



**Препоръки за ефективното прилагане на член 8 от
Директива 2012/29/ЕС за установяване на
минимални стандарти за правата, подкрепата и
защитата на жертвите на престъпления**

18 юни 2018 г.

Диляна Маркова

Фондация „Асоциация Анимус“, България



Финансиран по програма „Правосъдие“ (2014-2020) на Европейския съюз

Съдържание

1) Въведение, обща информация и изследователски въпроси	4
2) Методология	4
Основни заключения от доклада за националната правна рамка относно правата и закрилата на пострадали от престъпления и нейното приложение	5
3) Право на жертвите да бъдат информирани възможно на най-ранен етап.....	6
4) Оценка на специфичните нужди от защита на жертвите.....	8
Общи изисквания на Директивата за правата на жертвите	8
Навременна оценка на нуждите на жертвите от защита.....	9
Вещи лица с/у професионалисти в организациите за подкрепа на жертви?	10
5) Услуги за подкрепа на жертвите.....	11
Услуги за подкрепа на жертви съгласно Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления	11
Услуги за подкрепа на жертви съгласно Закона за социално подпомагане	11
Концепция за нов Закон за социалните услуги	12
Достъп до социални услуги	12
Насочване.....	12
Планиране/мапинг на социалните услуги	13
Интегрирани услуги	13
Добра практика на интегрирана услуга.....	14
Оставащи недостатъци.....	14
6) Достъп до (специализирана) правна помощ	15
7) Препоръки и области на повишено внимание	17
Задължение за информиране на жертвите за техните права на възможно най-ранен етап.....	17
Експертизи за индивидуалното психологическо състояние на жертвите.....	18
Общи и специализирани услуги за подкрепа на жертвите; концепция за нов закон за социалните услуги.....	18
Достъп до специализирана правна помощ.....	19
Приложение 1.....	20

Настоящият доклад е изготвен от Дилиана Маркова, юрист, експерт „Международни програми и застъпничество“ към фондация „Асоциация Анимус“, София.

Фондация „Асоциация Анимус“ е българска неправителствена организация, която над 23 години подкрепя жертви на домашно насилие и трафик на хора, както и деца и семейства в риск. Анимус предоставя директна подкрепа на жертви на трафик на хора: гореща телефона линия за пострадали от насилие, кризисен център, психотерапевтична и социална подкрепа, достъп до правна помощ и овластяване.

Фондация „Асоциация Анимус“ е учредител на Ла Страда Интернешънъл, европейска неправителствена организация, която работи в областта на превенцията на трафика на хора и подкрепа за пострадалите лица.

В допълнение, Анимус управлява Националната линия за деца 116 111, обществен център за подкрепа на деца и техните родители, както и звено „Майка и бебе“ за жертви на домашно насилие и трафик на хора с деца до 3 години.

1) Въведение, обща информация и изследователски въпроси

Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления (“Директивата”; “Директива за правата на жертвите”) е приета на 25 октомври 2012 г. и влиза в сила на 15 ноември 2012 г. Държавите-членки трябва да осигурят до 15 ноември 2016 г. достъп за жертвите и техните семейства до общи и специализирани служби за подкрепа, в съответствие с техните нужди (чл. 8). Няколко държави-членки, обаче, между които и България, все още не са осигурили общи служби за подкрепа за жертви в страната.

Проектът “SupportVoC – Разработване на общ модел на услуги за подкрепа и защита правата на жертвите на престъпления” цели да подпомогне защитата на правата на жертви на престъпления в Испания, Гърция, Италия, България и Кипър. За тази цел ще бъдат изработени стандартни оперативни процедури (СОП) за общи услуги за подкрепа на жертви въз основа на добрите практики и опита на испанските служби за подкрепа на жертвите, които работят от 1995 г. Моделът на СОП ще бъде адаптиран към съответния национален контекст. Освен това, ще бъде насърчено сътрудничеството между компетентните органи и доставчици на услуги, като по този начин се гарантира всеобхватна защита за жертвите на престъпления.

В подкрепа на този процес бе изготвен доклад за националната правна рамка за правата и защитата на жертви на престъпления и нейното приложение въз основа на документално проучване и интервюта с основни участници и експерти с опит в работата с жертви, техните нужди и техните права. Докладът установява празнотите и дефицитите, които следва да се отстранят, за да се подобри закрилата на правата на жертвите на престъпления.

2) Методология

В допълнение, с цел изготвяне на препоръки, както и за да се отчетат специфичните нужди и мнението на основните участници, на 15 юни 2018 г. бе проведена дискусия с фокус група с релевантни участници: представители на Столична дирекция на вътрешните работи, Софийска градска прокуратура, Министерство на правосъдието, Агенция „Социално подпомагане“, Държавната агенция за закрила на детето, Националното бюро за правна помощ, както и на организации за подкрепа на жертви на престъпления като Националната телефонна линия за пострадали от насилие, националната телефонна линия за деца 116 111, Кризисния център „Св. Петка“, и Центъра за обществена подкрепа към Столична община. Пълен списък на участниците е представен в приложение № 1.

Фокус групата беше модерирана от Диляна Маркова, юрист, експерт във фондация „Асоциация Анимус“ и Надя Кожухарова, психолог в същата фондация, която работи с жертви на трафик на хора и насилие, основано на пола.

Бяха представени основните изводи и заключения от посочения по-горе национален доклад.

Основни заключения от доклада за националната правна рамка относно правата и закрилата на пострадали от престъпления и нейното приложение

- Директивата за правата на жертвите е **транспонирана само частично** в българското законодателство чрез изменения в два основни закона – Наказателно процесуалния кодекс (НПК) и Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления (ЗПФКПП).
- По отношение на **процесуалните права на жертвите на престъпления**, уредбата на участието на свидетели със специфични нужди от защита в наказателното производство е неясна, и по-специално как се установяват тези нужди.
- **Участието на деца** остава проблематично, тъй като законът не ги третира автоматично като свидетели със специфични нужди от защита и оставя на съда да прецени дали е необходимо да се гарантира тяхното участие по щадящ начин. В това отношение добри практики като защитените пространства за изслушване на деца по щадящ начин (т.нар. сини стаи) трябва да се регулират, като се въведат ясни правила за тяхното функциониране, задължително използване и строги правила за експертите, които провеждат изслушванията на деца.
- Законът предвижда **безплатна правна помощ**, но не и задължително процесуално представителство на деца във всички съдебни процедури. Безплатната правна помощ е организирана по такъв начин, че не се гарантира специализирана правна помощ за специфични групи пострадали от престъпления като деца, жертви на сексуално насилие или жертви на трафик на хора.
- По отношение предоставянето на **услуги**, в България няма орган/институция за общи услуги за подкрепа за жертвите. Услугите за подкрепа на жертвите се предоставят от неправителствени организации (НПО), лицензирани съгласно предвидените процедури, които работят се недостатъчно държавно финансиране, често допълнено със средства по различни проекти. Услуги се предоставят на жертви на домашно насилие и трафик на хора, но липсват специализирани услуги за жертви на сексуално насилие и изнасилване, например, или на престъпления, различни от тези, основани на пола, напр. престъпления от омраза. Освен това тези услуги са неправилно разпределени географски и има цели области в страната, където жертвите няма към кого да се обърнат.
- **Услугите за подкрепа** са насочени към кризисна интервенция и няма дългосрочни програми за подкрепа реинтеграцията на жертвите и тяхното овластяване. Медицинските услуги за жертвите на престъпления остават проблематични, тъй като много от жертвите не са здравно осигурени и имат достъп само до спешна медицинска помощ. Често жертвите

на трафик на хора с цел сексуална експлоатация или жертвите на насилие, основано на пола, има специфични медицински нужди, които държавата не може да посрещне.

- **Координация между участниците** продължава да бъде предизвикателство. Там, където има координационни механизми (напр. трафик на хора, работа с деца) защитата и подкрепата за жертвите на престъпления е по-добре организирана. Установява се явен дефицит при предоставянето на подкрепа за жертвите на домашно насилие, тъй като то все още не е криминализирано и не е приет координационен механизъм.
- **Обучението на специалисти** продължава да бъде предизвикателство, както по отношение на правоохранителните органи, така и по отношение на представителите на съдебната власт и социалните работници. Това важи особено за по-малките и отдалечени населени места в страната.

Последва свободна дискусия, която се съсредоточи върху четири основни въпроса:

- 1) Правото на жертвите да получават информация при първия контакт с компетентен орган
- 2) Идентификация и защита на жертви със специфични нужди от защита срещу вторично и повторно виктимизиране, сплашване и отмъщение в хода на наказателното производство;
- 3) Достъпът на жертвите до безплатни общи и специализирани услуги в съответствие с техните нужди;
- 4) Достъпът на жертвите до безплатна правна помощ.

3) Право на жертвите да бъдат информирани възможно на най-ранен етап

Директивата за правата на жертвите изисква държавите-членки да гарантират, че жертвите получават нужната информация без забавяне от първия контакт с компетентния орган, за да им се осигури достъп до правата, описани в Директивата. Информацията, която следва да се предостави на жертвите, е доста обстойна и включва вида подкрепа, която могат да получат и от кого, в това число психологическа и медицинска подкрепа и алтернативно настаняване; процедури за подаване на оплаквания във връзка с престъплението и тяхната роля в тези процедури; условия и процедури за получаване на защита, правна помощ, компенсация и превод.

Това изискване на Директивата е напълно транспонирано в българския Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления (ЗПФКПП) (чл. 6), който въвежда общо задължение за органите на Министерството на вътрешните работи, следователите и организациите за подкрепа на пострадали незабавно да уведомяват пострадалите за техните права в наказателното производство и как те могат да участват в него, както и за останалите им права. Освен това, в хода на досъдебното производство наблюдаващият прокурор следи за изпълнението на задълженията на разследващите органи за предоставяне на информация.

Това изискване се спазва стриктно в практиката. Прокурорите връщат делата, ако установят, че липсва протокол, подписан от пострадалите, че са информирани за правата си. Експертите също така споделят, че се наблюдава положителна тенденция по отношение информирането на жертвите за правата им. Пострадалите се обаждат в Националния съвет за подпомагане и финансова компенсация и търсят допълнителна информация или пояснения.

Законът също предвижда компетентните органи, които имат задължение да информират жертвите за правата им, да се съобразяват със състоянието на пострадалите и възрастта им и да ги уведомяват по начин, който пострадалите разбират. На практика, обаче, няма как да се гарантира, че това изискване се спазва, особено ако става дума за жертви представители на малцинствата, или ниско образовани, каквито са много от жертвите на трафик, например. Или по думите на адвокат, представлявал жертва на трафик на хора в съда, „Как бих могъл да обясня на жертва на трафик от ромски произход, почти неграмотна и с лека форма на умствена изостаналост какво означава частен обвинител или граждански ищец в наказателното производство?“

Във връзка с изискването пострадалите да се уведомяват за правата им във възможно най-ранния момент, експертите, участници във фокус групата, повдигнаха редица въпроси.

На първо място, е ли най-ранният момент наистина най-добрият момент да се даде на жертвите толкова изчерпателна информация, която често е прекалено сложна за тях да разберат? Жертвите на трафик на хора, например, често са в криза, когато се срещат с полицията. Едва след кризисна интервенция с опитен психолог техните права могат да им се обяснят. Това обикновено се прави от психолог или социален работник или от адвокат към организация за подкрепа на жертви като кризисен център, например. В тези случаи психологът преценява състоянието на жертвата и избира подходящия момент да я информира за правата ѝ, възможното ѝ участие в наказателното производство, продължаваща подкрепа и т.н.

Полицаяте, обаче, които обикновено първи осъществяват контакт с жертвите, не са психолози. Според участниците в дискусиата е важно полицаите да бъдат обучавани как да общуват с пострадалите от престъпления по принцип и със специфични групи пострадали като жертви на трафик на хора, на насилие, основано на пола, или деца.

На второ място, тясно свързано с предоставянето на информация, участниците повдигнаха въпроса за оценка на специфичните нужди на жертвите от защита.

Преди да се обсъди оценката на специфичните нужди на жертвите от защита, следва да се има предвид, че Националният механизъм за насочване предвижда, че жертвите на трафик се информират за периода за размисъл, както и за всички права и възможности, които има, „по време на интервюто за оценка на риска и определяне на неотложните потребности“. Неотложните нужди на трафикираните лица се определят по два начина:

- Обективно наблюдение на състоянието, вида и поведението на жертвата. При спешни случаи, когато жертвата на трафик е под стрес, има медицински проблеми и не е в състояние да говори, нейните нужди могат да се определят само въз основа на наблюдаваните симптоми. Това е необходимо, когато е необходимо да се предприемат спешни мерки и не може да се получи информираното съгласие на жертвата. Във всички други случаи наблюдението допълва информацията, получена от жертвата на трафик.

- Беседа. Беседата се провежда, когато жертвата на трафик е в състояние да говори, да споделя информация и да разбира това, което ѝ се казва. Основните физиологични нужди на жертвата (от вода, храна и сън) трябва да са посрещнати и да се осигури необходимата медицинска грижа. Жертвата трябва да е настанена на сигурно място.

4) Оценка на специфичните нужди от защита на жертвите

Както се подчертава в националния доклад, оценката на специфичните нужди от защита на жертвите се прави посредством експертиза. Законът, обаче, е доста мъгляв по отношение на практическите страни на тази експертиза. Кога се прави? Кой решава дали е необходима и на какъв етап от наказателното производство се назначава?

За съжаление, измененията в Наказателно процесуалния кодекс, с които се въвеждат специфичните нужди на жертвите от защита, са в сила едва от ноември 2017 г. и има недостатъчна, ако изобщо някаква практика за прилагането им.

Общи изисквания на Директивата за правата на жертвите

Директивата за правата на жертвите изисква държавите-членки да гарантират, че жертвите получават навременна и индивидуална оценка, за да се определят специфичните им нужди от защита и да се установи дали и в каква степен те ще се възползват от специални мерки в хода на наказателното производство поради особената им уязвимост по отношение на вторично и повторно виктимизиране, сплашване и отмъщение.

Насоките за транспонирането и прилагането на Директива 2012/29/ЕС на Генерална дирекция „Правосъдие“ изрично посочва, че целта на индивидуалната оценка е да се определи дали една жертва е уязвима по отношение на вторично и повторно виктимизиране, сплашване и отмъщение в хода на наказателното производство. Оценката предполага двустепенен процес: (1) да се определи дали жертвата има специфични нужди от защита, като се взимат предвид аспекти като личните характеристики на жертвата, вида или естеството на престъплението, отношенията между жертвата и извършителя на престъплението и обстоятелствата на престъплението; и ако да, (2) да се определи дали следва да се приложат специални мерки за защита, както и какви да бъдат тези мерки (за възрастни и за деца съответно).

Индивидуалният подход, възприет в Директивата, не приоритизира категории пострадали, нито въвежда някаква йерархия, но все пак в контекста на индивидуалната оценка трябва да се обръща специално внимание на жертви, които са претърпели значителни вреди поради тежестта на престъплението; пострадали от престъпления, извършени поради предубеждение или с дискриминационен мотив, който по-специално е свързан с личните характеристики на жертвата; или жертви, чиито отношения с или зависимост от извършителя на престъплението ги правят особено уязвими. Пострадали от тероризъм, организирана престъпност, трафик на хора, насилие, основано на пола, насилие в близко обкръжение, сексуално насилие, експлоатация, престъпления

на честта или престъпления от омраза, както и жертви с увреждания обикновено са особено уязвими.

Насоките също така предвиждат държавите-членки да определят орган или организация, които да отговарят на национално ниво за извършването на индивидуалната оценка на жертвите. Това може да е правоохранителен орган (полицията), съдебен орган, организация за подкрепа на жертви или друг орган. Може да е различен орган в досъдебното производство и в съдебната фаза на наказателния процес. Оценката също така може да се извършва повторно в различните фази на процеса, ако това е удачно в конкретния случай.

В България не е определен такъв компетентен орган или организация на национално ниво. Ето защо компетентният орган във всеки етап на наказателното производство следва да реши дали да назначи експертиза за индивидуална оценка на специфичните нужди от защита на жертвите или не – разследващия полицай или прокурора в досъдебното производство и съдията в съдебната фаза на наказателното производство.

Навременна оценка на нуждите на жертвите от защита

Директивата за правата на жертвите изисква *навременна* оценка на специфичните нужди от защита на жертвите. Ето защо, за да се гарантира, че целта на Директивата е постигната, полицията следва да изиска такава индивидуална оценка. Трудно е да си представим това да се случи на практика. Тенденцията да се прехвърлят все повече задължения на полицията е доказано неефективна на практика. Както бе споменато по-горе, полицейските служители не са психолози.

Експерти във фокус групата обсъдиха добра практика на взаимодействие между полицията и организации за подкрепа на жертвите като тази, установена от фондация „Джендър алтернативи“, неправителствена организация, която работи на територията на град Пловдив. Тя предоставя психологическо консултиране и правна помощ, включително представителство в съда, на жертви на насилие, основано на пола и домашно насилие. Полицията в Пловдив насочва всяка идентифицирана жертва към организацията. Експерти в организацията оценяват състоянието на жертвата и ѝ оказват психологическа подкрепа. Те също така я информират за правата ѝ и за участието ѝ в наказателното производство, тъй като те са в по-добра позиция да предоставят необходимата информация, в подходящ момент и по подходящ начин.

Подобно взаимодействие между полицията и организация за подкрепа на жертви може да спомогне да се установят специфични нужди от защита на жертвите и да гарантира, че те са надлежно информирани за правата си и за участието си в наказателното производство.

По отношение на прокурора, той среща жертвата на по-късен етап, когато може да е прекалено късно да се иска индивидуална оценка за установяване на специфични нужди от подкрепа, например след като жертвата вече е била разпитана. Прокурорите споделиха, че прибягват до експертиза само когато трябва да се установи дали дадено лице е годно да свидетелства в съда. Освен това нуждите на жертвите могат да се променят с времето, могат да се по-спешни при образуването на досъдебното производство и по-малко спешни след като е минал известен период от време и жертвите са получили психологическа подкрепа.

Вещи лица с/у професионалисти в организациите за подкрепа на жертви?

Експертите във фокус групата повдигнаха въпроса за вещите лица и професионалистите в организациите за подкрепа на жертви.

На първо място, организацията на избора, от известно време работата и заплащането на вещите лица в страната страда от различни проблеми и дефицити.

През ноември 2017 г. Министерството на правосъдието одобри проект на изменения на Наредбата за вписването, квалификацията и възнаграждението на вещите лица.¹ Измененията предвиждаха по-високи критерии за избора на вещи лица и съответно по-високо заплащане. Едно е изискванията е наличие на магистърска или бакалавърска образователно-квалификационна степен. По изключение, могат да се впишат вещи лица и без такава степен, ако отговарят на по-високи изисквания за професионален опит в дадена област. Измененията също така предлагаха по-високо заплащане за вещите лица в размер на почасовото възнаграждение от 3% от установената минимална работна заплата за страната към датата на възлагане на експертизата, и допълнително възнаграждение за работа в почивните дни.

Тези изменения не са приети.

На второ място, становището на професионалистите, работещи в организациите за подкрепа на жертви рядко, ако въобще, се взема под внимание от правоохранителните органи и съда. Така например психолозите в Кризисния център „Св. Петка“, управляван от фондация „Асоциация Анимус“ често изготвят становища за специфично психологическо състояние на жертви на трафик, настанени в Кризисния център. Често отправят препоръка жертвите да се разпитват в специализирани помещения за щадящо изслушване на деца (т.нар. сини стаи) от специално обучени професионалисти. За съжаление тези препоръки или становища за психологическото състояние на жертвите и какво означава това за показанията, което те дават, рядко се взимат предвид. В същото време, според нас професионалистите, които работят с месеци с жертвите, са в по-добра позиция да имат информирано професионално мнение за психологическото състояние на жертвата в сравнение с назначеното вещо лице, което ще види жертвата за няколко часа. При положение, че кризисните центрове са уредени със закон и редовно биват лицензирани, за да се гарантира, че отговарят на всички законови изисквания, би следвало да могат да дават становище (експертиза) със същата стойност като това на одобрените вещи лица. Участниците обсъдиха също така, че изготвянето на експертиза може да се регулира като индивидуална услуга, която се предоставя от организации за подкрепа на жертви.

¹ Наредба № 2 от 29 юни 2015 г., последно изменена през април 2016 г.

5) Услуги за подкрепа на жертвите

Услуги за подкрепа на жертви съгласно Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления

Съгласно измененията в Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления, съществуват няколко форми на подкрепа за пострадали от престъпления преди, по време на и след приключване на наказателното производство (чл. 8):

- Медицинска помощ при спешни състояния;
- Психологическа консултация и помощ;
- Безплатна правна помощ;
- Практическа помощ.

Безплатната психологическа консултация и помощ се предоставят от специалисти - психолози от организациите за подкрепа на пострадали съобразно нуждите на пострадалия и психологическото му състояние. Организациите за подкрепа на пострадали са неправителствени организации, които са регистрирани като организации за оказване на безплатна подкрепа на пострадали от престъпления. Безплатното психологическо консултиране и подкрепа се финансира от Министерството на правосъдието.

След като тези изменения влязоха в сила през ноември 2017 г., Министерството на правосъдието организира конкурс по закона за обществените поръчки за избор на такива организации за подкрепа на пострадали във всички апелативни райони на страната съгласно изискванията на Правилника за прилагане на закона. Нито една организация, обаче, не е кандидатствала. Ето защо цяла година нито една организация не е оказвала подкрепа на пострадали от престъпления. Тази година, съгласно информацията, предоставена от представителя на Министерството на правосъдието по време на дискусиата на фокус групата, е организиран нов конкурс и са се явили достатъчно кандидати, за да се изберат организации за подкрепа на жертви на престъпленията в страната.

Услуги за подкрепа на жертви съгласно Закона за социално подпомагане

Що се отнася до общи услуги по смисъла на чл. 8 и 9 от Директивата, понастоящем не съществуват общи услуги за подкрепа на пострадали от престъпления в страната. Действащият Закон за социалното подпомагане урежда работата на кризисни центрове за възрастни, жертви на домашно насилие и на насилие, основано на пола, както и кризисни центрове за деца жертви на насилие, трафик на хора и непридружени, докато Законът за борба с трафика на хора регулира работата на подслоните към Националната комисия за борба с трафика на хора.

Повечето кризисни центрове се управляват от НПО като държавно делегирани дейности. В страната има 26 кризисни центъра, от които 18 за деца и осем за жени и деца. Или с други думи в 11 от 28-те области в страната няма защитено място за настаняване на жени или деца, жертви на насилие.

В допълнение има и четири подслона за жертви на трафик на хора към Националната комисия за борба с трафика на хора, които се управляват от НПО: един във Варна, един в Бургас и два в столицата София, съответно за деца и възрастни.

В страната действа и един единствен център, специализиран за жертви на сексуално насилие, в град Бургас. Предстои отварянето на център за жертви на изнасилване в град Пловдив.

Граждански организации подкрепят жени и деца, най-вече пострадали от сексуално насилие, домашно насилие и трафик на хора, като предоставят психологическа подкрепа и консултиране, социални и здравни услуги, юридически консултации и представителство.

Концепция за нов Закон за социалните услуги

Министерството на труда и социалната политика разработи, съвместно с представители на различни институции и доставчици на услуги, концепция а нов закон за социалните услуги, който да замени сега действащия Закон за социалното подпомагане, регулиращ предоставянето на социални услуги. Концепцията е отворена за обществена дискусия до 7 юли 2018 г.²

Концепцията въвежда редица подобрения в предоставянето на социални услуги и урежда, поне на теория, доста от пропуските и несъвършенствата в системата на социалните услуги.

Социалните услуги ще се предоставят съгласно принципите на наличност, достъпност, всеобхватност, индивидуализация в зависимост от нуждите на потребителите, и наличност на интегрирани услуги.

Достъп до социални услуги

Признава се, че действащата система на социални услуги, въпреки че не ограничава достъпа до социални услуги, на практика, поради липса на достатъчен брой социални услуги, достатъчно разнообразни и географски разпределени услуги, както и финансови ограничения, социалните услуги в страната се предоставят само на най-уязвимите лица. Ето защо новият закон за социалните услуги въвежда универсални (общодостъпни) услуги и специализирани услуги, които са насочени към определени потребности вследствие на определен риск. Наличието на определен риск разграничава общите от специализираните услуги. Универсалните услуги засягат основно информиране и консултиране и всеки, независимо дали е изложен на риск или не, може да ги ползва.

Новият закон за социалните услуги ще урежда оценката на право на социални услуги, оценката на специфичните нужди на потребителите, както и случаи, където социалните услуги ще се ползват без предварителна оценка.

Насочване

Що се отнася до насочването, общите услуги ще се предоставят без насочване от държавен или общински орган/организация. Не е ясно как хората ще достъпват тези общи услуги. Всички останали специализирани социални услуги ще се ползват след насочване от различни органи/организации. Отделите „Закрила на детето“ към дирекциите „Социално подпомагане“ ще

² Достъпна само на български език на <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=230&lang>.

насочват към всички социални услуги когато става дума за деца. Общините ще насочват възрастни лица към социални услуги резидентен тип в общността. Общината ще насочва също така към социални услуги, предоставяни на областно ниво съгласно предварително определени квоти. Социалните услуги в кризисни ситуации (в случаи на насилие, нужда от подслон или посрещане на други основни нужди няма да се предоставят след насочване, а в зависимост от спешността на конкретния случай. Едва след като се предостави първоначална подкрепа се извършва оценка на нуждите. Дирекциите „Социално подпомагане“ ще отговарят за кризисните случаи

Остава да видим как ще бъде уредена тази система за насочване в закона и как ще работи на практика. Добра практика, която участниците във фокус групата обсъдиха, е уредбата в Швейцария. Във всеки кантон на страната действа Център за жертви, който информира жертвите за наличните услуги и процедури (правна помощ, обезщетение, социално подпомагане и др.) и ги насочва към съответните услуги.

Планиране/мапинг на социалните услуги

Съгласно концепцията Новият Закон за социалните услуги ще въведе планиране на социалните услуги. В момента няма механизъм за оценка на нуждите от социални услуги. Планирането се прави въз основа на петгодишни областни и общински стратегии за развитие на социалните услуги и годишни общински планове. Те, обаче, по никакъв начин не са обвързани с гарантиране на финансиране от държавния бюджет. Освен това социалните услуги се разкриват по инициатива на кмета на общината, но няма механизъм, който да задължи дадена община да създава нови услуги, независимо от съществуващите реални потребности от тях.

Предвижда се новият закон за социалните услуги да регулира планирането на социалните услуги, като гарантира наличност и балансирано географско разпределение на социални услуги в страната. Планирането ще се прави въз основа на национална карта на тези услуги, изготвена въз основа на анализ на установените потребности. Картата ще определя минимален пакет от услуги, предоставяни във всяка община и област, които ще се финансират от държавния бюджет. Общините ще могат да финансират допълнителни услуги с общинско или друго финансиране, но не с финансиране от държавния бюджет.

Във връзка с планирането на доставяните социални услуги – къде и какви услуги, участниците в дискусиата на фокус групата повдигнаха въпроса със статистиката. В момента няма проактивно планиране на социалните услуги въз основата на информация за действителните потребности (по отношение на географско разпределение, брой пострадали и вид социални услуги). Освен това потребностите се менят и услуги, които са били необходими в миналото, може да се окажат ненужни, или поне не в същата степен.

Интегрирани услуги

Предвижда се новият закон за социалните услуги да въведе широко обсъжданите интегрирани услуги. Според много от експертите, участващи в дискусиата, по един доста неясен и непоследователен начин. Концепцията предлага, за да се избегне претоварване на социалната система, като ѝ се прехвърлят задължения от компетентността на други системи, да се регулира възможността социални услуги да се предоставят в друг контекст като например образователен, здравен или трудов. Концепцията посочва нуждата да се съчетаят социални услуги с други услуги като образователни, здравни, или такива, свързани със заетост. Пропуснатата е, обаче, системата за

безплатна правна помощ, която, както се обсъжда по-долу, е от съществено значение за подкрепа на жертвите на престъпления при реализирането на техните права и защитата им срещу повторно и вторично виктимизиране. Освен това, както подчертаха експертите, остава неясно как ще става интегрирането на услуги за подкрепа, тъй като услугите се покриват от бюджетите на различни институции (напр. Министерство на образованието и науката, Министерство на здравеопазването или Национална здравноосигурителна каса, Министерство на труда и социалната политика или различни агенции към последното), а това досега е изтъквано като основна пречка за предоставянето на интегрирани услуги.

Добра практика на интегрирана услуга

Специалистите, които работят директно с жертви на насилие, с разочарование отбелязват, че концепцията не предвижда реална интегрирана услуга като тази, например, предлагана като пилотна услуга от Детския център за застъпничество „Зона ЗаКрила” към фондация „Асоциация Анимус“.

Това е всеобхватен модел на работа с деца, жертви или свидетели на насилие и техните семейства. Целта е да се гарантира ефективно спазване на правата на децата и най-добрия интерес на детето, като детето е в центъра на работа на всички релевантни институции. Моделът осигурява подкрепяща среда за детето от момента, в който се получи сигнал за насилие, през цялостния процес на разследване до приключване на съдебните процедури, прилагането на мерки за закрила и възстановяването на детето и семейството.

Пилотният модел се прилага с подкрепата на УНИЦЕФ България и работи от 2016 г. Той е разработен по модела Барнахус, прилаган в скандинавските държави. Мултидисциплинарният и междуинституционален модел на услуга е част от социалната и съдебната система и предоставя подкрепа на деца жертви и свидетели на насилие, като осигурява достъп до правосъдие, избягване на вторичното виктимизиране и възстановяване. Моделът Барнахус е създаден в Исландия през 1998 г. През юни 2017 г. бе поставено началото на Европейското движение Барнахус.³

Оставащи недостатъци

И накрая, не става ясно от концепцията как някои други недостатъци на действащата система на социални услуги, които са отчетени и описани в националния доклад, ще бъдат преодолени:

- Обучение на специалисти, които работят с пострадали от престъпления: съществени различия в различните части на страната; голямо текучество на кадри поради ниско заплащане и прекомерно натоварване; липса на обучени специалисти в по-малките градове;
- Сътрудничество между ключовите институции: това е отчетено като основна пречка при предоставянето на услуги на жертвите на престъпления;
- Ангажимент на някои групи специалисти като например медицинските специалисти: публично известен факт е, че Координационният механизъм за работа по случаи на домашно насилие не е приет основно поради съпротива от страна на Министерството на здравеопазването по отношение предвиденото задължение за медицинските специалисти да насочват е жертви на домашно насилие към полицията и да сигнализират отделите за закрила на детето при случаи на деца, жертви на домашно насилие. Медицинските

³ <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/Launching-the-European-Barnahus-Movement.aspx>.

специалисти са задължени съгласно Закона за закрила на детето да докладват случаи на деца в риск или деца, пострадали от насилие, на дирекцията „Социално подпомагане“, като специалистите могат да бъдат глобени, ако не изпълнят това си задължение. Въпреки това, сигналите от страна на медицински специалисти и учители са рядкост.

- Гарантиране на медицинска помощ: много от жертвите на престъпления не са здравно осигурени или са с прекъснати здравноосигурителни права. Въпреки че всички имат право на спешна медицинска помощ, специалните медицински нужди на някои групи пострадали не могат да бъдат посрещнати. Например, жертвите на трафик на хора с цел сексуална или трудова експлоатация често имат множество медицински проблеми (гинекологични, дентални, такива, свързани с психично здраве и др.), но не са здравно осигурени, тъй като не са работили официално.

6) Достъп до (специализирана) правна помощ

Достъпът на жертви до правна помощ, и по-специално процесуално представителство, е силно ограничен. На първо място, по думите на един от участниците в дискусиата ма фокус групата, жертвите имат нужда от правна помощ, за да могат да се възползват от възможността да поискат процесуално представителство. Работещите с пострадали от престъпления споделят в проведените интервюта, че за много от жертвите достъпът до правна помощ и процесуално представителство е основен проблем. Те не могат да си позволят адвокат, не знаят правата си и не вярват на системата. Ето защо много от тях прекратяват участието си в съдебните производства или не претендират правата си.

Достъпът до правна помощ е ограничен и поради законовите критерии за ниски доходи на лицата. Положението бе леко подоброено с приетите през 2017 г. изменения в Закона за правната помощ, като се прие линията на бедност за страната като критерии за определяне дали едно лице има право на правна помощ за процесуално представителство в съда (линията на бедност се определя от Националния статистически институт и за 2018 г. е 329 лв. доход на член на домакинството).

Някои жертви като жертвите на домашно насилие, например, разполагат със средства, но поради ситуацията на домашно насилие (контрол от страна на насилника) нямат достъп до тези средства.

Ето защо участниците във фокус групата горещо препоръчаха правната помощ да стане неизменна част от социалните услуги за пострадали от престъпления. Както бе заявено от много от интервюираните, наличието на адекватно правно консултиране и процесуално представителство ще овласти жертвите да претендират правата си и ще намали възможността те да са обект на вторично или повторно виктимизиране или неподходящи методи на разпит.

Достъпът до квалифицирана правна помощ, по-специално за процесуално представителство, е своеобразен щит за жертвите срещу вторично виктимизиране. Работещите с пострадали от престъпления изтъкват също така положителния ефект на овластяване, който адвокатите оказват върху жертвите в хода на тяхната рехабилитация.

Въпрос, пряко свързан с този за (задължителното) процесуално представителство за жертвите на престъпления, е този със специализацията на служебните адвокати. Понастоящем те се

регистрират в Националното бюро за правна помощ единствено като граждански, наказателни или административни адвокати. Това разделение, обаче, не може да отговори на специфична експертиза и опит, които са необходими за процесуалното представителство на специфични групи жертви като жертвите на трафик на хора или сексуално насилие, или децата жертви на престъпления.

Специализацията на адвокати повдига и въпроса за специализацията на други групи специалисти като представители на правоохранителните органи, прокурори и съдии. Отдавна се води дискусия дали да се въведат специализирани съдебни състави (както има например специализирани звена в прокуратурата за разследване на различни групи престъпления като престъпления срещу личността).

По отношение на достъпа до специализирана правна помощ, в рамките на проекта „Подобряване достъпа на жертви на трафик на хора до (специализирана) правна помощ в България, Румъния и Унгария“, изпълняван от Холандския хелзинкски комитет и фондация „Асоциация Анимус“ през 2016 – 2017 г. с финансовата подкрепа на холандското Министерство на сигурността и правосъдието, фондация „Асоциация Анимус“ проведе кръгла маса и фокус групи с различни специалисти и експерти, работещи директна работа с жертви на трафик. Бе разработен план за действие за подобряване достъпа до правна помощ и процесуално представителство за пострадали от престъпления.

„Меки“ мерки

Предоставяне на (навременна) информация

Жертвите трябва да знаят на възможно най-ранен етап, че имат право на безплатна правна помощ. Важно е също така да бъдат подпомогнати да получат тази помощ.

- Насочване от страна на социални работници, представители на правоохранителните органи и други лица, които осъществяват първи контакт с жертвите на престъпления към Националното бюро за правна помощ, включително Горещата телефонна линия за безплатни правни консултации и регионалните центрове или НПО, които работят с жертви на престъпления и предоставят безплатна правна помощ.
- НПО трябва да бъдат насърчавани да уведомяват полицията и социалните служби за услугите, които предоставят.
- Националното бюро за правна помощ трябва на свой ред да бъде насърчено да промотира дейността си, по-специално Горещата телефонна линия за безплатни правни консултации и регионалните центрове в полицията.
- Националната телефонна линия за пострадали от престъпления, която се управлява от фондация „Асоциация Анимус“ с финансиране от Министерството на правосъдието трябва също да предоставя информация за Националното бюро за правна помощ и наличните услуги за правна помощ към НПО.

Специализация

- Адвокатските колегии трябва да бъдат уведомени за всички специализирани адвокати, които са специално обучени да подпомагат и представляват пострадали от различни престъпления. Принципът за случайно разпределение на делата на служебни адвокати може да бъде спазен, като се прилага към по-малка група специално обучени адвокати.

- Висшият адвокатски съвет трябва да бъде насърчен да предоставя специализирани обучения по специфични аспекти като психологическото и емоционално въздействие на травмата и насилието върху жертвите и как то повлиява тяхното решение да сътрудничат или не на властите, поведението им в съда, качеството на показанията им и т.н.

„Твърди“ мерки (такива, които изискват законодателни изменения в действащата правна рамка)

Достъп до правна помощ. Достъпност на правната помощ

- Могат да бъдат направени изменения в Наказателно процесуалния кодекс, съгласно които задължително се назначават служебни адвокати както в досъдебното производство, така и в съдебна фаза на пострадали от престъпления против личността, или жертви на насилие, или жертви на престъпленията, изброени в Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления, и задължително във всички случаи на деца жертви на престъпления.
- Могат да бъдат направени изменения в Закона за правната помощ, така че процедурата за кандидатстване за правна помощ да е по-малко формализирана и бюрократична. Може да се възприеме холандския модел, където всички жертви на трафик имат право на безплатна правна помощ.
- Трябва да се промени процедурата за назначаване на служебни адвокати, като се направи по-малко формализирана. Изискванията за (нисък) доход за жертви на тежки престъпления и насилие, основано на пола, трябва да се премахнат (както е Холандия, например).

Специализация на служебните адвокати

- Трябва да се въведе специализация на служебни адвокати по вид престъпления (напр. тежки престъпления или престъпления срещу личността) или по групи пострадали, напр. деца, жертви на насилие, основано на пола и т.н.
- Трябва също така да се въведат регистри на специализираните служебни адвокати чрез изменения в Закона за правната помощ. Служебните адвокати трябва да бъдат финансово стимулирани да специализират в дадена област и подпомагани чрез предоставяне на специализирани обучения за повишаване на тяхната експертиза.

7) Препоръки и области на повишено внимание

Задължение за информиране на жертвите за техните права на възможно най-ранен етап

За жертвите на тежки престъпления или такива в кризисно състояние, най-ранният възможен момент може и да не е най-добрият момент да им бъде предоставена информация за правата им. Оптималното би било жертвите да се насочват към специализирани услуги, където специално обучени специалисти да подпомагат жертвите за преодоляване на кризата и въз основа на индивидуалното състояние на жертвите, да избират подходящ момент да ги информират за правата им, възможното им участие в наказателното производство, възможности да получат продължаваща подкрепа и др.

Тъй като полицаите обикновено са първите, които осъществяват контакт с жертвите, важно е те да бъдат специално обучени как да общуват с жертвите на престъпления като трафик на хора, насилие, основано на пола или деца.

Експертизи за индивидуалното психологическо състояние на жертвите

Становищата на специалисти, които работят в организации за подкрепа на жертвите, трябва да бъдат взимани предвид от страна на правоохранителните и съдебните органи. Предвид, че тези организации се регулират със закон и преминават редовно през процедури за лицензиране, за да се гарантира, че отговарят на всички законови изисквания, те трябва да могат да дават експертно становище със същата стойност като експертизите, изготвени от вещи лица. Освен това, специалистите в тези организации често работят продължително с жертвите и са в по-добра позиция да имат информирано професионално мнение за психологическото състояние на жертвите в сравнение с назначените вещи лица, които се срещат с жертвите в рамките на едва няколко часа.

Общи и специализирани услуги за подкрепа на жертвите; концепция за нов закон за социалните услуги

Понастоящем в България не се предоставят общи услуги за подкрепа на жертвите. Министерството на труда и социалната политика, което е компетентният орган, е предложило концепция за нов Закон за социалните услуги, които адресира основните проблеми и дефицити на действащата система на социални услуги.

Съгласно концепцията новият закон за социални услуги ще урежда по-специално следното:

- Общи и специализирани социални услуги;
- Нови правила за насочване на жертви към специализирани социални услуги;
- Планиране/мапинг на социалните услуги, за да се гарантира балансирано географско разпределение на социалните услуги в страната и минимален пакет от услуги във всяка област и община;
- Интегрирани услуги, макар в неясен вид, който не включва правна помощ и процесуално представителство.

Концепцията, обаче, не адресира установени празноти и дефицити като например следните:

- Обучение на специалисти, които работят с жертви на престъпления: съществени различия в различните части на страната; голямо текучество на кадри поради ниско заплащане и прекомерно натоварване; липса на обучени специалисти в по-малките градове;
- Сътрудничество между ключовите институции: това е отчетено като основна пречка при предоставянето на услуги на жертвите на престъпления;
- Ангажимент на някои групи специалисти като например медицинските специалисти: медицинските специалисти са задължени съгласно Закона за закрила на детето да докладват случаи на деца в риск или деца, пострадали от насилие, на дирекцията „Социално подпомагане“, като специалистите могат да бъдат глобени, ако не изпълнят това си задължение. Въпреки това, сигналите от страна на медицински специалисти и учители са рядкост.

- Гарантиране на медицинска помощ: много от жертвите на престъпления не са здравно осигурени или са с прекъснати здравноосигурителни права.

Достъп до специализирана правна помощ

- Правната помощ трябва да стане неизменна част от социалните услуги за пострадалите от престъпления. Наличието на адекватно правно консултиране и процесуално представителство ще овозможи жертвите да претендират по-често правата си и ще намали възможността те да са обект на вторично или повторно виктимизиране или неподходящи методи на разпит. Достъпът до квалифицирана правна помощ, по-специално за процесуално представителство, е своеобразен щит за жертвите срещу вторично виктимизиране и има положителен ефект на овластяване върху жертвите в хода на тяхната рехабилитация.
- За определени групи пострадали от престъпления като жертви на тежки престъпления, насилие, основано на пола и др. правната помощ и процесуално представителство трябва да са безплатни.
- Трябва да се въведе задължително процесуално представителство за деца жертви на престъпления.
- Специализация на служебните адвокати посредством специални регистри и специализирани обучения.

Приложение 1

Участници във фокус групата, организирана от фондация „Асоциация Анимус“ в рамките на проекта “SupportVoC – Разработване на общ модел на услуги за подкрепа и защита правата на жертвите на престъпления”

15 юни 2018 г., София

N	Gender	Organisation	Role in the organization	Target Group	Kind of service	N° of people benefitting from the service each year	How is the service funded?
1	Male	National Police	Investigator		Investigating		State funded
2	Female	Sofia City Prosecutor	Prosecutor		Prosecuting		State funded
3							
4							
5							
6							
7							

C) Public officials and representatives of NGOs (victim support service providers)

No	Gender	Organisation	Role in the organization	Target Group	Kind of service	N° of people benefitting from the service each year	How is the service funded?
1	Male	National council for assistance and compensation to victims of crime	Senior Expert	Public official	Assistance and financial compensation to victims of crime		State funded
2	Female	National Help Line for Children 116 111	Coordinator	NGO representative	Counselling and referral services	8 000 – 10 000 per year	State funded
3	Female	Crises Center for Victims	Coordinator	NGO representative	Accommodation, support and counselling services	80 – 100 per year	State and project (Private) Funded
4	Female	Animus Association	Coordinator of La Strada	NGO representative	Accommodation, support and counselling services		State and project (Private) Funded
5	Female	Animus Association	Lawyer	NGO representative	Accommodation, support and counselling services		State and project (Private) Funded
6	Male	National Legal Aid Bureau	Lawyer	Public official	Legal Aid and Counselling		State funded
7	Female	Agency for Social Assistance	Senior experts, Children assistance	Public official	Social support and counselling	N/A	State funded

8	Female	Agency for Social Assistance	Senior experts, Children assistance	Public official	Social support and counselling	N/A	State funded
9	Female	Agency for Social Assistance	Senior experts, Adults assistance	Public official	Social support, referral and counselling	N/A	State funded
10	Female	State Agency for Child Protection	State Expert	Public official	Social support, referral and counselling		State funded
11	Female	Animus Association Foundation	Coordinator of SupportVoC	NGO representative		N/A	Project funded
12	Female	National Hot Line for Adults Victims of Violence	Coordinator	NGO representative	Counselling and referral services		State funded
13	Female	Bulgarian Association of Psychologists	Chairperson	Professional Organization	Counselling	N/A	
14	Female	Social Services Center	Supervisor	NGO representative	Social support, referral and counselling	400-450 per year	State funded