

# АНАЛИТИЧЕН ДОКЛАД

НОЕМВРИ 2021

## НАГЛАСИ НА ПОЛИЦАИТЕ И ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ В РАБОТАТА ПО СЛУЧАИ НА ДОМАШНО НАСИЛИЕ

## Съдържание

<b>1. Въведение.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Регионални специфики и необходимост от индивидуализиран подход.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Услугите: ключ към мултидисциплинарната работа по случаи на домашно насилие</b>	<b>3</b>
<b>4. Динамиката на домашното насилие и специфики на причинената травма.....</b>	<b>4</b>
4.1 <i>Оттегляне на молбите за защита от домашно насилие от страна на жертвите .....</i>	<i>5</i>
4.2 <i>Промяна на показанията на жертвите .....</i>	<i>6</i>
4.3 <i>Ролята на полицията – комуникация с жертви, подкрепа на жертви.....</i>	<i>7</i>
<b>5. Координация и взаимодействие на институциите в работата по случаи на домашно насилие.....</b>	<b>8</b>
5.1 <i>Необходимост от комплексен и холистичен подход за работа по случаи на домашно насилие.....</i>	<i>8</i>
5.2 <i>Ролята на дирекциите „Социално подпомагане“ .....</i>	<i>9</i>
5.3 <i>Спешни звена за интервенция в случаи на домашно насилие.....</i>	<i>10</i>
5.4 <i>Необходимост от регистър на случаите на домашно насилие на национално ниво .....</i>	<i>10</i>
<b>6. От практиката .....</b>	<b>10</b>
6.1 <i>Оценка на риска .....</i>	<i>10</i>
6.2 <i>Наръчник за процедури и практики .....</i>	<i>11</i>
6.3 <i>Информираност за правомощията на полицията.....</i>	<i>11</i>
<b>7. Законодателни аспекти .....</b>	<b>12</b>
<b>8. За ползата от статистика .....</b>	<b>14</b>
<b>9. Заключение .....</b>	<b>17</b>

## 1. Въведение

Настоящият доклад е изготвен в рамките на проект „Активни срещу насилието над жени“, подкрепен от Фонд „Активни граждани България“ по Финансовия механизъм на ЕИП 2014-2021 и изпълняван от фондация „Асоциация Анимус“ в партньорство с фондация „Общество и сигурност“.

Проектът има за цел да просвети и активизира гражданското общество срещу насилието над жени чрез обучения на полицейски служители за работа по случаи на домашно насилие; мониторинг, изследвания и анализи на публичните политики и практики във връзка с домашното насилие; просветителска кампания с участието на жени, преживели домашно насилие; и застъпническа кампания за разкриване на регионални центрове към адвокатските съвети в София, Силистра и Смолян по модела на регионалния център в Сливен.

Настоящият аналитичен доклад се базира на резултатите от следните индивидуални дейности:

- Проведени четири фокус групи с полицаи в градовете София, Сливен, Силистра и Смолян за изследване на знанията, нагласите и нуждата от допълнителни обучения по темата за домашно насилие и обобщение на резултатите от фокус групите;
- Онлайн анкета с 100 полицаи за определяне на нагласите на полицаите по работата по случаи на домашно насилие и нуждите от обучения и обобщение на резултатите;
- Мониторинг на публичните политики и практики чрез наблюдение на приложението на националното законодателство в градовете София, Сливен, Силистра и Смолян от страна на полиция, прокуратура, съд, дирекции „Социално подпомагане“, общини, специализирани услуги за пострадали от домашно насилие (и за извършители) и адвокатски съвети. Мониторингът е извършен чрез събиране на информация по предварително изготвени въпросници за съответните групи респонденти за четирите тримесечия на 2020 година.

Въз основа на събраните данни и обобщения, настоящият доклад извежда по-важните проблемни области и фактори на въздействие в работата по случаи на домашно насилие. Изведени са конкретни дефицити и слабости в работата на специалистите, като се подчертава необходимостта от комплексен и координиран подход с участието на всички ангажирани страни. Разгледани са и някои законодателни аспекти, с които са свързани определени проблеми, посочени от работещите на първа линия по случаите на домашно насилие.

## **2. Регионални специфики и необходимост от индивидуализиран подход**

Проектът се фокусира върху четири области в България: София, Сливен, Силистра и Смолян с оглед възможността за сравнително изследване на работата по случаи на домашно насилие и насилие над жени. Те представляват извадка за страната с оглед на наличието или липсата на специализирани услуги за домашно насилие; голям/малък град; град с компактно етническо малцинство (ромско/турско/помашко):

- София: милионен град, един кризисен център, много предизвикателства;
- Сливен: липсват услуги за пострадали от домашно насилие; за компактного ромско население (най-голямото в страната) насилието по принцип и в частност домашното насилие е норма, често предавана на поколенията от по-възрастните жени;
- Силистра: малък град, но с много добре работещи услуги за пострадали от домашно насилие и кризисен център;
- Смолян: малък областен център без услуги за пострадали от домашно насилие и компактно турско и помашко малцинство; културните различия на тези общности „затварят“ проблема в семейството, като го табуизират.

Основна разлика между големия град и малките населени места по отношение на домашното насилие е познанството между хората: полицията често е наясно със случващото се, лесно проследява случаите и реагира бързо, например при нарушения на ограничителни заповеди. От друга страна обаче малкият град или село предполага повече субективизъм в работата на специалистите, по-силни стереотипи и нагласи по отношение на домашното насилие като личен (а не обществен) проблем и по-традиционни възгледи по отношение равенството между жените и мъжете.

Това е още една илюстрация за необходимостта от подход, който е индивидуализиран и адаптиран към спецификите на конкретното място.

## **3. Услугите: ключ към мултидисциплинарната работа по случаи на домашно насилие**

Наличието или съответно липсата на специализирани услуги са определящи в работата по случаи на домашно насилие.

- **Информация:** наличието на специализирана услуга (дневен консултативен център, кризисен център/подслон за настаняване на пострадали) позволява на пострадали да се обръщат за информация и насоки какво да предприемат.
- **Брой регистрирани сигнали:** Логично е да се търси връзка между броя на регистрираните сигнали за домашно насилие и работата на терен на услуги за пострадали от домашно насилие и неправителствени организации, специализирани в превенцията на домашно насилие. Данните от 28-те областни

дирекции на МВР за периода 2015-2019 г. обаче не потвърждават тази теза. Докато Сливен, където липсват услуги за пострадали от домашно насилие, е на четвърта позиция преди Силистра по брой сигнали за домашно насилие, то Ловеч, където също няма услуги, е на 7-мо място. От друга страна Перник, където има кризисен център, е едва на 26-то място.<sup>1</sup>

- **Алтернативно настаняване и излизане от ситуацията на насилие:** Наличието на кризисен център като възможност за алтернативно настаняване е от ключово значение за излизане от ситуацията на насилие и прекъсването на порочния кръг на насилие. Липсата на алтернативно настаняване често е основната причина пострадалото лице да не предприеме дори и опит за излизане от ситуацията на насилие. Тук трябва да се отчитат и типичните специфики на феномена домашно насилие по отношение на икономическото положение на повечето жертви на домашно насилие: изолация, откъсване от социална среда и работа, икономическа/финансова зависимост от упражняващия насилие.
- **Оттегляне на исковите молби от пострадалите лица:** Липсата на алтернативно настаняване и специализирана подкрепа за жертви на домашно насилие често е причина пострадалите да оттеглят исковите си молби. Разбира се в това отношение силен фактор е и спецификата на травмата на домашното насилие, която прави жертвите силно амбивалентни (вж. по-долу).
- **Постановяване на мерки за защита от съда:** Закономерно съдът не постановява мерки за защита, свързани с насочване на пострадалите и/или извършителите на домашно насилие към програми за работа с тях в местата, където такива услуги липсват (или когато липсва информация за наличието на такива). Това обезсилва ефективността на Закона за защита от домашното насилие и обрича работата на останалите институции на неуспех.
- **Работа с извършители:** Това е навярно най-слабото звено в цялостната рамка на работа по случаи на домашно насилие. В страната съществуват едва две услуги за извършители. Съдът рядко предписва тази мярка, а пропуските в законодателството не позволяват да се проследява нейното изпълнение, нито да се предприемат санкции, в случай че мярката не е изпълнена.

#### 4. Динамиката на домашното насилие и специфики на причинената травма

Домашното насилие е комплексно явление и има сложна динамика с широк набор от проявления.

Хората, които не са се сблъскали с домашното насилие, често не разбират защо жените продължават да търпят насилието с години, „Защо просто не си тръгнат?“ Връзките на тези жени обаче не са стартирали с насилие, а с любов и близост. Цикличният характер и порочният кръг на домашното насилие (насилие – разкаяние – извинение – прошка –

---

<sup>1</sup> Сравнителни данни от 28-те областни дирекции на МВР в страната – брой регистрирани сигнали за домашно насилие по области по данни на ОД на МВР, 2015-2019 г., Милков, Г., „Прилагането на мерките по Закона за защита от домашно насилие при работа по случаи в България (2015-2019)“, Педагогически изследвания, том 2(2020), ISSN 2683-1376.

следващ акт на насилие) са причина за трайни психологически отражения в жертвите и начина им на функциониране. Те развиват страх и неувереност, приемат, че не заслужават нищо по-добро, изолирани са от приятели, близки и семейство или не могат да се обърнат към тях поради срам, стигма или културни и религиозни разбирания и нагласи в общността. Към това често се добавят и съпътстващите бариери пред жертвите да излязат от ситуацията на насилие като заплахи за тях и децата им, финансови и икономически трудности или зависимост. В резултат на това жертвите развиват една присъща амбивалентност, която се изразява в противоречиви и нелогични (за околните) чувства и действия – разколебаване, оттегляне на молби и сигнали, промяна на показания, връщане (или приемане) обратно на упражняващия насилие и т.н.

Това води до разбираема фрустрация у специалистите, които работят с жертви на домашно насилие, както полицаи, така и психолози и социални работници. Познаването на тази динамика ще информира специалистите за въздействието ѝ върху жертвите и какви работни методи и подходи да използват в работата си с хора с травматични преживявания и история на домашно насилие в частност.

#### 4.1 Оттегляне на молбите за защита от домашно насилие от страна на жертвите

*Фигура 1: Брой образувани и брой прекратени производства по ЗЗДН поради оттегляне на жалбата от страна на жертвите, 2020 г., по данни от въпросниците.*

	<b>София</b>	<b>Силистра</b>	<b>Сливен</b>	<b>Смолян</b>
Брой образувани съдебни производства по ЗЗДН	694 (СРС) 110 (СГС)  Или общо за София град: 804	42	53	21
Брой прекратени съдебни производства по ЗЗДН поради оттегляне на молбата от страна на жертвата	212 (СРС)* 6 (СГС)  Или общо за София град: 218	8	12	6
<b>В проценти:</b>	<b>27%</b>	<b>19%</b>	<b>23%</b>	<b>29%</b>

\* Всички прекратени производства, не само поради оттегляне на молбата от страна на пострадалото лице (не се води статистика за основанията за прекратяване на производството за защита от домашно насилие).

Оттеглянето на молби за защита от страна на пострадалите е типично проявление на специфичната динамика на домашното насилие вследствие на тяхната амбивалентност или поради страх и заплахи от страна на упражняващите насилие или икономическа и финансова зависимост от тях.

Въведеното с измененията в Наказателния кодекс от 2019 г. служебно преследване на по-сериозните форми на засягане на телесната неприкосновеност в случаите на домашно насилие (средни и тежки телесни повреди),<sup>2</sup> при които наказателното производство продължава дори и жертвата да оттегли жалбата си, намира по-слабо приложение, навярно поради високия праг на причинените вреди, залегнал в определенията на съставите за средна и тежка телесна повреда в Наказателния кодекс, съгласно който повечето телесни повреди, причинени в резултат от домашно насилие, биват квалифицирани като леки.

Високият процент на оттеглени молби в област Смолян, най-малкият областен град в страната, е показателен за комбинираното въздействие на липсата на услуги в региона, малкото населено място и силното табуизиране на проблема с домашното насилие в помашката и турската етнически общности.

#### 4.2 Промяна на показанията на жертвите

Промяната на показанията на жертвите е друг източник на трудности в предоставянето на защита на жертвите на домашно насилие. Това е типично проявление на травматичния опит на жертвите на домашно насилие и присъщата им амбивалентност. Психологическата травма кара жертвите да изтласкват спомена за травматичните събития, блокира съзнанието им, поради което връщането към травматичните събития е трудно, а показанията на жертвите са често нелогични, непоследователни и противоречиви. Това може би е и една от причините преобладаващата част от полицейските служители да считат, че в ситуации на домашно насилие и двете страни лъжат пред полицията.

Фигура 2: Нагласи на полицейските служители към домашното насилие, онлайн въпросник



<sup>2</sup> Член 161, ал. 1 НК.

### 4.3 Ролята на полицията – комуникация с жертви, подкрепа на жертви

В проведените изследвания на нагласите на полицаите чрез фокус групи се повдига въпросът за ролята на полицията в работата по случаи на домашно насилие – както при първоначалната реакция и първия контакт с пострадалото лице, така и в хода на последващите разпити: очаква ли се полицията да оказва психологическа подкрепа или не. Мненията на полицаите са разнопосочни. Някои считат, че това не е професионална функция на полицията, докато други считат, че това е важно за гарантиране на ефективна работа по случаите на домашно насилие. Тези нагласи се илюстрират и от отговорите на полицаите на онлайн въпросника.

*Фигура 3: Чия отговорност е работата по случаи на домашно насилие?, Нагласи на полицейските служители към домашното насилие, онлайн въпросник*



Възприемането на подход в наказателното правосъдие, фокусиран върху жертвите и техните нужди, като се отчитат трудностите и предизвикателствата, пред които те са изправени, е утвърден в съвременната наказателно правна регулация и практика. Директивата за правата на жертвите на Европейския съюз<sup>3</sup> е само един пример за разбирането, че насилствените престъпления не са проблем само между държавата и правонарушителя, и че пострадалото лице трябва да заеме подобаващо място в наказателния процес, в съответствие с неговите нужди и в интерес на правосъдието. Такъв подход следва да се възприеме спрямо жертвите на домашно насилие и в гражданското производство за предоставяне на защита.

Подход в работата на полицията, съобразен с травматичното преживяване, не само ще избегне повторното травмиране на жертвите и ще спомогне за дългосрочно емоционално здраве на жертвата, но и ще осигури качествени показания и

<sup>3</sup> Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета.

сътрудничество с правоохранителните и правораздавателни органи за целите на ефективно правосъдие. Това изисква от специалистите специфични комуникационни умения, което е изведено и като констатация по отношение на нуждите от обучения на полицаи.

Техники за водене на разпит и примери от практиката как се задават въпроси, пряко свързани с травматичното преживяване, както и насоки за поведение при контакт с жертвите на престъпления, са представени в „План за действие за развитие на наказателно правосъдие с фокус върху жертвите и преживяната от тях травма“.<sup>4</sup>

## **5. Координация и взаимодействие на институциите в работата по случаи на домашно насилие**

Доброто взаимодействие между различните институции, ангажирани в работата по случаи на домашно насилие, е ключово за ефективната работа за оказване на защита и подкрепа на жертвите на домашно насилие. Наличието на различни институции с функции в областта на домашното насилие без ефективна координация помежду им, респективно липсата на координационен механизъм, който да гарантира надеждна, навременна и адекватна превенция и защита от домашното насилие от съответните компетентни органи, е една от идентифицираните слабости, които изготвеният Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие<sup>5</sup> се опитва да преодолее чрез регламентиране на Координационен механизъм.

### **5.1 Необходимост от комплексен и холистичен подход за работа по случаи на домашно насилие**

Липсата на подобен механизъм в момента и трудностите, които това предизвиква в работата на специалистите, се отчита и от полицаите в проведените фокус групи и отговорите на онлайн въпросника. През техния поглед проблемът е изведен като необходимост от „проследяване на случая“ и липса на социална работа. В допълнение към необходимостта от взаимодействие между институциите и ясно разпределение на ролите и функциите на всяка институция, техните наблюдения от работата по случаи на домашно насилие много ясно отразяват необходимостта от комплексен подход. Работата с пострадали от домашно насилие няма да е ефективна, ако след намесата на полицията жертвата няма къде да бъде настанена и не ѝ се оказва психосоциална подкрепа и овластяване с цел превенция на повторното ѝ попадане в порочния кръг на домашно насилие. Необходимостта от работа с извършителите на домашно насилие също е изведена като отчетлив дефицит в работата по случаи на домашно насилие. Отсъствието

---

<sup>4</sup> Доклад на Центъра за изследване на демокрацията от май 2021 г., достъпен на адрес: <https://csd.bg/bg/publications/publication/action-plan-for-developing-victim-centred-and-trauma-informed-criminal-justice-systems/>.

<sup>5</sup> Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие от 13 януари 2021 г., <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5774>.

на холистичен подход в защитата срещу домашно насилие води до неефективност дори и на работещите звена във веригата по оказване на подкрепа и защита на жертвите.

## 5.2 Ролята на дирекциите „Социално подпомагане“

Участниците във фокус групата в Силистра например предлагат ограничителните заповеди да се изпращат служебно не само на полицията за последващ контрол, а и на дирекциите „Социално подпомагане“ с цел социалните работници да проследяват случая. За съжаление данните, получени от дирекциите „Социално подпомагане“ за работата им по случаи на домашно насилие, са показателни за разбирането на тези дирекции за една силно ограничена роля в работата с пострадали от домашно насилие, основно в случаите, засягащи деца. Това се потвърждава и от данните, получени от Агенция „Социално подпомагане“ в рамките на друг проект,<sup>6</sup> за броя искови молби в национален мащаб, подадени от дирекциите „Социално подпомагане“ до районните съдилища за издаване на заповеди за защита. Съгласно чл. 8, т. 4 ЗЗДН, директорът на дирекция „Социално подпомагане“ може да инициира производство по издаване на заповед за защита от домашно насилие, когато пострадалото лице е непълнолетно, поставено под запрещение или с увреждане.

Фигура 4: Брой искови молби, подадени от дирекциите „Социално подпомагане“ до районните съдилища за издаване на заповеди за защита на основание чл. 8, т. 4 ЗЗДН



Прави впечатление, че през 2020 година, когато бе отчетен драстичен ръст на случаите на домашно насилие поради пандемията от КОВИД-19 и наложените ограничителни мерки, броят на молбите за защита, подадени от дирекциите „Социално подпомагане“, е най-малък (34). Това показва, че в действителност те не се разпознават като участник в процеса по защита и подкрепа на лицата, пострадали от домашно насилие.

<sup>6</sup> Проект „В защита на правата на човека“, изпълняван от фондация „ДА“ в партньорство с фондация „Асоциация Анимус“ и фондация „Български адвокати за правата на човека“ с финансовата подкрепа на фонд „Активни граждани България“.

### 5.3 Спешни звена за интервенция в случаи на домашно насилие

Друг дефицит, който полицаите установяват в работата по случаи на домашно насилие в контекста на взаимодействието на различните институции, е липсата на спешни звена за реакция в случаи на домашно насилие. Много от респондентите изтъкват, че за разлика от полицията, която работи 24 часа в денонощието, другите институции нямат дежурни екипи, които да предоставят помощ и закрила. Предложението е да се направят мобилни екипи за спешна интервенция по модела на тези за деца на Агенцията за социално подпомагане.

### 5.4 Необходимост от регистър на случаите на домашно насилие на национално ниво

Много от респондентите в проведените изследвания на нагласите на полицаите по отношение на домашното насилие и проблемните области в работата им по случаи на домашно насилие изтъкват като сериозна пречка липсата на регистър на национално ниво. Създаването на Централен регистър за случаите на домашно насилие, осъществени на територията на страната или по отношение на български граждани, потърсили помощ и подкрепа, също е залегнало в упоменатия по-горе Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита от домашно насилие.

Не на последно място необходимостта от координиран комплексен подход в работата по случаи на домашно насилие проличава и в многократните предложения, направени в рамките на фокус групите, за съвместни мултидисциплинарни обучения с представители на различни институции (съд, прокуратура, полиция, социални служби, психолози).

## 6. От практиката

Някои от по-важните въпроси, поставени в рамките на проведените фокус групи, засягат следните проблеми и дефицити.

### 6.1 Оценка на риска

Оценката на риска безспорно е важна част от работата по случаи на насилие, както на полицията, така и на другите институции и услуги за жертви на домашно насилие. Изтъква се необходимостта от стандартизиране на оценката на риска и специфична подготовка за извършването на такава оценка. Картата за оценка (въпросник, checklist), която се предоставя от прокуратурата, отразява важни аспекти на насилието и риска от ескалация на насилието, телесна повреда и смърт за жертвите на домашно насилие, но нейното приложение не е въведено като стандартна оперативна процедура в работата на полицията. Необходимо е също така картата за оценка на риска да е комплексна, като се отчита не само профила (поведение и характеристики) на извършителя, а се вземат предвид и спецификите на жертвата.

## 6.2 Наръчник за процедури и практики

Респондентите изтъкват необходимостта от наръчник за процедури и практики, включително комплект примерни документи, които да се ползват в работата по случаи на домашно насилие. Безспорно това ще подпомогне работата на полицията и ще стандартизира работата им. Такива стандартизирани оперативни процедури и документи не изискват регламентация на законодателно ниво, а само на институционално. Ето защо може да се отправи предложение и препоръка към Министерство на вътрешните работи да изготви такъв наръчник, в сътрудничество със съда, прокуратурата, Агенция „Социално подпомагане“ и другите ангажирани институции.

## 6.3 Информираност за правомощията на полицията

Непознаването на правомощията на полицията по случаи на домашно насилие, както и ролята на другите институции и процедурите за получаване на защита, е изтъкнато като сериозен проблем в работата на полицията, особено в по-малките населени места. Почти 70% от респондентите считат, че гражданите не са запознати с правомощията на полицията по случаи на домашно насилие. Това създава нереалистични очаквания от страна на пострадалите за подкрепата и защитата, която могат да получат, както и фрустрация у полицаите.

*Фигура 5: Информираност на гражданите за правомощията на полицията, онлайн въпросник за нагласите на полицейските служители към домашното насилие*



## 6.4 Инициране на контакт от страна на жертвите с упражняващия насилие при издадени ограничителни заповеди

Интересен въпрос се повдига в рамките на проведените фокус групи с полицаи, а именно какви действия следва да предприемат те в случаите, когато при издадена ограничителна заповед жертвите на домашно насилие сами инициират контакт с извършителите на домашно насилие. Хипотезата не е застъпена в Закона за защита от домашното насилие или Правилника за неговото приложение. Предложенията на полицаите са заповедта да обвързва със задължение за определено поведение не само упражняващия насилие, а и ответната страна – упражняващия да се въздържа от насилие, да не доближава жертвата и т.н., а пострадалото лице – да не създава предпоставки за нарушаване на ограничителната заповед.

## 7. Законодателни аспекти

### 7.1 Злоупотреба със Закона за защита от домашното насилие

Злоупотребата със Закона за защита от домашното насилие, особено в ситуации на конфликти между страните, при развод и спор за родителски права, респективно определяне на режим на лични отношения между дете и родител, е проблем, който всички участници във фокус групите посочват.

Злоупотребите са и една от причините да се омаловажа цялостно проблема с домашното насилие в България и да не се предприемат адекватни мерки за справяне с него. Добра илюстрация в това отношение са и коментарите на Портала за обществени консултации на Министерски съвет във връзка със ЗИД на ЗЗДН, много от които виждат единствено отрицателното въздействие на Закона в контекста на спорове между родители по повод определяна на родителски права и режим на лични отношения.

Идеални закони не съществуват и Законът за защита от домашно насилие не е изключение от това правило. Законът за изменение и допълнение на ЗЗДН се опитва да ревизира някои от несъвършенствата на закона в настоящия му вид, включително по отношение на производството за защита от домашното насилие.

Далеч по-важни за недопускане на злоупотреби със ЗЗДН обаче са обученията за полицаи, прокурори и съдии за правилната идентификация на домашното насилие. Доброто познаване на проявите и динамиката на домашното насилие и прилагането на индикаторите за домашно насилие несъмнено ще подпомогне защитата на пострадалите и ще предотврати превратното използване на Закона за цели, различни от защитата срещу домашно насилие. Нарочни обучения за съдии за разликите между домашното насилие и синдрома на родителско отчуждение, който съдът често установява вместо прикритото домашно насилие, са изключително необходими. Идентифицирането на домашно насилие е ключово не на последно място и предвид спецификата на домашното насилие, което става зад вратите на дома и е по-трудно за доказване.

В подкрепа на необходимостта от такива обучения е анализът на съдебната практика по дела за домашно насилие, съдържащ се в доклада на Българския хелзинкски комитет от 2021 г. „Празнотите в българското законодателство в областта на борбата с насилието срещу жени и домашното насилие“.<sup>7</sup> Авторите установяват тревожна тенденция в съдебната практика съдебни състави да отказват защита на пострадалите, под предлог, че доказаните по делото посегателства, включително върху общите деца, „не представляват домашно насилие, тъй като са част от спорове между страните относно родителските права, режим на лични контакти с общите деца и тяхното възпитание“. Показателен е отказът от страна на съда да наложи мерки за защита при наличието на заплаха за убийство на пострадалата и детето ѝ с мотив, че отношенията между страните са влошени поради спорове относно осъществяването на режима на лични контакти между бащата ответник и общото дете.<sup>8</sup>

## 7.2 Неприложимост на практики на възстановително правосъдие по случаи на домашно насилие

Буди тревога направеното предложение в рамките на проведените фокус групи в ЗЗДН да се регламентира задължителен минимален брой срещи и работа с психолози за двете страни при случаи на домашно насилие.

Неприложимостта на медиацията и практиките на възстановително правосъдие в случаите на домашно насилие е добре известна в практиката.<sup>9</sup> Член 48 от Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулската конвенция) въвежда изрична забрана на задължително извънсъдебно разрешаване на спорове или осъждане за всички форми на насилие над жени, обхванати от Конвенцията.

При домашно насилие липсва равнопоставеност на страните, която е задължителна предпоставка за провеждане на медиация или друга възстановителна практика.

## 7.3 Наказателен кодекс: „криминализиране на домашното насилие“

---

<sup>7</sup> „Празнотите в българското законодателство в областта на борбата с насилието срещу жени и домашното насилие“, стр. 31, достъпен на адрес: <https://www.bghelsinki.org/bg/reports/2021-kanev-krasteva-praznotite-v-balgarskoto-zakonodatelstvo-v-oblastta-na-borbata-s-nasilieto-sresh-tu-jeni>

<sup>8</sup> Решение № 54418 от 8 март 2019 г. по гр. Д. № 64428/2018 г. на Софийски районен съд, 86-и състав.

<sup>9</sup> Вж. например доклад на холандският институт Фервей-Йонкер в рамките на проект за възстановително правосъдие в случаи на домашно насилие (JUST/2013/JPEN/AG/5487) от 2016 г., достъпен на адрес: [https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/7388\\_Restorative\\_Justice\\_Comparative\\_report\\_II\\_final.pdf](https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/7388_Restorative_Justice_Comparative_report_II_final.pdf).

Много от участниците в проведените изследвания отправят препоръки за криминализиране на домашното насилие и предвиждане на по-тежки наказания при нарушения на ограничителни заповеди.

На първо място, трябва да се уточни неправилната формулировка „криминализиране на домашното насилие“. Нарочен състав „домашно насилие“ в Наказателния кодекс не може да се въведе поради разнообразните форми на домашното насилие. „Криминализирането“ на домашното насилие е постигнато с измененията и допълнения в Наказателния кодекс<sup>10</sup> от 2019 г., с които бяха въведени квалифицирани състави на редица престъпления (убийство, телесна повреда, отвличане, противозаконно лишаване от свобода), извършени в условията на домашно насилие, както и нов състав на престъпление за следене.

#### 7.4 Наказателен кодекс: по-тежки наказания за нарушения на заповеди за защита

По принцип засилването на репресията на наказанията (въвеждане на по-тежки наказания) доказано не подобрява превенцията на престъпността и борбата с престъпността. В случая с домашното насилие обаче именно безнаказаността, която е присъща на феномена домашно насилие, задълбочава проблема с борбата с домашното насилие. Жертвите не предприемат действия да се защитят поради срам, страх, стигма и т.н., а упражняващите насилие се чувстват над закона. Ето защо в случая по-тежките наказания са удачни, стига да се прилагат на практика.

С посочените по-горе изменения и допълнения в Наказателния кодекс бяха завишени и наказанията за нарушаване на заповеди за защита от домашно насилие, които вече се наказват с лишаване от свобода до три години или глоба до 5,000 лв., съответно с лишаване от свобода от една до пет години при повторно неизпълнение на заповед за защита. В това отношение е тревожна тенденцията, която се наблюдава при извършване на леки телесни повреди в условията на домашно насилие обвиняемият да се освобождава от наказателна отговорност, която е пряка последица от определеното от законодателя ниско наказание за тези престъпления.<sup>11</sup>

## 8. За ползата от статистика

Липса на официална статистика, обобщена база данни и системно събиране на пълна и всеобхватна статистически информация за домашно насилие и различните му форми с цел провеждане на проучвания за причините и размера на насилието над жени и домашното насилие и формиране на политики е един от ключовите идентифицирани

<sup>10</sup> Държавен вестник бр. 16 от 22.02.2019 г., в сила от 25.02.2019 г.

<sup>11</sup> „Празното в българското законодателство в областта на борбата с насилието срещу жени и домашното насилие“, стр. 36, достъпен на адрес: <https://www.bghelsinki.org/bg/reports/2021-kanev-krasteva--praznotite-v-balgarskoto-zakonodatelstvo-v-oblastta-na-borbata-s-nasiliето-sreshtu-jeni>

проблеми, който Закона за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие се опитва да адресира. Въвеждането на система за събиране на статистическа информация за домашно насилие е и сред препоръките на Комитета за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (CEDAW), както и тези, съдържащи се в ежегодните доклади с отношение към проблемите на домашното насилие – жени и деца, отправени към България от контролни и мониторингови органи по конвенции на ООН в областта на правата на човека.<sup>12</sup>

ЗИД на ЗЗДН предвижда създаване на такава база данни и системното събиране на статистическа информация за домашно насилие чрез Централен регистър към Националната комисия за превенция и защита от домашното насилие за случаите на домашно насилие, осъществени на територията на страната, или по отношение на български граждани, които са потърсили помощ и подкрепа.

Централният регистър ще съдържа база данни за:

9. актовете на домашно насилие; данни за пострадалите лица и извършителите и взаимоотношения между тях;
10. вид насилие – физическо, психическо, сексуално, емоционално, икономическо, ограничаване на права и др.;
11. продължителност на насилието; причинени вреди на пострадалото лице; история на насилието в отношенията;
12. подадени молби за издаване на заповед за защита или искания на прокурора за образуване на производство по ЗЗДН;
13. наложени мерки по ЗЗДН, Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за закрила на детето и Закона за социалните услуги;
14. физически лица и юридически лица, доставчици на социални услуги, които осъществяват дейности по превенция и защита от домашното насилие.

Информацията, подлежаща на вписване в Централния регистър, редът за събиране и представяне на информацията, организацията и функционирането на регистъра, както и частта от информацията, която е публична, ще се определят с наредба, приета от Министерския съвет.

Заложеният в проекта мониторинг на публични политики и практики има за цел да проследи приложението на националното законодателство в областта на домашното насилие на територията на четирите административни области, където работи проекта (София, Силистра, Сливен и Смолян) и въз основа на изследване сред местните служби и институции да формира изводи и препоръки за подобряване на междуинституционалното сътрудничество при работа по случаи на домашно насилие.

---

<sup>12</sup> Универсалния периодичен преглед, прегледа по Конвенция за правата на хора с увреждания, Конвенцията за правата на детето, Пакта по социални, икономически и културни права, Пакта по политически и граждански права, Комитета по Факултативния протокол към CEDAW.

Данните обаче, които са събирани от общини, дирекции „Социално подпомагане“, районни съдилища и прокуратури, областни дирекции на МВР и адвокатски съвети не подпомагат процеса на наблюдение приложението на националното законодателство в областта на домашното насилие и формиране на препоръки за междуинституционално сътрудничество.

На първо място, не всички институции водят статистика, или водят такава по различни показатели, което прави събраните данни несъпоставими. Така например Софийският районен съд е посочил в отговора на изпратения въпросник, че не се води статистика относно броя на служебно изпратените съдебни решения и заповеди на дирекции „Социално подпомагане“, или за броя образувани производства по молба на дирекциите „Социално подпомагане“, нито за наложените мерки по чл. 5, ал. 1, т. 4, 5 и 6 ЗЗДН, или за отделните основания за прекратяване на производства по ЗЗДН (кои са прекратени поради оттегляне жалбата от страна на пострадалото лице).

На второ място, редица институции не предоставят информация по някои въпроси (например Софийска районна прокуратура), което отново не позволява постигането на сравнителен план за целите на извличане на изводи за междуинституционалното сътрудничество. Разбираемо е институциите да не са готови да сътрудничат за събирането на статистически данни, (чието събиране в национален контекст вече е установено като проблем), още повече, когато това не им е вменено като задължение и не е скрепено с някаква санкция. Не случайно Законът за изменение и допълнение на ЗЗДН предвижда, че информацията, подлежаща на вписване в Централния регистър и редът за събирането ѝ, ще се определят с наредба, приета от Министерския съвет. Нереалистично е очакването при липса на задължение за водене на статистика една институция да предостави толкова подробна информация, и то на неправителствена организация. Това по-скоро предизвика отрицателна реакция от страна на институциите, които възприемат подобни искания за предоставяне на информация за затормозяващи.

На трето място, статистиката е наука. Методологията за водене на статистика с оглед на различните процеси и аспекти на даден проблем е сложен процес, който изисква участието на специалисти с определени познания и умения. Събирането на данни само по себе си не е статистика. Така например в цитираното по-горе изследване по прилагане на мерките по Закона за защита от домашно насилие при работа по случаи в България (2015-2019)<sup>13</sup> са събрани данни от МВР, МТСП, АСП, МЧ, ВСС и Главна прокуратура посредством заявления по Закона за достъп до обществена информация. Анализът на данни на 28-те областни дирекции на МВР по показател брой регистрирани сигнали за домашно насилие по области показва най-малко регистрирани сигнали в Стара Загора (0 бр.), като се изтъква връзката на регистрираните сигнали с работата на неправителствени организации, специализирани в превенцията на домашно насилие или в наличието на кризисен център или подслон за пострадали, но се пропуска факта, че в Стара Загора над

---

<sup>13</sup> Милков, Г., „Прилагането на мерките по Закона за защита от домашно насилие при работа по случаи в България (2015-2019)“, Педагогически изследвания, том 2(2020), ISSN 2683-1376.

17 години работи кризисен център. В същото време, по данни на Национална система 112 в МВР, Стара Загора е на пето място по брой насочени сигнали за домашно насилие, като противоречието на тези данни не е коментирано по никакъв начин в доклада.

С други думи, авторът на доклада счита, че събирането на толкова подробна информация от институции, които не са задължени да водят статистика или я водят по различни показатели, е безпредметно и няма да постигне целите да се направят заключения за приложението на националното законодателство и да се отправят препоръки за подобряване на междуинституционалното сътрудничество в работата по случаи на домашно насилие. Липсата на услуги за настаняване или консултация на пострадали от домашно насилие в два от градовете прави безпредметно изследването на междуинституционалното сътрудничество или събирането на информацията за брой наложени от съда мерки за защита по чл. 5, ал. 1, т. 5 и 6 ЗЗДН (задължаване на извършителите на насилие да посещават специализирани програми и насочване на пострадалите лица към програми за възстановяване).

## **9. Заключение**

Наличието или съответно липсата на специализирани услуги са ключови в работата по случаи на домашно насилие. Услугите за предоставяне на информация и алтернативно настаняване за жертви на домашно насилие са определящи по отношение на цялостната защита на жертвите. Липсата на такива услуги, както и на програми за работа с извършителите, препятстват работата по случаи на домашно насилие и обезсилват работата на другите звена в системата за превенция и защита на жертвите на домашно насилие.

Динамиката на домашното насилие и причинената травма на жертвите имат специфични проявления, които засягат множество аспекти на работата с пострадалите от домашно насилие. Оттеглянето на молбите за защита и промяната на показанията на жертвите са само някои от тях. Познаването на тази динамика ще информира специалистите за въздействието ѝ върху жертвите и ще намали фрустрацията, с която често се сблъскват професионалистите, работещи по случаи на домашно насилие. Възприемането на подход в работата на полицията, съобразен с травматичното преживяване на жертвите, не само ще избегне повторното им травмиране, но ще осигури и качествени показания и сътрудничество с правоохранителните и правораздавателни органи за целите на ефективно правосъдие. Това изисква от специалистите специфични комуникационни умения и налага специални обучения в тази насока.

Доброто взаимодействие между различните институции, ангажирани в работата по случаи на домашно насилие, и ясното разпределение на ролите и функциите на всяка институция е ключово за ефективната работа за оказване на защита и подкрепа на жертвите на домашно насилие. Отсъствието на холистичен подход в защитата срещу домашно насилие води до неефективност дори и на работещите звена във веригата по

оказване на подкрепа и защита на жертвите. В това отношение ограничаване на ролята на дирекциите „Социално подпомагане“ до случаи на домашно насилие, засягащи само деца, и неразпознаването на проактивната им роля по отношение на случаи на възрастни лица е изключително тревожно.

Изследването разглежда и някои специфични практически аспекти, които могат значително да подобрят работата на специалистите, като въвеждане на стандартизирана оперативна процедура за оценка на риска и наръчник за процедури и практики.

Непознаването на правомощията на полицията по случаи на домашно насилие, както и ролята на другите институции и процедурите за получаване на защита, е сериозен проблем в работата на полицията, особено в по-малките населени места. Необходими са кампании за повишаване на информираността на гражданите за правомощията на полицията.

Злоупотребата със Закона за защита от домашното насилие и превратното му използване при родителски конфликти, определяне на родителски права или режим на лични отношения изисква добро познаване на проявите и динамиката на домашното насилие и прилагане на индикаторите за идентифициране на домашното насилие. Необходими са специализирани обучения за съдии, прокурори и полицаи за идентифициране на домашното насилие.

Предвидените по-тежки наказания за нарушения на заповеди за защита трябва да се прилагат на практика, за да постигне превенционния и наказателен ефект, който законодателят цели. Това е особено важно в случаите на домашно насилие, при които именно присъщата на феномена безнаказаност задълбочава проблема с борбата с домашното насилие.

Системното събиране на пълна и всеобхватна статистически информация за домашно насилие и различните му форми е от ключово значение за разбирането на причините и размера на насилието над жени и домашното насилие и формиране на политики в отговор на това явление. Процесът обаче трябва да възприема холистичен подход, с участието на всички ангажирани страни и да се базира на прецизна методология, като предоставянето на данни се въведе като законово задължение за ангажираните в работата по случаи на домашно насилие институции.

# АНАЛИТИЧНИЯТ ДОКЛАД Е ЧАСТ ОТ ДЕЙНОСТТА "ИЗСЛЕДВАНЕ, МОНИТОРИНГ И АНАЛИЗИ" ПО ПРОЕКТ "АКТИВНИ СРЕЩУ НАСИЛИЕТО НАД ЖЕНИ"

„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 „Асоциация Анимус“ 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”

ИЗГОТВИЛ: ДИЛЯНА МАРКОВА, ПРАВЕН ЕКСПЕРТ  
НОЕМВРИ 2021 Г.