



Обща информация: Европейска консенсусна конференция по въпросите на бездомността

Целта на този документ е да предостави информация във връзка с **Европейската консенсусна конференция по въпросите на бездомността**, която ще се проведе в Брюксел на 9 и 10 декември 2010 г. Вижте също информационната бележка и съобщението за печата във връзка със същото събитие.

1. Бездомността в Европа

Естество на бездомността в Европа: Въпреки настъпилото през последните години съществено подобрение в някои държави от ЕС, бездомността се влошава в други. Бездомността е сложна и многоаспектна. Тя засяга отделни хора и семейства през различни етапи от живота им, за различни периоди от време и по различни начини. Уличната бездомност е най-видимата и крайна форма на бедност и социално изключване, но бездомността може да включва и редица други ситуации, като например хората, пребиваващи в места за кризисно настаняване или във временни или преходни места за настаняване, хората, които временно живеят при семейство или приятели, застрашените от отнемане на имот лица или хората, които живеят в неподходящо и несигурно жилище.

Профили на бездомните лица в Европа: Стереотипът за бездомен човек е несемеен мъж на средна възраст, който спи в парка. Той обаче не отразява променящото се лице на бездомното население, сред което има все повече останали без дом млади хора, жени, жертви на семейна раздяла, имигранти и търсещи убежище лица.

Причини за бездомността в Европа: Причините често са комплексни и взаимосвързани. Обикновено човек остава без дом вследствие на комбинация от фактори. Те включват:

1. Лични фактори: прекъсване на отношения, домашно насилие, смърт на партньор, загуба на работа, злоупотреба с наркотични вещества.
2. Институционални фактори: липса на адекватни услуги за подкрепа, като например за лица, които излизат от затвор или психиатрична болница.
3. Структурни фактори: липса на подходящи жилища на достъпна цена, висока безработица, социално въздействие на бездомността в Европа. Бездомността има широки последствия за отделните граждани и за обществото. Тя оказва отрицателен ефект върху редица аспекти на човешкия живот, включително върху психическото и физическото състояние. Бездомността е вредна и за обществото както с оглед на социалното сближаване, така и по отношение на разходите.

Данни за бездомността в Европа: Не е възможно да се направи точно измерване на бездомността в ЕС. Не само че са налице съществени различия в дефинициите на бездомността в различните държави членки, но също така липсва обща работна дефиниция на бездомността на равнище ЕС. Проблемът да бъде получена точна картина се усложнява допълнително от факта, че докато в някои държави членки се събират и отчитат достатъчно данни за бездомните хора, в много други държави тези данни засягат само някои аспекти на бездомността. Съществуват дори и такива страни, в които няма никакви данни или отчитането е много ограничено и непоследователно. За да бъдат разработени ефективни политики, е особено важно да се разполага със сравними и надеждни данни и информация за бездомните хора.



Известен напредък беше постигнат на европейско равнище, по-конкретно чрез проучването на ЕС „Измерване на бездомността“ (*Measurement of Homelessness (Edgar et al, 2007)*)¹ и проекта MPHASIS (Взаимен напредък по проблемите на бездомността чрез развитие и укрепване на информационните системи)², който имаше за цел да подобри информацията за наблюдението на бездомността и изключването в областта на жилищното настаняване в 20 европейски държави въз основа на препоръките от проучването на ЕС.

Напредък в преодоляването на бездомността в Европа: През последните години в цяла Европа се разработват все повече национални, регионални и местни стратегии с ясни задачи и конкретни цели, които са насочени към намаляване и дори премахване на бездомността³. Много от тях постигат впечатляващ напредък както по отношение на предотвратяването на бездомността, така и за оказване на помощ за излизането от тази ситуация, ако тя възникне.

2. Контекст на европейската политика

Стратегия на ЕС за социална закрила и социално приобщаване

Борбата с бездомността се превърна в приоритет, тъй като е важна част от стратегията на ЕС за социална закрила и социално приобщаване. Тя постепенно се издига в дневния ред чрез механизма за докладване на Националните доклади по стратегиите за социална закрила и социално включване.

Чрез Стратегията на ЕС за социална закрила и социално приобщаване (наричана по-долу „социален отворен метод на координация“) Европейският съюз координира и насърчава дейностите на национално равнище и разработването на политики за борба с бедността и социалното изключване въз основа на общи европейски цели. Използват се също общ механизъм за докладване, съгласувани показатели и окончателни заключения за политиката, които са приети съвместно от Европейската комисия и Съвета на министрите на ЕС.

Консенсусната конференция предоставя ценна възможност за установяване на ролята на ЕС за подпомагане и оказване на подкрепа за развитието на ефективни стратегии за борба с бездомността. Тя ще помогне да се установи какво трябва да се направи, за да се гарантира предприемането на подходящи последващи действия след Съвместния доклад на равнище ЕС за 2010 г. и набраната инерция в областта на бездомността на равнище на ЕС да бъде превърната в по-ефективна координация на политиките и подкрепа. Годишният Съвместен доклад относно социалната закрила и социалното приобщаване се публикува от Европейската комисия и Комитета за социална закрила на Европейския съвет. Той съдържа окончателните заключения относно политиката, направени вследствие на механизмите за отчитане съгласно Стратегията на ЕС за социална закрила и социално приобщаване. Бездомността беше посочена за първи път като приоритетен въпрос в Съвместния доклад относно социалната закрила и социалното приобщаване за 2005 г. До 2009 г. в съвместния доклад се посочва, че е „необходимо да се продължат действията за справяне с бездомността като изключително сериозна форма на социално изключване“, и държавите членки представиха национални доклади по въпроса.

В Съвместния доклад на Комисията и Съвета относно социалната закрила и социалното приобщаване от 2010 г.⁴ държавите членки се призовават да разработят стратегии, насочени към:

¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1998&langId=en>

² Виж <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/index.html>

³ Вж. [специалната уебстраница](#) на уебсайта на FEANTSA и [Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers](#), (Прекратяване на бездомността: Наръчник за създатели на политики), ресурс на FEANTSA, обединяващ примери за успешни похвати за преодоляване на бездомността.

⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/bg/10/st06/st06500.bg10.pdf>



- Превенция, като икономически най-ефективният начин за борба с бездомността. Специален акцент се поставя върху ограничаване на отнемането на имущество по съдебен ред и намаляването на случаите на хора, които напускат институции, без да имат дом, в който да отидат.
- Преминаване от осигуряването на временно/кризисно настаняване към по-всеобхватна напредничава политика, която има за цел да помогне на хората да се преместят в подпомогнато и/или постоянно жилище.
- Подход „на първо място жилище“, според който на лицата се предлага жилищно настаняване като първи приоритет, макар и подходът да предупреждава, че в ситуации, когато хората имат допълнителна нужда от подкрепа, той не трябва да се прилага в смисъла „само жилище“.
- Подобрено управление с основни елементи, които могат да включват: силна лидерска позиция на основния компетентен държавен орган; ефективно участие на всички заинтересовани страни; и консенсус по отношение на приетата стратегия.



Стратегия „Европа 2020“: цел за намаляване на бедността и социалното изключване

На 17 юни 2010 г. Европейският съвет прие новата стратегия „Европа 2020“, която определя приоритетите за следващото десетилетие, които включват насърчаване на социалното приобщаване, по-специално чрез намаляване на бедността. ЕС си поставя за цел да премахне риска от бедност и социално изключване за най-малко 20 милиона души до 2020 г. За да постигнат това, държавите членки ще трябва представят тази цел под формата на конкретни и постижими национални цели за борба със социалното изключване и бедността. Предложението на Комисията за 2020 г. включва Европейска платформа срещу бедността, с която да се „определят и реализират мерки, насочени към специфичните обстоятелства на групи в особен риск като... бездомни[те]“⁵.

Консенсусната конференция ще предостави отправна точка за развитието на подход на по-системно наблюдение и обмяна на опит между държавите членки в борбата с приоритетни проблеми като бездомността.

Европейска година на борбата с бедността и социалното изключване

Консенсусната конференция се провежда през Европейска година на борбата с бедността и социалното изключване (2010 г.)⁶. Основните цели на годината са да се повиши осведомеността на обществото и да се поднови политическият ангажимент на ЕС и неговите държави членки за борба с бедността и социалното изключване. Бездомността е приоритетна област на политиката в рамките на годината.

Координиране на политиката по отношение на бездомността на равнище ЕС

Европейският парламент предприе редица важни инициативи по отношение на бездомността, включително Писмена декларация за премахване на уличната бездомност, приета през 2008 г. В декларацията се отправя призив към Съвета да се постигне споразумение за ангажимент в рамките на целия ЕС за премахване на бездомността до 2015 г.; отправя се призив към Комисията да се предоставят ежегодни отчети относно предприетите действия и постигнатия напредък в държавите, членки на ЕС, по отношение на въпроса за премахване на бездомността; и държавите членки настоятелно се приканват да разработят „зимен план за спешни действия“ като част от по-широка стратегия за борба срещу бездомността.

В края на 2009 г. *Мрежата на ЕС от независими експерти в областта на социалното приобщаване* изготви доклад⁷ относно бездомността и изключването в областта на жилищното настаняване в държавите, членки на ЕС, като даде конкретни препоръки за следващите стъпки за разработване на политика по отношение на бездомността на равнище ЕС. В доклада се призова бездомността да бъде неразделна част от социалния ОМК и политиката да се утвърди и да продължи да се прилага след 2010 г. Подчертава се необходимостта от постигането на официално одобрена дефиниция и от договаряне на обща рамка и единни насоки за измерване, контрол и отчитане на бездомността и стратегии за борба с бездомността от Европейската комисия и държавите членки. Консенсусната конференция може да помогне за превръщането на тези препоръки в ефективни действия в рамките на новата стратегия „Европа 2020“.

На 6 септември 2010 г. петима членове на ЕП изготвиха нова междупартийна писмена декларация относно необходимостта от стратегия на ЕС за бездомността. Тя вече е подписана от повече от 200 членове на ЕП. Консенсусната конференция може да помогне за постигането на напредък във връзка с тези категорични искания от единствения пряко избираем орган на Европейския съюз за по-стратегическо съгласуване на равнище ЕС на политиката в областта на бездомността.

⁵ http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en_fr&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv.&val=509103:cs&page=

⁶ <http://www.2010againstopoverty.eu/?langid=bg>

⁷ <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>



През октомври 2010 г. Комитетът на регионите публикува становище по собствена инициатива относно бездомността, като посочи, че ЕС трябва да положи повече усилия за борба с бездомността.



3. Методика на консенсусната конференция

Европейската консенсусна конференция по въпросите на бездомността е новаторски процес, специално предназначен за постигането на напредък по комплексни въпроси. Това е първият случай, в който тя намира приложение в областта на социалната политика на европейско равнище.

Специален инструмент

„Консенсусната конференция“ може да бъде описана като обществено проучване, в центъра на което стои жури, натоварено да направи оценка на социално дискусийна тема. Експерти в областта предоставят на журито доказателства, а журито има възможност да задава въпроси, преди да направи вътрешна преценка на доказателствата и да представи доклад за резултатите. Целта е дебатът по спорен въпрос да бъде преместен извън сферата на конкретни експерти и заинтересовани групи с цел да се улесни постигането на напредък в оценката на темата с оглед на вземане на решения. Според Йоргенсон (1995 г.)⁸ консенсусната конференция може да комбинира елементи на следните модели:

- съдебен процес с жури;
- научна среща между партниращи си организации;
- среща, подобна на провежданите в кметство срещи с участие на обществеността.

Консенсусните конференции възникват за първи път през 70-те години на 20-и век като инструмент в областта на медицинските технологии в САЩ. Оттогава методиката е адаптирана и прилагана в различни контексти. През 1980 г. тя беше възприета до голяма степен от Датския съвет по технологии в областта на оценките на технологии. В този конкретен модел журито винаги е съставено от обикновени хора и консенсусната конференция се приема като инструмент за участие на обществеността в науката. Консенсусната конференция е гъвкав инструмент; тя може да бъде пренесена в широк спектър от ситуации и цели. Консенсусната конференция едва наскоро беше приложена в областта на социалната политика и по-специално по отношение на бездомността. Европейската консенсусна конференция по въпросите на бездомността е първата консенсусна конференция в социалната сфера. Важен прецедент беше френската консенсусна конференция на национално равнище относно бездомността „Sortir de la Rue“, която се проведе в Париж през 2007 г.⁹

В областта на бездомността консенсусната конференция и резултатите от нея могат да послужат като основа, от която да се повиши ефективността на рамката на ЕС за транснационална подкрепа, мониторинг и взаимно обучение. Въпреки значителния напредък през последните години, по-нататъшният прогрес в областта на бездомността на равнище ЕС се възпрепятства от липсата на консенсус по ключовите аспекти на този проблем. Широкият спектър от гледни точки, реалности и начини на разбиране за бездомността и политиките по отношение на бездомните хора превръща политическата подкрепа и съгласуването на европейско равнище в истинско предизвикателство. Следователно съществува необходимост от установяване на консенсусна основа, от която да се продължи напред.

В момента Европейският съюз осигурява рамка за развитие на политиката и координация между държавите членки по въпроси, свързани с бедността и социалното изключване, чрез социалния ОМК. Консенсусната конференция съответства на принципите на ОМК, тъй като е иновативен, ориентиран към действията инструмент, който дава възможност за участие и активно обединява различните заинтересовани страни, а освен това е в съответствие с принципа на субсидиарност.

⁸ Йоргенсен, Торбен (1995 .), „Консенсусни конференции в здравния сектор“, 17 – 31 в общественото участие в науката: Ролята на консенсусните конференции в Европа, Йос Симон, Дюрант Джон и др., Музей на науката, Лондон

⁹ Вж. <http://sans-abri.typepad.fr/>



Подготовка: Подготвителен комитет

Внимателно проведенният подготвителен етап е от съществено значение за консенсусната конференция. В този случай за фазата на планиране отговаряше подготвителен комитет с участието на 20 различни заинтересовани страни в областта на бездомността — неправителствени организации, научни работници, държавни органи, хора с опит в областта на бездомността и представители на свързани сектори, като например осигуряването на социални жилища. Подготвителният комитет беше географски балансиран, като обединяваше представители на различни държави, членки на ЕС. Неговите основни задачи бяха:

- да определи ключовите въпроси, които да бъдат разгледани от консенсусната конференция;
- да избере членовете на журито, които ще отговорят за постигането на консенсус;
- да избере експертите, които ще предоставят на журито доказателства по ключовите въпроси.

Преди провеждането на консенсусната конференция подготвителният комитет избра въпроси, липсата на консенсус по които в момента затруднява напредъка на политиките на равнище ЕС. Определени бяха и трима експерти, които да представят доказателства по всеки ключов въпрос. Подготвителният комитет се опита да гарантира наличието на много различни гледни точки, избирайки лица с различен опит, както и че различните гледни точки по ключовите въпроси ще бъдат интегрирани. Експертите бяха помолени да представят писмени доказателства на консенсусната конференция. Членовете на журито и участниците в консенсусната конференция (около 400 души) ще имат възможност да зададат въпроси на експертите във връзка с представените от тях доказателства, за да направят заключения.

Журито

Подготвителният комитет избра седемчленно жури. Журито се състои от експерти в социалната сфера, които са независими от сектора, отговарящ за бездомността, и имат признат авторитет в областта на социалните въпроси.

Председател на журито е г-н **Франк Ванденбрук**, член на белгийския Сенат. Той е бил министър по социалните въпроси и пенсионното осигуряване и министър на труда и пенсионното осигуряване в белгийското федерално правителство. Г-н Ванденбрук има също значителен опит в областта на европейската социална политика, като е изиграл ключова роля в развитието на социалния ОМК.

Заместник-председател на журито е испанският адвокат и активист за правата на човека **Алваро Хил-Роблес**, който е първият комисар по правата на човека на Съвета на Европа от 1999 до 2009 г.

Останалите членове на журито са:

- **Мате Сабо**, парламентарен комисар за граждански права (омбудсман), Унгария;
- **Барбара Волф-Виха**, професор в Института за социални науки, Залцбургски университет;
- **Мати Микола**, професор по трудово право в Университета в Хелзинки и дългогодишен член на Европейския комитет за социални права на Съвета на Европа;
- **Мери Дейли**, професор в Училището по социология, социална политика и социална работа към Кралския университет в Белфаст и член на Мрежата на ЕС от независими експерти в областта на социалното приобщаване.
- **Рут Бекер**, ръководител на отдела за изследвания на жените и жилищните условия от факултета по градоустройство на Техническия университет в Дортмунд.



Журието отговаря за постигането на консенсус по ключовите въпроси, който ще бъде публикуван под формата доклад. Членовете на журието ще заседават при закрити врати непосредствено след консенсусната конференция, на 11 и 12 декември, за да направят своите заключения. Тези заключения ще бъдат окончателно оформени под формата на доклад през седмиците след консенсусната конференция. Докладът ще създаде основа за бъдещото развитие на политиката в областта на бездомността на европейско равнище.

Освен представените от експертите доказателства, за да направи своите изводи, журието ще използва и две проучвания, възложени в рамките на Европейската консенсусна конференция по въпросите на бездомността:

Това допитване беше координирано от „*Front Commun des SDF*“ (национална платформа на бездомни хора и хора, които по-рано са били бездомни, в Белгия). Целта на допитването е да се гарантира, че вижданията на хората, които са изпитали бездомността, ще бъдат представени пред журието и ще бъдат включени в заключенията по ключовите въпроси.

Международен екип от четирима учени, участващи в Европейската обсерватория на бездомността, изготви доклад. Целта на изследването, озаглавено „*Бездомност и политики по отношение на бездомните хора в Европа: уроци от научните изследвания*“, е да се осигури стабилна основа за препоръките на журието чрез обобщаване на съществуващите познания за бездомността и политиките в областта на бездомността в Европа.

Contact:

- Belgian Presidency of the European Union / Minister Philippe Courard's cabinet: Waut Es at +32 497 44 18 56 or waut.es@minsoc.fed.be
- European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: Antoine Saint-Denis +32 2 298 62 37 antoine.saint-denis@ec.europa.eu
- FEANTSA - European Federation of National Organisations Working with the Homelessness: Ruth Owen at +32 2534 49 30 or ruth.owen@feantsa.org