



Фондация П.У.Л.С.

# ПРЕГЛЕД

**на правната, стратегическата  
и институционалната рамка,  
свързана с домашното насилие и  
насилието, основано на пола,  
в България**

**2020**

Докладът е изготвен от Фондация “П.У.Л.С.” в рамките на проект “Разработване на мониторингова методология и провеждане на национален мониторинг на политики и институционални практики във връзка с домашното насилие и насилието, основано на пола в България.” с финансовата подкрепа на ФОНД АКТИВНИ ГРАЖДАНИ БЪЛГАРИЯ ПО ФМ НА ЕИП 2014-2021

[www.activecitizensfund.bg](http://www.activecitizensfund.bg)



# СЪДЪРЖАНИЕ

I. ПРЕДИСЛОВИЕ И ЦЕЛИ НА ПРЕГЛЕДА - стр. 4

II. ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЗА ДОМАШНО НАСИЛИЕ И НАСИЛИЕ, ОСНОВАНО НА ПОЛА - стр. 5

III. ДОМАШНОТО НАСИЛИЕ И НАСИЛИЕТО ОСНОВАНО НА ПОЛА – ОБХВАТ НА ПРАВНО-СТРАТЕГИЧЕСКАТА РАМКА - стр. 7

IV. ДОМАШНОТО НАСИЛИЕ И НАСИЛИЕ, ОСНОВАНО НА ПОЛА – ОБХВАТ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА - стр.17

V. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ - стр.20

# I. ПРЕДИСЛОВИЕ И ЦЕЛИ НА ПРЕГЛЕДА

Настоящият преглед цели да идентифицира ключови аспекти на съществуващите законодателство и стратегически документи, налични на национално ниво, по линия на домашното насилие и насилието, основано на пола. Като неделима част от процеса по извършване на мониторинг на политиките и институционалните практики в тази сфера, прегледът представлява помощно средство към Мониторинговата методология с акцент върху потребността от идентифициране на необходимите промени както в нормативен, така и в практически план, които да минимизират тези форми на насилие и да гарантират спазването на правата на жените и момичетата.

*В член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз се признава правото на свобода от дискриминация, включително въз основа на пола.*

Насилието представлява нарушаване правата на отделната личност, независимо от нейния пол, религия, политически или обществени възгледи. По правило насилието представлява действие или поведение, насочено срещу другия човек или срещу собствената личност, което предизвиква физическо, психическо и/или емоционално страдание. В същността си насилието е античужден, а в повечето случаи, и антисоциален акт, който нарушава достойнството и интересите на личността. Насилието има много разновидности и много и разнообразни форми на проява, които зависят както от извършителите на насилствения акт, така и от пострадалите от него лица, а също така и от отношенията между тях.

Домашното насилие и насилието, основано на пола са неоспоримо посегателство върху правата на човека и представляват сериозен проблем в световен, европейски и национален план.

## II. ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЗА ДОМАШНО НАСИЛИЕ И НАСИЛИЕ, ОСНОВАНО НА ПОЛА

Тази част от прегледа идентифицира определенията за „домашно насилуе“ и „насилуе, основано на пола“, които съществуваат в българското законодателство. За неурегените въпроси, държавите-членки на ЕС прилагат на национално ниво транспонираните директиви на ЕС, гарантиращи правата на човека.

Законът за защита срещу домашното (ЗЗДН) насилуе дава правна дефиниция на термина „домашно насилуе“.

### Домашно насилуе<sup>1</sup>

*„Домашно насилуе“ е всеки акт на физическо, сексуално, психическо насилуе, емоционално или икономическо насилуе, както и опитът за такова насилуе, принудителното ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права, извършено спрямо лица, които се намират в родствена връзка, които са или са били в семейна връзка или във фактическо съпружеско съжителство.*

*Домашно насилуе, извършено в присъствието на дете, се счита за психическо и емоционално насилуе и върху него.*

От 2019 год. понятието „домашно насилуе“ присъства и в Наказателния Кодекс на Р. България от 2019 год., където му е придаден смисъл на условие, в което дадено престъпление е извършено. Проблематичен аспект в тази дефиниция е наличието на изискване за „системност“.

### Престъпление в „условията на домашно насилуе“<sup>2</sup>

*Престъплението е извършено „в условията на домашно насилуе“, ако е предшествано от системно упражняване на физическо, сексуално или психическо насилуе, поставяне в икономическа зависимост, принудително ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права и е осъществено спрямо възходящ, низходящ, съпруг или бивш съпруг, лице, от което има дете, лице, с което се намира или е било във фактическо съпружеско съжителство, или лице, с*

1 България, Закон за защита от домашното насилуе (ЗЗДН), 22 декември 2009, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135501151>, чл. 2.

2 България, Наказателен кодекс (НК), 01 май 1968, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/1589654529>, Допълнителна разпоредба, чл.93, т.31.

*което живеят или е живяло в едно домакинство.*

След отхвърлянето на Конвенцията за превенция и борба с насилието срещу жени и домашното насилие на Съвета на Европа (Истанбулската Конвенция) от Конституционния съд, в България продължава да не съществува законова дефиниция за общото понятие „насилие, основано на полов признак“ или за другия широкообхватен термин от международните право и практика „насилие срещу жени и момичета“.

# III. ДОМАШНОТО НАСИЛИЕ И НАСИЛИЕТО ОСНОВАНО НА ПОЛА – ОБХВАТ НА ПРАВНО-СТРАТЕГИЧЕСКАТА РАМКА

## 1. Премахване на домашното насилуе и насилуето, основано на пола – позитивно задължение на държавите:

*Всички човешки същества се раждат свободни и равни в достойнство и права” (Член 1, Всеобща декларация за правата на човека)*

Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституция на Република България „Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат”.

Позитивните законови задължения на държавата ни за премахване на „домашното насилуе” и „насилуето, основано на пола” са обективирани в международни съглашения и конвенции на ООН и ЕС, станали част от вътрешното ни законодателство, а именно:

- ▶ Всеобща Декларация на ООН за защита правата на човека, приета 1948 г. – чл. чл. 1, 2, 3, 5, 7 и 12
- ▶ Международен пакт на ООН за гражданските и политически права /МПГПП/- чл. 2, 3, 6, 7, 9, 17 и 26
- ▶ Международен пакт на ООН за икономическите, социални и културни права /МПИСКП/
- ▶ Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените /CEDAW/
- ▶ Конвенция за защита правата на детето /КЗПД/- чл. 19
- ▶ Конвенция против изтезанията
- ▶ Конвенция за премахване на расовата дискриминация
- ▶ Конвенция за защита на човешките права и основните свободи на Съвета на Европа
- ▶ Други документи, налагащи законови задължения: Директиви, регулации и решения на ЕС, Резолуции на Съвета за сигурност на ООН, обичайно международно право, решения на международни съдилища и пр.



Наред със законовите задължения на държавите, произлизащи от международни съглашения, съществуват и политически задължения, които се делят в две категории. Първата категория е свързана с политическите задължения, които възникват при подписване на международна конвенция и са валидни до ратифицирането на въпросната конвенция:

- ▶ Последният по време, но не и по значение фундаментален акт е **Конвенция 210 за превенция и борба с насилието срещу жени и домашното насилие**, която е отворена за ратификация на 11.05.2011 год. в Истанбул на срещата на Министрите на външните работи на 47-те страни-членки на Съвета на Европа и е в сила от 01.08.2014 год. България е подписала, но не и ратифицирала тази конвенция. На 27 юли 2018 г. българският Конституционен съд с решение №13 по конституционно дело №3/2018 г. постановява, че „Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, съставена на 11.05.2011 г. в град Истанбул, подписана от Република България на 21.04.2016 г. не съответства на Конституцията на Република България”<sup>3</sup>.

Втората група политически задължения произлизат от други видове международни документи:

- ▶ Резолуции на Общото събрание на ООН, Препоръки и мнения на институции от системата на ЕС
- ▶ Насоки, мнения и препоръки на други международни организации, напр. Обща препоръка №19 и Обща Препоръка №35 на Комитета за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените (CEDAW)
- ▶ Самовъзложени ангажименти<sup>4</sup>, както и съглашения с незадължителен характер.

Ролята на документите, от които възлизат политически задължения, е съществена, поради това че такива задължения често формират поне част от стратегическите мерки в ежегодните планове и програми на държавата.

## **2. Преглед на национално законодателство, уреждащо домашното насилие и насилието основано на пола**

*Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права.*

**Член 6 (1) от Конституцията на Р. България**

Насърчаването, защитата и спазването на правата на човека са част от ключовите принципи, които са основополагащи за законодателната система на Р. България. Във встъплението на българската Конституция се упоменават ценностите свобода, хуманизъм, равенство и справедливост – основополагащи по линия на ефективната защита на правата на човека.

За нуждите на настоящия преглед по-долу са идентифицирани ключовите

<sup>3</sup> Конституционен съд на Република България, 27 юли 2018 г, <http://www.constcourt.bg/bg/Blog/Display?id=726&type=1>

<sup>4</sup> Pledges.



закони, разпоредби и стратегически документи, изграждащи правно-стратегическата рамка във връзка с домашното и насилието, основано на пола в България, в т.ч. признаването на основните права и свободи на гражданите, равнопоставеността между мъжа и жената, защитата от дискриминация на всички уязвими групи, стереотипите за ролята на жената и мъжа и други.

След приемането на Р. България в ЕС националната нормативна уредба търпи развитие в посока противодействие на и защита от насилие в различните му форми. Започва хармонизиране на българското законодателство с принципите и разпоредбите на международните документи в посока защита правата на човека от насилие, като са въведени редица законодателни изменения и допълнения, както и нови актове. Въз основа на тях се изготвят различни стратегически документи, планове и програми, насочени към основните човешки права.

От 2003 г. насам, в българското законодателство съществува принципът на недискриминация, като списъкът на уязвимите към дискриминация групи е неизчерпателен, подобно на списъка на уязвимите към насилие групи.

## КОНСТИТУЦИЯ на Р. България

(Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г.)<sup>5</sup>

Основните права и свободи на гражданите в Р. България са уредени в Конституцията на Р. България<sup>6</sup>. В Чл. 6. се признава правото на свобода от дискриминация (включително въз основа на пола) и равенство:

(1) Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права.

(2) Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.

## ЗАКОН за защита от дискриминация

(Загл. изм. - ДВ, бр. 68 от 2006 г., Обн., ДВ, бр. 86 от 30.09.2003 г., в сила от 1.01.2004 г.)<sup>7</sup>

Законът за защита от дискриминация въвежда принципа на недискриминация. Урежда се защитата от дискриминация при упражняване правото на труд, образование и обучение, както и други права. Създава се Комисия за защита от дискриминацията (КЗД) – независим специализиран държавен орган за предотвратяване на и защита от дискриминация. Предоставят се определения за следните термини: тормоз, сексуален тормоз, преследване, расова сегрегация, неблагоприятно третиране, сексуална ориентация, множествена дискриминация, специфични обстоятелства<sup>8</sup>. Налага се и задължение над държавните и

5 България, Конституция на Република България, 13 юли 1991, <https://www.parliament.bg/bg/const>.

6 България, Конституция на Република България, 13 юли 1991, <https://www.parliament.bg/bg/const>, чл. 6.

7 България, Закон за защита от дискриминацията (ЗЗДискр), 01 януари 2004, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223>.

8 България, Закон за защита от дискриминацията (ЗЗДискр), 01 януари 2004, <https://>

обществените органи да не допускат пряка или непряка дискриминация<sup>9</sup>.

Чрез ЗЗДискр се забранява дискриминацията по отношение на всички добре познати признаци, а именно „пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна“<sup>10</sup>. Важно е да се отбележи, че неизчерпателният списък с признаците позволява въвеждане на нови (или нови за България) категории в бъдеще, по този начин разширяване на обхвата на законовите разпоредби. Дефинират се и понятията „пряка дискриминация“ и „непряка дискриминация“<sup>11</sup>. В списъка с проявления на дискриминация, наред с неравното отношение, се включват и тормоз по всеки от изброените признаци, сексуален тормоз, подбуждане към дискриминация, преследване, расова сегрегация и недостъпна архитектурна среда<sup>12</sup>.

Правната защита срещу формите на дискриминация се осъществява по реда на ЗЗДискр, 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, както и пред съда<sup>13</sup>.

## ЗАКОН за защита от домашното насилие

(Загл. изм. - ДВ, бр. 102 от 2009 г., в сила от 22.12.2009 Обн., ДВ, бр. 27 от 29.03.2005 г., изм., бр. 82 от 10.10.2006 г., изм. и доп., бр. 102 от 22.12.2009 г., в сила от 22.12.2009 г., изм., бр. 99 от 17.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г., доп., бр. 50 от 3.07.2015 г., изм., бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 1.07.2020 г. - изм., бр. 101 от 27.12.2019 г.)<sup>14</sup>

От 2005 г. у нас действа Законът за защита от домашното насилие (ЗЗДН). ЗЗДН дава правна дефиниция на термина „домашно насилие“, регламентира правата на лицата, пострадали от домашно насилие, и осигурява мерки за защита, които гарантират предотвратяване на по-нататъшни действия от страна на извършителя на насилие чрез предупреждение, използване на определени социални програми или чрез други мерки със задължителен характер.

**Чл. 2. (1) 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,** [www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223](http://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223), Допълнителни разпоредби.

9 България, Закон за защита от дискриминацията (ЗЗДискр), 01 януари 2004, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223>, чл. 6.

10 България, Закон за защита от дискриминацията (ЗЗДискр), 01 януари 2004, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223>, чл. 4(1).

11 България, Закон за защита от дискриминацията (ЗЗДискр), 01 януари 2004, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223>, чл. 4(2,3).

12 България, Закон за защита от дискриминацията (ЗЗДискр), 01 януари 2004, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223>, чл. 5.

13 България, Закон за защита от дискриминацията (ЗЗДискр), 01 януари 2004, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223>, Глава четвърта: Производства за защита от дискриминацията

14 България, Закон за защита от домашното насилие (ЗЗДН), 22 декември 2009, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135501151>.

*извършени спрямо лица, които се намират в родствена връзка, които са или са били в семейна връзка или във фактическо съпружеско съжителство.*

В сила от 22.12.2009 год. изменения в ЗЗДН в посока допълват на определението за „домашно насилие” – „домашно насилие, извършено в присъствието на дете, се счита за психическо и емоционално насилие и върху него”<sup>15</sup>.

Ключов момент за ЗЗДН е дефинирането на възможните извършители на домашно насилие: настоящ или бивш съпруг, лице, с което пострадалият се намира или е бил във фактическо съпружеско съжителство, лице, от което пострадалият има дете, възходящ или низходящ, родственик по съребрена линия до четвърта степен включително, родственик (вкл. Бивш) по сватовство до трета степен включително, възходящ или низходящ на лицето, с което пострадалият се намира във фактическо съпружеско съжителство, или лице, с което родителят се намира или е бил във фактическо съпружеско съжителство.

Мерките за защита са упоменати в чл. 5, а чл. 6 съдържа разпоредби относно програмите за превенция, защита и осигуряване на помощ на пострадалите лица, включително и отговорностите по изготвяне на национална програма, национален бюджет и определяне на средства за финансиране на проекти на юридически лица с нестопанска цел (допълнителни разяснения в ЗЗДН, „Заклучителни разпоредби“).

На 15.06.2010 год. влиза в сила Правилник за прилагане на закона за защита от домашното насилие, който урежда изпълнението на мерките за защита и взаимодействието на органите на държавната власт и юридическите лица, които работят за защита от домашно насилие, както и позитивното задължение на държавата да финансира проекти, изпълнявани от юридическите лица с нестопанска цел, както и изпълнението на програми и обучения по ЗЗДН<sup>16</sup>. Урежда се съдържанието на Националната програма: цели, приоритети, дейности за превенция, отговорни органи и партньори, финансово осигуряване на дейностите, очаквани резултати<sup>17</sup>.

## **ЗАКОН за убежището и бежанците**

(Обн., ДВ, бр. 54 от 31.05.2002 г., в сила от 1.12.2002 г.)<sup>18</sup>

Българското законодателство забранява всякаква дискриминация по отношение на всички уязвими групи от хора<sup>19</sup>. В допълнение, ЗУБ дефинира „лица от уязвима група“ по следния начин:

---

15 България, Закон за защита от дискриминацията (ЗЗДискр), 01 януари 2004, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223>, чл.2(2).

16 България, Правилник за прилагане на закона за защита от домашното насилие, 15 юни 2010, <https://lex.bg/en/laws/ldoc/2135684122>, чл. 1.

17 България, Правилник за прилагане на закона за защита от домашното насилие, 15 юни 2010, <https://lex.bg/en/laws/ldoc/2135684122>, чл. 3.

18 България, Закон за убежището и бежанците (ЗУБ), 01 декември 2002, <https://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>.

19 България, Закон за убежището и бежанците (ЗУБ), 01 декември 2002, <https://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>, чл. 20: „Не се допускат ограничения на правата или привилегии на чужденците, търсещи или получили закрила в Република България, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние”.

§1. т.17 “Лица от уязвима група” са малолетните или непълнолетните, непридружените малолетни и непълнолетни, хората с увреждания, възрастните хора, бременните жени, самотните родители с ненавършили пълнолетие деца, жертвите на трафик на хора, лицата с тежки здравословни проблеми, лицата с психични разстройства и лицата, които са понесли изтезание, изнасилване или други тежки форми на психическо, физическо или сексуално насилие<sup>20</sup>.

## ЗАКОН за борба с трафика на хора

(Обн., ДВ, бр. 46 от 20.05.2003 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.81 от 15 Октомври 2019г.)<sup>21</sup>

В продължение на принципа на недискриминация по отношение на всички уязвими групи, в т.ч. по признак „пол“<sup>22</sup>. 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“.

Законът предоставя дефиниции на понятията трафик на хора, експлоатация, жертва, рискова група и рисков район:

### Допълнителни разпоредби

#### § 1. По смисъла на този закон:

1. (изм. - ДВ, бр. 84 от 2013 г.) “трафик на хора” е набирането, транспортирането, прехвърлянето, укриването или приемането на хора, независимо от изразената от тях воля, когато се извършва с цел експлоатация;

2. (изм. - ДВ, бр. 84 от 2013 г.) “експлоатация” е противозаконно използване на хора за разврат, за отнемане на телесен орган, тъкан, клетка или телесна течност от пострадалия, за осъществяване на принудителен труд, за просия или за държане в принудително подчинение, за поставяне в робство или в положение, сходно с робството; [...]

5. “жертва” е всяко лице, което е било обект на трафика на хора;

6. “рискова група” е група от лица, които поради възрастта си, пола, социалния статус или разположението на района, в който живеят, са потенциални жертви на деяния по т. 1;

7. “рисков район” е район, в който са съсредоточени групи по т. 6.

---

20 България, Закон за убежището и бежанците (ЗУБ), 01 декември 2002, <https://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>, Допълнителни разпоредби, §1, т. 17.

21 България, Закон за борба с трафика на хора (ЗБТХ), 20 май 2003, <https://www.lex.bg/en/laws/ldoc/2135467374>.

22 България, Закон за борба с трафика на хора (ЗБТХ), 20 май 2003, <https://www.lex.bg/en/laws/ldoc/2135467374>, чл.15.

# ЗАКОН за равнопоставеност на жените и мъжете

(Обн., ДВ, бр. 33 от 26.04.2016 г.)<sup>23</sup>

Законът урежда провеждането на държавната политика по равнопоставеност на жените и мъжете, както и цели да насърчи постигане на равнопоставеност на жените и мъжете, като създава условия за изграждане на институционална среда и определи органите и механизмите за провеждане на държавната политика по равнопоставеност на жените и мъжете<sup>24</sup>. Ключов за настоящия преглед е принципът за равно третиране на жените и мъжете и недопускане на дискриминация и насилие, основани на пола<sup>25</sup>.

Въз основа на чл. 5 се създава Национална стратегия, в която е определена държавната политика по равнопоставеност на жените и мъжете.

## НАКАЗАТЕЛЕН КОДЕКС

(Обн., ДВ, бр. 26 от 2.04.1968 г., в сила от 1.05.1968 г., посл. изм., бр. 44 от 13.05.2020 г.)<sup>26</sup>

През 2019 год. прогресивно допълнение в Наказателния кодекс (НК) въвежда обстоятелството „в условията на домашно насилие“ при извършено престъпление:

### Допълнителна разпоредба

*Чл. 93, т. 31 „Престъплението е извършено “в условията на домашно насилие”, ако е предшествано от системно упражняване на физическо, сексуално или психическо насилие, поставяне в икономическа зависимост, принудително ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права и е осъществено спрямо възходящ, низходящ, съпруг или бивш съпруг, лице, от което има дете, лице, с което се намира или е било във фактическо съпружеско съжителство, или лице, с което живеят или е живяло в едно домакинство.“*

Допълнения са внесени и в редица разпоредби в Глава втора. Престъпления против личността, а именно: чл. 116(1) т.6а (убийство в условията на домашно насилие); чл. 131(1) т.5а (телесна повреда в условията на домашно насилие); чл. 142(2) т.5а (отвлечане в условията на домашно насилие); чл. 142а(4) (противозаконно лишаване от свобода в условията на домашно насилие); чл. 143(3) (принуда в условията на домашно насилие); чл. 144(3) (закана за убийство в условията на домашно насилие); чл. 144а(3) (следене в условията на домашно насилие).

Акцент се поставя и над чл. 161, който разпорежда следното:

*(1) За лека телесна повреда по чл. 130 и чл. 131, ал. 1, точки 3 - 5, за лека и средна телесна повреда по чл. 132, за престъпленията по чл. 144, ал. 1, чл. 145, 146 - 148а, както и за телесна повреда по чл. 132, 133 и 134, причинена на възходящ, низходящ,*

<sup>23</sup> България, Закон за равнопоставеност на жените и мъжете (ЗРМЖ), 26 април 2016, <https://lex.bg/en/laws/ldoc/2136803101>.

<sup>24</sup> България, Закон за равнопоставеност на жените и мъжете (ЗРМЖ), 26 април 2016, <https://lex.bg/en/laws/ldoc/2136803101>, чл. 1.

<sup>25</sup> България, Закон за равнопоставеност на жените и мъжете (ЗРМЖ), 26 април 2016, <https://lex.bg/en/laws/ldoc/2136803101>, чл. 2, т. 3.

<sup>26</sup> България, Наказателен кодекс (НК), 01 май 1968, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/1589654529>.



съпруг, брат или сестра, наказателното преследване се възбужда по тѣжба на пострадалия.

(2) За телесна повреда по чл. 129, причинена на възходящ, низходящ, съпруг, брат или сестра, както и за престѣпления по чл. 133, чл. 135, ал. 1, 3 и 4, чл. 139 - 141 и чл. 144а, ал. 1 наказателното преследване от общ характер се възбужда по тѣжба на пострадалия до прокуратурата и не може да се прекрати по негово искане.

Една от най-критикуваните разпоредби в НК, а именно, прекратяване на наказателното производство, заведено за сексуално престѣпление по чл. 149-151 и 153, при брак на жертвата и извършителя, е отменена през 2015 год., бележейки положително развитие в законодателството. Друга отменена разпоредба касае чл. 191(4), отнасящ се до неналагане или неизпълнение на наказание за встъпване в съпругески взаимоотношения с момиче под 16-годишна възраст при сключване на брак.

Пропуск в чл. 152 от НК е отсъствието на т.нар. изнасилване по време на брака (marital rape).

## НАКАЗАТЕЛНО-ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС

(Обн. ДВ. бр. 86 от 28 Октомври 2005 г., в сила от 29.04.2006 г., посл. доп. ДВ. бр. 83 от 22.10.2019 г.)<sup>27</sup>

Релевантните разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс на Р. България (НПК) са свързани с мерките за защита на пострадалия (чл. 67), както и разпоредбите за информиране на пострадалия със специфични нужди от защита във връзка с мерките за неотклонение (чл. 67а). Мерките за защита по чл. 67 и мерките по чл. 67а включват: спрямо обвиняемия – забрана да доближава непосредствено пострадалия, да осъществява контакт с пострадалия, да посещава определени населени места, райони или обекти; съгът уведомява пострадалия за възможността за издаване на Европейска заповед за защита. Пострадалият се информира при нарушение от страна на обвиняемия на взетата мярка за неотклонение и при отмяна или промяна при мярката за неотклонение.

Акцент се поставя и на чл. 49, който разпорежда следното:

(1) В изключителни случаи, когато пострадалият от престѣпление, което се преследва по тѣжба на пострадалия, не може да защити своите права и законни интереси поради безпомощно състояние или зависимост от извършителя на престѣплението, прокурорът може служебно да образува наказателно производство, ако не е изтекъл срокът по чл. 81, ал. 3 и не са налице някои от пречките за образуване на наказателното производство, посочени в чл. 24, ал. 1, т. 1 - 8а и 10.

(2) Образуваното наказателно производство се движи по общия ред и не може да се прекрати на основанията, посочени в чл. 24, ал. 5.

(3) Пострадалият може да участва в наказателното производство като частен обвинител и граждански ищец.

(4) Ако прокурорът се оттегли от участие в производството, пострадалият

---

<sup>27</sup> България, Наказателно-процесуален кодекс (НПК), 29 април 2006, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135512224>.



може да продължи да поддържа обвинението като частен тълкувател.

## **ЗАКОН за Европейската заповед за защита**

(Обн., ДВ, бр. 41 от 5.06.2015 г., в сила от 6.07.2015 г., доп., бр. 33 от 26.04.2016 г., в сила от 27.05.2016 г.)<sup>28</sup>

Със Закона за европейската заповед за защита се въвеждат в националното законодателство разпоредбите на Директива 2011/99/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 19 декември 2011 г. относно Европейската заповед за защита. Директивата е част от пакета от мерки, предложен от Европейската комисия, с цел осигуряване на минимални права, подкрепа и защита на пострадалите от престъпления в ЕС. В пакета са включени и 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 и Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамковото решение 2001/220/ПВР на Съвета.

## **РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 606/2013 на Европейския Парламент и на Съвета от 12 юни 2013 година относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела<sup>29</sup>**

Част от вътрешното законодателство е Регламент (ЕС) № 606/2013 на Европейския Парламент и на Съвета от 12.06.2013 г. относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела, който следва да се прилага за мерки за осигуряване на защита, постановени с оглед на защитата на дадено лице, когато съществуват сериозни основания да се смята, че неговият живот, физическа или психическа неприкосновеност, лична свобода, сигурност или сексуална неприкосновеност са изложени на риск, например за предотвратяване на всякакви форми на насилие, основано на пола, или насилие при близки взаимоотношения, като физическо насилие, тормоз, сексуална агресия, преследване, сплашване или други форми на непряка принуда. Важно е да се подчертае, че настоящият регламент се прилага за всички жертви, независимо дали са жертви на насилие, основано на пола.

Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления <sup>30</sup> гарантира, че жертвите на

28 България, Закон за Европейската заповед за защита (ЗЕЗЗ), 06 юли 2015, <https://www.lex.bg/en/laws/ldoc/2136529544>.

29 Европейски парламент и Съвет, РЕГЛАМЕНТ № 606/2013 относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела, 12 юни 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>.

30 Европейски парламент и Съвет, Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на

престъпления получават подходяща информация и подкрепа. Регламент № 606/2013 допълва Директивата, с което, ако дадено лице е обект на мярка за осигуряване на защита, постановена по гражданско дело, не се възпрепятства лицето да бъде определено като „жертва“ по смисъла на горепосочената директива.

## **НАЦИОНАЛНА ПРОГРАМА за превенция и защита от домашното насилие<sup>31</sup>**

Националната програма за превенция и защита от домашното насилие има за цел изграждането на институционални механизми за координиране и мониторинг на дейностите по превенция и защита от домашното насилие, повишаване чувствителността на обществото за този проблем, както и на капацитета на професионалистите и институциите, отговорни за прилагането на мерките по превенция и защита. Предвидените в програмата мерки са групирани според заложените цели – превенция, обучение и квалификация, защита, възстановяване и реинтеграция на пострадалите от домашно насилие, работа с извършителите, институционални, организационни и законодателни мерки.

Ключов момент при прегледа на Националната програма е идентифицирането на държавните приоритети и цели в сферата на превенцията и защитата от домашно насилие, заложените дейности в програмния период, държавните институции и партниращите неправителствени организации, въввлечени в изготвянето и прилагането на различните мерки, както и дейностите по мониторинг и оценка.

## **НАЦИОНАЛЕН ПЛАН за действие относно жените, мира и сигурността (2020-2025 г.)<sup>32</sup>**

Планът е резултат от международните ангажименти на страната в изпълнение на редица резолюции на Съвета за сигурност към ООН, главно Резолюция 1325, и съдържа четири раздела касаещи закрилата на жените в ситуации на конфликт, както и мерките за гарантиране участието на жените в дейностите по осигуряване на международните мир и сигурност. Алиансът за защита от насилие основано на пола, както и Българският център за джендър изследвания имат активна роля при разработването на Националния план. От своя страна, Планът демонстрира нормативното категоризиране на домашното насилие като проблем на сигурността в България.

---

престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета, 25 октомври 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32012L0029>.

31 България, Министерски съвет, Национална програма за превенция и защита от домашното насилие 2020 г., 23 март 2020 (проект), <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5013>.

32 България, Министерски съвет, Национален план за действие относно жените, мира и сигурността (2020-2025 г.), 19 март 2020, <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1302>.

# IV. ДОМАШНОТО НАСИЛИЕ И НАСИЛИЕ, ОСНОВАНО НА ПОЛА – ОБХВАТ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

## 1. Цели

Тази част от прегледа цели да очертае институционалната рамка по линия на домашното насилие и насилието, основано на пола. Институционалната рамка по случаите, касаещи домашното насилие, е уредена в Закона за защита от домашното насилие (ЗЗДН), Правилника за прилагане на ЗЗДН<sup>33</sup>, Инструкция №Із-2673 от 10.11.2010г. за реда за осъществяване на взаимодействиеето между органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на труда и социалната политика при защита от домашното насилие<sup>34</sup>, Европейското законодателство и утвърдените механизми за реагиране и взаимодействие, като обхваща направленията: превенция; изготвяне на бърза и качествена оценка на риска; реална интервенция при криза; управление и контрол над ситуацията; правилното отработване на посттравматичните стресови ситуации; избягване на повторна виктимизация; предоставяне на социални и други типове услуги и пр.

## 2. Специализирани служби, които най-често се въвличат при работа с лица и деца, засегнати от домашно насилие

Специализираните служби, които най-често се въвличат при работа с лица и деца, засегнати от домашно насилие, и са ангажирани при случаи на домашно насилие са: Съд, Прокуратура, РДВР - Министерство на вътрешните работи, Регионална Дирекция за социално подпомагане /РДСП/, Дирекция за социално подпомагане /ДСП/, Отдел „Закрила на детето“ към ДСП /ОЗД/, кметовете на общините/кметствата, Бърза помощ, Съдебна медицина, личен лекар, Регионален инспекторат по образованието /РИО/, Национално бюро за правна помощ и адвокатски колегии, доставчици на социални услуги за лица и деца, пострадали от домашно насилие и други заинтересовани страни.

## 3. Взаимодействие при случаи на домашно насилие

Предвид спецификата на феномена „домашно насилие“ националното и регионалното партньорство от всички органи и институции, имащи отношение

<sup>33</sup> България, Правилник за прилагане на закона за защита от домашното насилие, 15 юни 2010, <https://lex.bg/en/laws/ldoc/2135684122>.

<sup>34</sup> България, Министерство на вътрешните работи и Министерство на труда и социалната политика, Инструкция № Із-2673 за реда за осъществяване на взаимодействиеето между органите на Министерство на вътрешните работи и Министерство на труда и социалната политика при защита от домашно насилие, 30 ноември 2010, <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135707228>.

към проблема, е насочено и в посока на:

- ▶ работа по идентифициране, оценка и управление на безопасността в случаите на домашно насилие с висок риск от причиняване на вреди;
- ▶ координирано обсъждане на конкретни случаи, от всички регионални институции, имащи отношение и работещи съвместно по конкретния казус;
- ▶ идентифициране, разпространяване и прилагане на добри практики;
- ▶ идентифициране, разпространяване и прилагане на насоки за реални първи стъпки;
- ▶ правилното и коректно описание на случаите и ползването им за подобряване цялостната ефективност на процеса в бъдеще.

Преценката на ситуация на лица в риск изисква съобразяването и адекватната оценка на влиянията върху физиката, психиката и личността на пострадалия.

Така например работата по случай с данни за евентуален риск изисква съобразяване и координиране на повече от една институции, както и на определен брой специалисти. Взаимната координация и общите действия на всички служби и субекти, ангажирани по конкретния казус, е единствения възможен начин за ефективна и бърза защита на жертвите на домашно насилие. Важно е всички участници да са запознати с динамиката и ефектите от домашното насилие върху пострадалото лице чрез законово дефиниран механизъм, уреждащ взаимовръзките и взаимоотношенията между представители на РД-МВР, Съд, Прокуратура, Община, РДСП, ДСП, ОЗД, Представители на училищните власти, Лекарите, Адвокати и НПО на национално ниво и по региони.

За осъществяване на взаимодействието се ползва информацията, която се създава и поддържа от:

1. **Министерството на правосъдието** - за програмите по чл. 6, ал. 7 от ЗЗДН, финансирани по реда на Глава трета от ЗЗДН;
2. **Министерството на вътрешните работи** - за изпълнението на наложените мерки по чл. 5, ал. 1, т. 1, 2 и 3 от ЗЗДН;
3. **Дирекция "Социално подпомагане"** - за изпълнението на наложените мерки по чл. 5, т. 4 и 6 от ЗЗДН;
4. **Юридическите лица, получили финансиране за изпълнението на наложените мерки по чл. 5, т. 5 от ЗЗДН.**

Информацията се публикува на интернет страниците на съответните администрации и на юридическите лица, получили финансиране.

На 10.11.2010 год. влиза в сила Инstrukция № Iз-2673 за реда за осъществяване на взаимодействие между органите на Министерство на вътрешните работи и Министерство на труда и социалната политика при защита от домашно насилие. Съгласно Инstrukцията водещ принцип при оказването на помощ и защита е зачитане на най-добрия интерес на пострадалото лице и взаимната информираност<sup>35</sup>. Взаимодействието се извършва чрез обмен на информация за:

35 България, Министерство на вътрешните работи и Министерство на труда и социалната политика, Инstrukция № Iз-2673 за реда за осъществяване на взаимодействие между органите на Министерство на вътрешните работи и

постъпили молби за защита, изпълнение на мерки за защита, създадени програми за превенция и защита и извършване на съвместни действия при защита от домашно насилие<sup>36</sup>. Раздел II. изрежда органите на МВР и МТСП, които си взаимодействат.

В изпълнение към горепосочените инструменти съществува и „Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие“ (2011-2012)<sup>37</sup>, изработен от Междуведомствена работна група към Министерство на правосъдието (МП), подкрепена от Фондация „Асоциация Анимус“ в рамките на проект, финансиран от Фондация ОАК. Въпросният координационен механизъм е подписан от министъра на вътрешните работи, министъра на труда и социалната политика, министъра на правосъдието, министъра на образованието и науката, министъра на младежта и спорта, министъра на здравеопазването, председателя на Държавната агенция за закрила на детето и изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане. Механизмът включва подробно разписана пътека на взаимодействие, координация и насочване за различните заинтересовани страни, включваща известяване и насочване, мерки за закрила при пряка и непосредствена опасност, както и при риск или потенциален риск и социално включване, т.е. предоставяне на дългосрочна подкрепа след прекратяване на насилието.

## 4. Извършване на съвместни действия

За координиране на съвместните дейности при случаи на домашно насилие с участие на представители на РД-МВР, Съд, Прокуратура, Община, РДСП, ДСП, ОЗД, Представители на училищните власти, Лекарите, Адвокати и НПО е необходим Специализиран орган за осъществяване на координация, мониторинг и оценка по отношение на изпълнението на политиките и мерките в областта на превенцията и противодействието на домашното насилие. Необходимо е и надграждане на нормативната уредба, уреждаща институционалната рамка по случаите на домашно насилие. За развития в тази насока свидетелстват ежегодните Национални програми.

---

Министерство на труда и социалната политика при защита от домашно насилие, 30 ноември 2010, <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135707228>, чл.1.

36 България, Министерство на вътрешните работи и Министерство на труда и социалната политика, Инstrukция № Из-2673 за реда за осъществяване на взаимодействие между органите на Министерство на вътрешните работи и Министерство на труда и социалната политика при защита от домашно насилие, 30 ноември 2010, <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135707228>, чл.3.

37 Фондация „Асоциация Анимус“, Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие, 2011, <http://animusassociation.org/wp-content/uploads/2017/08/Koordinacionen-mehanizum-doma6no-nasilie.pdf>

## V. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблематиката в областта на борбата с насилието срещу жени и домашното насилие, върху която е фокусиран настоящият преглед, е актуална не само в социален аспект, но и като предмет на национална и международна правна регламентация и обект на въздействие от страна на различни политики.

Заидентифицираненапотенциалните празноти в закона, както и дефицитите в правно-стратегическата рамка и институционалното взаимодействие ключови са критиките към България от страна на редица международни организации:

- ▶ Доклади, наблюдения и препоръки на **Комитета на CEDAW** от последните няколко години;
- ▶ Доклади и препоръки на **Комисаря на Съвета на Европа по правата на човека** и/или **Групата експерти по дейности срещу насилието срещу жени и домашното насилие (GREVIO)** и/или **Агенцията за основните права на ЕС (EU-FRA)** от последните няколко години;
- ▶ Доклади и препоръки на **Службата на Върховния комисар на ООН за правата на човека** и/или **ООН Жени** от последните няколко години;
- ▶ Доклади и препоръки на **други международни организации** (Европейски институт за равенство между половете (EIGE), Световната банка, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), Световната здравна организация (СЗО), Международната организация на труда (МОТ)) от последните няколко години;
- ▶ Доклади и препоръки на **международни и национални неправителствени организации** (Фондация „Институт Отворено Общество“, Фондация „Асоциация Анимус“, Българския фонд за жените, Български хелзинкски институт (БХК), Фондация „Партньори България“, Център за изследване на демокрацията, Академия за права на човека (Норвегия), Фондация „Български център за джендър изследвания“, „Алианс за защита от насилие, основано на пола“ и т.н.).

Други помощни източници включват:

- ▶ Конвенция 210 за превенция и борба с насилието срещу жени и домашното насилие на Съвета на Европа (Истанбулската Конвенция);
- ▶ Съдебна практика и консултативни становища на Европейския съд по правата на човека (ECtHR), Международния съд, международни специализирани съдилища и правораздаващи органи, националните съдилища и пр.;
- ▶ Правно-стратегически рамки на държави с висок индекс на защита правата на жените;
- ▶ Изследвания по темата за домашното и основаното на пола насилие на статистически и изследователски агенции в България.





Фондация П.У.Л.С.

**ПРЕГЛЕД**  
на правната, стратегическата и институционалната рамка, свързана с  
домашното насилие и насилието, основано на пола, в България  
2020 г.

© Автор: адв. Марияна Евтимова

© Издател: Фондация “П.У.Л.С.”

Тел. 076/ 60 10 10

e-mail: [pulse.women@gmail.com](mailto:pulse.women@gmail.com)

[www.pulsfoundation.org](http://www.pulsfoundation.org)

Графично оформление: КАЯ Продукшънс

ISBN 978-619-7615-00-5

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация П.У.Л.С. и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

