

Сравнителен анализ между

българската правна рамка и

добрите европейски

практики в областта на

борбата с насилието срещу

жени и домашното насилие¹

¹Анализът е изготвен във връзка с Договор № 812108-38/10.11.2014 г. относно изпълнението на проект „Подобряване на националната правна рамка в съответствие със стандартите на Съвета на Европа и укрепване на капацитета на компетентните институции, занимаващи се със случаи на домашно насилие и насилие, основано на полов признак“, финансиран по програма BG 12 на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014г.

СЪДЪРЖАНИЕ:

I. Въведение	3
II. Българската правна рамка в областта на защитата от домашното насилие и насилието над жени – положителни страни и проблеми	5
1. Правен механизъм за защита от домашното насилие по Закона за защита от домашното насилие.....	5
2. Взаимодействие между органите на държавна власт, общините и неправителствените организации при осъществяване на превенцията и защитата от домашно насилие	11
2.1. Сътрудничество между органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на труда и социалната политика.....	13
2.2. Годишни национални програми за превенция и защита от домашното насилие като междуинституционален механизъм за взаимодействие.....	16
2.3. Правен механизъм за финансиране със средства от държавния бюджет на проекти на неправителствени организации, работещи в областта на превенцията и защитата от домашното насилие	19
3. Специфика на българското законодателство по отношение регламентирането на защитата от насилието над жени	25
III. Добри практики в някои европейски държави в областта на превенцията и защитата от насилието срещу жени и домашното насилие	30
IV. Заключение	42

I. Въведение

Емпирично доказано е, че явления като насилието над жени и т. нар. „домашно насилие“ съпътстват човешките отношения в световен мащаб още от древни времена, било като проява на традиционни патриархални ценности или религиозни догми, било като израз на надмощие над физически по-слабия пол, или по-други причини. Днес, в съвременното общество, тези явления са изведени над личния им аспект и се разглеждат като сериозен социален проблем, борбата и превенцията срещу който следва да се осъществяват, както на национално, така и на международно равнище.

В световен аспект актът на насилие над жената, съгласно основополагащите международни документи (Конвенция на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, Европейска конвенция за правата на човека и основните свободи, Конвенция на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, Харта на основните права на Европейския съюз и др.), представлява, както грубо нарушение на основните човешки права, така и форма на дискриминация, основана на полов признак. Ето защо, Европейският съюз отчитайки значимостта на проблема и следвайки примера на Организацията на обединените нации и на Съвета на Европа усилено работи в областта на превенцията и защитата на жените – жертви на всякакви форми на насилие, вкл. на домашно насилие, с оглед укрепване на политиката на Съюза в тази област и приемането на обвързващ инструмент. Показателно в тази насока е съвместното изявление по повод 25 ноември - Международния ден за премахване на насилието над жените (обявен по инициатива на ООН с резолюция на ОС от 1999 г.), на Франс Тимерманс - първи заместник-председател на Европейската Комисия, Федерика Могерини - върховен представител на Европейския съюз по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и заместник-председател на Европейската комисия, Невен Мимица - комисар по въпросите на международното сътрудничество и развитието, Димитрис Аврамопулос - комисар по въпросите на миграцията, вътрешните работи и гражданството, Христос Стилианидис - комисар по въпросите на хуманитарната помощ и управлението при кризи, и Вера Йоурова - комисар по въпросите на правосъдието, потребителите и равнопоставеността между половете:

„Борбата с всички форми на насилие срещу жените и момичетата продължава да бъде основен приоритет за Комисията, както в рамките на Европейския съюз, така и извън границите му. Директивата на Европейския съюз за правата на жертвите, в която се взети предвид специфичните потребности на жертвите на насилие, основано на пола, влезе в сила на 16 ноември. Ние подкрепяме присъединяването на Европейския съюз към Конвенцията на Съвета на Европа относно предотвратяването и борбата с насилието над жени и домашното насилие като по-нататъшна стъпка за ефективна борба с насилието над жените и момичетата на национално и европейско равнище...Считаме, че не може да съществува устойчиво развитие без увеличаването на правата на жените, като това не може да бъде постигнато без премахването на всички форми на насилие над жени и момичета. Поради тази причина Европейският съюз работи усилено, за да постави правата на жените в центъра на новите цели за устойчиво развитие, включително конкретни цели за премахване на насилието, свързано с пола, и на вредните практики срещу жените и момичетата.

От януари 2016 г. ще се прилага нов план за действие относно равенството между половете за периода 2016-2020 г. по отношение на външните отношения на ЕС, който бе одобрен от Съвета. Борбата срещу всички форми на насилие над жени и

момичета е една от приоритетните цели... Европейският съюз е твърдо ангажиран да повиши своите усилия с цел насието, основано на пола, да остане в миналото.“²

България, като държава-членка на Европейския съюз и на Съвета на Европа, следва общата европейска тенденция и се стреми към подобряване на националната си правна рамка и усъвършенстване ефективността на съществуващите правни механизми, приложими в превенцията и борбата срещу насието над жени, респ. срещу домашното насилие. В тази връзка, настоящият анализ е насочен към проучване на действащата специална национална правна рамка и практики в тази област и проучване на установените в някои европейски държави добри практики. Основната цел е формиране на експертни насоки за преодоляване на констатираните празноти в българските правна рамка и нейното подобряване като цяло, както и установяване на възможности за взаимстване на база ефективно работещите добри европейски практически модели в областта на превенцията и борбата с насието срещу жени и домашното насилие.

²Европейска комисия, Съвместно изявление по повод на Международния ден за премахване на насието над жените, 25 ноември 2015 г., 24 ноември 2015 г., Брюксел, [http://europa.eu/rapid/press-release STATEMENT-15-6149_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-6149_bg.htm)

II. Българската правна рамка в областта на защитата от домашното насилие и насилието над жени – проблеми и добри практики

1. Правен механизъм за защита от домашното насилие по Закона за защита от домашното насилие

Индикация за следване на линията на хармонизация на българското право с правото на Европейския съюз и Съвета на Европа и основен действащ национален инструмент за защита срещу най-често срещаната форма на насилие, основано на полов признак – домашното насилие, е приетият от XXXIX^{то} Народно събрание на Република България на 16 март 2005 г. специален Закон за защита от домашното насилие (Обн, ДВ, бр. 27 от 29 март 2005 г.).

Законът урежда правата на лицата, пострадали от домашно насилие, мерките за тяхната защита и реда за налагането им, като отговорността по същия не изключва гражданската, административнонаказателната и наказателната отговорност на извършителя.

Разпоредбата на чл 2 от Закона за защита от домашното насилие (ЗЗДН) дава легална дефиниция на домашното насилие и го определя като всеки акт на физическо, сексуално, психическо, емоционално или икономическо насилие, както и опитът за такова насилие, принудителното ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права, извършени спрямо лица, които се намират в родствена връзка, които са или са били в семейна връзка или във фактическо съпружеско съжителство. За психическо и емоционално насилие върху дете се смята и всяко домашно насилие, извършено в негово присъствие. Това определение очертава широк кръг от деяния, които се извършват между лица, които са в близки родствени или лични отношения. Защитени са както обществените отношения, свързани с брак и родство, така и тези между бивши съпрузи и лица, които се намират във фактическо съпружеско съжителство³.

Жертвата на домашно насилие може да бъде както жена, така и мъж, български гражданин или чужденец, пълнолетно или непълнолетно лице. Актът на домашно насилие е вид противоправно деяние като последиците от него могат да имат различен характер. В този смисъл може да се каже, че ЗЗДН създава една универсална процедура за защита срещу всички форми на домашно насилие и с оглед степента на увреждане на пострадалия могат да се приложат и други правни средства за защита, например образуване на наказателно производство, ако деянието съставлява престъпление.

Процедурата по защита от домашното насилие в материалноправен аспект е уредена в глава I ЗЗДН (чл. 1-6), като законодателят дефинира понятието „домашно насилие“; определя кръга на лицата – извършители и пострадали от домашно насилие и определя мерките, които могат да се налагат на правонарушителите. Законът урежда следния обхват на защитените обществени отношения: по време на брака и след неговото прекратяване; фактическо съпружеско съжителство или след прекратяването му; настойничество, попечителство,

³Фактическото съпружеско съжителство не е уредено в Семейния кодекс (Обн., ДВ, бр. 47 от 23.06.2009 г., в сила от 1.10.2009 г.), въпреки предложението за това при приемането на законопроекта през 2009 г. Съществуването му е признато казуистично от различни нормативни актове по повод настъпването на конкретни правни последици, които законодателят свързва с фактическото съпружеско съжителство. Фактическото съпружеско съжителство се определя в теорията като „неформален, доброволен, траен, личен съюз за съвместен живот на мъж и жена, основан на свободната им воля за съжителство в семейна общност като съпрузи“, Ц а н к о в а, Ц., Фактическото съпружеско съжителство и българското семейно право. С., 2000.

приемно родителство; родство по права и съребрена линия, и сватовство до определена степен; възходящ или низходящ на лицето, с което пострадалият се намира във фактическо съпружеско съжителство; лице, с което родителят на пострадалия се намира или е бил във фактическо съпружеско съжителство. Следователно, законът бхваща тези групи отношения, които обикновено се определят като т.нар. „битови проблеми”.

Мерките за защита от домашното насилие са изчерпателно изброени в чл. 5 от закона, а именно:

- задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие;
- отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище за срока, определен от съда - от 3 до 18 месеца;
- забрана на извършителя да приближава пострадалото лице, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отдиш на пострадалото лице при условия и срок, определени от съда - от 3 до 18 месеца;
- временно определяне местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието, при условия и срок, определени от съда (ако това не противоречи на интересите на детето) - от 3 до 18 месеца;
- задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми;
- насочване на пострадалите лица към програми за възстановяване.

Във всички случаи е предвидено съдът да налага на извършителя и глоба в размер от 200 до 1000 лв.

В глава II от ЗЗДН (чл. 7-22) се съдържа процесуалноправната защита от домашно насилие, където е уредено едно особено съдебно производство за налагане на мерките за защита от домашното насилие. Компетентен да разгледа делото е районният съд по постоянния или настоящия адрес на пострадалото лице.

Началото на производството се поставя с писмена молба, подадена в срок от:

1. пострадалото лице, ако е навършило 14-годишна възраст или е поставено под ограничено запрещение;
2. брат, сестра или лице, което е в родство по права линия с пострадалото лице;
3. настойника или попечителя на пострадалото лице;
4. директора на дирекция "Социално подпомагане", когато пострадалото лице е непълнолетно, поставено е под запрещение или е с увреждания.

Молбата е писмена без внасяне на държавна такса и следва да съдържа изчерпателно изброените в чл. 9, ал. 1, т. 1-5 ЗЗДН реквизити: имената, адреса и единния граждански номер на молителя, адреса на дирекция "Социално подпомагане"; имената и настоящия адрес на извършителя или друг адрес, на който може да бъде призован, включително телефон и факс; данни за семейната, родствена или фактическата връзка между пострадалото лице и извършителя; датата, мястото, начина и други факти и обстоятелства за извършеното домашно насилие; подпис. В случай че пострадалото лице не може или не желае да разкрие адреса си, то може да посочи съдебен адрес. Към молбата се прилага и декларация от молителя за извършеното насилие.

Съдът по искане на молителя служебно изисква за извършителя справка за съдимост, справка за наложени мерки по този закон и удостоверение дали се води на психиатричен отчет.

Преклузивният срок, който законът предвижда, е едномесечен и започва да се тече от момента на извършване акта на насилие. След този срок лицето губи правото си да търси образуване на производство за защита на това основание.

Характерно за това производство е, че молбата се завежда в специален регистър с отделна поредна номерация (индекс) на делата и се разпределя в деня на постъпването. Законът предвижда в деня на постъпване на молбата съдът да насрочи открито съдебно заседание в срок не по-късно от един месец, като заедно с призовката и преписа от молбата с приложенията съобщава на ответника задължението му за представяне на доказателства. В това отношение производството много напомня на бързите производства по Гражданския процесуален кодекс (ГПК). Съдът се произнася с решение в открито заседание. Доказването като съвкупност от процесуални действия на съда и на страните, насочени към разкриване факта на домашно насилие, се осъществява посредством всички доказателствени средства по ГПК, както и следните такива:

- протоколи, доклади и други актове, издадени от дирекциите "Социално подпомагане", от лекари, както и от психолози, консултирали пострадалото лице;
- документи, издадени от юридически лица, извършващи социални услуги и вписани в регистър към Агенцията за социално подпомагане;
- декларация по чл. 9, ал. 3 ЗЗДН.

Важно е да се отбележи, че когато няма други доказателства, съдът издава заповед за защита само на основание приложената декларация по чл. 9, ал. 3 ЗЗДН. Освен това, в случаите на домашно насилие пострадалото лице има право да иска копие от протокола за предупреждение, който се съставя по реда на чл. 56, ал. 3 ЗМВР.

Когато от данните в молбата е видно, че органите на МВР и другите държавни органи разполагат с писмени доказателства за извършено домашно насилие, те незабавно издават заверени преписи от тях при поискване от страна на пострадалото лице, на негов представител или пълномощник, или по искане на съда. За неиздаване на документ или препис от документ, на лицето, което е трябвало да го издаде, съдът налага глоба в размер 100 лв. по реда на ГПК (чл. 14 ЗЗДН).

Специфичното за закона е, че при наличие на телесни увреждания те могат да се удостоверят не само с медицински свидетелства от Съдебна медицина, но и с издаден от личния лекар документ. Съгласно чл. 4, ал. 3 ЗЗДН по искане на пострадалото лице всеки лекар е длъжен да издаде документ, в който писмено да удостовери констатираните от него увреждания или следи от насилие. Законът, за съжаление, не уточнява какви ще са последиците при непълнение на това задължение. Когато няма други доказателства, съдът издава заповед за защита само на основание приложената декларация по чл. 9, ал. 3 ЗЗДН.

Съдът се произнася с решение в открито заседание. При уважаване на молбата съдът издава заповед за защита, с която налага една или повече мерки за защита. Съгласно чл. 20 ЗЗДН заповедта за защита подлежи на незабавно изпълнение, като следва да съдържа предупреждението за последиците от неизпълнението ѝ, а именно: полицейският орган, констатирал нарушението, задържа нарушителя и уведомява незабавно органите на прокуратурата. Решението и заповедта се връчват на страните, а когато е наложена мярка по чл. 5, ал. 1, т. 1, 2 и 3 ЗЗДН - и на районното управление на МВР по настоящия адрес на извършителя и на пострадалото лице (чл. 16, ал. 2 и 3 ЗЗДН).

Решението може да се обжалва пред окръжния съд в 7-дневен срок от връчването му, като обжалването не спира изпълнението на заповедта. Жалбата се подава чрез съда, постановил решението, с препис за другата страна. Районният съд изпраща препис от жалбата с приложенията на другата страна, която в тридневен срок от получаването им може да направи възражения, както и да посочи нови доказателства. След изтичане на този срок жалбата заедно с приложенията и възраженията се изпраща на окръжния съд. Обжалването не спира изпълнението на заповедта.

Окръжният съд разглежда жалбата в 14-дневен срок в открито заседание с призоваване на страните по реда на чл. 12 ЗЗДН и се произнася с решение по същество, с което оставя в сила, отменя или изменя обжалваното решение. Когато изменя заповедта, съдът издава нова заповед. Решението на окръжния съд е окончателно.

Когато молбата съдържа данни за пряка, непосредствена или последваща опасност за живота или здравето на пострадалото лице, районният съд в закрито заседание без призоваване на страните издава заповед за незабавна защита в срок до 24 часа от получаването на молбата. Заповедта се връчва на страните и се изпраща служебно до районното управление на Министерство на вътрешните работи. Съдът насрочва открито съдебно заседание в срок не по-късно от един месец, като заедно с призовката и преписа от молбата с приложенията съобщава на ответника задължението му за представяне на доказателства. В случаите по чл. 8, т. 2 и 4 ЗЗДН се призовава и пострадалото лице. При необходимост призовката се връчва със съдействието на полицейските органи или на кмета.

Когато от данните по делото е видно, че е необходимо да се предприемат мерки по Закона за закрила на детето, съдът уведомява директора на дирекция "Социално подпомагане".

Заповедта за незабавна защита не подлежи на обжалване и има действие до издаването на заповедта за защита или на отказа на съда (чл. 19 ЗЗДН).

При издаване на заповедта съдът възлага държавната такса и разноските по делото на извършителя на домашното насилие.

При отказ за издаване на заповед или при отмяна на заповедта, държавната такса и разноските по делото се заплащат от молителя, освен когато молбата е за защита на лица, които не са навършили 18-годишна възраст, както и на лица, поставени под запрещение, или лица с увреждания (чл. 11 ЗЗДН).

ЗЗДН е валиден за всички лица на територията на страната, както за жертвите на такова насилие, така и за извършителите на насилие. С нова глава трета в ЗЗДН са регламентирани и мерки за осигуряване на защита въз основа на Регламент (ЕС) 606/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела (Обн., ДВ, бр. 50 от 3 юли 2015 г.). Целта на промените, които се предлагат в ЗЗДН, е да се гарантира защита на жертвите на домашно насилие, дори когато се преместват, пътуват или работят в Европейския съюз и да се осигурят процесуални гаранции за засегнатите лица.

Съгласно чл. 23 ЗЗДН лице, което се ползва от мярка за осигуряване на защита, постановена в държава - членка на Европейския съюз, може да поиска издаване на заповед за защита на територията на страната от Софийския градски съд.

Съдът разглежда молбата в закрито заседание. Той се произнася в двуседмичен срок само въз основа на заверено копие от мярката за осигуряване на защита и удостоверението, издадено съгласно чл. 5 от Регламент (ЕС) № 606/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. относно взаимното признаване

на мерки за осигуряване на защита по граждански дела (ОВ, L 181/4 от 29 септември 2013 г.), като документите се придружават с превод на български език.

Съдът проверява и дали мярката може да бъде изпълнена със способите на българския закон. Когато това е невъзможно, той постановява заместваща мярка на защита съобразно българското законодателство. Съдът уведомява лицето, създаващо заплахата, за заместването на мярката за осигуряване на защита. Заместващата мярка за осигуряване на защита подлежи на въззивно обжалване от лицето, ползващо се от защита, или от лицето, създаващо заплахата, пред Софийския апелативен съд.

Отказът за признаване или отказът за изпълнение на мярка за осигуряване на защита, като процесуална възможност, се постановява от Софийския градски съд по искане на лицето, създаващо заплахата.

Първоинстанционният съд, разгледал делото, издава по писмена молба на лицето, което се ползва от защита, удостоверение по чл. 5 от Регламент (ЕС) № 606/2013, което съдържа следните данни: наименование и адрес/данни за контакт на издаващия орган; регистрационен номер на досието; дата на издаване на удостоверението; данни относно лицето, което се ползва от защита: име, дата и място на раждане, ако са известни, и адрес за целите на уведомяването, както и ясно предупреждение, че този адрес може да бъде съобщен на лицето, създаващо заплахата; данни относно лицето, което създава заплахата: име, дата и място на раждане, ако са известни, и адрес за целите на уведомяването; цялата информация, необходима за изпълнение на мярката за осигуряване на защита, в т.ч., когато е приложимо, вида на мярката и наложеното с нея задължение на лицето, създаващо заплахата, като се уточни функцията на мястото и/или ограничената зона, до която на това лице се забранява съответно да се приближава или да влиза в нея; срок на мярката за осигуряване на защита и др. обстоятелства съгласно Регламент (ЕС) № 606/2013. Съдът уведомява лицето, създаващо заплахата, за издаването на удостоверението и за последиците от издаването му. Актът за поправяне или оттегляне на удостоверението подлежи на обжалване пред съответния окръжен съд в двуседмичен срок, който тече от момента на уведомлението, че е издаден акт за поправяне или оттегляне на удостоверението.

С оглед разгледаната процедура за защита на жертвите на домашно насилие, уредена в ЗЗДН, се налага **положителният извод**, че основните принципи, върху които е изграден законът, са: бързина и дори спешност на защитата; бързо отделяне на насилника от жертвите; специална защита на пострадалите; достъпност на съдебното производство; многообразие от мерки за закрила; съчетаване на съдебна защита по реда на съдебното администриране с административни мерки и мерки за социална закрила и рехабилитация; сътрудничество между държавните органи и неправителствения сектор. Бързината дава възможност мерките за защита да се определят по реда на съдебното администриране. Мерките за съдебна закрила са съобразени с всеки конкретен случай. Възможността за неотложна защита е реална гаранция за предпазване на жертвите. Нов и съществен момент е включването на неформалните съжителства, които не са регулирани от Семейния кодекс.

Съдебното производство по ЗЗДН няма елементи от наказателния процес, тъй като не всички прояви на домашно насилие са престъпления по смисъла на Наказателния кодекс. Няма пречка жертвата на насилие да получи защита както по ЗЗДН, така и да бъде потърсена наказателна отговорност от извършителя при осъществен състав на престъпление. Производството по ЗЗДН има специфична цел – да предостави защита в случай на домашното насилие, в т.ч. предотвратяване на престъпления, свързани с него, чрез мерки за защита с изключителна бързина и ефективност.

Производството по ЗЗДН се развива с всички елементи на гражданския процес в частта му на исков процес, а именно: касае накърнени граждански права; не възниква служебно, а чрез искане за защита; то е спорно и двустранно; развива се върху принципите за състезателност и диспозитивно начало – защитата на лицето зависи от неговата воля. В тази връзка се налага изводът, че производството по ЗЗДН е особено исково гражданско съдопроизводство. Своевременната намеса и съдействие, предвидена в закона, е гаранция за успеха и позитивния ефект от него. Както беше споменато по-горе в изложението, отговорността по ЗЗДН не изключва гражданската, административнонаказателната и наказателната отговорност на извършителя. За съжаление мерките за защита, предвидени в този закон, могат да бъдат поискани само в случаите на домашно насилие, но не и за останалите видове насилие, основано на полов признак.

Положително нормативно решение е, че заповедта за защита подлежи на незабавно изпълнение, независимо дали се обжалва съдебния акт, с който е постановена, което е гаранция за бърза и ефективна защита. Освен това, с разпоредбата на чл. 13, ал. 3 от ЗЗДН значително е облекчено и съдебното доказване на акта на домашно насилие, тъй като може да бъде издадена заповед за защита дори при липсата на свидетели-очевидци, само на основание подадената декларация от молителя по чл. 9, ал. 3 от закона.

Практически проблеми се откриват във връзка с осигуряването на реална и устойчива защита на жертвите на домашно насилие по ЗЗДН, съобразно с вида и срока на постановената конкретна мярка за защита, тъй като е необходимо изграждането на ефективен механизъм за контрол от полицейските органи на изпълнението на съдебните решения и заповеди по този закон. Така, например, съгласно чл.21, ал. 1 ЗЗДН полицейските органи следят за изпълнението на заповедта, когато с нея е наложена мярка по чл. 5, ал.1, т.1, 2 и 3. Липсва законова уредба относно процедурния механизъм за контрол от полицейските органи на изпълнението на заповедта за защита, както и текст дали е в рамките на тяхната компетентност да следят относно изпълнението на мярката по чл.5, ал.1, т.5 (задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми). В чл.21, ал. 3 ЗЗДН е предвидено, че при неизпълнение на заповедта на съда, полицейският орган, констатира нарушението, задържа нарушителя и уведомява незабавно органите на прокуратурата. Тук възникват нерегламентирани въпроси относно начина, мястото и продължителността на задържането на нарушителя.

Друг практически проблем е, че делата се насрочват около един месец след датата на подаването на молбата, което поставя ищците в сложна ситуация. Обикновено жертвите на домашно насилие, решили да потърсят съдебна защита от посегателството в домашни условия, живеят в общо жилище с извършителя на агресията. Това ги излага на риск от последващо насилие и на натиск от страна на насилника да се оттегли молбата, поради което се създава реална възможност жертвите да се отказват от завеждане на дело по ЗЗДН. Също така, липсата на действителна защита, докато трае съдебния процес, поставя проблем относно ефективното прилагане на ЗЗДН и въздействието на същия върху обществото и съдебната практика. По отношение на извършителите на домашно насилие следва да бъдат налагани забрани и ограничителни мерки, които да възпрепятстват укриването им в страната и чужбина.

Поради това, че домашното насилие в българското законодателство не е инкриминирано, за търсене на наказателна и гражданска отговорност от извършителя на домашно насилие, пострадалото лице се налага да води други съдебни дела, което на практика в някои случаи обезсмисля завеждането на дело по ЗЗДН, като защитата

по закона е оптимално ефективна в хипотезата, когато е налице пряка и непосредствена опасност за живота или здравето на пострадалия, както и в хипотезата на чл.18,ал.1, когато се издава заповед за незабавна защита.

Друг актуален проблем в така действащия закон е, че разпоредбата на чл.2 ЗЗДН не дава ясна дефиниция какво точно съдържат понятията „психическо насилие“, „емоционално насилие“ и „икономическо насилие“, които попадат в обхвата на ЗЗДН. Липсата на дефиниция, неразбирането и неуточняването на тези понятия е предпоставка за отказ от правосъдие по тези дела.

Като цялостен резултат, след преценка на преимуществата и недостатъците на правната регламентация, с приемането на специалния ЗЗДН се преодоля съществена празнота в българското законодателство и същевременно се затвърди тенденцията за хармонизиране с европейското такова в областта на превенцията и защитата срещу домашното насилие.

2. Взаимодействие между органите на държавна власт, общините и неправителствените организации при осъществяване на превенцията и защитата от домашно насилие

Съгласно чл. 6 ЗЗДН държавата създава условия за изпълнението на програми за превенция и защита от домашно насилие и програми, осигуряващи помощ на пострадалите лица. Предвидено е, че органите на изпълнителната власт извършват подбор и обучение на лицата, натоварени със защитата по този закон. Регламентирано е, също така, и взаимодействието между органите на изпълнителната власт и/или юридическите лица, регистрирани по реда на чл. 18, ал. 2 и 3 от Закона за социално подпомагане и по реда на чл. 45 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел, които следва да работят за защита на лицата, пострадали от домашно насилие. Законодателят има предвид юридическите лица с нестопанска цел, определени за осъществяване на общественополезна дейност и задължително вписани в публичния централен регистър на тези организации, воден от Министерство на правосъдието, както и в регистъра на лицата, които могат да предоставят социални услуги, воден от Агенцията за социално подпомагане към министъра на труда и социалната политика, и следва да притежават лиценз за предоставяне на социални услуги за деца до 18 години, издаден от Агенцията за социално подпомагане .

Посочените юридически лица разработват, организират изпълнението и изпълняват програми за възстановяване на пострадалите от домашно насилие лица и специализирани програми, предназначени за извършители на домашно насилие.

С Постановление № 113 на Министерския съвет от 2010 г. (обн. ДВ, бр. 45/2010 г.) е приет понастоящем действащия Правилник за прилагане на Закона за защита от домашно насилие (ППЗЗДН), който влиза в законна сила от 15.06.2010 г.

Целта на ППЗЗДН е да уреди изпълнението на мерките за защита от домашното насилие, взаимодействието на органите на държавната власт и юридическите лица, които работят за защита от домашно насилие, както и финансирането на проекти на юридически лица с нестопанска цел за разработване и изпълнение на програмите за превенция и защита от домашно насилие, програми за предоставяне на помощ на лица, пострадали от домашно насилие, специализирани програми за извършители на домашно насилие, както и за обучение на лицата, които извършват защитата по ЗЗДН.

В раздел I на глава втора ППЗЗДН е регламентирано взаимодействието при защитата от домашно насилие между органите на изпълнителната власт, съдилищата,

общините и юридическите лица, които работят в тази област. То се осъществява в два аспекта:

- обмен на информация за случаите на молби за защита от домашно насилие, за изпълнение на мерки за защита и за създадени програми за превенция и защита от домашно насилие;
- извършване на съвместни действия при защита от домашно насилие.

За осъществяване на посоченото взаимодействие се създава и поддържа информация, която се публикува на интернет страницата на съответните администрации и на юридическите лица, получили финансиране за разработване и изпълнение на посочените по-горе програми. Ангажираните с поддържането на тази информация институции са: Министерството на правосъдието - за посочените в чл. 6, ал. 7 ЗЗДН програми, финансирани с целеви средства от държавния бюджет; Министерството на вътрешните работи - за изпълнението на следните наложени по ЗЗДН мерки за защита: задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие; отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище за срока, определен от съда; забрана на извършителя да приближава пострадалото лице, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отдих на пострадалото лице; дирекция "Социално подпомагане" - за изпълнението на следните наложени мерки по закона: временно определяне местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието; насочване на пострадалите лица към програми за възстановяване; юридическите лица, получили финансиране - за изпълнението на наложените мерки за задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми.

По отношение на изпълнението на мерките за защита от домашно насилие в чл. 6 ППЗЗД е посочено, че полицейските органи следят за изпълнението на заповедта за защита, когато с нея е наложена мярка по чл. 5, ал. 1, т. 1, 2 и 3 от ЗЗДН, а именно: задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие; отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище за срока, определен от съда; забрана на извършителя да приближава пострадалото лице, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отдих на пострадалото лице при условия и срок, определени от съда. В случай на неизпълнение на някоя от цитраните мерки за защита, наложени от съда, пострадалото лице или лицето, установило нарушението, подава сигнал до съответното районно управление на Министерството на вътрешните работи. Полицейските органи извършват проверка на подадения сигнал, като в случаите на неизпълнение на наложената мярка предприемат действия съгласно Наказателно-процесуалния кодекс. Следва да се отбележи, че когато нарушението не съставлява престъпление, полицейските органи съставят протокол за предупреждение по реда на чл. 65 от Закона за Министерството на вътрешните работи. С протокола лицето се предупреждава за отговорността, която се предвижда при извършване на съответното престъпление или нарушение на обществения ред. Протоколът за предупреждение се съставя в присъствието на лицето и на един свидетел, като след запознаване със съдържанието му се подписва от полицейския орган, лицето и свидетеля. Отказът на лицето да го подпише се удостоверява с подписа на свидетеля. Специфичното при случаите на домашно насилие е, че при поискване копие от протокола за предупреждение се предоставя на пострадалото лице. Когато извършителят откаже доброволно да изпълни наложената мярка по чл. 5, ал. 1, т. 2 ЗЗДН - отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище за срока, определен от съда - пострадалото лице има право да подаде молба до районното управление на Министерството на вътрешните работи по местонахождението на жилището за оказване на съдействие. Началникът на

районното управление на Министерството на вътрешните работи определя незабавно полицейските служители, които да окажат съдействие на пострадалото лице. Тези полицейски служители, в присъствието на един свидетел, поканват извършителя да освободи доброволно съвместно обитаваното жилище, да предаде ключовете, свързани с ползването на жилището, и да вземе личните си вещи, включващи: лични документи; вещи за обикновена употреба; машини, инструменти, пособия и книги, необходими лично на извършителя, упражняващ свободна професия, а на занаятчия - за упражняване на неговото занятие. При отказ да освободи жилището и да предаде ключовете извършителят се отстранява принудително от жилището, а пострадалото лице се поканва да смени заключващите устройства. Изземването на ключовете, когато извършителят откаже да ги предаде доброволно, се извършва само при постановено съответно съдебно решение. За всички извършени полицейски действия се съставя протокол в присъствието на извършителя, пострадалото лице и на един свидетел, като след запознаване със съдържанието му се подписва от полицейския орган, извършителя, пострадалото лице и свидетеля. Отказът на извършителя да го подпише се удостоверява с подписа на свидетеля. Копие от протокола се предоставя на пострадалото лице при поискване.

Съгласно чл. 9 ППЗЗДН дирекция "Социално подпомагане" (ДСП) следи за изпълнението на заповедта за защита, когато с нея са наложени мерки по чл. 5, ал. 1, т. 4 и 6 от закона - временно определяне на местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието; насочване на пострадалите лица към програми за възстановяване, както и когато мярката е в защита на непълнолетни, поставени под запрещение и на лица с увреждания. Това свое нормативноустановено задължение ДСП реализира, като:

- създава и поддържа информация за лицата, на които са наложени горепосочените мерките по закона;
- извършва периодични проверки за изпълнението на наложените мерки и на всеки сигнал за неизпълнение на мерките;
- уведомява настойниците и попечителите в случаите, когато в програмите са включени непълнолетни, поставени под запрещение или лица с увреждания;
- изисква периодична информация от юридическото лице, което изпълнява програмата за възстановяване на пострадалите лица.

С разпоредбата на чл. 10, ал. 1 ППЗЗДН за изпълнението на мярката по чл. 5, ал. 1, т. 5 от закона - задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми, същият е длъжен да посещава специализирана програма за лица, извършили домашно насилие, в мястото, посочено в заповедта на съда, като при неизпълнение на наложената мярка, юридическото лице, което изпълнява програмата, незабавно уведомява прокуратурата.

2.1. Сътрудничество между органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на труда и социалната политика

На основание разпоредбата на чл. 5 ППЗЗДН редът за осъществяване на взаимодействието между органите на Министерството на вътрешните работи (МВР) и на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) при защита от домашно насилие се определя с инструкция на министъра на вътрешните работи и на министъра на труда и социалната политика, като подзаконов нормативен акт, уреждащ по-детайлно процедурата по прилагането на тази част от ППЗЗДН, а именно: Инструкция № Из - 2673 от 10 ноември 2010 г. за осъществяване на

взаимодействието между органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на труда и социалната политика при защита от домашно насилие (обн. ДВ, бр. 94/2010 г.), наричана по-нататък „Инструкцията“. Важно е да се отбележи, че при осъществяване на взаимодействието си органите на МВР и МТСП се ръководят от своите правомощия по закон и от принципите за зачитане на най-добрия интерес на пострадалото лице и взаимна информираност, като взаимодействието по реда на тази инструкция не изключва съвместните действия на цитираните органи, регулирани от други законови и подзаконови нормативни актове и споразумения, при защита от домашно насилие.

Взаимодействието се осъществява в две направления:

- обмен на информация относно постъпилите молби за защита от домашно насилие, изпълнение на наложените мерки за защита и създадените програми за превенция и защита от домашно насилие;
- извършване на съвместни действия при защита от домашно насилие.

Конкретните органи от структурите на двете институции, участващи в процеса на взаимодействие са държавните служители от главни дирекции на МВР; областни дирекции на МВР (ОДМВР) и Столичната дирекция на вътрешните работи (СДВР); районни управления "Полиция" (РУП); а от страна на МТСП са служители от: Агенцията за социално подпомагане (АСП); регионални дирекции за социално подпомагане (РДСП); дирекции "Социално подпомагане" (ДСП).

При поискване органите на МВР и структурите на АСП си предоставят взаимно информация за изпълнението на наложените мерки чрез горепосочените си структури, както следва:

- органите на МВР предоставят информация за мерките по чл. 5, ал. 1, т. 1, 2 и 3 от Закона за защита от домашно насилие (ЗЗДН);
- структурите на АСП предоставят информация за мерките по чл. 5, ал. 1, т. 4 и 6 ЗЗДН.

Информацията може да бъде поискана и предоставена от и на съответната структура на МВР и АСП по: местоизвършването на акта на домашно насилие или опита към насилие; постоянния или настоящия адрес на извършителя; постоянния или настоящия адрес на пострадалото лице, като за обмена на информацията се определят координатори. Съгласно чл. 7 от Инструкцията в началото на всяко шестмесечие РДСП предоставя на ОДМВР/СДВР информация за регистрираните доставчици на социални услуги, подходящи за лица, пострадали от домашно насилие, и развиващи дейност в района на териториалната им компетентност.

Освен задължителна информация, предоставяна от РДСП, когато в съответния район бъде регистриран нов доставчик на социални услуги, подходящи за лица, пострадали от домашно насилие, РДСП предоставя в едномесечен срок на ОДМВР/СДВР информация за тях.

По отношение на съвместни действия на служителите от МВР и МТСП в Инструкцията са установени взаимни задължения на тези органи. Директорът на ДСП е задължен незабавно да уведомява органите на МВР по местоизвършване на всеки акт на домашно насилие или нарушение, свързано с неизпълнение на заповед за защита от домашно насилие, вследствие на което органите на МВР предприемат необходимите действия съгласно Наказателно-процесуалния кодекс, в зависимост от характера на обществена опасност на извършеното деяние, при:

- нарушение, свързано с неизпълнение на заповед за защита от домашно насилие;
- престъпление от общ характер.

От своя страна, органите на МВР имат задължението незабавно да уведомят директора на ДСП, когато в структурите на МВР бъде получен сигнал (включително по телефон и факс) за домашно насилие над:

- малолетно лице;
- непълнолетно лице;
- лице, поставено под запрещение;
- лице с увреждания.

Инструкцията установява специален ред, когато в случаите на домашно насилие участва дете (чл. 10), съгласно който органите на МВР и АСП осъществяват взаимодействието си при постъпили сигнали непрекъснато и извън установеното работно време, като в случаите, когато е необходимо да бъдат предприети съвместни действия извън определеното работно време, в почивни и в празнични дни, органите на АСП осигуряват участието на социален работник към ДСП. След предварителна проверка на сигнала социалният работник, на когото е възложен случаят, набелязва необходимите мерки в рамките на 24 часа. При необходимост работата по сигнала се планира съвместно с полицейски служител от РУП по местоизвършване на акта на домашно насилие.

В случаите, при които полученият сигнал се отнася до дете, извършило и/или пострадало от акт на домашно насилие, в планираните действия от страна на МВР задължително участва и инспектор от Детска педагогическа стая. В този случай органите на МВР уведомяват ДСП по настоящия адрес на детето, където във всеки един отдел "Закрила на детето" (ОЗД) има определен отговорен социален работник, който извършва проверката на сигнала до 24 часа от постъпването му.

В случаите, когато бъде издадено направление за ползване на социални услуги на лице, пострадало от домашно насилие, или заповед за настаняване по реда на Закона за закрила на детето в кризисен център или звено "Майка и бебе", директорът на ДСП уведомява РУП по:

- местонахождение на кризисния център или звеното "Майка и бебе";
- постоянния или настоящия адрес на пострадалото лице.

Също така е предвидено задължение на директорът на ДСП при получаване на информация от доставчик на социална услуга за настанени лица, пострадали от домашно насилие, да уведомява РУП по: местонахождение на кризисния център или звеното "Майка и бебе" и постоянния или настоящия адрес на пострадалото лице. Уведомяването следва да бъде извършено незабавно, когато:

- има данни за непосредствена опасност за живота на настанените лица;
- лицето, пострадало от домашно насилие, с бременна жена или майка на дете, ненавършило 3 години, и е в риск да изостави детето си.

От изложеното дотук е видно съществуването на една добра правна регламентация на основните задължения при осъществяване взаимодействието между ангажираните със защитата от домашно насилие институции, при която е установено, както съдържанието и обхвата на информацията, подлежаща на междуинституционален обмен, така и бързите реакции и експедитивността на предприеманите от задължените органи действия за оказване на защита на жертвите на домашно насилие. Възприетият подход кореспондира с целите и принципите, заложили в ЗЗДН и правилника за неговото прилагане. Подчергана е важноста на предоставяната защита при случаи на домашно насилие, в които участват деца, като са разписани специални правила с акцент върху незабавното реагиране, непрекъснатост на защитата и осигуряването на експерт в работата с деца.

Освен положителните констатации, в практиката и докладите на ангажираните

институции са идентифицирани и проблемни области в дейността на полицейските служители, които показват наличието на съществени пропуски и проблеми във взаимодействието в хода на работата по случаи на домашно насилие. Така например, по отношение предприемането на спешни действия при сигнал за пострадало дете се посочват редица затруднения, като най-съществените са свързани със субективно или бюрократично отношение на служителите; неприпознаване на ЗЗДН като основен инструмент за защита на пострадалите; нарушено взаимодействие с доставчиците на социални услуги и недостиг на човешки и материални ресурси. Особено рискови са инцидентите на домашно насилие през почивни и празнични дни, както и случващите се през късните часове на денонощието. Подобни случаи не са изключение, а е типично за характера и динамиката на домашното насилие. Единствената институция, която може да противодейства в подобни ситуации е полицията. Полицейските служители, обаче нямат отношение към оказването на подкрепа и закрила на пострадало от домашно насилие пълнолетно лице, а задържането на извършителя се практикува само при изключителни случаи и като цяло не е практика за т.нар. „битово насилие“, колкото и несъстоятелно да е това определение. В някои случаи, служителите на реда отказват съдействие на жертвата при подаден сигнал, както и съставянето на документи, удостоверяващи факта домашно насилие. Това се случва приоритетно в по-малките населени места, където хората се познават и в много от случаите са близки или роднини. Случва се полицейски служители да откажат незабавно съдействие на пострадалото лице при издадена заповед за незабавна защита по ЗЗДН, като често се изчаква получаването на оригинала на заповедта за незабавна защита в РУП, както и получаването на скземпляр от въпросната заповед от извършителя.⁴

2.2. Годишни национални програми за превенция и защита от домашното насилие като междуинституционален механизъм за взаимодействие

Съгласно чл. 6, ал. 5 ЗЗДН всяка година до 31 март Министерският съвет приема Национална програма за превенция и защита от домашно насилие.

Средствата за финансиране изпълнението на задълженията по Националната програма се определят ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година по бюджетите на съответните министерства, определени в програмата. Ежегодните програми се разработват от министъра на вътрешните работи съвместно с министъра на правосъдието, министъра на труда и социалната политика и министъра на финансите, и се приемат от Министерския съвет. Юридическите лица, които работят за защита от домашно насилие, също участват в разработването на националните програма за превенция и защита от домашно насилие и предоставят информация за реализирани и планирани от тях дейности за превенция и защита от домашно насилие.

Всяка годишна Национална програма за превенция и защита от домашно насилие следва да съдържа:

- целите по приоритетни области на превенцията и защитата от домашно насилие;
- дейностите за превенция и защита от домашно насилие;

⁴Сдружение „Алианс за защита от домашното насилие“, Обобщен доклад „Проблемни области във взаимодействието между институции и доставчици на социални услуги в процеса на работа по случаи на домашно насилие“, София, 2012 г.

- отговорните органи и партньорите за изпълнение на целите на програмата;
- финансовото осигуряване на дейностите, определени в програмата;
- очакваните резултати от изпълнението на програмата.

Министърът на правосъдието съгласувано с министъра на вътрешните работи и министъра на труда и социалната политика ежегодно определя приоритетни дейности за финансиране, съобразени с приоритетите в политиките за съответната година в областта на борбата с домашното насилие, защитата и подкрепата на пострадалите лица (чл. 3а ППЗЗДН).

Националната програма за превенция и защита от домашно насилие за 2015 г. е приета с Решение на Министерския съвет № 288 от 30.04.2015 г. и е структурирана в 6 програмни направления (раздели), съдържащи съответни цели и очаквани резултати от тяхното изпълнение, както следва:

- Раздел I „Институционални и организационни мерки“, чията цел е изграждането на институционални механизми за координиране и мониторинг на дейностите по превенция и защита от домашното насилие, а очакваният резултат от изпълнението на целта е стандартизиран подход в изпълнението на дейности по превенция и защита от домашно насилие;

- Раздел II „Превенция“ с цел повишаване информираността и чувствителността на обществото по проблемите на домашното насилие с очакван резултат – разпознаваемост на проблема и обществената му нетърпимост;

- Раздел III „Обучение и квалификация“, който цели повишаване капацитета на професионалисти и представители на институциите, отговорни за прилагане на мерките по превенция и защита от домашното насилие, като се очаква ефективност и висок стандарт при реализирането на дейностите по превенция и защита;

- Раздел IV „Защита, възстановяване и реинтеграция на пострадалите от домашно насилие/работа с извършители“ с цел: осигуряване на качествена защита на пострадалите лица и услуги за пострадалите и извършителите на домашно насилие, като се очаква предотвратяване на рецидивите на домашно насилие и предоставяне на качествени услуги за пострадалите;

- Раздел V „Законодателни мерки“, с които се цели усъвършенстване на законодателството в областта на защита от домашно насилие и социалната подкрепа на пострадалите и синхронизирането му с европейски законодателни практики. Очакват се промени в законови и подзаконови нормативни актове в посока - своевременна и адекватна защита и помощ на пострадалите от домашно насилие;

- Раздел VI „Контрол и оценка“ с цел: изработване на механизми за мониторинг и оценка на резултатите от прилаганата политика по превенция и защита от домашно насилие, и очакван резултат - изготвяне на препоръки за усъвършенстване на политиките по превенция и защита от домашно насилие.

Съобразно с гореописаните цели, в програмата са определени предвидените дейности за изпълнението им, очакваните резултати и сроковете за тяхното реализиране, финансовото им осигуряване, както и отговорните органи и техните партньори с оглед изпълнението им.

Предвидените са следните дейности, имащи важно значение от гледна точка на предмета на настоящия анализ, тъй като са свързани с подобряване на правната рамка в областта на превенцията и защитата от домашното насилие:

По раздел I „Институционални и организационни мерки“ е предвидено подписването на Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие, чиято цел е да направи по-ефективно взаимодействието на институциите в подкрепа на пострадалите. Отговорен орган е Министерство на правосъдието, като му партнират седем органи на изпълнителната власт, имащи функции в областта на превенцията и защитата от домашно насилие. Следва да се отбележи, че изготвянето на такъв документ е било предвидено и в Националната програма за превенция и защита от домашното насилие за 2014 г., като работата по неговия проект не е приключила с подписването му. Функционирането на такъв механизъм би било особено полезно за междуинституционалното сътрудничество, като инструмент за неговото управление, както и за управлението на взаимодействието на институциите със заинтересованите неправителствени организации.

Предвижда се и сформиране на работна група за промяна на действащите Методически указания за действията на полицейските органи по ЗЗДН с цел унифициране на подхода и на методите на работа на полицейските служители по прилагането на ППЗЗДН;

По раздел II „Превенция“ са разписани дейности по разпространение на инициативи, добри практики и информация относно доставчици на социални услуги чрез електронните страници на ангажираните институции; поддържане и популяризиране на Национална телефонна линия за деца - 116 111; провеждане на информационни кампании, повишаващи обществената чувствителност и др. под.;

По раздел III „Обучение и квалификация“ се предвиждат обучения (дистанционни, семинари и др.) на служители от ангажираните институции: магистрати, служители на местните органи, социални работници, специалисти от неправителствените организации, полицейски служител и медицински специалисти. Заложено е изготвянето на два наръчника - обучителен за социални работници и за обучители по превенция и защита от домашно насилие;

Важна дейност в рамките на раздел IV „Защита, възстановяване и реинтеграция на пострадали от домашно насилие/работа с извършители“ е обявяването на конкурс за 2015 г. за финансиране със целеви средства от държавния бюджет на проекти на неправителствени организации за разработване и изпълнение на програмите и обученията по чл. 6, ал. 7 от ЗЗДН с отговорен орган – Министерство на правосъдието. Предвидено е и поддържането на национална телефонна линия за пострадали от домашно насилие, осъществяваща денонощно консултиране и насочване на жертви на домашно насилие, също финансирана с целеви средства от държавния бюджет. Заложено е поддържане и управление на Кризисни центрове, звено „Майка и бебе“, Център за обществена подкрепа, Център за работа с деца на улицата, Център за настаняване от семеен тип, Приемна грижа, като социални услуги за подкрепа на жертви на домашно насилие, с отговорни органи - общините, и със следното финансиране: като делегирани от държавата дейности, от държавния бюджет по Програма „Закрила на децата чрез преход от институционални грижи към алтернативни грижи в семейна среда“ и проектни средства.

В раздел V „Законодателни мерки“ са предвидени следните дейности с отговорни органи – Министерство на правосъдието и Министерство на вътрешните работи: анализ на съответствието на българското законодателство с оглед на необходимостта от подписване и ратифициране на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие; разработване на предложение за промени в ЗЗДН и ППЗЗДН, с цел устойчивост на планиране и финансиране на дейностите от Националната програма за превенция и защита от домашно насилие; осигуряване на механизъм за преглед и промяна на

законодателството в тази област на годишна база в зависимост от нуждите за защита и динамиката на явлението.

По раздел VI „Контрол и оценка“ отговорните органи за изпълнението на предвидените дейности са Министерство на вътрешните работи и неправителствените организации, а те са: събиране на информация, отчет и анализ за изпълнение на дейности по Националната програма за превенция и защита от домашно насилие; Изготвяне и разпространение на независими мониторингови доклади от неправителствените организации на годишна база.

Изводът, който се налага в резултат от гореизложеното, е че програмните документи играят ролята на междуинституционални механизми за изпълнение на законовите предписания, в изработването на които вземат участие, както органите на изпълнителната власт и органите на местната общинска власт, така и неправителствените организации. Съвместното участие на ангажираните в превенцията и борбата с домашното насилие представители на публичния и на частния сектор гарантира създаването на практически работещ междуинституционален механизъм за тяхното ефективно взаимодействие.

Изразено е становище от страна на неправителствения сектор, че проблем в приложението на тези документи се явява обстоятелството, че те обикновено не са скрепени със съответните конкретни ангажименти на държавните органи и с отделен бюджет за изпълнението им.⁵

2.3. Правен механизъм за финансиране със средства от държавния бюджет на проекти на неправителствени организации, работещи в областта на превенцията и защитата от домашното насилие

Както беше споменато по-горе в настоящия анализ, разпоредбата на чл. 6 ЗЗДН регламентира, че държавата създава условия за изпълнението на програми за превенция и защита от домашно насилие и програми, осигуряващи помощ на пострадалите лица. Съгласно ал. 4 на чл. 6 ЗЗДН горепосочените юридически лица, регистрирани по реда на чл. 18, ал. 2 и 3 от Закона за социално подпомагане и на чл. 45 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел, разработват, организират изпълнението и изпълняват програмите по чл. 5, ал. 1, т. 5 и 6, а именно: специализирани програми, които извършителите на насилието се задължават да посещават; и програми за възстановяване, към които се насочват пострадалите от домашно насилие.

Съгласно разпоредбата на чл. 6, ал. 7 ЗЗДН, ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година по бюджета на Министерството на правосъдието се определят средства за финансиране на проекти на посочените юридически лица с нестопанска цел, при условие, че те осъществяват дейности по този закон, за разработване и изпълнение на:

- програми за превенция и защита от домашно насилие, които се отнасят до: подготовка и одобряване на програми в учебни заведения; програми за работа с органите на съдебната власт и с органите на Министерството на вътрешните работи; мониторинг на прилагането на закона; провеждане на семинари и конференции; издания и публикации;

⁵Тешева, Г. и Николова, А., *Мониторингов доклад за 2014 г. за сексуално и основано на пола насилие в контекста на международната закрила в РБ, София, януари 2015 г.*

- програми за предоставяне на помощ на лица, пострадали от домашно насилие, които включват: социално, психологическо и правно консултиране и помощ от специалисти; насочване към други необходими специалисти и интердисциплинарни консултации, както и към кризисни центрове за лица, пострадали от домашно насилие;

- обучение на лицата, които извършват защитата по закона;
- специализирани програми, посещавани от лица, които са извършили домашно насилие, включващи социални и психологически консултации.

Средствата за финансиране на посочените програми се предвиждат ежегодно по бюджета на Министерството на правосъдието, като при определяне на средствата за съответната година се гарантират разходите по сключените вече договори от предходни периоди.

Условията и редът за финансиране на програмите и обучението по чл. 6, ал. 7 ЗЗДН са подробно уредени в глава трета на ППЗЗДН, където е посочено че с проекти за финансиране на програмите и обучението по чл. 6, ал. 7 ЗЗДН могат да кандидатстват юридически лица, регистрирани по реда на чл. 18, ал. 2 и 3 от Закона за социално подпомагане и по реда на чл. 45 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел, които могат да участват самостоятелно или в партньорска организация като създадените за целта партньорства не е необходимо да бъдат регистрирани.

Ежегодно (до 31 март) министърът на правосъдието (или упълномощено от него длъжностно лице) със заповед обявява конкурс за финансиране на проекти по програмите и обучението по чл. 6, ал. 7 ЗЗДН. В заповедта се определят началната и крайната дата за подаване на формуляра, както и мястото за подаването му. Обявлението за конкурса се публикува на интернет страницата на Министерството на правосъдието.

За участие в конкурса кандидатите подават в Министерството на правосъдието формуляр за кандидатстване, който съдържа:

- основна информация за кандидата, която включва: описание на кандидатстващата организация; идентификационни данни за кандидатстващата организация; предишен опит в дейността и информация за сътрудничество на кандидата с институции, пряко ангажирани с превенция на домашното насилие и защита на пострадалите лица; описание на партниращи организации (ако има такива);

- информация за предложения проект, която включва: описание на инициативата; обосновка на проекта; стратегия за устойчивост на резултатите от проекта; институции, с които се осъществява сътрудничество при изпълнението на проекта; план за мониторинг и оценка на изпълнението;

- информация за целевите групи, която включва: описание на целевата група; описание на непреките бенефициенти от проекта; информация за целите на проекта, която включва: описание на целите - краткосрочни и дългосрочни; очаквани резултати; основни дейности и начин на изпълнение; период на изпълнение и график на дейностите; индикатори за оценка на резултатите;

- планиран бюджет, който покрива всички разходи за изпълнението на проекта, включително собствените средства, ако такива са предвидени.

Към формулярът се прилагат следните документи, удостоверяващи наличие или липса на релевантни за кандидатстващите организации обстоятелства: удостоверение за актуално състояние, издадено от съда по регистрация; заверено от кандидата копие от картата за идентификация по Закона за регистър БУЛСТАТ; декларация за липсата на неизпълнени задължения - осигурителни вноски и данъци;

счетоводен баланс и финансов отчет за последната година, заверени съгласно Закона за счетоводството; декларация, че кандидатът не получава и не кандидатства за финансиране от други източници за пълно изпълнение на дейностите, заложи в проектното предложение.

Не се допускат до участие в конкурса кандидати: обявени в несъстоятелност или в процедура по ликвидация; представляващите лица на които са привлечени като обвиняеми, или са подсъдими за умишлено престъпление от общ характер; предложили проекти, които следва да бъдат финансирани на друго основание със средства от държавния бюджет или от бюджетите на общините; които имат едностранно прекратени договори от предходно финансиране поради нестичното им изпълнение от тяхна страна.

Критериите за оценяване на проектните предложения са посочени в чл. 16, ал. 1 ППЗЗДН, както следва:

- съответствие на проекта с предварително обявените условия;
- работен капацитет и квалификация на кадрите;
- финансова стабилност и ефективност на разходите;
- въздействие на предлагания проект върху целевите групи;
- устойчивост на резултатите;
- предишен опит в дейността и информация за сътрудничество на кандидата с институции, пряко ангажирани с превенция на домашното насилие и защита на пострадалите лица;
- тригодишен предишен опит при кандидатстване по проекти за предоставяне помощ на пострадали лица и на извършители на домашно насилие.

Максималната допустима продължителност на проектните предложения е до 24 месеца от датата на подписване на договора за финансиране.

Оценяването на постъпилите проектни предложения се извършва от комисия, чийто състав и правила за работа се определят със заповед на министъра на правосъдието. Членовете на комисията декларират, че: нямат материален интерес от участието си в комисията; не са "свързани лица" с кандидат; нямат частен интерес от участието си в комисията по смисъла на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Те са длъжни, също така, да пазят в тайна обстоятелствата, които са узнали във връзка със своята работа в комисията. Една от основните задачи на комисията е да разработи и приеме:

- насоки за кандидатстване на юридическите лица с нестопанска цел, които съдържат и правила за допустимост на разходите;
- точкова система за оценяване на проектите;
- насоки за отчитане на проектите;
- формуляр за кандидатстване.

Посочените документи се утвърждават от министъра на правосъдието (или от упълномощено от него длъжностно лице) и се обявяват ежегодно до 31 март на интернет страницата на Министерството на правосъдието. Насоките за кандидатстване съдържат подробни и конкретни указания към юридическите лица относно изискванията за реда и начина за подаване на необходимите документи, тяхното съдържание, допустимите разходи по проекта, процентния размер на плащанията – авансово (през някои години и междинно) и окончателно, системата на оценяване и др.

В ППЗЗДН е посочено, че комисията провежда заседание за оценяване на проектите в 14-дневен срок от изтичането на срока за подаване на формулярите и/или

срока за отстраняване на констатирани нередностите (който е 7-дневен). Оценяването се основава на нормативноопределените в чл 16 ал. 1 ППЗЗДН критерии за оценяване на проектите, като основно значение се отдава на съответствието на проектните цели с определените приоритетни дейности за финансиране, съгласно чл. 3а ППЗЗДН. С мнозинство от 2/3 от своя състав комисията взема решение за оценка на постъпилите проекти по правилата на изготвената точкова система за оценка. Решението се мотивира и съдържа: проектите, получили одобрение, и проектите, за които се отказва финансиране.

Когато предложеният проект не съответства на критериите по чл. 16 ал. 1 ППЗЗДН се отказва финансиране, като същият кандидат има право да кандидатства отново за същите дейности при следващ конкурс по реда на правилника.

Министърът на правосъдието (или упълномощено от него длъжностно лице) издава заповед за одобрените проекти и за отказите за финансиране в 7-дневен срок от решението на комисията, която подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Кандидатите се уведомяват в 7-дневен срок за издаването на заповедта. В срок до 20 работни дни от получаване на уведомлението одобрените кандидати сключват договор за финансиране с министъра на правосъдието (или упълномощено от него длъжностно лице). В този срок кандидатът представя и удостоверение от Националната агенция по приходите, удостоверяващо липсата на неизпълнени задължения - осигурителни вноски и данъци, в оригинал или нотариално заверено копие. Договорите за финансиране съдържат клаузи, касаещи: точното описание на предмета на договора – параметрите на конкретното проектно предложение; правата и задълженията на страните; финансиране и плащания – авансово и окончателно; финансовото отчитане по договора; срокът за изпълнението му; предвидените санкционни клаузи при отговорност за неизпълнение или неточно изпълнение от изпълнителя; основанията за прекратяване на договора; начина за уреждане на споровете и др.

ППЗЗДН предвижда и процедура за контрол върху изпълнението на финансираните проекти, включваща изпълнението на задължителни изисквания и строги правила при отчитането на реализираните разходи по изпълняваните проекти. Контролът за изпълнението на условията по договора за финансиране се осъществява от министърът на правосъдието (или упълномощено от него длъжностно лице). Така, например, юридическите лица, които изпълняват програмите и обучението по чл. 6, ал. 7 от закона, са длъжни да водят регистър на лицата, включени в програмата или обучението, който трябва да включва следната информация: името, постоянния и настоящия адрес, телефонния номер и семейното положение на лицето; името, постоянния и настоящия адрес и телефонния номер на настойника, попечителя или близък роднина на лицето; вида на програмата и основанието за включване на лицето в нея; името, адреса и телефонния номер на личния лекар на лицето, включено в програмата; дата на приемане и на напускане на програмата и графика на посещенията. Освен посоченото, юридическото лице - страна по договор за финансиране, се задължава да предоставя всяка поискана информация за осъществяването на финансираните дейности. Друго задължително изискване е юридическите лица, получили финансиране, да съхраняват всички оригинални документи, свързани с финансираните дейности за период 3 години от датата на сключване на договора за финансиране.

Основно задължение на юридическото лице - страна по договора, е да изпълнява проекта съгласно параметрите, посочени във формуляра за кандидатстване. Отклонения от проектното предложение се допускат само с изричното съгласие на страните.

За изпълнението на проекта е предвидено изготвянето и своевременното предоставяне на междинен отчет за изпълнението на проекта и окончателен финансов отчет, ведно със заверени копия от всички оригинални първични счетоводни документи за направените разходи по проекта. Окончателният финансов отчет се представя в едномесечен срок от прекратяването на договора. Отчетите, свързани с реализираните разходи и извършените дейности по изпълнението на проектите се разглеждат от комисия, назначена от министъра на правосъдието. Комисията приема или отхвърля отчетите, за което се съставя протокол.

Членовете на комисията, след получаване на отчетите, представят пред министъра на правосъдието декларации за съответствие с изискванията, идентични с тези, посочени по-горе в изложението, относно членовете на комисията за оценяването на проектите.

Съгласно чл. 23, ал. 1 ППЗЗДН министърът на правосъдието (или упълномощено от него длъжностно лице) има право да прекрати едностранно договора за финансиране на одобрен проект, когато в хода на изпълнението на проекта се установи, че отпуснатите средства се разходват по начин, различен от посочения в договора. В този случай отпуснатите финансови средства се възстановяват от юридическото лице – изпълнител, заедно със законоустановената лихва. В сключените договори за финансиране са предвидени и клаузи за дължими неустойки при забавено изпълнение или частично изпълнение на договорните задължения, които могат да се търсят и по съдебен ред.

Като **положителен извод**, разписаната в ППЗЗДН процедура за финансиране на конкурстен принцип на предложени от юридическите лица нестопанска цел проекти за осъществяването на дейностите по превенция и защита от домашното насилие, има своите преимущества по посока на яснота на процедурата за кандидатстване, посредством пълна, точна и ясна информация, която се предоставя от кандидата, вкл. и приемането всяка година на Насоки за кандидатстване и Насоки за отчитане на проектите - като документи, улесняващи кандидатите, с което се създава бързина и прозрачност при кандидатстването и отчитането на проектите. Регламентират се ясни правила за кандидатстване и за отчитане на проектите, които са еднакви за всички. Кандидатите разполагат с нужната им информация относно допустимите разходи, максималните размери на разходите и начините за отчитането им. Предлаганата уредба създава необходимата прозрачност и публичност на процедурата за кандидатстване, оценяване и класиране на одобрените проекти.

От друга страна, за периода на провеждане от Министерството на правосъдието на конкурсната процедура за финансиране на проекти на неправителствени организации – юридически лица с нестопанска цел, осъществяващи общественополезна дейност, от 2011 г. до настоящата 2015 г., по бюджета на министерството са предвидени следните целеви финансови средства за обезпечаване финансирането на одобрените проекти: за 2011 г. – 500 000 лв., за 2012 г. – 500 000 лв., за 2013 г. – 500 000 лв., за 2014 г. – 500 000 лв. и за 2015 г. – 450 000 лв. Следва да се отбележи, че опитът, натрупан през годините от Министерството на правосъдието при финансирането на проектен принцип на неправителствените организации във връзка с работата им по ЗЗДН за превенция и защита от домашното насилие, показва че предвидените целеви средства по бюджета на министерството са строго ограничени и често недостатъчни на фона на кандидатстващите проекти. За разрешаването на този проблем биха могли да бъдат направени някои **препоръки** с оглед предприемането на законодателни решения, съобразени с ограничения финансов ресурс, с който разполага Министерство на правосъдието за финансиране, като например: в съответното систематично място в ППЗЗДН да се предвиди правната възможност за

отказ от финансиране на проекти поради недостиг на обезпечаващ изпълнението им финансов ресурс от страна на министерството; да бъде нормативно определен максимален размер на публичните средства, до който е допустимо да бъде финансиран всеки един предложен проект, съобразно наличния целеви бюджетен ресурс; по отношение на ежегодното провеждане на конкурсната процедура би могла да се обсъди правната възможност за отпадне на законовото задължение конкурсната процедура да се провежда всяка година, което кореспондира и с максималната продължителност на проектите - до 24 месеца; би било по-целесъобразно, от гледна точка на устойчивостта на очакваните резултати, финансираните програми и обучения по чл. 6, ал. 7 от ЗЗДН да имат продължителен период на изпълнение и да се финансират дългосрочно веднъж на 2 или 3 години, съответно конкурсната процедура да се провежда 1 или 2 пъти на 3 години. В тази връзка би могло да се помисли и относно възможността Националната програма за превенция и защита от домашното насилие да бъде приемана за период от 2 или 3 години, като финансирането на дейностите в нея да бъде съобразявано с тригодишните бюджетни прогнози.

Като извод по отношение на взаимодействие между органите на държавна власт и общините - от една страна, и неправителствените организации (НПО) - от друга, в процеса на осъществяване на превенцията и защитата от домашно насилие, може да се отчете, че последните са законово признат и утвърден партньор при разработването на всички политики и законодателни мерки във връзка с противодействието на домашното насилие, респ. насилието над жените, и подпомагането на пострадалите.

В същото време, обаче, участието на НПО в различни законодателни работни групи, включително и относно хармонизиране на националната правна рамка с международните актове, не е достатъчно подробно уредено и често зависи от преценката на съответната администрация. Важната роля, която имат НПО, при практическото изпълнение на предвидените законодателни мерки в борбата с домашното насилие е довела до създаването през 2008 г. на обединение на всички ангажирани с тази дейност НПО - сдружение „Алианс за защита от домашното насилие“ (сега преименувано в "Алианс за защита от насилие, основано на пола"), в която понастоящем членуват 11 НПО, представители на региони от цялата страна. Мисията на обединението е да координира и осигурява устойчивост на дейностите по изпълнение и промяна на българското законодателство за защита от домашното насилие, насилието, основано на пола, трафика на хора, постигането на равнопоставеност на жените и мъжете, разработване и прилагане на стандарти за социални услуги, сътрудничество между гражданския сектор и институциите, мониторинг, изследвания, разработване на програми и стратегии в помощ на развитие на законодателството за превенция и защита срещу домашното насилие.⁶ Но, следва да се отчете и все още съществуването на един особено важен проблем при взаимодействието на НПО с ангажираните държавни институции, а именно: липсата на обратна връзка между тях, което понякога води до предприемане на противоречиви ходове на различните институции. Този проблем е особено актуален в отношенията между полицията и съда, в който е постъпила молбата за защита по ЗЗДН.

⁶Център за изследване на демокрацията, „Подкрепа на уязвимите групи пред държавата:ролята на гражданските организации“, София, 2015 г.; по данни от www.alliancedv.org

Това се отнася и за взаимодействието между дирекциите “Социално подпомагане” и НПО, като доставчици на социални услуги, както и между здравните служби и НПО, оказващи правна защита и кризисно настаняване на пострадалите.⁷

Като обобщение, предвид основните проблемни области, идентифицирани при съвместната работа на НПО и основните ангажирани органите на държавна и съдебна власт (Министерство на вътрешните работи, Министерство на правосъдието, Агенция за социално подпомагане, районните и окръжни съдилища) по случаите на домашно насилие, може да се направи **препоръката** за предприемане на многопосочна правна регламентация с ясни правила на тяхното партньорство (с обратна връзка) с оглед оптимизиране на междуинституционалното взаимодействие. В тази връзка съществува предложение от представители на НПО за създаване с участието на институции и НПО на национална структура (съвет), която да прилага общ механизъм за координиране на политиките по превенция и защита от домашно насилие.⁸

4. Специфика на българското законодателство по отношение регламентирането на защитата от насилието над жени

Насилието, разгледано в широк аспект, и в частност - насилието над жените, в съвременното общество е световнопризнато посегателство върху основните човешки права като: правото на живот, правото на лична свобода, правото на лична (физическа и психическа) неприкосновеност, правото на достойнство, правото на неподлагане на мъчения или друго унижително отношение, правото на недискриминационно отношение и др. Тези основни човешки права и свободи са конституционно регламентирани и в Република България, както и забраната за нарушаването им.

В международен аспект съществува нормативно определение на насилието над жени, а именно: „нарушение на правата на човека и форма на дискриминация срещу жените и означава всички актове на насилие, основано на пола, които водят или е вероятно да доведат до физически, сексуални, психологически или икономически увреждания или страдание за жените, включително заплахи за такива актове, принуда или произволно лишаване от свобода, независимо дали това се случва в обществения или в личния живот“. Следователно насилието над жените се разглежда като основано на пола, което означава насилие, насочено срещу жена поради нейния пол, или което засяга предимно жените.⁹

Жените са основните жертви на насилието, основаващо се на пола. То може да се прояви като физическо нараняване и психически тормоз; сексуално насилие (включително изнасилване, сексуален тормоз); принудително омъжване; трафик с цел сексуална експлоатация; принудително проституиране; дискриминация по полов признаци; домашно насилие; др. Ето защо понятията „основано на пола насилие” и „насилието срещу жени” често се използват взаимозаменяемо, тъй като в повечето случаи насилието, основано на пола, е причинено от мъже спрямо жени и момичета.

⁷ По данни от Сдружение „Алианс за защита от домашното насилие”. Обобщен доклад „Проблемни области във взаимодействието между институции и доставчици на социални услуги в процеса на работа по случаи на домашно насилие”, София, 2012 г.

⁸ Сдружение „Център на НПО в Разград”, „Анализ на приложението на Закона за защита от домашното насилие, 2005 – 2015 г.”, 2015 г.

⁹ Източник: Конвенция на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, Съвет на Европа, 2011 г., www.coe.int/conventionviolence

Наред с този извод, практиката показва, че насилието над жените е най-масовата и разпространена форма на домашно насилие.¹⁰ Последното понятие е международно определено като: „всички актове на физическо, сексуално, психологическо или икономическо насилие, които се случват в семейството или в домакинството, или между бивши или настоящи съпрузи или партньори, независимо дали извършителят живее или е живял заедно с жертвата“.¹¹

В българското законодателство е регламентирано дори по-широко съдържание на понятието, на което е дадена легалната дефиниция в чл. 2, ал. 1 от специалния ЗЗДН, а именно: „Домашно насилие е всеки акт на физическо, сексуално, психическо, емоционално или икономическо насилие, както и опитът за такова насилие, принудителното ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права, извършени спрямо лица, които се намират в родствена връзка, които са или са били в семейна връзка или във фактическо съпругеско съжителство“. Защитата срещу домашното насилие, основано на пола, или извършвано над жени, може да се търси на общо основание по правилата на специалния закон, уреждащ условията, мерките и правните механизми за защита на пострадалите от домашно насилие лица – ЗЗДН, която защита е обстойно разгледана в т. 1 от раздел I на настоящия анализ.

Както бе отбелязано по-горе, насилието над жени се счита и за форма на дискриминация. С приетия Закон за защита от дискриминация (обн. ДВ, бр. 86 от 2003 г., в сила от 01.01.2004 г.) в българската правна рамка се въвеждат разпоредбите на Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена), както и изискванията на Директива 2010/41/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2010 г. за прилагане на принципа на равно третиране на мъжете и жените, които извършват дейности в качеството на самостоятелно заети лица, и за отмяна на Директива 86/613/ЕИО на Съвета (ОВ, L 180/1 от 15 юли 2010 г.). В тази връзка следва да се посочи, че в чл. 4, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДис), наред с другите изброени признаци на пряка или непряка дискриминация, е забранена и такава, основана на пола. Разпоредбата на чл. 6, ал. 1 ЗЗДис прогласява действието на забраната за дискриминация спрямо всички при упражняването и защитата на предвидените в Конституцията и законите на Република България права и свободи.

В § 1 от ДР ЗЗДис са въведени легални дефиниции на някои от основните форми на насилието над жените или на такова, основано на пола, а именно:

- "Тормоз" е всяко нежелано поведение на основата на нормативноустановените признаци на дискриминация (включително и на полов признак), изразено физически, словесно или по друг начин, което има за цел или резултат накърняване достойнството на лицето и създаване на враждебна, принизяваща, унижителна, обидна или застрашителна среда.
- "Сексуален тормоз" е всяко нежелано поведение от сексуално естество, изразено физически, словесно или по друг начин, с което се накърняват достойнството и честта и се създава враждебна, принизяваща, обидна,

¹⁰ Ганева, В., автореф. на дисертация, „Домашното насилие над жени – политики за социална защита“, БАН, София, 2014

¹¹ Конвенция на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, Съвет на Европа, 2011 г., www.coe.int/conventionviolence

унизителна или застрашителна среда и, в частност, когато отказът да се приеме подобно поведение или принудата към него може да повлияе на вземането на решения, засягащи лицето.

В разпоредбата на чл. 5 от същия закон тормозът (включително на полов признак) и сексуалният тормоз са обявени за форми на дискриминация с всички, произтичащи от тази квалификация неблагоприятни правни последици за извършителите и правни възможности за защита на пострадалите.

Правната защита срещу горепосочените форми на дискриминация се осъществява по реда на ЗЗДис, като са предвидени два процесуални способа за защита: пред Комисията за защита от дискриминация (КЗД), като независим специализиран държавен орган за предотвратяване и защита от дискриминация и осигуряване равенство на възможностите, и пред съда.

Всяко лице, чиито права са нарушени посредством актове, представляващи форми на дискриминация (включително на полов признак), може да подаде жалба пред КЗД, където производството се развива по правилата на състезателното и диспозитивното начало за страните и завършва с приемане на решение, с което се налагат съответни на тежестта на нарушението санкции (глоби или имуществени санкции) и/или принудителни административни мерки спрямо нарушителя (задължителни предписания и спиране изпълнението на незаконни решения или нареждания на работодатели). Решението подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс пред съответния административен съд, а решението на последния - на касационно обжалване пред Върховния административен съд. Извън производството пред КЗД, всяко лице, чиито права по ЗЗДис или по други закони, уреждащи равенство в третирането, са нарушени, може да сезира с иск районния съд с предмет: установяване на нарушението; осъждане на ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения; както и обезщетение за вреди. Предвидено е облекчение за защитата по този ред с освобождаване от заплащането на държавна такса.

Насилието над жени би могло да се прояви, като физическо насилие: малтретиране, причиняване на различни степени телесни повреди, сексуални посегателства, причиняване на смърт (убийство); или като психическо насилие, изразяващо се в принудително ограничаване или лишаване от основни права и свободи, отправяне на закани, осъществяване на заплашване или принуда и др.

Сексуалното насилие срещу жените продължава да бъде една от най-тежките форми на насилие, основано на пола. Проявленията на посоченото насилие, когато те представляват престъпления, са инкриминирани в Наказателнопроцесуалния кодекс (НК) – в раздел VIII „Разврат“ на глава втора „Престъпления против личността“: блудство, изнасилване, склоняване към проституция, предоставяне на помещения за блудствени действия, склоняване или принуда на друго лице към употреба на наркотични вещества или техни аналози с цел проституиране, съвкупление, блудствени действия, създаване на порнографски материал; склоняване на лице, ненавършило 14-годишна възраст, да участва или да наблюдава действителни, виртуални или симулирани полови сношения между лица от еднакъв или различен пол или похотливо показване на човешки полови органи, содомия, мастурбация, сексуален садизъм или мазохизъм, отвличане на лице с цел предоставяне на развратни действия. В тази връзка следва да бъдат отбелязани и някои празноти, като например: няма предвиден престъпен състав на сексуално насилие, вкл. сексуален тормоз, или изнасилване от интимен партньор, както и дебнене. Остава възможността насилието, включително и изнасилването, извършено от интимен

партньор, да бъде преследвано като домашно насилие по Закона за защита от домашното насилие, като от 2009 г. с изменение на чл. 296, ал.1 НК неизпълнението на заповедта за защита от домашно насилие е престъпление.

Важно **положително законодателно решение**, което е и в изпълнение на заключителните препоръки на Комитета CEDAW към Република България, е отмяната на разпоредбата на чл. 158 НК (обн. ДВ, бр. 74 от 2015 г.), която предвиждаше, че в случаите на извършване на блудство и по-леко квалифицирания състав на изнасилване, деецът да не се наказва или наложеното наказание да не се изпълнява, ако до привеждане на присъдата в изпълнение последва брак между мъжа и жената.

Внимание заслужава и престъплението „трафик на хора“, което е регламентирано в НК, раздел IX „Трафик“ на глава втора „Престъпления против личността“, чието изпълнително деяние се проявява като: набирането, транспортирането, укриването или приемането на отделни лица или групи от хора с цел да бъдат използвани за развратни действия, за принудителен труд или за просяк, за отнемане на телесен орган, тъкан, клетка или телесна течност или за да бъдат държани в принудително подчинение независимо от съгласието им. Един от по-тежко квалифицираните състави на това престъпление е когато деянието е извършено спрямо бременна жена с цел продажба на детето. В тази връзка действа и Закон за борба с трафика на хора (обн. ДВ, бр. 46 от 2003 г.), който предвижда създаването на Национална комисия за борба с трафика на хора към Министерския съвет и местни комисии в някои общини. Националната комисия организира и координира дейността на отделните ведомства и организации по предотвратяване и противодействие на трафика на хора в съответствие с утвърдената от Министерския съвет ежегодна Национална програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите му.

Законът има за цел осигуряване на взаимодействието и координацията между държавните и общинските органи, както и между тях и неправителствените организации за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и формиране на националната политика в тази област. Законът предвижда създаване на приюти за временно настаняване и центрове за настаняване към местните комисии на жертвите на трафика на хора, които много често биват жени, поради което този закон ги определя като част от т. нар. „рискова група“ - група от лица, които поради пола си са потенциални жертви на деянието „трафик на хора“, което се изразява в: набирането, транспортирането, прехвърлянето, укриването или приемането на хора, независимо от изразената от тях воля, когато се извършва с цел експлоатация. В приютите се приемат лица, които са заявили, че са жертви на трафика на хора за срок до 10 дни с възможност за продължаването му до 30 дни при условията и по ред, определени с нарочен подзаконов нормативен акт (правилник). Приютите за временно настаняване се откриват от Националната комисия по предложение на местните комисии или общините; или от физически лица и юридически лица с нестопанска цел, които предоставят подслон на жертвите на трафика на хора, след вписване в регистър към Националната комисия, и: осигуряват нормални условия за пребиваване и лична хигиена; предоставят на настанените лица храна и медикаменти; обезпечават неотложна медицинска и психологическа помощ; подпомагат настанените лица за установяването на контакт с техните близки, както и със специализираните ведомства и организации. Центровете за закрила и помощ на жертвите на трафика на хора към местните комисии предоставят информация относно административните и съдебните процедури, които уреждат подпомагането и защитата на жертвите на трафика на хора, на разбираем за тях език; осигуряват специализирана психологическа и медицинска

помощ; подпомагат реинтегрирането на жертвата в семейната и социалната среда. Средствата за тяхното функциониране се осигуряват от бюджета на Националната комисия, както и за функционирането на приютите, открити от последната.

Действието на специален Закон за борба с трафика на хора, подобно на Закона за защита от домашното насилие, е една **положителна стъпка** с оглед регламентиране предоставянето на специални мерки за защита на жертвите на трафик, които твърде често са жени, както и уреждането на ефективно междуинституционално сътрудничество и партньорство с неправителствения сектор в борбата с трафика на хора – като форма на насилие над жени.

В обобщение, следва да се посочи, че горесцитираните, както и други форма на насилие над жени, характеризиращи се с висока степен на обществена опасност се квалифицират като престъпления в НК и подлежат на наказателно преследване по реда на НПК.

Друг закон, който има отношение към разглежданата проблематика, свързана със защитата на пострадалите от насилие лица, респ. жени, е Законът за социално подпомагане (обн. ДВ, бр. 56 от 1998 г.), който урежда обществените отношения, свързани с гарантиране правото на гражданите в Република България на социално подпомагане чрез социални помощи и социални услуги. В чл.1, ал. 1, т. 5 от закона се посочва, че той има за цел насърчаване на предприемачеството в социалната сфера чрез предоставяне на социални услуги от физически и юридически лица. В Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (обн. ДВ, бр. 133 от 1998 г., чл. 36, ал.2) се уточняват социалните услуги, които могат да използват пострадалите от различни форми на насилие лица, а именно - социалната услуга от резидентен тип: кризисен център и защитено жилище. В § 1, т. 25 ДР от правилника е дефинирана социалната услуга „Кризисен център“ като комплекс от социални услуги за лица, пострадали от насилие, трафик или друга форма на експлоатация, които се предоставят за срок до 6 месеца и са насочени към оказване на индивидуална подкрепа, задоволяване на ежедневните потребности и правно консултиране на потребителите или социално-психологическа помощ, когато се налага незабавна намеса, включително чрез мобилни екипи за кризисна интервенция. Защитеното жилище е форма на социална услуга, в която хората водят независим начин на живот, подпомогнати от професионалисти.

Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (чл. 40, ал. 5-8) съдържа защитни разпоредби като регламентира, че лице, пострадало от домашно насилие, което отправи молба за настаняване в "кризисен център" (практиката показва, че това най-често са жени), се настанява незабавно независимо от постоянния му адрес, а когато се придружава от дете и с негов родител или настойник, детето се настанява заедно с него. Когато лицето, пострадало от домашно насилие, е бременна жена или майка на дете, ненавършило 3 години, и е в риск да изостави детето си, тя се настанява незабавно заедно с детето. В случай че майката е придружена от друго свое дете - навършило 3 години, то също се настанява заедно с нея. Доставчикът на социалната услуга е длъжен да уведоми незабавно дирекция "Социално подпомагане", а при непосредствена опасност за живота на лицата, настанени по този ред и на техните деца, доставчикът на социалната услуга уведомява органите на Министерството на вътрешните работи по местонахождение на кризисния център или на звено "Майка и бебе".

Имайки предвид обстоятелството, че България все още не е подписала и ратифицирала Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване и борба с насилието срещу жени и домашното насилие, като основна **препоръка** към действащата национална правна рамка в областта на борбата с насилието над жени,

може да се отбележи: оптимизирането на законовата защита на жените срещу насилието, основано на пола, включително наказателноправната защита.

III. Добри практики в някои европейски държави в областта на превенцията и защитата от насилието над жени и домашното насилие¹²

В националните политики на държавите-членки на ЕС в областта на борбата с насилието срещу жените се наблюдават общи тенденции, но съществуват и различия по отношение на правната уредба.

Тенденцията през последните години е държавите-членки да присмат политически стратегии за борба с насилието срещу жените посредством национални планове за действие по отношение на всички форми на насилие или чрез планове за действие, насочени към определени форми на насилие, или включване на съответни мерки в други планове за действие, насочени например към насърчаване на равенството между жените и мъжете и на социалното приобщаване. Най-разглежданите въпроси в националните планове за действие са домашното насилие и трафикът на хора. По отношение на вида на насилието, в плановете за действие се обръща все по-голямо внимание на превантивните мерки (напр. програми за повишаване на осведомеността, обучение на специалисти, които влизат в контакт с жертвите, програми за лечение на извършителите на насилие) и на осигуряването на подкрепа (приюти за пострадалите жени, телефонни линии за помощ). За сметка на това, програмите за реинтеграция, насочени към нуждите на жените - жертви на насилие (достъп до жилища на приемлива цена, достъп до заетост, обучение и подпомагане на доходите) са по-рядко срещани.

В законодателен план домашното физическо насилие и сексуалното насилие са основните форми на насилие, които се считат за престъпления. Домашното психологическо насилие, принудителните бракове, сексуалният тормоз, както и гениталното осакатяване на жени се наказват по различен начин в различните държави. В някои случаи е необходима жалба от страна на жертвата за започването на съдебен процес.

Ниският процент на съдебни производства и присъди за домашно насилие и за изнасилване изглежда е общ проблем за много държави-членки. В опит за преодоляване на тази ситуация Испания и Обединеното кралство са създали специализирани съдилища за разглеждане на случаи на насилие срещу жени.

В **Република Австрия** е утвърден добър практически модел за борба с домашното насилие. Австрийският закон за защита от насилие (което по естеството си представлява домашно насилие) е един от най-старите в посочената материя - влиза в сила на 1 май 1997 г. - и служи като модел при разработването на правната рамка в други европейски държави и като модел за добри европейски практики. С този акт са създадени законови предпоставки за бърза и ефикасна защита на жертвите на домашно насилие посредством установяването на широки правомощия на полицейските органи. Регламентирани са мерки за защита като: заповеди за изгонване на извършителя от обитаваното с жертвата жилище; издаване на временни разпореждания за ограничаване достъпа на извършителя до жилището; създаване на центрове за намеса, предлагащи безплатна правна консултация и безплатна подкрепа на жертвите по време на съдебното производство и др. Законът за защита от насилие защитава всеки, който пребивава в съвместно обитаваното с извършителя жилище, както съпруг, партньор, деца и роднини, така и квартиранти, например, като е без

значение чия е собствеността. Полицаяте в Австрия са оправомощени да разпоредят изгонването на всеки, който представлява заплаха за другите съжителстващи с него хора, включително на собственика чрез незабавно отнемане на ключовете за жилището. Изгоненият е длъжен да предостави на полицията нов адрес за официална кореспонденция със съда. По силата на ограничителните заповеди на извършителя се забранява, освен достъпа до самото жилище, и до границите на определена от полицията зона за безопасност съобразно нуждите за ефективна защита на жертвата. В случай, че извършителят отказва да напусне жилището, полицията има право да го изведе принудително. Полицията е длъжна да издава ограничителни заповеди, дори и ако извършителят е арестуван по решение на прокурор или наказателен съд. Актът е валиден за период от 10 дни и неговото неизпълнение представлява нарушение, което подлежи на административнонаказателна санкция (глоба), а в случай на повторно нарушение, извършителят може да бъде поставен под домашен арест. Докато ограничителната заповед е в сила, изгоненото лице не може да се върне в съвместно обитаваното с жертвата жилище, дори и при доброволно позволение от нейна страна, тъй като това представлява нарушение на закона.

По отношение на събирането на данни австрийският закон е пример за добра практика, тъй като задължава полицията, освен попълването на информационен лист, да води подробна документация за всеки случай на домашно насилие и да предоставя своите протоколи на съда при поискване. Освен това полицията следва незабавно след издаване на заповедите за защита от домашното насилие да уведоми най-близкия център за подкрепа.

Ако жертвата е близък роднина на извършителя след първоначалната 10-дневна полицейска защитна мярка, тя има право да подаде заявление до най-близкия местен съд за постановяване на временно преустановяване на нарушението (насилието). Временното преустановяване на нарушението защитава всички близки роднини от насилие от страна на членовете на семейството, ако те живеят в едно домакинство с извършителя или са били през последните три месеца. Разпореждане за временно преустановяване на нарушението може да се издаде и в случай на психически тормоз, ако това сериозно уврежда психичното здраве на жертвите и по този начин прави живота с извършителя непоносим. Съдът изисква доказателство за актовете на насилие. Такива доказателства могат да включват: свидетелството на лицето, подложено на насилие, показанията на очевидци, полицейски доклади, лекарите и болниците, сертификати, отчети от терапевти от центрове за подкрепа, фотографии и др. Съдът е длъжен да вземе решение по молбата за закрила възможно най-бързо, като това обикновено е в рамките на 20 дни от датата на издаване на съответната полицейска ограничителна заповед. Първоначално разпореждането за временното преустановяване на нарушението е валидно за срок от три месеца с възможност за удължаване при определени условия.

По отношение на съдебните мерките за защита, то те са аналогични с определените в българския ЗЗДН. Съдебните изпълнители са отговорни за контрола по изпълнението на наложените защитни мерки, като при необходимост от спешна намеса, съдействие оказва и полицията.

След няколко изменения на този закон (през 1999 г., 2003г. и 2004 г.), на 1 юни 2009 г. влиза в сила новият Закон за защита срещу насилието, който представлява важна стъпка към оптимизиране защитата на жертвите на насилие в Австрия. Допълнителни подобрения са направени през 2000 г. и 2013 г. с изменението на Закона за Охранителна полиция 146/1999, както и на Кодекса за принудителното изпълнение 31/2003 г. (в сила от 1 януари 2004 г.). Посредством тези нормативни актове в Австрия правата на жертвите на насилие са всеобхватно гарантирани,

осигурена е защита от полицията, гражданскоправни мерки за защита и наказателноправни мерки за защита.

В Австрия функционира утвърдена мрежа от центрове за намеса (подслони, кризисни центрове), които са създадени по американския модел за намеса и имат ключова роля при първоначалната подкрепа на жертвите на насилие. Т. нар. „подслони за жени“ в Австрия през 2000 г. са били общо 10 на брой, а към 2011 г. наброяват 30 с капацитет от 748 места, като 26 от подслоните са присъединени към създалата се Австрийска автономна мрежа на подслоните за жени. По отношение на тяхното финансиране е характерно, че само 4 подслона във Виена се финансират от Община Виена въз основа на дългосрочен договор, докато подслоните в другите региони само частично се финансират от държавата. В съответствие със Закона срещу насилието от 1997 г. в Австрия се създават кризисни центрове – по един във всеки от деветте австрийски региона. Кризисният център за домашно насилие във Виена отваря врати през 1998 г., като през последните 12 години броят на случаите постоянно се увеличава. През 2009 г. виенската полиция е насочила 4 702 случая към Кризисния център за домашно насилие – Виена. В сравнение с другите региони в Австрия, половината от заповедите за отстраняване, прилагани от австрийската полиция, са издадени във Виена.

Както беше споменато по-горе, характерно за Австрийския модел за борба с насилието е, че той се фокусира основно върху полицията и намесата на съда. Австрийската полиция разполага със специализирани офицери по домашно насилие. От юни 2010 г. в Министерство на вътрешните работи съществува специализирана програма за жертви на домашно насилие с висок риск Тази програма е приложима за всички видове жертви, включително и за жертвите на насилие, извършено от партньор. Ангажираните институции са длъжни да разпознават жертвите с висок риск от полово обусловено насилие от интимен партньор и да правят оценка на риска с цел прилагането на изготвени стандарти за защита и безопасност на жертвите при високорисковите случаи. Жертвите с висок риск ще бъдат защитени по същия начин, както свидетелите с висок риск (Програма за защита на свидетелите - Zeugenschutzprogramm). Служителят по случая, основавайки се на личния контакт с жертвата, писмени доклади, доказателствата от местопрестъплението, информация от центрoвете за защита (подслони за жени, кризисни центрове и т.н.) преценява дали жертвата е с висок риск и я насочва към програмата. В процеса на работа по програмата се осъществява сътрудничество между съдебната система, полицията, кризисните центрове, здравните служби и други институции.

В правната рамка на Австрия са направени още значителни подобрения в областта на борбата с домашното насилие и насилието срещу жените, а именно: през 2006 г. е приет Закон срещу дебненето; въведена е безплатна психологична и правна помощ по наказателни дела (от 2006 г.); през 2006 г. е инкриминирано деянието „опасна закана“, съставляващо престъпление от общ характер (2006 г.); от 2009 г. в прокуратури с над 10 прокурора работят и специализирани прокурори по домашно насилие; от 2009 г. е осигурена и безплатна психологична помощ по граждански дела на жертви на насилие; от 2009 г. бъдещите съдии и прокурори са длъжни да имат 14-дневен стаж в център за подкрепа на жертви (кризисен център), както и да придобият знания относно домашното насилие, вкл. и за оценка на риска.

По отношение на водената трайна политика и законодателна практика по проблемите, свързани с равенството между половете, **Кралство Швеция** се разглежда в Европа като водеща в областта. Много от законодателните мерки за борба с насилието срещу жени са приети в Швеция много по-рано, отколкото в други европейски държави. Семейно изнасилване, например, е било обявено за наказуемо

деяние в Швеция още през 1965. Създадена е широка мрежа от приюти за жени-жертви на насилие. На 1 юли 1998 г. е въведен нов вид престъпление, което се причислява към домашното насилие, а именно: "грубо нарушение на неприкосновеността на жена" и обхваща извършване от мъж на деяния като: нападение, заплаха или принуда, сексуално насилие или блудство, сексуална експлоатация и т.н., срещу жена, която е или е била негова съпруга или партньорка. Инкриминирано е и деянието "Грубо нарушение на неприкосновеността" и по отношение на актове на домашното насилие срещу деца и други близки роднини. Предвиденото наказание е от 6 месеца до 6 години лишаване от свобода. Посредством други законодателни промени в Швеция се разширява и легалната дефиниция за деянието изнасилване с включването на т. нар. "сексуална принуда".

Интересен подход в борбата с домашното насилие е възприет от правителството на Швеция, в лицето на националния координатор, отговарящ за домашното насилие, който в доклада си от 2014 г. излага становището, че до голяма степен домашното насилие е и въпрос на обществено здраве и ключът към трайното намаляване на това насилие са превантивните мерки. Също така, следва да се реагира бързо и навременно още при първите признаци на домашно насилие, особено над деца и възрастни хора. От страна на националния координатор за домашното насилие са предложени нови конкретни мерки и практики на регионално ниво с цел осигуряване на своевременна и ефективна защита на жертвите, а именно: създаване на оперативни работни групи срещу домашното насилие във всяка община, в чиято работа да се прилага междуинституционалното сътрудничество; да има специални координатори по социални услуги, които да отговарят за координацията при прилагането на мерките за защита, като в рамките на социалните услуги следва да има отделни специални детски координатори за деца, които са жертви на насилие и др. Понастоящем шведското правителство обръща специално внимание на децата – жертви на домашно насилие или които живеят в семейства, където се извършва домашно насилие, като се предлагат конкретни мерки за тяхната защита, като: незабавно започване на разследване от Комисията за социално подпомагане, когато узнае за случай на дете-жертва или свидетел на насилие; при прилагане на мерките за защита на детето комисията за социално подпомагане следва да следи за тяхното изпълнение да 6 месеца; създаване на мобилни общински екипи за подкрепа на предучилищните заведения и нуждаещите се семейства и др. От особено значение е мерките да бъдат навременни и превантивни. Предлага се изготвянето на анализ на тенденциите в динамиката на домашното насилие на национално ниво на всеки 3 години, като се предвижда и шведския Национален съвет за превенция на престъпността да събира информация за ефективно работещи полицейски методи за превенция на рецидиви на домашно насилие над деца и възрастни в близки отношения.

Актуален проблем в контекста на домашното насилие, на който Швеция обръща внимание, е и т.нар. „насилие на честта“ и подтисничеството, като се предлага да се направи проучване за степента на проявление на тези форми на насилие и оценка на предприетите срещу тях мерки в национален мащаб.

Като страна, ратифицирала Истанбулската конвенция, Швеция се съсредоточава и върху задължението си за разработване на специални програми и спрямо извършителите на домашно насилие, като се предлагат следните мерки за работа с извършителите: разработване на полицейските методи за предотвратяване на повторно извършване на домашно насилие; предоставяне на временни жилища на извършители на насилие от общините; разработване на специални програми за терапия на извършители на насилие; създаване на национална телефонна линия за извършители на насилие; предприемане на законодателни мерки за задължаване на

комисиите за социално подпомагане да предлагат на извършителите на насилие помощ, насочена към промяна на поведението; въвеждане на нови правила за нарушаване поверителността с цел предотвратяване на сериозни домашни насиллия; увеличаване размера на санкциите за нарушения на заповеди за преустановяване на контакт с жертвите, като се увеличи срокът на действие на тези заповеди при съвместни жилища.

Иновативно решение в контекста на джендър политиката в Швеция е, например, разглеждането на проституцията на жени като акт на насилие, основано на пола, и като пречка за равенството между жените и мъжете, поради което още през 1999 г. са въведени законодателни разпоредби за инкриминиране на купуването на сексуални услуги (проституцията). На нарушителите се налага наказание глоба или лишаване от свобода до шест месеца. Този закон се прилага еднакво, както за уличната проституция и проституцията в публичните домове, така и за салоните за масаж и други подобни места. Забраната за покупка на сексуални услуги отчита схващането, че по-слабият партньор по сделката се експлоатира за задоволяването на сексуалното желание на по-силният такъв - нарушителя.

Практически добър механизъм за своевременна защита на жертвите на домашно насилие, по подобие на австрийския, е въведен и в **Чешката Република**, където от 2007 г. е в сила специален Закон № 135/2006 за защита срещу домашно насилие, който овластява полицията да отстрани извършителя на домашно насилие от жилището за 10 дни, както и да издаде заповед, забраняваща на извършителя да осъществява контакт със застрашеното лице или да влиза в неговото жилище. Гражданският съд може да продължи срока до една година. По силата на този закон, също така, се създават кризисни центрове във всички региони на Чешката Република. Тези кризисни центрове при работата си се основават на принципа за многоведомственото сътрудничество. Те са и сред услугите за социална превенция съгласно наредба към Закон № 108/2006 за социалните услуги. Освен кризисни центрове, в големите чешки градове работят и специализирани неправителствени организации и функционират достатъчно на брой подслони за жертви на домашно насилие. Характерно за чешката държава и голяма част от неправителствения сектор е, че възприемат „полово неутралния“ подход при превенцията и защитата от домашното насилие. Съществува общ стандарт за защита и безопасност на всички жертви (не само на домашно насилие), както и стандарти за защита и безопасност на жертви с висок риск от насилие от интимен партньор, които са под формата на специални писмени указания или са част от правилата на съответните ангажирани ведомства. Партньори при осъществяване на междуинституционалното сътрудничество (основно като обмен на релевантна информация) са полицията, съдебната система, кризисните центрове и службите за закрила на детето.

Добри законодателни решения, даващи основа и за добри практики в областта на борбата с насилието над жени, по отношение на една от най-тежките форми на това насилие, а именно: сексуалното насилие, са въведени в **Кралство Нидерландия (Холандия)**. Характерно е, че в законодателството на страната е дадено по-широко определение на деянието „сексуално насилие“, в сравнение дори с Истанбулската конвенция. То обхваща, както изнасилването, така и нападението, като съществуват специални законови текстове, обхващащи и деяния като: похотливи актове, порнография, проституция с непълнолетни, съблазняване на лица под 16 години с цел сексуален акт, както и изнасилване на съпругата в рамките на брака. Законодателно решени са важните въпроси, свързани с възрастта на жертвата и дали съгласието на жертвата е правно релевантно. Например, сексуалното проникване спрямо лице под 12-годишна възраст винаги се счита за изнасилване, дори и да е налице съгласие за

това. Сексуалното проникване спрямо лице под 16-годишна възраст извън брачна връзка, също се счита за изнасилване. Въпреки това, сексуални отношения между младите хора, които дават взаимно съгласие за това, се допускат в ежедневието, като при наличието на определени проблеми, например, когато родителите имат възражения, съдията е длъжен да изслуша показания и от двамата млади хора (известно като т.нар. задължително изслушване „hoorplicht“). Холандското наказателно законодателство обръща особено внимание на даването на съгласие като ключов момент при определяне на престъплението „изнасилване“. В случаите, когато жертвата не е в състояние да даде съгласие поради загуба на съзнание, някакви нарушения или по други причини, сексуалният контакт се счита за изнасилване или нападение и се преследва от закона.

Злоупотреба с власт или злоупотребата с доверие с цел сексуален контакт също е криминализирано деяние в Холандия. Тук се включват и сексуални контакти с участието на непълнолетни низходящи, вкл. доведени/приемни деца, както и сексуални контакти на учители с ученици, както и такива на работодатели или ръководители с подчинените им служители/работници, или сексуални контакти с възрастни хора, които по някаква причина са в положение на зависимост от извършителя.

Холандското правителство набляга, също така и върху ранната превенция на полово обусловеното насилие чрез ранно образование и обучение, като установява добри практики още от началното до висшето училище с изпълнението на проекти, даващи и разширяващи познанията на учениците относно джендър равенството и зачитането правата на жените и момичетата в личния и обществен живот, както и правото им на равни възможности за професионално реализиране на пазара на труда. В системата на образованието посредством дидактични методи успешно се прилагат програми и проекти, целящи излизане от рамките на наложените джендър стереотипи, както в социален, така и в професионален аспект.

В **Република Хърватия** е взето едно съобразено със съвременните законодателни тенденции в областта на борбата с насилието над жени и домашното насилие решение като са криминализирани деянията „дебнене“ и „генитално осакатяване“.

Особено актуален понастоящем е въпросът за финансовото обезпечаване на мерките и дейностите, предприемани в борбата с насилието, основано на пола и домашното насилие. Пример за добра практика в това отношение е политиката на **Република Италия**, където през 2013 г. се приема Национален план за действие, съгласно който 30 млн. евро се предоставят за периода 2013 – 2016 г. за превенция и защита от насилието, основано на пола, и домашното насилие (годишно по 10 млн. годишно). Сумата от 30 млн. евро е разпределена, както следва:

- 13 милиона се разпределя между регионите и автономните провинции - за обучение главно на здравен персонал, за устройване на работа и жилище на жертвите, както и за създаване на бази данни;
- 7 млн. евро се предвижда за укрепване на мрежата от местни услуги – подслони/центрове за жени и за поддържащи услуги; за превенция и борба с насилието над жени;
- 7 млн. евро се определя за превенция, образование в училищата и обучение на преподаватели, обучение на различни професионалисти (освен от сектор здравеопазване, за които е предвиден специален бюджет), както и за укрепване на инструментите за подпомагане на жертвите;

- 2 млн. евро са предвидени за създаване на национална база данни за идентифициране на явлението „насилие над жените“. Базата данни се създава към „Отдела за равните възможности“.

По отношение на събирането на база данни и воденето на статистика, касаеща полово обусловеното насилие, в италианския Национален план за действие се подчертава необходимостта от "интегриран подход" и се посочва, че в момента институционалните източници не винаги са подходящи за разбиране на феномена „насилие, основано на пола“ в своята цялост. Поради това е предвидено Отделът за равни възможности да подготви насоки за разработване на национални процедури за събиране на данни от страна на регионалните обсерватории за борба и превенция на насилието над жените. Към отдела е създадена експертна група, чиято основна задача е да работи по информационната система на базата данни и да разработи предложения за сътрудничество с Националния статистически офис (Istat). Данни ще се предоставят от Министерството на вътрешните работи, Министерство на правосъдието и Оператора на националната гореща телефонна линия.

За сравнение, към настоящия момент в България не функционира специално оторизирана институция, която централизирано да води статистика като събира информация и поддържа база данни относно социалните явления полово обусловено насилие или домашно насилие, проявяващи се на територията на цялата страна.

Следва да се отбелжи, че в Италия, също както в Испания, Португалия, Австрия, Литва, Румъния и други европейски държави, има развита традиция за междуинституционално сътрудничество и мултидисциплинарен подход при прилагане на мерките за защита на жертвите на полово обусловеното насилие и домашното такова. То се осъществява между полицията, съдебната система и социалните служби (особено когато са засегнати деца). Полицията си сътрудничи със съдебната система и службите за услуги в подкрепа на жени, както и със социалните служби и службите за закрила на детето. Съществува и обмен на информация относно случаите на високорискови жертви на полово обусловено насилие. Следва да се има предвид, че в Италия правомощията на полицията за арест са ограничени обичайно до тежки наранявания или флагрантни престъпления, като начините за възпиране на извършителите на насилие са: заповед за защита, забрана за контакти и предупреждение при дебнене.

В Италия има изградена мрежа от центрове за борба срещу насилието над жени в отделните области, като повечето от тях са създадени от 90-те години насам, а някои от тях се обединяват в координационна мрежа в регионален аспект с установени традиции на добро сътрудничество с местните власти.

Особено важно значение в борбата с насилието над жените и с домашното насилие заемат специалните програми за различни видове подкрепа на жертвите. Показателен в това отношение е примерът на **Федерална република Германия**, където инфраструктурата на услугите в подкрепа на жените в случаи на насилие е много добре развита. В шеснадесетте германски провинции функционират убежища за жени, които по статистически данни към 2011 г. наброяват 346 подслона за жени и 18 защитени жилища за жени, като 42 от подслоните се намират в провинция Долна Саксония, а 63 от тях в провинция Северен Рейн - Вестфалия. Освен тях, в Германия има около 80 кризисни центрове за жертви на домашно насилие, 29 от които се намират в провинция Долна Саксония. В Германия съществуват и много консултативни центрове, женски горещи телефонни линии, служби за услуги за жени-имигрантки, както и специални консултантски центрове за жени, подложени на сексуална злоупотреба в детството си. Характерно е, че 150 от тези консултантски центрове и горещи телефонни линии (към 2011 г.) са организирани от Националната

асоциация за програми за консултиране на жени и при кризи от изнасилване – „Жени срещу насилието“. Повечето от членовете на това обединение са неправителствени организации. Програмите за консултиране на жени и при кризи от изнасилване доставят основна част от услугите, достъпни в Германия в случай на психическо, физическо и сексуално насилие. През годините тези организации са развили такова високо ниво на компетентност в консултанските си умения, че предоставят и обучениена на други институции и експерти. Нещо повече, чрез публичната информация и политическата работа през последните години, тези организации играят решаваща роля в областта на образованието, информацията и превенцията на насилието, както и в предприетите законодателните реформи. Основни приоритети в работата на горесцитираната асоциация са оптимизиране на обучението, връзките с обществеността, изграждането на мрежи, както и усилен политическа дейност извън организациите.

В Германия, подобно на Италия, има развит механизъм за сътрудничество на регионално ниво между полицията и съдилищата относно високорисковите случаи на сексуално и физическо насилие, регламентиран още от 2010 г. с нарочен нормативен акт.

В Германия са разработени и стандарти за медицинското обслужване на жертви на домашно насилие, тъй като е отчетено че намаляването на полово обусловеното насилие зависи и от медицинската система, в рамките на която болниците и общопрактикуващите лекари трябва да знаят как да откриват дали техните пациенти са жертви на насилие. Стандартите представляват систематична рутинна процедура-скрининг, извършвана от лекарите с оглед идентифициране на жертвите на домашно насилие в спешните отделения. Това обхваща, също така, и как да се подготви документация с цел използването ѝ в съда. По този начин, наред с услугите, предоставяни от неправителствените организации, на жертвите са предоставени и интегрирани медицински услуги.

По отношение на превенцията на насилието над жени и домашното насилие пример за добър практически модел е опитът на **Обединеното кралство** (в частност на Англия и Уелс). Определението на правителството за домашното насилие, както срещу жени, така и срещу мъже е подобно на даденото в българския ЗЗДН и е следното: всеки инцидент на застрашаващо поведение, насилие или злоупотреба (психично, физическо, сексуално, финансово или емоционално) между пълнолетни, които са или са били интимни партньори или членове на едно семейство, независимо от пола или сексуалността. Като членове на семейството се определят майка, баща, син, дъщеря, брат, сестра, баба и дядо, независимо дали са в роднини по произход или по сватовство.

В Англия и Уелс съществува добре развита институционална система на служби за превенция на домашното насилие. Една от тях е Асоциацията на висшите полицейски служители (АСРО) с основна задача превенция и разследване на престъпления, както и осигуряване на необходимата подкрепа за обществото, тъй като полицията е важна част от наказателната съдебна система. При сигнал за случай на домашно насилие, полицията е длъжна да разследва случая и да извърши арест, ако има достатъчно основания за това. Полицията участва и често председателства местните междуведомствени съвещания за оценка на риска при високорисковите жертви на домашно насилие, като обменя и информация. В спешни случаи, характеризиращи се с висок риск относно жертвите, обаче, процесът става неформален и се правят обсъждания по телефон, за да се действа гъвкаво и решително. Полицията работи в тясно сътрудничество и с останалите части на наказателната съдебна система, по-специално с: Кралската прокуратура,

Пробационните служби и Администрацията на затворите. Кралската прокуратура е държавен орган по разследване и обвинение със задача да изготвя обвинения по разследваните от полицията случаи. Когато полицията има основателно предположение, че заподозреният с извършил нарушение, включващо домашно насилие, следва да отнесе случая до прокурор, който ще вземе решение дали да обвини посоченият нарушител в престъпление. Системата се е развила дотолкова, че в Англия и Уелс са създадени 141 (към 2011 г.) специализирани по случаи на домашно насилие съдилища. В тези съдилища работят специално обучени магистрати и прокурори, а иновативни практики в тях са, например: обособените отделни входове, изходи и чакални за жертви и извършители; действието на екипи за подпомагане на свидетелите, които дават помощ и насоки на свидетеля и/или жертвата; оказване на съдействие от тези служители на жертвата или на свидетел за получаването на специални помощни мерки, като: преводачи; екрани в съдебните зали; производство при закрити врата (особено в случаи на сексуално насилие); представяне на доказателства чрез посредник; представяне на доказателства чрез видеовръзка на живо; предоставяне на доказателства от изявления на видеозапис.

Освен специализираното обучение, всички прокурори, помощник-прокурори и работещи по случаи служители в Кралската прокуратура се обучават до някаква степен и по домашно насилие.

Практически добър правораздавателен инструмент са съдебните заповеди за осигуряване на безопасност, които съдят може да издаде, както и други задължителни мерки, а именно: заповед за необезпокояване, което улеснява доказването на тормоз от всякакъв вид; заповед за настаняване, по силата на която извършителят следва да напусне имота, в който жертвата живее, и няма право да се връща или да се опитва да се връща, или да го доближава на определено разстояние; заповед за въздържане от насилие; предоставяне на услуги в общността; налагане на санкции/глоби; принудително задържане.

В случай, че съдебното дело се прекрати, жертвите се уведомяват, вкл. и за причините за това, а уязвимите и напласнени свидетели получават писма в 24-часов срок от вземането на решението и във всички други случаи в 5-дневен срок. Писмата съдържат информация за жертвата и/или свидетеля и как да получи подкрепящи услуги като горещи телефонни линии и услуги на място.

Друга служби за превенция на домашното насилие са Националната пробационна служба, която е част от Националната служба за надзор на нарушителите. Те са натоварени със задачи за: намаляване въздействието на престъпленията върху обществото и особено върху жертвите, засегнати от тежки насилствени или сексуално насилствени престъпления; изпълнение на условията на издадените съдебни заповеди и за освобождаване; други действия в тяхната компетентност в защита на обществото.

Съдебните служби за подкрепа и консултиране на деца и семейства следят за интересите на децата, включени в семейни процеси. Те работят с деца и техните семейства като дават становище в съда относно защитата на интереса на конкретните деца. Тя е независима от другите служби, включително от съдилищата и закрила на детето, но работят по правилата и под ръководството на семейните съдилища. Ролята на тази служба, включително и при случаи на домашно насилие, е: защита и подкрепа за благоденствието на децата; да дават становища на семейните съдилища; да правят предложение децата да бъдат представлявани; да предоставят информация, съвет, подкрепа на децата и семействата им.

Определена роля при превенцията и оценката на високорисковите случаи на домашно насилие имат и Отделът по здравеопазване и индивидуалните кралски колежи, като последните предоставят ръководство за по-специализираните области от

здравната работа. На местно ниво съществуват Услуги за деца и млади хора като местни служби, които прилагат политиката на местната комисия за опазване на децата.

Отделът на общностите и местното самоуправление във връзка с решаването на проблемите при домашно насилие оказва съдействие за жилищното настаняване и подкрепа при жилищни проблеми.

Определена роля играят и независимите консултанти по домашно насилие, които следят за безопасността на жертвите във висок риск от увреждане от интимни партньори, бивши партньори и членове на семействата и за безопасността на децата. Консултантите по домашно насилие обикновено работят с клиентите от момента на насилието с оглед изготвяне на оценка за нивото на риска, както и разработване на план за безопасност, който включва действия на местното Междуведомствено съвещание за оценка на риска, както и санкции и други способности чрез гражданските и наказателни съдилища, възможности за жилищно настаняване и достъп до услуги, чрез други организации. Консултантите подпомагат жертвите като работят в кратък и среден период за прилагане на плановете, които обезпечават дългосрочна безопасност на жертвите. Те получават специално акредитирано обучение и имат национално призната квалификация. Проучванията показват, че когато с високорискови клиенти се ангажират независимите консултанти по домашно насилие, има ясни и забележими подобрения в безопасността, включително намаляване на ескалацията и тежестта на насилието, намаляване и дори прекратяване на следващи инциденти на злоупотреба.

Интересна, като добра практика в областта най-вече на превенцията на тежките случаи на домашно насилие, е ролята на местните Междуведомствени съвещания за оценка на риска (MARAC), които са широко разпространени в цяла Англия и Уелс (над 200 действат към началото на 2009). Служби, които обикновено участват в тези съвещания са: полиция, пробационна служба, службите за услуги за деца, службите по здравеопазване, службите по жилищни въпроси, независимите консултанти по домашно насилие, службите по превенция на злоупотребата с дрога и алкохол, психиатричните служби и служби за убежища. MARAC имат основен фокус върху дейността, свързана с високорисковите жертви на домашно насилие и отразяват наученото от многобройни обзори на убийства в семейството. На тези съвещания местните власти се срещат, за да обсъдят най-високорисковите жертви на домашно насилие на тяхната територия. Обменя се информация за рисковете, пред които са изправени тези жертви, нужните действия за осигуряване на безопасността им и наличните ресурси на място, за да се състави план за управление на риска, включващ всички служби. Основната цел на MARAC е: да намали риска от тежко увреждане или убийство за жертвата; да подобри безопасността, здравето и благополучието на жертвите и техните деца; да се определи дали извършителят представлява сериозен риск за конкретен човек или за обществото; да изготви и приложи план за управление на риска, осигуряващ професионална помощ за всички в риск; намаляване на повторна виктимизация; подобряване надежността на службите. Ролята на MARAC е да улесни, да наблюдава и да оценява ефективния обмен на информация в междуинституционален аспект.

На дневен ред в много европейски държави, включително и в България, стои превенцията в борбата с насилието над жените и домашното насилие, която освен чрез метода на публичността и информирането на обществото, се реализира и посредством въвеждането на специализирани програми за превенция, включително и такива, насочени към извършителите. Като задължение за присъединилите се страни, чл. 16 от Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие предвижда създаването на превантивни програми за работа с

извършители на домашно насилие, вкл. и с извършители на сексуално насилие, с цел предотвратяването на бъдещо насилие като се променят моделите на насилническото им поведение. Примери за добра практика в тази насока са специалните програми, прилагани в **Испания** спрямо извършителите на домашно насилие (The Contexto Programme), в **Обединеното кралство** по отношение на извършителите на домашно насилие (Domestic Violence Intervention Programme) и по отношение на сексуалните насилници (Sex Ofender Treatment Programme) и в **Швеция**, където се прилага Интегрираната програма за домашно малтретиране (IDAP), създадена като част от услугите в шведските затворнически и пробационни служби. Програмата е предназначена за терапия на мъже, осъдени за заплашително поведение, физическо малтретиране или контролиране спрямо тяхната настояща или бивша партньорка. Като единствената национална акредитирана програма за терапия срещу домашното насилие, тя предлага на мъжете възможността за овладяване на тяхната властническо поведение и поведението на контрол, за да се постигне дългосрочна цел да се живее в отношение на етика и разбирателство. След 27 седмици на седмични групови сесии, се насрочват индивидуални сесии по програмата за превенция на рецидив с всеки извършител. Програмата включва и работен компонент, насочен и към безопасност на на партньорката. Програмата е оценена през 2011 г.

Първите Стандарти за работа с извършители на домашно насилие в **Германия** са приети през май 2007 г. в Майнц от всички 37 организации, работещи с извършителите в цялата страна под егидата на Федералната асоциация за работа с извършители на домашно насилие. Те включват начини, подходи и цялостна методология. Стандартите продължават да се развиват и адаптират към начина, по който се развива обществото. Стандартите представлява нов инструмент за работа с извършители на домашно насилие, който предоставя консултантски услуги с различни модули за работа с извършители, подкрепя работата на неправителствените организации с насилниците и прави дейността им по-прозрачна и подлежащ на проверка. Дизайнът на стандартите се основава на един дълъг процес, в резултат на натрупани дългогодишен опит и научни познания. Стандартите се разпространяват чрез 21-дневен курс на обучение за професионалисти в цялата страна.

Специализираните програми за терапия на извършителите на домашно и сексуално насилие не са решение - "панацея" в борбата с тези видове насилие, но могат да доведат до значително намаляване на насилието посредством промяна на поведенческия модел на насилника. Но, за да бъдат ефективни, както доброволните, така и задължителните програми, следва да бъдат част от координирана, междуведомствена намеса, на социално, институционално, общностно и индивидуално ниво с действащи минимални стандарти..

Като обобщение може да се отбележи, че в държавите-членки на Съвета на Европа, мерките за превенция на насилието срещу жените и домашното насилие основно са под формата на повишаване на информираността, образованието, обучението, както и на програми за интервенция. Кампаниите анти-домашно насилие са широко разпространени и обикновено се изпълнява съвместно от правителствените органи и неправителствени организации. Последните тенденции в методите за провеждане на кампании включват използването на уеб сайтове и информационни материали, специално предназначени за нуждите на особено уязвими целеви групи, като жените мигранти и малцинствените етнически групи. Повечето държави в Европейския регион изпълняват превантивни програми и дейности за обучение на деца, учители, млади хора и общности, както и на специалисти. В страни като: Германия, Австрия, Финландия, Франция, Белгия, Швеция, Обединеното кралство, Холандия, Испания, Португалия, Полша и др., са установени добри практики на

информирани и обучение сред млади хора – студенти и ученици, и експерти от различни нива в сектора на образованието, по посока на промяна на порочните джендър стереотипи в социалните отношения и зачитане на равните права и възможности на двата пола, като част от кампанията за ранна превенция на насилието срещу жени и домашното насилие.

¹²Източници:

- *European Parliamentary Research Service, Briefing, 2014 - www.eprs.ep.parl.union.eu;*
- *WAVE, проект „Идентифициране и защита на високорискови жертви на полово обусловено насилие“ преглед, Виена, 2011 г., www.wave-network.org;*
- *WAVE, European Survey, “Prevention of domestic violence against women - Good Practice Models”, 2000 г.;*
- *www.coe.int - Съвет на Европа;*
- *www.hsph.harvard.edu/population/domesticviolence/domesticviolencelaws;*
- *COE, Gender equality Commission, Compilation of good practices to promote an education free from gender stereotypes and identifying ways to implement the measures which are included in the Committee of Ministers' Recommendation on gender mainstreaming in education, 2015 г.;*
- *COE, Preventing violence against women: Article 12 of the Istanbul Convention- A collection of papers on preventing and combating violence against women and domestic violence, 2014г.*
- *COE, Domestic and sexual violence perpetrator programmes: Article 16 of the Istanbul Convention- A collection of papers on preventing and combating violence against women and domestic violence, 2014г.;*
- *Swedish Government Official Report “Domestic violence – a public health issue”- summary, 2015 г – www.government.se;*
- *www.e-justice.europa.eu - Европейски портал за електронно правосъдие;*
- *Илияна Балабанова-Стойчева, Сдружение „Алианс за защита срещу насилието, основано на пола“ - експерт в Обсерваторията срещу насилието над жените към Европейското женско лоби, член на Борда на Европейското женско лоби и национален координатор за България;*
- *<http://www.alliancedv.org/>;*

IV. Заключение

Проблематиката в областта на борбата с насилието срещу жени и домашното насилие, върху която е фокусиран настоящият анализ, е особено актуална не само в социален аспект, но и като предмет на национална и международна правна регламентация, както и като обект на въздействие посредством различни политики. Актуалността на настоящото проучване се определя, от една страна, от множеството документи в международен план, приети през последните години, които акцентират върху правата на жените и джендър равенството, а от друга, от значимостта на политиките и правните инструменти за борба с полово обусловеното насилие, респ. с домашното насилие. Резултатът показва, че в европейската практика в тази област вече е осъзната необходимостта от интердисциплинарен подход при изработването на политиките и правните механизми за тяхното приложение, но все още съществуват проблеми при координирането на междуинституционалното сътрудничество в процеса на практическото осъществяване на този подход. В тази връзка разгледаните добри практически модели за защита и подкрепа на жените, жертви на насилие, показват добра координация в действията на институциите на различни нива – между институциите на централната власт, които задават правилата и финансиращите механизми; между централната и местните власти; между местните власти и неправителствените организации, предоставящи услуги за подкрепа.

Настоящият анализ налага и изводът, че в основата на предприемането на своевременни и успешни действия в борбата с насилието срещу жени и домашното насилие стои изготвянето на адекватна оценка на риска от насилие. В тази връзка би било полезно България да възприеме примера на добрия европейски опит в изработването и успешното прилагане на специализирани програми и методики за оценка на риска от насилие, което ще допринесе, освен за оптимизирането на защитата на жертвите и за предотвратяването на повторни актове на насилие, така и за по-добрата превенция.

По отношение на осъществяване на превенцията на полово обусловеното насилие в България, насоки за добри практики биха могли да се изведат от актуалните модели за ранна превенция на този вид насилие, прилагани в много европейски държави, под формата на образователни и обучителни проекти, успешно реализирани спрямо целеви групи от всички нива на образователната система. Тези добри практики целят промяна на установените джендър стереотипи, наложили се в съзнанието на хората и в социалните нагласи и отношения, насочена към зачитане на равните права на двата пола и осъзнаване равностойността на възможностите на двата пола за социално и професионално реализиране. Поради целения резултат и естеството си тази промяна в обществените нагласи и отношения следва да започне с възпитанието и обучението на индивида още от ранна детска възраст.

За постигането на успешни резултати в борбата с насилието срещу жени и с домашното насилие от особено важно значение е добрата правна рамка, въз основа на която да се реализират и добри практики. В този смисъл настоящият анализ би могъл да допринесе с насоки за усъвършенстване на българската правна рамка и за трайно установяване на добри практики, които биха могли да бъдат взимани от опита на другите европейски държави, с акцент върху практиките на тези от тях, присъединили се и изпълняващи ангажиментите си, определени в най-значимия нов международен правен инструмент в тази област, а именно: Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие.