

*Development of the Social Pedagogy
Развитие на социалната педагогика*

ПАРТНЬОРСТВО МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ ПРИ СОЦИАЛНА ЗАЩИТА ОТ ДОМАШНО НАСИЛИЕ (СЪЗДАВАНЕ НА МЕСТЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЗАЩИТА ОТ ДОМАШНОТО НАСИЛИЕ)

Георги Димитров

Софийски университет „Свети Климент Охридски“

Резюме. Процесът на партньорство е важна предпоставка за управление на дейностите и процесите в социално-педагогическата сфера. Ключова роля за успех има партньорството между институциите при социална защита от домашно насилие. Създаването на модел на взаимодействие на регионално ниво е следващ етап в процеса на партньорство в рамките на Местен механизъм за приложение на Закона за защита от домашното насилие. Необходимо е да се подобри процесът на координация и обмен на информация; да се организират обучения за професионалисти; да се засилва сътрудничеството между институциите при изпълнение на мерките за превъзпитание на извършителите на домашно насилие; да се развива социалната инфраструктура за подкрепа на жертви и извършители чрез нови програми, развитие на компетентности, нови (социални) услуги.

Keywords: domestic violence; mechanism; cooperation; progress; partnership

Въведение

Темата на моята дисертация е „Партньорство между институциите при социална защита от домашно насилие“. Целта е да се изследва механизмът за сътрудничество и партньорството между институциите при защита от домашно насилие, като се разработи и приложи модел на регионално ниво (в област Разград).

Резултати

В рамките на изследването проучих и коментирах нормативната база за реализация на защита от домашно насилие в България и Европа; направих литературен преглед и оценка на научните изследвания по проблема на защита от домашно насилие; моделирах и в момента се пилотира модел на механизъм за

прилагане на ЗЗДН на регионално ниво (в област Разград); оценен напредък при приложение на Механизма за прилагане на Закона за защита от домашното насилие (ЗЗДН); описах опита на неправителствена организация, като доставчик на социални услуги на защита от домашно насилие.

Исходна теоретична постановка

Исходното предположение е осъществяване на модел за пълноценно сътрудничество и партньорство между институциите при организиране на защита от домашно насилие на регионално ниво, като в резултат се постигне по-висок ефект от приложение на ЗЗДН за превантивната му функция и социална защита на жертвите и корекционно-възпитателна работа с извършителите.

Основана цел на опитно-експерименталната работа е създаване и апробиране на модел на местен механизъм за координиране и приложение на ЗЗДН.

Моделът на местен механизъм може да се определи като иновация, защото партньорството между ангажираните институции е определящо за превенцията на домашното насилие. Налице са ясни стъпки за създаване на модел за партньорство по превенция на домашното насилие. Създаден е Местен механизъм за прилагане на Закона за защита от домашното насилие в област Разград (2011 г.), който е единствен и уникален за България. Местният механизъм има няколко предимства: използва се добрата нормативна основа за създаване и развитие на подходящи социални услуги; съществува засилено сътрудничество между институциите; направени са сериозни инвестиции в социален капитал; увеличен е административният капацитет – издадени са наръчници и доклади, улеснени са процедурите на взаимодействие и координация.

Изводи от наблюдение на функциониране на модела

Процесът по създаване и развитие на Местен механизъм за прилагане на ЗЗДН в област Разград условно може да бъде проследен в четири етапа. Първият, подготвителен, етап е с продължителност около три години (от 2004 г. до 2011 г.). В края на 2004 г. се поставя началото на пилотно гражданско наблюдение на съдебни дела с елементи на домашно насилие. „Осъществено наблюдение през 2005 година от 10 доброволци показва, че мерките срещу домашното насилие са почти непознати за хората, а представителите на рисковите групи не използват възможностите за защита, които законът им дава.“⁽¹⁾.

Важна част от трудностите в този ключов етап от работата по случаи на домашно насилие е свързана с липсата на обучени кадри, които да разпознават белезите на насилие, да предоставят информация и първична подкрепа на пострадалите, като предприемат подходящи насочвания към програми и социални услуги⁽⁴⁾.

Същевременно по същото време на различни нива се обсъждат варианти на Закона за защита срещу домашното насилие. Законът е приет през пролетта на 2005 г. и влиза в сила на 29 март 2005 г. Поставя се начало на съдебната практика със завеждане на първите съдебни дела, наблюдение на приложението на Закона и установяване на сътрудничество с компетентните институции.

Подготвителен етап

През 2009 г. е констатиран известен напредък в Разград по приложение на ЗЗДН. Създадено е добро взаимодействие между ключовите местни институции. Полицейските органи прилагат на добро ниво Закона за защита от домашното насилие. Темата с домашното насилие е включена за първи път в Общинската стратегия за развитие на социалните услуги в община Разград (2006 – 2011 г.)⁶⁾ и Общинския план за развитие на община Разград (2007 – 2013 г.)⁷⁾.

На областно ниво са планирани услугите за превенция на домашното насилие, като в Областната стратегия за развитие на социални услуги в област Разград (2016 – 2020 г.) е посочено „Дейност 2.3.2.3. Продължаване дейността и повишаване качеството на предоставяните услуги от Консултативен център по проблемите на домашното насилие в гр. Разград“⁸⁾.

Идентифицирана е ключовата роля на институциите и местните власти в процеса на превенция на домашното насилие в област Разград. „За постигане на устойчиви добри резултати в борбата с домашното насилие е необходимо още по-активно да участват повече държавни институции и местни власти, като се подобри координацията между тях“¹⁾.

Процесът на сътрудничество започва с изграждане на доверие и взаимно опознаване през 2005 г. Следващите две години (2006 – 2007 г.) са организирани поредица от работни срещи с полицаи и съдии в Районен съд – Разград, включително обучения на полицейски служители. Процесът има нов тласък през 2007 г. със сключване на двустранни споразумения с компетентните институции²⁾.

Една година по-късно (2008 г.) за каузата е привлечен и най-популярният местен вестник „Екип 7“, който публикува безплатна обява с телефонна линия за жертви на домашно насилие. Телефонът се администрира от Консултативен център по проблемите на домашното насилие (иновативна социална услуга в общността). Услугата се управлява от сдружение „Център на НПО в Разград“.

Важна отправна точка за съвместна работа е постигнато съгласие по време на работна среща в Районен съд – Разград, да се синхронизират действията на съд, полиция и прокуратура с участие на местна неправителствена организация²⁾.

Съдиите от Районен съд – Разград, препоръчват на местната полиция да изпраща преписките в съда само при наличие на непосредствена опасност от домашно насилие. В други случаи е необходимо да насочват жертвите на домашно насилие към Консултативния център по проблемите на домашното насилие към Центъра на НПО в Разград за изготвяне на необходими документи.

В края на периода (2009 г.), в резултат на приложението на ЗЗДН, са направени няколко важни предложения, които намират развитие в следващите години в различна интензивност²⁾. Предложенията могат да се групират условно: за норматив-

ни промени; активизиране на местните институции; координация, сътрудничество и обучение; разкриване на нови социални услуги. Важно предложение е създаване на механизъм на сътрудничество между съда, прокуратурата, полицията и сдружение „Център на НПО в Разград“, който включва няколко важни дейности.

1. Разработване на механизъм за сътрудничество между Центъра на НПО, Районен съд, Районна прокуратура и РУ на МВР в град Разград поради липсата на регламентиран контрол за изпълнение на наложена мярка по чл.5, ал.1, т. 5 от ЗЗДН.

2. Подобряване на координацията между социалните служби, полицията и здравните заведения за предоставяне на навременна помощ на жертвите.

3. Планиране в бюджета финансови средства по ЗЗДН за прилагане на програми за възстановяване на жертвите и специализирани програми за извършители на домашно насилие.

4. По събирането на 100% и в срок на всички наложени от съда глоби.

5. Инициране на промяна (б.а. в Правилник за приложение на Закона за социално подпомагане.), като се създаде нова социална услуга „Консултативен център за домашно насилие“ и да се утвърди методика за нейното предоставяне⁶⁾.

7. Установяване на механизъм за регистриране на всички жертви на домашно насилие в дирекциите „Социално подпомагане“ и районните управления на МВР с цел осигуряване на защита и подкрепа на тази социално уязвима група.

8. Разкриване на център за социална рехабилитация и интеграция с целева група жертви на домашно насилие и трафик в Разград, като нова социална услуга, държавно делегирана дейност.

9. Разкриване на нова социална услуга „Кризисен център“ за жертви на домашно насилие и трафик в община Разград.

10. Активизиране на системите за социална и здравна защита на жертвите на домашно насилие в община Разград.

11. Предлагање на периодично обучение на полицейските служители от РУ на МВР – Разград, за прилагане на ЗЗДН с цел увеличаване на личната увереност и професионална подготовка.

12. Редовно информиране на всички заинтересовани местни институции за настъпили промени и положителни практики при прилагане на ЗЗДН²⁾.

Предварителен етап

Предварителният етап продължава четири години и се характеризира с провеждане на две оценки на приложение на ЗЗДН, провеждане на първи тренинг с полицейски служители и първи семинар с представители на институциите.

За първи път напредъкът в приложението на ЗЗДН е измерен през месец октомври 2011 г. от Център на НПО в Разград – преди създаване на Местния

механизъм за прилагане на ЗЗДН. Констатирано е, че „липсва установен механизъм на взаимодействие между институциите с цел ефективна превенция и справяне с проблема „домашно насилие“. За да се постигне реална защита на жертвите на домашно насилие, е необходимо полицията да изгради механизми за контрола по изпълнението на съдебните решения и заповеди по ЗЗДН“.

Първата входяща оценка има роля на констатиращо изследване, проведено чрез сравнителен анализ на приложение на ЗЗДН от ангажираните институции в област Разград (10. 2011 г.). В стандартизирана карта по девет основни критерия е анализиран напредъкът на районен съд, прокуратура, полиция, дирекция „Социално подпомагане“ и сдружение „Център на НПО в Разград“⁽³⁾.

Целта на входящата оценка е да се очертаят проблемите за решаване и да се идентифицират предизвикателствата при приложение на ЗЗДН. Изследвани са използване на типични институционални инструменти за подкрепа на жертви на домашно насилие; съществува ли екип за работа по прилагане на Закона; води ли се Регистър на жертви на домашно насилие; провежда ли се вътрешно обучение; как се прилага ЗЗДН; как се сътрудничи с други институции по проблема; по какъв начин се проследява развитието на случаите; съществува ли практика за насочване на жертви към Консултативния център по проблемите на домашното насилие; на какво ниво е съвместната работа по конкретни случаи; съществува ли публична информация за разгледани случаи.

Извод: липсата на координация между институциите и неефективната обмяна на информация помежду им са посочени като един от най-често срещаните проблеми при оценката на приложението на Закона в област Разград⁽³⁾.

Изведеният извод за липса на сътрудничество при приложение на ЗЗДН е подкрепен от заключенията на участниците в дискусии и обучения, проведени по същото време в Разград.

По време на професионални дискусии (октомври – ноември 2011 г.) участниците от институциите посочват шест най-често срещани проблеми при прилагане на ЗЗДН, пред които се изправят в работата си: преценка от необходимостта за незабавна защита при осигуряване ефективност на мерките; липса на обществена информираност, свързана с подготовката на хората – субективен фактор (жертви и институции); недостатъчна ефективност на мерките по приложение на ЗЗДН; липса на кризисни центрове в област Разград за защита на жертвите; възможност за лесна злоупотреба с мерките по ЗЗДН⁽³⁾.

За целта на публикацията заслужава специално внимание констатираната липса на координация между институциите и неефективна обмяна на информация между тях – свързани с управлението на процеси.

Четири предложения за подобряване на единдействието и сътрудничеството между компетентните органи са направени по време на обучение (ноември 2011 г.): включване на образователните институции в механизма на взаимодействие, за превенция проявите на насилие сред деца и юноши; необходи-

мост от внедряване на обществена практика за по-голяма информираност на обществото; по-голяма прозрачност на работата на институциите, в това число публикуване на случаите, водене на регистри с цел по-лесното им проследяване, по които работят заедно; периодично провеждане на обучения и срещи с представители на релевантните институции, както и при по-сложни случаи.^{“3)}

Втора текуща оценка е проведена две години след създаване на Местния механизъм за приложение на ЗЗДН.

За първи път (2013 г.) се оценява подписаният Местен механизъм за взаимодействие при приложение на ЗЗДН на областно ниво в Разград. Участниците посочват да се дефинира ясно ролята на всяка институция при прилагане на Закона. Ефективността на работа би се подобрила чрез създаване на общ модел за работа между институциите и сътрудничество при решаване на всеки конкретен случай. Нивото на компетентност би се повишило чрез анализиране на случаи от дейността на институциите. Обмяната на опит е посочена като ключов елемент, който стимулира служителите да търсят иновативни подходи в своята работа.

Извод: през 2013 г. се отбелязва напредък по някои от темите. Започнал е процес по включване на образователните институции в Местния механизъм за приложение на ЗЗДН; продължават целенасочените усилия за информиране на гражданите; провеждат се обучения за представители на ангажираните институции.

Същински етап

Провеждане на кръгла маса „Ролята на институциите за ефективна подкрепа на жертвите на домашно насилие“ в Разград (16 юни 2015 г.) бележи началото на същински етап в развитие на партньорството по приложение на ЗЗДН в област Разград.

Дискусионният форум е нов етап в процеса на превенция на домашното насилие в област Разград, защото са очертани основни проблеми и предизвикателства, които са документирани в Отворено писмо до институциите¹¹⁾. По време на кръглата маса са идентифицирани основни проблеми за приложение на ЗЗДН и превенция на домашно насилие: осигуряване на подкрепа на жертвите на домашно насилие, като ключова дейност в процеса на превенция на домашното насилие; консултиране и психологически услуги за преодоляване на идентифициран проблем с фокус върху домашното насилие и етническия профил на целевата група; разширяване на многообразието и териториалния обхват на социалните услуги, предоставяни в общността; сътрудничество и партньорство между ангажираните с проблема на домашното насилие институции.

Трета междинна оценка, проведена е четири години след създаване на Местния механизъм за приложение на ЗЗДН.

Проведено е проучване за пореден път сред представители на ангажираните институции, които прилагат ЗЗДН (2015 г.). Резултатите са обобщени в

Анализ за въздействие върху основните целеви групи на проект „За силата на Закона и гласа на жертвите на домашно насилие“⁽¹⁰⁾. Проектът се изпълнява от сдружение „Център на НПО в Разград“ с финансовата подкрепа на Министерството на правосъдието. Анкетни карти са попълнили професионалисти от 14 града, прилагащи ЗЗДН. Проучването е проведено с участието на 95 представители от съд, прокуратура, полиция, представители на областна администрация и общински съвет, неправителствени организации. Преобладават полицейските служители и магистрати от градовете: Разград, Исперих, Кубрат, Лозница, Хасково, Монтана, Ловеч, Варна, Ямбол, Благоевград, Търговище, Плевен, Перник и Враца. Анкетната карта се състои от 16 отворени и затворени въпроса, разпределени в два раздела: „Да споделя и аз“ и „Обща информация“.

Идентифицирани са добри практики и инициативи, идеи за усъвършенстване на правната рамка и подобряване на правомощията на ключови институции. Проучването подобрява процеса на разработване и прилагане на местни стратегии за повишаване капацитета на професионалисти, които работят по приложение на ЗЗДН.

С цел да се подобри координацията между различните институции, ангажирани с проблемите на домашното насилие в област Разград, партньорите в Местния механизъм за приложение на ЗЗДН отговориха на едни и същи въпроси. Впечатленията споделиха петнадесет ръководители на регионалната и местната власт, съдии, магистрати, полицаи, педагози (през есента на 2015 г.). Мненията отразяват моментна снимка на междуинституционалното сътрудничество по проблемите на домашното насилие в региона⁽⁴⁾.

Извод: създаден е синхрон в работата на институциите в резултат на дългогодишно сътрудничество в рамките на Местния механизъм за прилагане на ЗЗДН в област Разград. В рамките на Механизма съществува много добро сътрудничество между Центъра на НПО в Разград, полицейските управления, районните съдилища и прокуратури – съкратени са сроковете от регистриране на случай до възможността за получаване на заповед за незабавна защита.

Заключителен етап

По оценка на експерти (б.а. проф. д-р Нели Бояджиева, СУ „Климент Охридски“ – София) в момента Местният механизъм за сътрудничество по приложение на ЗЗДН се намира в своя зрял, четвърти етап. По време на този етап се институционализира моделът и се развива партньорството чрез създаване на Областен съвет за превенция на домашното насилие в област Разград (09.02.2016 г.). Съветът е важен етап в процеса на превенция на домашното насилие на областно ниво и развива постиженията в рамките на Местния механизъм за прилагане на Закона за защита от домашното насилие в област Разград, създаден през 2011 г.

Съветът е постоянно действащ консултативен орган към областния управител на област Разград и включва представители на всички отговорни институции и организации⁹⁾.

През юни 2016 г. е приет Тригодишен план за развитие на Областния съвет. Основни акценти в плана са създаване на система за комуникация на членовете на съвета, превенцията на домашното насилие чрез провеждане на обучения на целеви групи, като ученици, учители и директори, полицаи, лекари и представители на доставчици на социални услуги за разпознаване и адекватна реакция на случаи на домашно насилие.

Силно послание към отговорните институции и обществеността е изпратено по време на националната конференция „10 години не спираме да противодействаме на домашното насилие“ (7 – 8.12.2016 г.). Конференцията е организирана от сдружение „Център на НПО в Разград“, в изпълнение на проект „Домашно насилие – проблемът на цял един род“, финансиран от Министерство на правосъдието¹²⁾.

Участниците приемат Декларация с конкретни предложения за промени в законодателството, подкрепа за жертвите на домашно насилие, помощ за извършителите на такова и активно въвличане на обществеността¹³⁾. Представители на съда, прокуратурата, полицията, социалните служби, местните власти и образователните институции настояват да се криминализира извършването на домашно насилие и да се разкрият кризисни центрове във всички областни градове на страната.

По време на дискусиите се откроява липсата на единен регистър за жертви и извършители на домашно насилие, който би могъл да даде систематизирана информация по проблема и по този начин да се увеличат възможностите за превенция. Според специалистите жертвите на домашно насилие е необходимо да се регистрират в дирекция „Социално подпомагане“, за да се проследява техният случай и след приключване на възстановителната програма.

Като негативна тенденция е изведена практиката семейните лекари и центрове за спешна помощ да отказват да издадат документ, който да удостовери констатираните увреждания или следи от насилие, независимо че според разпоредбите на ЗЗДН всеки медик е длъжен по искане на жертва на домашно насилие да издава валиден документ. По този повод участниците в дискусиата предлагат с нормативна промяна в закона медицинските центрове, лекарите и здравните работници да бъдат задължени да информират полицията и социалните служби при наличие на данни за упражнено насилие.

Важен приоритет в приетата декларация е гарантиране на сигурността на децата, жертви на домашно насилие, в това число и след оттегляне на вече подадена молба до районен съд. Специалистите предлагат при издадена заповед за незабавна защита жертвата да информира педагозите в училище или детската градина, които посещава детето, в случай че заповедта засяга и неговата сигурност.

В процес е провеждане на четвърта поредна текуща оценка на приложение на ЗЗДН. Използва се създадената карта за оценка за Трета междинна оценка през 2015 г. с 16 отворени и затворени въпроса.

Изводи

Извеждане на партньорството, като важна предпоставка за управление на дейностите и процесите в социално-педагогическата сфера. Активно въвличане на местните и образователните власти, както и здравните специалисти в процеса на превенция на домашното насилие. Осъществяване на систематичното сътрудничество с отговорните професионалисти от институциите, като се организира периодичното им обучение. Засилване на сътрудничеството между институциите при изпълнение на мерките за превъзпитание на извършители на домашно насилие – координация и обмен на информация. Развиване на социалната инфраструктура за подкрепа на жертви и извършители – нови програми, развитие на компетентности, нови (социални) услуги.

NOTES/БЕЛЕЖКИ

1. Доклад за дейността на центъра на НПО – Разград, по прилагане на Закона за защита срещу домашното насилие, 2005 – 2009, Център на НПО в Разград, 2010 г. <http://ngo-rz.org/ngorz/arhives/ddnasilie.pdf>.
2. Бояджиева, Н., Милков, Г., Център на НПО в Разград, 2013, 75 с, ISBN 978-619-90012-2-6.
3. Доклад за приложение на Закона за защита срещу домашното насилие, Център на НПО в Разград, 2011г., http://ngo-rz.org/ngorz/arhives/doklad_zzdn.pdf.
4. Доклад „Иновативни подходи и добри практики по темата за домашното насилие“, Център на НПО в Разград, 2015г., <http://ngo-rz.org/ngorz/arhives/inovativnipodhodi.pdf>.
5. Национална програма за превенция и защита от домашно насилие 2016, <<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=2295>.
6. Общинска стратегия за развитие на социални услуги в община Разград (2006 – 2011).
7. Общински план за развитие на община Разград (2007 – 2013 г.), http://razgrad.bg/images/stories/Obs_docs/OPR_2007-2013_Obshtina_Razgrad.pdf.
8. Областна стратегия за развитие на социални услуги в област Разград (2016 – 2020 г.), http://rz.government.bg/files/upload/proekti/Doklad_Oblasten_analiz_sotialni_uslugi_Razgrad_2015.pdf.

9. Интернет страница на областна администрация Разград, www.rz.government.bg.
10. Проект „За силата на закона и гласа на жертвите от домашно насилие“, http://www.ngo-rz.org/ngorz/project/prj_dn2015_bg.pdf.
11. Отворено писмо на устниците в кръгла маса „Ролята на институциите за ефективна подкрепа на жертвите от домашно насилие“, 16.06.2015, Разград, http://www.ngo-rz.org/ngorznew/wp-content/uploads/2017/01/DV_openlett_masa.pdf.
12. Проект „Домашно насилие – проблем на цял един род“, http://www.ngo-rz.org/ngorznew/wp-content/uploads/2016/08/prj_dnpecr_bg.pdf.
13. Декларация на участниците в конференция „10 години противоустояваме на домашното насилие“, 7 – 8.12.2016, Разград, <http://www.ngo-rz.org>.

PARTNERSHIP BETWEEN INSTITUTIONS IN SOCIAL PROTECTION AGAINST DOMESTIC VIOLENCE (ESTABLISHMENT OF A LOCAL MECHANISM FOR APPLICATION OF THE LAW ON PROTECTION AGAINST DOMESTIC VIOLENCE)

Abstract. The partnership process is a prerequisite for management activities and processes in the social and educational sphere. A key role for success is the partnership between the institutions in social protection from domestic violence. The creation of a model of interaction at a regional level is the next stage in the process of partnership within the Local mechanism for the application of the Law on protection from domestic violence. It is necessary to improve the process of coordination and information exchange; to provide training for professionals; to strengthen cooperation between institutions in the implementation of measures for rehabilitation of perpetrators of domestic violence; to develop social infrastructure to support victims and perpetrators through new programs, development of competences, new (social) services.

✉ **Mr. Georgi Dimitrov, PhD student**
Faculty of Primary and Pre-school Pedagogy
Sofia University
Sofia, Bulgaria
E-mail: gmilkoff@gmail.com