наказанието, така както те са дефинирани в чл. 36 от НК. На практика с разпоредбата на чл. 4 ал.1 се закрепва възможността неправителствени организации да взаимодействат с пробационните служби на ниво отделни правонарушители.

Вторият аспект, засегнат от чл. 4 ЗИНЗС регламентира участието на неправителствени организации в контрола и наблюдението върху дейностите по изпълнение на наказанията, което следва да е една от важните функции на гражданския сектор. С разпоредбата на ал. 3 пък се регламентира публичност на резултатите от контрола и извършените проверки, като законодателят правилно е



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

преценил, че дейностите по изпълнение на наказанията са от особен публичен интерес и не могат да бъдат считани за конфиденциални.

Чл. 8. (1) Органите на държавната и местната власт, както и **неправителствените организации**, в рамките на своите функции съдействат за постигане на целите на наказанието.

Чл. 10. (1) Министърът на правосъдието осъществява общо ръководство и контрол върху дейността по изпълнение на наказанията.

(2) Министърът на правосъдието:

2. организира взаимодействието с държавни органи, органи на местното самоуправление и **неправителствени организации**, чиято дейност има отношение към изпълнението на наказанията;

14. организира участието на главната дирекция в международното сътрудничество и в сътрудничеството с представители на обществеността, на национални, международни, правителствени и **неправителствени организации**;

Чл. 8 от ЗИНЗС на първо място препотвърждава принципа на гражданското участие за постигане на целите на наказанието. Чл. 10 от своя страна определя задължение за министъра на правосъдието, като най-високопоставен в йерархията на наказателноизпълнителната система, да организира взаимодействието с неправителствени организации, както и сътрудничеството с тях, включително и с международни такива. На база тези разпоредби гражданските организации на практика могат да инициират сключването на меморандуми за сътрудничество със системата за изпълнение на наказанията, практика, която вече е била използвана от третия сектор у нас.

Съвет по изпълнение на наказанията

Чл. 32. (1) Към Министерството на правосъдието се създава Съвет по изпълнение на наказанията, председателстван от заместник-министъра на



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

правосъдието, който отговаря за дейността на Главна дирекция "Изпълнение на наказанията".

(3) При разработване и реализиране на проекти за усъвършенстване на дейността по изпълнение на наказанията съветът взаимодейства със сродни звена и организации от държавния и неправителствения сектор в страната и в чужбина.

Чл. 33. (1) Съветът по изпълнение на наказанията се състои от щатни служители и пленарен състав.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 74 от 2009 г., в сила от 15.09.2009 г., изм. - ДВ, бр. 68 от 2013 г., в сила от 02.08.2013 г.) В пленарния състав се включват представители на Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи, Министерството на образованието и науката, Министерството на здравеопазването, Висшия адвокатски съвет, магистрати, общественици и представители на неправителствени организации, които извършват дейност, свързана с изпълнение на наказанията.

Чл. 32 ЗИНЗС създава възможността неправителствени организации да участват в планирането и реализирането на проектни дейности. Тази разпоредба създава структурна рамка за взаимодействие на гражданския сектор със системата за изпълнение на наказанията, като изрично въвежда проектния подход при усъвършенстване на системата.

С чл. 33 пък се регламентира възможността неправителствени организации да бъдат включени в пленарния състав на Съвета по изпълнение на наказанията. Според нас тази разпоредба, освен на плоскостта на сътрудничеството, е тясно свързана и с вече дискутираната контролна функция на неправителствените организации, доколкото Съветът отговаря цялостно за дейността на Главна дирекция «Изпълнение на наказанията».

Разпоредби, свързани с ресоциализацията на лишените от свобода



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

Чл. 90. (1) Лишените от свобода могат да подават молби и жалби, както и да се явяват лично пред началника на затвора, поправителния дом или затворническото общежитие.

(2) При наличието на изрично писмено пълномощно от името на лишените от свобода молби и жалби могат да подават адвокати и **неправителствени организации**.

Чл. 170. (1) Работата по ресоциализацията на лишените от свобода се подпомага от представители на наблюдателни комисии, комисии за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни, териториални структури на Министерството на труда и социалната политика, граждански и религиозни сдружения и **неправителствени организации**.

С чл. 90 на ЗИНЗС се регламентира един от инструментите за контрол от страна на третия сектор върху дейността на системата за изпълнение на наказанията, а именно участие при подаването на жалби от страна на лишени от свобода. Другият важен аспект, касаещ тази група осъдени лица, е свързан с тяхната ресоциализация. Правилно законодателят е отчетел потенциала на гражданския сектор за подкрепа на освободените от местата за лишаване от свобода в процеса по тяхната реинтеграция в обществото.

Макар и привидно тези текстове да не касаят пробационната дейност, на практика те са тясно свързани с възможността осъдени лица да бъдат освобождавани предсрочно с налагане на мярка за пробационен надзор. В тази хипотеза разпоредбата на чл. 170 ал. 1 от ЗИНЗС регламентира сътрудничеството между НПО и пробационните служби на ниво индивидуални случаи.

Разпоредби, отнасящи се до ресоциализацията на лишените от свобода непълнолетни

Чл. 190. (1) Цялостната дейност по ресоциализацията на лишените от свобода непълнолетни се провежда в условия на максимално разширяване на възможностите за контакт на осъдените с външната среда като цяло, с близки



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

и лица, които им влияят положително, с доброволци и представители на **неправителствени организации**.

Чл. 192. (1) Строгийт режим може да бъде заменен с общ при добро поведение и положително отношение към труда и обучението не по-малко от два месеца, след като непълнолетният е бил поставен на строг режим.

(2) Общият режим може да бъде заменен с лек при показано добро поведение и положително отношение към обучението след изтърпяването на една четвърт от наложеното наказание, но не по-малко от три месеца.

(3) Поставените на лек режим могат да ползват свиждания или срещи с доброволци и представители на **неправителствени организации** извън поправителния дом за срок до 6 часа дневно.

Що се касае до непълнолетните, за тях законодателят е предвидил възможността да контактуват с широк кръг лица от външната среда, като в него са включени и представители на гражданския сектор. Тук на практика се регламентира дейността на неправителствени организации в двете хипотези, закрепени още в чл. 4 на ЗИНЗС – това могат да бъдат дейности по осъществяване на контрол върху изпълнението на наказанията от една страна, а от друга – дейности по подпомагане на непълнолетния в процеса на изтърпяване на наказанието, и подготовка за успешната му ресоциализация.

Разпоредби, отнасящи се конкретно до пробационната функция на ГДИН

Чл. 201. Пробационните служби:

4. работят във взаимодействие с държавни органи, правителствени и **неправителствени организации** за ресоциализацията на осъдените.

Разпоредбата на чл. 201 ЗИНЗС потвърждава възможността неправителствени организации да взаимодействат с пробационните служби, като тук е посочена и конкретна цел на това взаимодействие – постигането на успешна ресоциализация на осъдените.

Чл. 202.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

(3) В района на действие на всеки районен съд се създават пробационни съвети в състав:

1. (доп. - ДВ, бр. 103 от 2012 г.) председател - пробационен служител или юристконсулт от съответната териториална служба;
2. членове - представители на общините, районните управления на Министерството на вътрешните работи, териториалните структури на здравеопазването, образованието, социалните грижи и службите по заетостта.

(4) В заседанието на пробационния съвет участва прокурор от съответната районна прокуратура.

(5) За участие в заседанията на пробационния съвет може да се привличат представители на **неправителствени организации**.

Чл. 203. (1) Пробационният съвет заседава най-малко веднъж месечно.

(2) Заседанията се провеждат, ако присъстват две трети от членовете на пробационния съвет.

(3) Пробационният съвет взема решения относно:

2. подбора на **доброволците и неправителствените организации**, които се привличат за подпомагане на пробационната дейност.

С тези разпоредби на ЗИНЗС се регламентира един от механизмите за най-конструктивно и ползотворно участие на неправителствения сектор в дейностите по изпълнение на наказанието «пробация». Пробационните съвети в същността си са едно много положително законодателно решение, защото създават структурна рамка за взаимодействие между редица институции на местно ниво, които без съмнение имат отношение към успешната ресоциализация на осъдените лица. По отношение на третия сектор, пробационните съвети могат да бъдат платформа за съвместно планиране и реализиране на дейности, програми и проекти в подкрепа на работата на пробационната служба в района на съответния пробационен съвет.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

Чл. 218. (1) За организирането на курсове за професионална квалификация или програми за обществено въздействие могат да се привличат **неправителствени организации и доброволци.**

(2) Пробационните служби и **неправителствените организации** могат да разработват съвместно и да реализират пробационни програми и практики.

(3) Пробационните служби могат да ползват специализирани услуги от физически и юридически лица за работа с осъдени.

Чл. 218 от ЗИНЗС продължава с конкретизирането на отделни области на взаимодействие между гражданския сектор и пробационната система, а именно на ниво изпълнение на отделните пробационни мерки, дефинирани в НК. Включването на осъдените лица в програми за обществено въздействие и курсове за професионална квалификация имат за цел да развият уменията и възможностите на лицето за успешна реинтеграция в обществото, а от друга страна те са от особена важност и за пробационните служби – предвид факта, че те не могат сами да предоставят професионално обучение и образование е явно, че при изпълнението на тази мярка взаимодействието с външни за системата организации, вкл. неправителствени такива, е не възможност, а по-скоро необходимост.

Правилник за прилагане на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража

Чл. 4. При осъществяване на своята дейност главната дирекция взаимодейства с другите дирекции и служби на Министерството на правосъдието, държавните органи, органите на съдебната власт и на местното самоуправление, със специализирани правителствени и **неправителствени организации** и с други институции.

Чл. 7. Правомощията на ГДИН са:

б. (изм. – ДВ, бр. 14 от 2017 г.) във връзка със социалните дейности и възпитателната работа с правонарушителите:



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

к) организира и координира взаимодействието с **неправителствените организации** в страната и в чужбина, контролира привличането на **доброволци** за осъществяване на социално-възпитателни и религиозни дейности в местата за лишаване от свобода;

х) (нова – ДВ, бр. 14 от 2017 г.) осъществява дейности по подготовка за живот на свобода и взаимодействия с външни институции и **неправителствени организации**;

Правилникът за изпълнение на ЗИНЗС доразвива принципа за участие на неправителствени организации в работата на Главна дирекция «Изпълнение на наказанията». В рамките на правомощията на ГДИН се конкретизира участието на гражданския сектор в организацията на социалните дейности и възпитателната работа с осъдените лица. И тук важат изводите за приложимост на принципа за гражданско участие както по отношение на лишените от свобода, така и по отношение на лицата, които биват условно предсрочно освободени с мярка за пробационен надзор.

Разпоредби, отнасящи се конкретно до функциите на пробационната служба

Чл. 224. При изпълнение на наказанието пробация основната задача на пробационните служби е постигането на целите по чл. 36 от Наказателния кодекс чрез:

2. създаване и поддържане на междуинституционални контакти с всички заинтересовани държавни и **неправителствени** институции и **организации**, имащи отношение към изпълнението на наказанието пробация, с оглед намаляване на риска от рецидив;

3. оптимизиране качеството на предлаганите корекционно-възпитателни и социални дейности за осъдени на пробация чрез реализирането на **проектни дейности**, изграждането на **доброволческа мрежа** и провеждането на програми за обществено въздействие;

Чл. 250. (1) Програмите за обществено въздействие се утвърждават от главния директор на ГДИН.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

(2) Средствата за реализиране на курсове за професионална квалификация и програми за обществено въздействие се утвърждават от министъра на правосъдието по предложение на главния директор на ГДИН.

(3) (Изм. – ДВ, бр. 20 от 2014 г.) Изборът на изпълнител на курсовете и програмите се извършва от областната служба "Изпълнение на наказанията" по реда на Закона за обществените поръчки.

(4) Изпълнители на курсове и програми могат да бъдат:

3. **лицензирани неправителствени организации** с предмет на дейност организиране на курсове за професионална квалификация или програми за обществено въздействие и разполагащи с необходимите експерти;

(5) Когато реализирането на програми за обществено въздействие предполага специализирани знания и умения, могат да се използват услугите на центрове за работа с деца от рискови групи; центрове за работа с правонарушители със зависимости или с психични проблеми; центрове за ресоциализация; **специализирани неправителствени организации**; специализирани лечебни заведения.

Чл. 224 и чл. 250 от ППЗИНЗС регламентират и конкретен механизъм за включване на неправителствени организации в работата на пробационните служби. И тук се потвърждават положенията, въведени със ЗИНЗС, отчитащи важността на програмите за обществено въздействие и курсовете за професионална квалификация на осъдени на пробация лица. В своята цялост тези разпоредби рамкират основните области на взаимодействие между пробационната служба и структурите на гражданското общество, а именно подпомагане развиването у осъдените лица на знания и умения, които да подкрепят успешната им ресоциализация.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

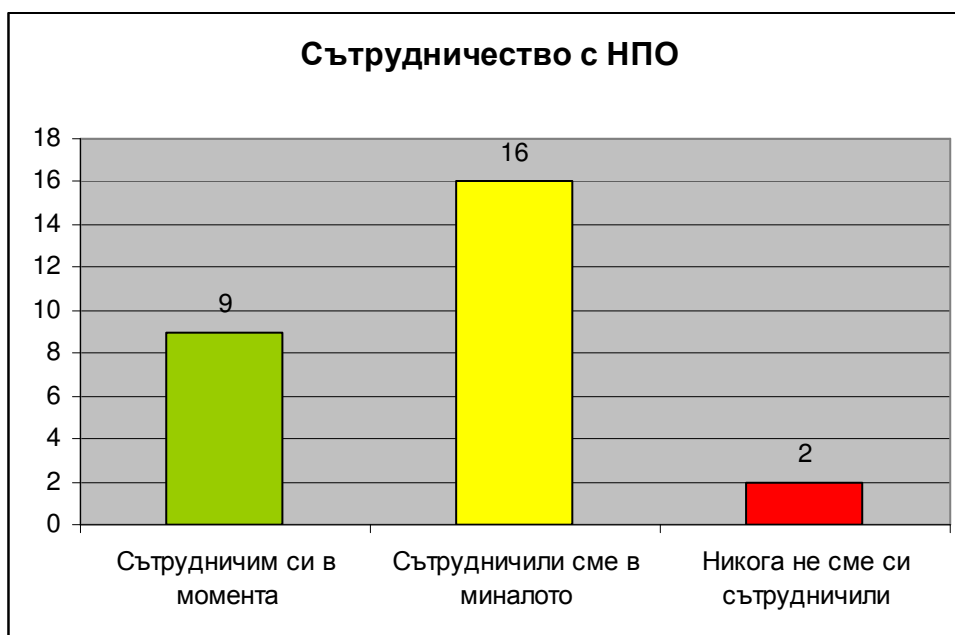
Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

ОТ ВЪЗМОЖНОСТИТЕ КЪМ ПРАКТИКАТА

Сътрудничеството с НПО през погледа на пробационните служби

Основна дейност при реализирането на това направление на проучването бе събирането на информация за практическото взаимодействие между неправителствените организации и пробационните служби. Използваният метод е този на писменото анкетиране. Анкетата бе изпратена до всички 28 териториални звена на ГДИН, като единственият регион на страната, за който не успяхме да получим данни е област Видин.

Сътрудничество с НПО



Първият въпрос от анкетата е „Вашата областна служба има ли опит в сътрудничеството с неправителствени организации?“. В рамките на въпроса респондентите бяха помолени да изброят поименно и организациите, с които си сътрудничат или са си сътрудничили.

В получените отговори правят впечатление две неща. Като положителен следва да се отчете факта, че само две от 27 пробационни служби никога не са си



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

сътрудничали с неправителствени организации при изпълнението на своите функции.

Като негативен факт обаче следва да отчетем обстоятелството, че само в девет от 27 служби такова сътрудничество е налице и в момента. По-долу е представена карта на сътрудничеството между пробационните служби и гражданските организации. В червено са отбелязани областите, в които такова сътрудничество не е било осъществявано. Областите, в които сътрудничество е било налице в миналото, са отбелязани в жълто, а тези, в които и понастоящем пробационните служби взаимодействат с неправителствени организации, са отбелязани в зелено. В сиво е отбелязана област Видин, за която не разполагаме с данни.



Прави впечатление, че понастоящем сътрудничеството между третия сектор и пробационните служби е налице предимно в области с голямо население (София град, Бургас, Пловдив, Русе) и области, в които работят организации с традиции в работата с осъдени лица (Фонд за превенция на престъпността – ИГА в област Пазарджик, Институт за социални дейности и практики в Шуменска област, както и област Благоевград).



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01



Въпросът за съдържанието на сътрудничеството с неправителствени организации е от ключово значение за настоящото проучване, защото той цели да разкрие какъв е реалният капацитет на сектора да взаимодейства с пробационните служби и какво неправителствените организации биха могли да предложат и са предложили на практика в настоящи или предишни съвместни дейности.

На първо място НПО са успели да организират включване в обучение за представители на пробационната служба – това е факт в 17 областни поделения на ГДИН. Това не бива да изненадва, тъй като т. нар. „меки мерки”, каквато е обучението, са несравнимо по-лесни за организиране, не изискват големи

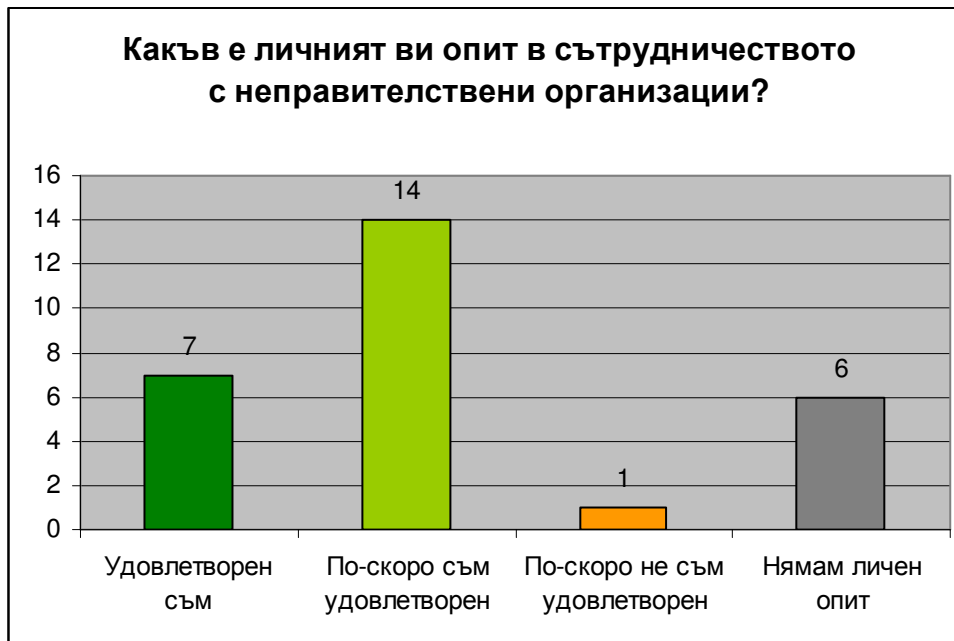


Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

ресурси и не предполагат продължителен и устойчив ангажимент от страна на страните.

Положително е, че в 13 области структури на гражданското общество са съумели да реализират проекти, предлагащи включване в корекционни програми за обществено въздействие, а в 11 са били реализирани дейности по предлагане и на развиващи програми за обществено въздействие. От практическа гледна точка възможността НПО да поемат осигуряването на такива програми означава, че те поемат част от ангажиментите на пробационната служба, като по този начин се намалява натоварването на пробационните служители, както и проблеми, свързани с липсата на капацитет за предоставяне на съответната програма, а оттам и за изпълнение на наложената от съда мярка.



Въпросът за личния опит на респондентите е от голямо значение, защото той, положителен или негативен, може да предопредели нагласите на една пробационна служба за сътрудничество с неправителствени организации. В рамките на анкетирането се оказва, че 22 от 27 респонденти имат такъв предходен опит. Изводите тук са позитивни – удовлетворени или по-скоро удовлетворени

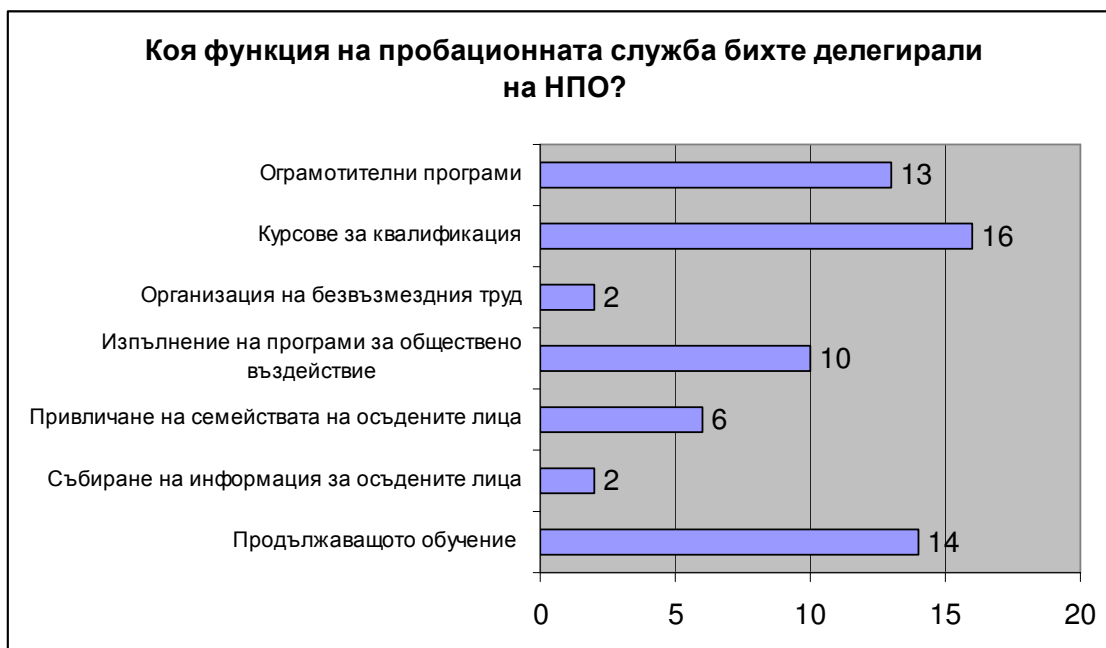


Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

от опита си в сътрудничеството със структури на гражданското общество са 21 от 22 респонденти, притежаващи личен опит. Това на практика означава, че пробационните служби по места са масово отворени за сътрудничество с неправителствения сектор.

Прави впечатление, че най-благоприятно са пробационните служби в регионите, където неправителствени организации са успели да предоставят услуги, свързани с изпълнението на конкретни пробационни мерки, като включване в програми за обществено въздействие и курсове за професионална квалификация на осъдени лица.



Въпросът за това коя функция или задача на пробационната служба респондентите биха хипотетично делегирали на НПО, е друг основен обект на изследване в рамките на настоящото проучване, защото той на практика изследва потребностите на пробационните служби и задачите, които са най-трудни за изпълнение и/или се разглеждат като не съвсем привични за работата на съответните пробационни служители. Събирането на информация за нуждите ни



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

дава възможност да направим съпоставка между „търсенето” и „предлагането” на услуги за или в полза на пробационните служби и осъдените лица.

На първо място (16 отговора) респондентите са посочили организирането на курсове за професионална квалификация. Съпоставка с историята на сътрудничеството с НПО показва, че само в три области гражданският сектор е съумял да отговори на тази потребност, което налага извода, че това е един от сериозните дефицити във възможностите за взаимодействие между пробационните служби и неправителствения сектор.

На второ място в отговорите на респондентите е продължаващото обучение. Четиринадесет от тях са посочили този отговор, като сравнение с историята на сътрудничеството с НПО (17 респонденти са посочили, че са преминали обучение, организирано от неправителствена организация) демонстрира една сфера на дейност, в която има съответствие между потребностите на пробационните служби и капацитета на структурите на гражданското общество да отговорят на тези потребности.

На трето място, тринадесет от респондентите са посочили необходимостта от организиране на ограмителни програми за лица, чийто майчин език не е български. Възможността за нормална комуникация с осъдените лица е много важна за ефективността на работата на пробационните служители, и това е още една потребност, на която към настоящият момент неправителственият сектор не успява да отговори.

Все пак има още една област, в която е налице добро припокриване между нуждите на пробационните служби и услугите, които структурите на гражданското общество могат да предложат, и това е организирането и провеждането на програми за обществено въздействие с осъдени на пробация лица. Десет от респондентите са заявили, че биха делегирали тази функция на неправителствена организация, а съпоставка с историята на сътрудничеството между НПО и териториалните структури на ГДИН показва, че такива програми са или са били организирани от НПО в поне тринадесет области на страната.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01



Въпросът за изискванията и условията, на които трябва да отговаря едно НПО, за да може да разчита на сътрудничеството с пробационната служба цели да изгради своеобразен профил на неправителствените организации така, че те да могат да отговорят на реалните потребности на пробационните служители.

22 от респондентите са посочили, че организации, които искат да си сътрудничат с пробационната служба, трябва да имат капацитет за работа с осъдени лица. Това разкрива един от два основни аспекта на желанния профил – НПО да може да реализира дейности, които да са от полза за осъдените на пробация лица. Вторият аспект се разкрива от отговора, поставен на второ място от анкетираните респонденти – организацията да може да повиши капацитета на пробационната служба в резултат на сътрудничеството.

Лоялност от страна на неправителствената организация и наличието на добър имидж също са важни за респондентите, като тези два аспекта на желанния профил на НПО са посочени на трето (18) и четвърто място (16).

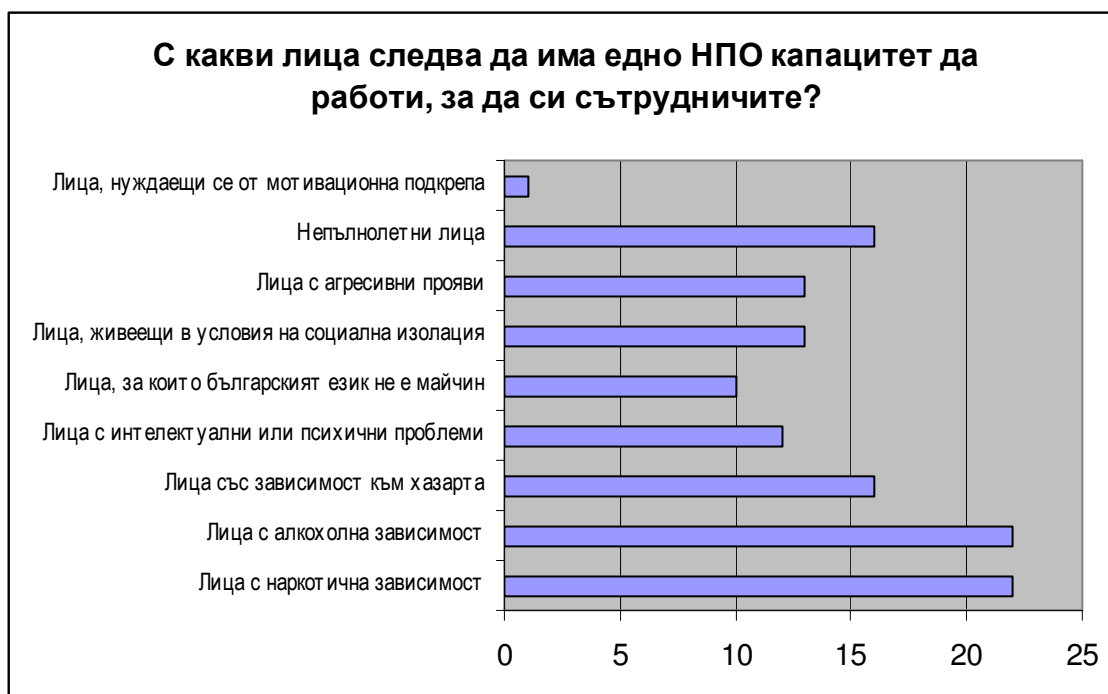
И накрая, струва си да се отбележи, че почти половината респонденти (13) са посочили едно много важно условие – неправителствената организация да има



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

капацитет да осигури устойчивост на предлаганите от нея услуги. Това показва, че пробационните служби ценят високо възможността да могат да разчитат на сътрудничеството с партньорската неправителствена организация в дългосрочен план, което поставя под въпрос прилагането само и единствено на проектния подход към такова сътрудничество.



Последната част от анкетата се фокусира върху капацитета на организациите да работят с определени категории осъдени на пробация лица. Тук отново може да говорим за анализ на потребностите на пробационните служби по отношение на работата с индивидуални осъдени.

Най-голямо впечатление прави факта, че пробационните служби имат нужда от подкрепа в работата си с лица със зависимости. 22 от респондентите са посочили, че биха искали да си сътрудничат с организация, която има капацитет да работи с лица с наркотична зависимост. Същият брой са посочили лицата с алкохолна зависимост, а на трето място са лицата със зависимост към хазарта.



Проект "Гражданско участие в законодателното и институционално развитие на пробацията в България"

Договор № BG05SFOP001-2.009-0157-C01

Непълнолетните лица са още една категория, по отношение на която пробационните служби биха си сътрудничили с НПО. Въпреки малкият брой осъдени на пробация непълнолетни, често работата с тях трябва да бъде по-интензивна и до голяма степен едновременно социална, и психологическа.

Заключение

Настоящото проучване даде възможност да се събере достатъчно количествена и качествена информация, която да позволи на екипа експерти да формулира ключовите препоръки за повишаване на гражданското участие в мониторинга и изпълнението на наказанието „пробация“. Обобщените изводи и съответните препоръки са поместени в приложението „Препоръка 1“.