ICELAND
LIECHTENSTEIN
NORWAY
eea grants

ЦЕНТЪР ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ И НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ СЕКТОР ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОЛОЖЕНИЕТО НА ПОСТРАДАЛИТЕ ОТ ДОМАШНО НАСИЛИЕ

Меморандум с препоръки

Проектът „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата" се финансира в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г.

Съдържание

За инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата” и настоящия меморандум 3

Актуални предизвикателства в съвместната работа на институции и НПО по подобряване на положението на пострадалите от домашно насилие в България 4

Проблеми на жертвите на домашно насилие в отношенията с институциите и механизми за взаимодействие между институции и НПО 5

Предложения за реформи 7

- Координация на усилията 7
- Разширяване на ролята на НПО в изготвянето на законодателство и формиране на политики 8
- Необходими законодателни промени и ролята на гражданските организации при изготвянето и приемането им 9
- Подобряване на политики и практики 10

За инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата” и настоящия меморандум

Инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата” включва в своя обхват четири уязвими групи: лишени от свобода, пострадали от трафик на хора и от домашно насилие, както и чужденци, нуждаещи се от международна закрила. Макар и много различни по своя характер, тези общности се сблъскват със сходни проблеми в отношенията си с институциите, сред които недостатъчната им обезпеченост с човешки и финансови ресурси и невинаги адекватен на нуждите на уязвимите лица начин на работа с тях. Ето защо много често тези общности разчитат на гражданските организации за подобряване на положението си, включително чрез съдействие пред съответните компетентни органи.

Пострадалите от домашно насилие заемат особено място сред избраните четири уязвими общности, тъй като правната им защита представлява смесица от гражданскоправни и наказателноправни средства, а подпомагането на жертвите има редица допирни точки с подпомагането на пострадалите от престъпления, въпреки че домашното насилие в България не е криминализирано като такова.

Целта на изследователския екип по инициативата бе да проучи, да направи критична оценка и да предложи пътища за усъвършенстване на взаимодействието между вземащите решения и НПО при подобряването на положението на избраните уязвими групи, между които жертвите на домашно насилие. Достигнатите изводи и заключения ще насърчат обмяната на опит и доброто сътрудничество в ежедневната работа на институциите и гражданското общество.

В предходните си етапи инициативата очерта в детайли профила на уязвимите групи, отношенията им с властите и НПО, и успешния чуждестранен опит и приложими в българския контекст практики. Разработена бе Концепция за по-ефективно гражданско участие в подпомагането на уязвими групи, между които пострадалите от домашно насилие, превръщаща достигнатите изводи и заключения в по-нататъшни практически стъпки. Тя бе обсъдена на редица работни срещи с институции и организации, някои от които предоставиха и писмени становища и предложения.

Настоящият меморандум е част от серията документи с конкретни препоръки към ангажираните в работата с различните уязвими групи институции, произтичащи от Концепцията и от събраните по нея становища на държавни органи и неправителствени организации.

Актуални предизвикателства в съвместната работа на институции и НПО по подобряване на положението на пострадалите от домашно насилие в България

Безспорно най-актуалното предизвикателство в работата на институции и НПО по подобряването на положението на пострадалите от домашно насилие е предстоящото подписване и ратификация на ***Истанбулската конвенция***. След известен период на сдържано отношение и обявяване на ратификацията за дългосрочна мярка, българските власти изразиха дългоочакваната воля страната да се присъедини към документа. Извън същинския процес по подписване и ратификация, предстои значителна работа по преглед на българското законодателство за съответствието му с нормите на Конвенцията и подготовка и приемане на съответни, често закъснели, законодателни промени. В този процес ролята на ангажираните в подпомагането на пострадалите НПО ще бъде решаваща за пълната хармонизация на българското право и практиките на институциите с принципите на Конвенцията.

Изминалият период бе белязан и от изразената от **Омбудсмана на Република България** загриженост за положението на пострадалите от домашно насилие и за недостатъчния капацитет на кризисните центрове, където се настаняват те. Изказана бе и решимост за по-широко обсъждане на проблематиката, включително придружено с иницииране на промени в *Закона за защита от домашното насилие (ЗЗДН)*. Както и в другите области на защита на основните права, приоритетни за омбудсмана, е наложително конструктивно сътрудничество и вземане предвид на дългогодишните усилия на ангажираните НПО и препоръките им в областта на законодателството и практиката.

Работата с пострадали от домашно насилие не е отмината и от **трудностите, съпътстващи подпомагането на всички уязвими групи**. Не всички представители на държавни органи, влизащи в контакт с пострадалите, са обхванати в достатъчна степен от обучения за справяне с типичните им уязвимости и за разясняване на правата и задълженията им на разбираем език. Работещите с пострадали от различни форми на домашно насилие невинаги са наясно в достатъчна степен как да вземат предвид преживяната от жертвите травма в общуването с тях и как да не ги подложат на вторична виктимизация. Нещо повече, пострадалите от домашно насилие често са обект на подпомагане заедно с жертвите на трафик, докато според редица експерти те следва да бъдат обособени като отделна уязвима група със специфични потребности. Финансираната от държавата безплатна правна помощ е обвързана с редица подоходни и други критерии, чието доказване чрез документи често не е по силите на лицата в положението, в което се намират, а без квалифицирана юридическа подкрепа те не могат да се възползват в пълна степен от правата си.

Проблеми на жертвите на домашно насилие в отношенията с институциите и механизми за взаимодействие между институции и НПО

На първо място, част от общите проблеми на пострадалите от домашно насилие произтичат от нормативната рамка и липсата на цялостна ратификация на приложимите международни договори. За разлика от хармонизираното с международноправната уредба относно трафика на хора материално наказателно право и законодателство за подпомагане на пострадалите, България не е подписала и ратифицирала ***Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулската конвенция*)**. Този процес обаче вече започва и е изразена политическа воля той да приключи в кратки срокове. Организациите, ангажирани в подпомагането на жертвите на домашно насилие, продължават да водят последователна кампания за ратификация и хармонизиране на българското законодателство, в частност на Наказателния кодекс, с основните принципи и разпоредби на документа. Докато това стане, остава валидна констатацията на неправителствения сектор, че липсата на ратификация на *Истанбулската конвенция* и на хармонизация на българското законодателство с нея води до по-слаба наказателноправна защита на пострадалите.

Отношенията със здравните органи, в които пострадалите най-често влизат непосредствено след акта на насилие, са ключови за неговото доказване и отговорността според *ЗЗДН* е както на звената по съдебна медицина, така и на всеки лекар. На практика обаче редица лични лекари не са запознати със *ЗЗДН* и не издават съответната документация, докато медицинското удостоверяване в кабинетите по съдебна медицина струва скъпо, а съдът му отдава значително по-голяма тежест. Наблюдават се проблеми в **насочването** на пострадалите към съответните подпомагащи НПО, както и неприемане като доказателствено средство на удостоверения и документи от юридически лица, извършващи социални услуги на пострадалите.

Обсъжда се **неразбирането на законовия обхват на явлението „домашно насилие" спрямо децата**, което е част от цялостната необходимост за съобразяване на законодателството и практиките в българските съдебни производства с особеностите на децата като уязвима група.

Привеждат се и данни, че в случаи на **психическо насилие** наложените мерки за защита са с по-кратък срок, което също показва неразбиране за опасните мащаби и последици на тези актове.

По разнообразие на **механизми за взаимодействие** между институции и НПО работата по подпомагане на жертвите на домашно насилие се приближава непосредствено до работата с пострадалите от трафик на хора, макар да е налице нужда потребностите на двете групи да бъдат разграничени. НПО са законово и фактически **признат партньор в разработването на всички политики** във връзка с противодействието на домашното насилие и подпомагането на пострадалите. Съгласно *Правилника за прилагане на ЗЗДН* и съответните програми, организациите участват в разработването на *Националната програма за превенция и защита от домашно насилие* и са партньор по всички мерки в нея, както и взаимодействат с инсти-

туциите при обмен на информация и извършване на съвместни действия при защита от домашно насилие. Те изработват специализирани програми, свързани с две от мерките за защита по *ЗЗДН*. В същото време обаче участието им в различните законодателни работни групи, включително тези за хармонизиране на националната правна рамка с международните актове, не е достатъчно подробно уредено и често зависи от преценката на съответната администрация.

Не съществува и изрично дефинирана връзка между **отпускането на публични средства за проекти на организациите**, от една страна, и **ролята на НПО в изготвянето на законодателство и формирането на политики**, от друга.

Подобно на *Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик*, като инструмент за управление на взаимодействието на институции и НПО е създаден проект за ***Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (КМППДН).*** Той очертава оперативни процедури на работа при непосредствена опасност и при потенциален риск за съответния пострадал и разписва подробно взаимодействието между институциите и гражданските организации, включително в рамките на различни видове социални услуги, предоставяни от НПО. Като евентуална слабост на Механизма би могло да бъде посочено сравнително ограниченото застъпване на процедурите по *ЗЗДН*.

Ефективен практически механизъм за взаимодействие между институции и НПО, особено при полицейските служители, са партньорствата във връзка с **обучения**.

Отбелязват се и редица форми на чисто практическо **взаимодействие между институции и НПО на местно ниво**. Като особено успешен опит се отчитат съвместно организираните от МВР, общините и местни НПО Центрове за превенция, работещи в сфери като пътната безопасност и предотвратяването на различни противоправни действия, включително домашното насилие. Създават се и местни координационни и консултативни структури между институции и НПО. Огромен е потенциалът на тези местни механизми да допринесат за по-нататъшното усъвършенстване на координацията между институции и НПО в регионите и за формиране на ефективни политики за противодействие на домашното насилие и подпомагане на пострадалите, съобразени със съответните местни особености.

Предложения за реформи

Генералните мерки за преодоляване на дефицитите в сътрудничеството между институции и граждански организации в подкрепа на жертвите на домашно насилие са в две основни насоки – координация на усилията между двете целеви групи и разширяване на ролята на организациите в изготвянето на законодателство и във формирането на политики.

КООРДИНАЦИЯ НА УСИЛИЯТА

Координацията на усилията на институциите и гражданския сектор следва да се осъществи на няколко нива.

На първо място, ***Координационният механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие*** следва да бъде финализиран час по-скоро с широкото участие на всички ангажирани институции и организации, включително органите на съдебната власт, оставащи засега в известен смисъл встрани от процедурите по Механизма. Изразените възражения от страна на представители на изпълнителната власт и особено на представителите на Министерството на здравеопазването следва да бъдат адресирани по подходящ начин чрез допълнителни преговори и широки дискусии сред конкретно ангажираните с тези пострадали професионалисти, включително с още по-активното участие на представителите на гражданското общество. Работата следва да обхване всички стадии на грижата за пострадалите, както и всички аспекти на тази грижа – правен, социален, медицински, психологически – включително чрез доразвиване на индикаторите за оценка на риска по различните случаи на насилие. По примера на плановете за *Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик Координационният механизъм* би могъл да бъде официализиран чрез съответен акт на Министерския съвет, тъй като в противен случай, дори и с подкрепата на всички заинтересовани ведомства и организации, той не би имал правно обвързваща сила. Дискусиите по *Координационния механизъм* следва да се превърнат и в основа за предложения кои стъпки следва да се закрепят и на законодателно ниво чрез съответни нормативни промени. В същото време е необходима и воля за изпълнението на заложените в документа мерки даже преди приемането на изменения в законодателството, тъй като процесът на изготвянето им може да се окаже дълъг, дори да се стопира за известно време, и така да не отговори навременно и в пълна степен на нуждите на уязвимите общности.

На второ място, особено важен аспект на координацията на усилията между институции и НПО е **събирането на данни по единни критерии**. При комплексен феномен като домашното насилие този проблем е особено належащ, тъй като противодействието му е пресечна точка на системата на гражданското производство, в рамките на което те получават защита по *ЗЗДН,* и наказателното правосъдие, през което преминават актовете на насилие, квалифицирани като престъпления. Намесват се и данните на Държавната агенция за закрила на детето и социалните работници за случа-

ите на насилие по места, както и на подкрепящите НПО. В резултат не може да се стигне до консолидирана разбивка на данните по форма на насилието или по възраст/пол на жертвите и не се вземат предвид всички жертви. Подпомагащи субекти като Държавната агенция за закрила на детето и Агенцията за социално подпомагане, органи на изпълнителната власт като Министерството на правосъдието и Министерството на вътрешните работи, и на съдебната власт като съда и Прокуратурата, както и ангажираните граждански организации следва да постигнат съгласие по най-важните данни и показатели относно жертвите на домашно насилие, за които да се събират хармонизирани данни, обобщавани на годишна база. Следва да се осигури и сътрудничество с Националния статистически институт, което да подпомогне рационализирането на процеса. Усъвършенстването на събирането на данни ще очертае по-ясно профила на пострадалите и ще подпомогне адекватните законодателни промени и формирането на информирани политики за подкрепа при преодоляването на специфичните им уязвимости. Те не биха били възможни, ако ангажираните институции и организации не могат да стъпят на единна база, обхващаща основните относими белези на уязвимите лица.

На трето място, координацията на усилията между институции и НПО следва да обхване и **научно-практическите изследвания** по всички форми на домашно насилие и насилие, основано на пола.

Не на последно място, наличният към момента механизъм за **проектно финансиране с публични средства** на инициативи на НПО следва да бъде доразвит в посока анализ на достиженията на финансираните инициативи, синтез на техните заключения и препоръки и използването им в бъдещото изготвяне на законодателство и политики.

РАЗШИРЯВАНЕ НА РОЛЯТА НА НПО В ИЗГОТВЯНЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ФОРМИРАНЕ НА ПОЛИТИКИ

Ролята на представителите на гражданския сектор в изготвянето на законодателство и формирането на политики, осъществявано от държавните органи, е ключова за тяхното по-високо качество и ефективност и във връзка с подпомагането на институциите при извършването на специфичните им функции. Дейността на НПО е високоспециализирана и те разполагат с експертиза относно жертвите на домашно и основано на пола насилие, обхващаща и сложните взаимовръзки между различните им уязвимости, които ги поставят в особено затруднено положение.

Организациите следва да имат възможност да подпомогнат институциите в стартиращия процес на преглед и хармонизация на българското законодателство с принципите и нормите на ***Истанбулската конвенция***. На критична преоценка следва да бъдат подложени както относимите норми на Наказателния кодекс, така и цялостното понятие за пол (джендър) в българското законодателство и произтичащата от него концепция за насилие, основано на пола. С оглед на по-нататъшната криминализация на проявите на насилие усилията за транспониране на европейските стандарти в областта на **достъпа до правосъдие, подпомагането и финансовата компенсация на пострадалите** от престъпления също следва да бъдат подкрепени и да продължат чрез по-нататъшни адекватни законодателни промени и практическото им приложение. Особено значителен би бил приносът на сектора в по-нататъшната нормотворческа работа по хармонизиране на

националната правна рамка с *Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления*. Експертизата на институциите, разполагащи с официалната гледна точка на органите на Съюза и на международните правозащитни институции, следва да бъде подходящо съчетана с опита на неправителствените организации в проследяването на международните тенденции в защитата на жертвите на домашно и основано на пола насилие и с контактите им със сродни граждански структури и представители на академичните среди. Ключово би било по-нататъшното активизиране на ролята на НПО и при осигуряване на опосредствано участие на самите пострадали в общественото консултиране на проектите за нормативни актове, тъй като контактите им са лишени от формализма, който нерядко се налага в отношенията с институциите, и между тях често се изгражда атмосфера на доверие.

По въпроси, свързани с тежки посегателства върху основните права на гражданите, като домашното и основано на пола насилие, ролята на подкрепящите НПО следва да минава и през **включването им в законодателни работни групи**. То следва да получи по-подробна законова и подзаконова регламентация в устройствените правилници на Министерския съвет и на Министерството на правосъдието, за да зависи в по-малка степен от преценката на съответната администрация и конкретното ѝ сътрудничество с НПО, или липсата на такова. Регламентацията би следвало да съдържа критерии за експертност, по които да се подбират участващите в групите неправителствени организации и техни представители, механизми за тяхното включване, както и задължение, а не само възможност за администрацията да търси тяхната експертиза по всички проектоактове, засягащи подпомагането на жертвите на домашно насилие и наказателното производство срещу лицата, извършили прояви, квалифициращи се като престъпления.

Участието на гражданското общество следва да се улесни не само по отношение на законодателната работа, но и на **формирането на политики**. Формално уредената роля на НПО би следвало да получи по-нататъшен практически израз, а резултатите от инициативите на организациите би следвало да се анализират и използват в стратегическото планиране на отговорните институции.

НЕОБХОДИМИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ И РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПРИ ИЗГОТВЯНЕТО И ПРИЕМАНЕТО ИМ

Във връзка със стартиращия процес на **подписване и ратифициране на *Истанбулската конвенция*,** съответни изменения и допълнения следва да бъдат направени в нормативни актове като *ЗЗДН, Наказателния* и *Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за убежището и бежанците, Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления,* както и редица устройствени актове на ангажираните институции. Нужно е да продължи и работата по специалното законодателство относно равенството между половете. В законодателната работа следва да бъдат включени правозащитни, изследователски НПО, както и такива, работещи активно с пострадали от домашно и основано на пола насилие, както и с търсещи закрила.

Във връзка със сложния характер на феномена „домашно насилие и насилие, основано на пола", във връзка с който органите на МВР имат разностранни функции, следва в подзаконовите актове, регулиращи тяхната дейност, да се предвиди използване на предварително разработена **методика за оценка на риска.** Тя ще позволи на компетентните служители да класифицират по-лесно случаите като такива с непосредствена и с потенциална опасност за жертвите, включително децата, и да вземат адекватни спрямо обстоятелствата мерки в рамките на законовите им правомощия. В разработването на тези методики основна роля би имало съдействието на НПО в досег с международния опит в защита на пострадалите и използваните в различните страни методики, както и на организации, подпомагащи правоприлагащите институции, включително в методически план.

В ***Правилника за прилагане на Закона за защита от домашно насилие*** би могло да се преосмислят и прецизират изискванията към организациите, кандидатстващи за проектно финансиране, за да се осигури достъп до фондовете на предложения от по-широк кръг представители на гражданското общество. Големи региони от страната остават необхванати от дейността на утвърдените организации, ангажирани в противодействието на насилието и защитата на жертвите. Ето защо е необходимо нуждите на пострадалите там да се покрият от по-малки организации, които да могат да кандидатстват за финансиране независимо от липсата на предишен опит. Следва да се предвидят и промени в отчетната документация на проектите, които да улеснят подготовката на нормативно закрепен аналитичен доклад след приключване на всеки цикъл финансирани инициативи.

ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ

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

Гражданските организации биха имали ключова роля и в процеса на **специализация** на представители на институциите за работа с конкретната уязвима група, по подобие на координаторите по проблемите на домашното насилие в системата на МВР.

Основен акцент в обученията и по-нататъшната междуинституционална координация следва да падне върху **представителите на съдебната власт.** Чрез включването на магистратите в развиването на проекта за Координационен механизъм гражданските организации биха могли да засилят тяхното внимание върху взаимодействието между получаването на защита по *Закона за защита от домашното насилие* и ангажирането на наказателната отговорност на извършителите на насилието. Експертизата на специализираните в защитата на правата на децата организации след-

ва да бъде търсена при обученията относно спецификите на децата като жертви на домашно насилие, част от цялостната реформа на българското правосъдие по отношение на тази особено уязвима група. НПО доставчиците на социални услуги, от своя страна, следва да съдействат за повишаване на информираността за законово и практически закрепената им роля и произтичащото място в съдебните производства. В този процес следва да се търси сътрудничеството на Националния институт на правосъдието, законово призван да обучава съдии, прокурори и следователи.

Съвместните инициативи на институции и НПО на местно ниво, особено в регионите, където информираността на пострадалите от насилие е сравнително по-слаба, следва да бъдат насърчени и разширени. Такива инициативи поощряват пострадалите и обществеността да докладват за случаи на насилие, подпомагат решаването на конкретни практически проблеми в съответните населени места и в повечето случаи изпреварват съответните нормативни и координационни разрешения на централно ниво. При неравномерното покритие на страната с услуги за пострадалите е особено важно да се използва опитът на Центровете за обществена подкрепа, както и на Центровете за превенция.

Ключова е ролята на НПО и в **комуникационните стратегии** за превенция на домашното насилие – таргетирани кампании с участието на институциите и гражданския сектор за повишаване на информираността за особеностите на този тип насилие. Близостта на организациите до всекидневните проблеми на пострадалите прави възможна максимално точна насоченост на посланията и разбираем за тях език.

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

НПО следва да бъдат важна част и в бъдещото създаване на **национален механизъм за мониторинг и оценка на политиките и програмите** за подпомагане на жертвите на домашно и основано на пола насилие.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.

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