

JUST-JACC-VICT-AG-2016

Action grants to support transnational projects to enhance the
rights of victims of crime

JUSTICE PROGRAMME

GA No. 760270

Enhancing PROtection of Children –

vicTims of crime

E-PROTECT

WP3: Research and Data Collection

**D3.1 Country report on the transposition of
Victims' Directive in Bulgaria**

WP3 Leader: VICESSE



Dissemination Level:		
PU	Public	X
CO	Confidential, only for members of the consortium (including the Commission Services)	
EU-RES	Classified Information: RESTREINT UE (Commission Decision 2005/444/EC)	
EU-CON	Classified Information: CONFIDENTIEL UE (Commission Decision 2005/444/EC)	
EU-SEC	Classified Information: SECRET UE (Commission Decision 2005/444/EC)	
Document version control:		
Version	Author(s)	Date
Version 1	Originated by: Denitsa Kozhuharova, Law and Internet Foundation	06/02/2018
Version 1	Reviewed and updated by: Norbert Leonhardmair, VICESSE	08/02/2018
Version 2	Updated by: Denitsa Kozhuharova, Law and Internet Foundation	12/02/2018
Version 2	Reviewed by: George Dimitrov, Law and Internet Foundation	26/02/2018



Executive summary

The current deliverable 3.1 “Country report on the transposition of Victims’ Directive in Bulgaria” has been prepared under the framework of E-PROTECT by the research team of Law and Internet Foundation within work package 3 “Research and Data Collection”. As E-PROTECT is a transnational project with the paramount objective to raise the overall awareness on children’s rights outlined by Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime and to inspire cooperation among the array of professionals dealing with child victims of crime, the goal of this report is to document the level of protection of child victims of crime in Bulgaria. Furthermore, it serves as foundation for further actions foreseen in E-PROTECT, to establish an online platform connecting practitioners working with child victims and conduct training sessions with an array of experts working in the field of victim’s protection.

The current report provides a comprehensive overview of the current Bulgarian legal framework with regard to the rights of child victims of crime. Taking into account the particular national circumstances, the report maps and analyses relevant provisions from both systems – criminal and civil law – which are deemed as relevant and applicable. Furthermore, the report provides a comprehensive overview of victims’ rights in Bulgaria prior to the adoption of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime.

Next, the report proceeds by complementing the accumulated body of knowledge with a legal evaluation of the transposition measures undertaken by the Bulgarian legislator. The legal evaluation is conducted following a legal comparative methodology adapted by the team of the Vienna Center for Societal Security for the purposes of E-PROTECT. The conduct of the legal evaluation enables not only to assess the level and the nature the safeguards available to child victims, but also to formulate relevant *de lege ferenda* recommendations which will be further discussed under the framework of the project. The current document provides additional insights of other developments in the area of victims’ rights in Bulgaria relevant to the project.

Deliverable 3.1 concludes noting positive trends and initiatives not only in the area of elevating the level of protection offered to child victims but also outlines the progressive developments in the establishment of child-friendly justice procedures in Bulgaria.



Table of contents

Executive summary	3
Table of contents	4
List of Abbreviations.....	6
1. Introduction	7
2. National legislative framework for transposing Directive 2012/29/EU	9
2.1. Standing of victims of crime in criminal proceedings at national level (historical perspective)...	9
2.1.1. Historical perspective on victims of crime standing in Bulgaria.....	9
2.1.3. Victims of crime standing in Bulgaria in the trial phase of a criminal procedure.....	12
2.1.4. Victim's Right to Compensation	15
2.1.5. Victims' of Human Trafficking Standing in Bulgaria.....	17
2.2. Standing of child victims of crime in criminal proceedings at national level (historical perspective).....	19
2.3. The transposition process of Directive 2012/29/EU in Bulgaria.....	22
2.4. Legislative/parliamentary consultation process.....	23
3. Legal evaluation of the transposing measures for Directive 2012/29/EU	23
3.1. Legal evaluation methodology	24
3.2. Individual assessment of victims to identify specific protection needs (article 22 of the Victims' Directive)	25
3.3. Right to protection of victims with specific protection needs and child victims during criminal proceedings (article 23-24 of the Victims' Directive)	26
3.4. Access and support from victim support services (article 8-9 VD).....	32
3.5. Other relevant developments in the area of victims' rights in Bulgaria	37





4. Conclusion	40
Bibliography	42
Glossary	45



List of Abbreviations

ASFCCV	Act on Support and Financial Compensation to Crime Victims
CPA	Child Protection Act
CHTA	Combating Human Trafficking Act
DIR:2004/80/EC	Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims
DIR:2012/29/EU	Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA
EU	European Union
LAA	Legal Aid Act
MS	Member States
NNC	National Network for Children
PPC	Penal Procedure Code
PPRRCPA	Protection of Persons at Risk in Relation to Criminal Proceedings Act
SACP	State Agency for Child Protection
SG	State Gazette
UNCRC	United Nations Convention on the Rights of the Child



1. Introduction

The current Country report on the transposition of Victims' Directive in Bulgaria is elaborated under the framework of the E-PROTECT project. E-PROTECT is implemented by 5 partner organisations from 5 different Member States of the European Union (EU) – Bulgaria, Austria, Italy, Greece and Romania under the coordination of Law and Internet Foundation. The partner organisations are brought together by the mutual goal to contribute to an improved understanding on the child rights established by Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA (here and after referred to as DIR:2012/29/EU). In addition, it should be noted that E-PROTECT is dedicated to raise the overall awareness on children's rights, granted by DIR:2012/29/EU and to inspire cooperation among the large variety of professionals who deal with child victims of crime and are often their first point of contact.

To this end, the aim of the current report is to provide a comprehensive overview on the legal framework applicable in cases of child victims which will serve as a common ground for the further progress of the project. The research team widened the scope of the report to include all relevant legal acts outlining the scope of victims' standing in Bulgaria as child victims are entitled to benefit from all measures available under the pertinent law. Furthermore, a review of legal act dedicated to one particular type of crime – the Combating Human Trafficking Act will be also undertaken to address all cases where children might be victims of crime. It should be noted that safeguard measures provided under the system of civil law are considered in this report in addition, as practitioners deemed them as extremely valuable and well-working. Following a general introduction of the legal framework, the report will continue with a legal evaluation of the concrete measures that the National Assembly has undertaken following the guidance provided in DIR:2012/29/EU by the European legislator.

Before commencing the review process, the following clarifications and definitions specific to Bulgaria need to be taken into account: First and foremost, it should be noted that under Bulgarian law, every person below the age of 18 is a child. Secondly, the Republic of Bulgaria has ratified all major international legal acts providing for in child rights, most notably the United Nations Convention on the Rights of the Child (hereafter referred as UNCRC). In addition, it should be also considered that victims' rights in the context of the criminal as such were not explicitly addressed up until the year 2006. Last but not least, all key



findings as a result of the undertaken in-depth review should be looked through the lens of the continuous efforts of both relevant non-profit activists as well as policy- and law-makers in establishing child-friendly judicial procedures¹ for child victims and child offenders alike.

¹ As of 10.01.2018, the Bulgarian Ministry of Justice has launched a public consultation on the draft Act on juveniles' criminal proceedings diversion and education measures implementation.



2. National legislative framework for transposing Directive 2012/29/EU

Assessing the level of protection of child victims of crime requires an in-depth examination of the pertinent Bulgarian legislation. To this end, the main focus of this study is the system regulating the criminal law field. Yet another set of legislation, applicable in civil proceedings, will be examined likewise to build a more comprehensive overview on what child victims are entitled to. At a glance the national legislator has not explicitly provided for children's rights safeguard under the framework of criminal proceedings. Therefore, a more thorough look is to be directed at the array of legal provisions that outline the scope of victims' rights in general. These rights will be evaluated in the light of their applicability in cases of underage victims.

Another aim of this overall presentation of victims' rights in Bulgaria is to establish the national context, against which the transposition of the Victims' Directive needs to be analysed. This contrasting perspective allows to highlight the positive changes in the pertinent legal framework which were introduced by DIR:2012/29/EU, as well as the persistent deficits. In order to provide a comprehensive overview on victims' rights the study will also encompass achievements in the area of criminal proceedings regulation that are result of the adoption of other relevant EU acquis. All legal novelties will be analysed in view with the specific scope of E-PROTECT, meaning that they will be regarded through the child rights perspective.

2.1. Standing of victims of crime in criminal proceedings at national level (historical perspective)

2.1.1. Historical perspective on victims of crime standing in Bulgaria

In order to track the evolution of victims' rights in Bulgaria, it necessary to examine the strategic and legal documents that were relevant and pertinent in the period prior to DIR:2012/29/EU adoption and transposition in the Member States (MS). Furthermore, the current section will present an analysis on the national legislation regulating the rights of the victims of human trafficking and the means for their



safeguard as they were found relevant to the aim of providing a complete overview of victims' rights in Bulgaria.

In general, victims' rights receive special attention in the context of criminal proceedings in Bulgaria by both policy- and law-makers as of the year 2000. In most cases, the reasoning behind these vivid activities in the area of victims' rights were owed to the then on-going EU negotiations procedures the Republic of Bulgaria has been part of. To this end, numerous acts (strategies, concepts, programme documents, etc.) outlining the need and the scope of special measures in this domain have been adopted.

At the same time, according to the repealed Penal Procedure Code (here and after referred to as PPC) which had been applicable up until 2006, a victim was a participant but not a subject in the pre-trial phase of a criminal procedure. As such he/ she was entitled to a limited amount of rights. According to the repealed PPC, there was no exhaustive listing of the victims' rights in the criminal procedure. Furthermore, the repealed PPC did not encompass procedural guarantees for the implementation of the existing rights of the victim under an ongoing criminal procedure².

Out of the strategic documents abovementioned, that first triggered the much-needed positive changes in respect to the conduct of criminal proceedings, the following have been evaluated as the most important³:

- Bulgarian Judicial System Reform Strategy (2001), updated in 2003;
- National Concept on Criminal Justice System (2004); and
- National Strategy on Victims of Crime Aid and Compensation (2006).

While the first two documents did not explicitly address victims' rights, they were crucial to facilitating the launch of a contemporary policy in the area of criminal matters which ultimately led to amendments in the pertinent law. The modernisation of the Bulgarian criminal justice system also meant that dedicated provisions in the area of victims' rights were likewise necessary. To this end, and pursuant to Council Framework Decision 2001/220/JHA⁴ and Directive 2004/80/EC⁵, the National Strategy on Victims of Crime Aid and Compensation was adopted.

² Ivanova, Mila, Prerequisites of Constitution of the Injured in Pre-Trial Proceeding, BFU Annual, Volume XXVII, 2012, p.328 – 338.

³ Chankova, Dobrinka, Recent Developments in Policies Related to Crime Victims in Bulgaria, 13th International Symposium on Victimology, Tokiwa University, Book of Abstracts, 2009.

⁴ Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings.

⁵ Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims.



Led by these strategic engagements on enhancing victims' rights safeguards in the context of EU membership negotiations, the Bulgarian legislator adopted a new Penal Procedure Code (PPC) in 2005, which entered into force in 2006. The new code encompasses provisions dedicated to victims' rights ensuring their protection both on pre-trial and trial phase of the criminal procedure.

2.1.2. Victims of crime standing in Bulgaria in the pre-trial phase of a criminal procedure

The new PPC (art 74) introduces a legal definition on the term "victim" - *"Victim shall be the person, who has suffered pecuniary or moral damages from the crime. In case of death of the person this right shall transit to his/her heirs⁶."* If a person fulfils the criteria cited above, in the pre-trial phase of the criminal procedure, he/ she is entitled to the following rights (PPC, art 75):

- To be notified of his/her rights in the criminal procedure;
- To acquire defence of his/her safety and his/her close ones;
- To be informed about the outcome of the criminal procedure;
- To participate in accordance to PPC's provisions;
- To make requests, observations and objections within the criminal procedure;
- To appeal the acts which lead to termination or suspension of the criminal procedure;
- To use a legal counsel;
- To receive a written translation of the decree for termination or suspension of the criminal procedure if he/she does not speak the Bulgarian language.

However, it should be noted that the victim is entitled to these rights only after the statement of his/her explicit desire to participate in the pre-trial proceedings. Further, he/ she has to indicate a summoning address in the country. The Bulgarian legislator has made the effort to ensure the exercise of the victims' rights outlined above. To this end, art 15 (3)(4) of PPC stipulates that the Court, the prosecutor and the investigative bodies are obliged to explain to the victims his/her procedural right, the role he/ she might assume in the criminal process and provide procedural guarantees for the victims' rights protection.

⁶ Under the pertinent law the cited provision applies to the heirs by law outlined in Art 5 – Art 12 of the Inheritance Act.



Dedicated legal provisions that provide for the protection of the security of the victim and his/her close ones, i.e. provisions related to witness' protection, are likewise relevant as a victim might participate in the criminal proceeding either as a witness, private prosecutor, or private complainant⁷. Therefore, witness' rights were examined and interpreted in the light of victims' rights. Such legal measures could be found in PPC (art 123), which outlines the scope of witness protection. Under this particular provision the witness is entitled to physical protection provided either by the Ministry of Interior or by the Protection Bureau at the Prosecutor General, and to protection of his/her identity by keeping it a secret.

The Bulgarian legislator has taken an additional step providing protection measures to key witnesses, outlined in the Protection of Persons at Risk in Relation to Criminal Proceedings Act (PPRRCPA) which was adopted in 2004, and enforced since 2006. This act also envisaged safeguards to persons, directly related to a protected witness – ascending and descending relatives, brothers, sisters, spouse or persons, with whom they are in particular close relations (art 3 (3) PPRRCPA). However, in order for a person to be eligible for the provision of protection under PPRRCPA, it was necessary that he/she is involved as a key witness in an ongoing criminal procedure in cases of serious intentional crimes (i.e. homicide, kidnapping, rape) and organised crime. Looking at PPRRCPA provisions in the light of E-PROTECT, statistics show⁸, the percentage of serious intentional crimes is persistently rather low. Therefore, in most cases the special protection measures laid down in PPRRCPA have not been applied to child victims. Since 2014 some of PPRRCPA's provision have been amended. Although this process was not related to DIR:2012/29/EU adoption, the new version of the provisions relevant to the current study will be examined in the following sections.

2.1.3. Victims of crime standing in Bulgaria in the trial phase of a criminal procedure

As it was already abovementioned, once the criminal procedure enters into its trial phase, the victim has on his/her disposal several options to actively participate in the process. According to PPC, the victim might assume one of the following procedural roles:

⁷ More information the different procedural roles could be found below.

⁸ E-PROTECT D3.8, p. 10.; For further information, see: [National Information System Infostat](#).



- **Private Prosecutor** – according to art 76 of PPC, the victim, who has suffered property or personal damages from a crime, which is subject to prosecution under the general order, has the right to participate in the procedure as a private prosecutor. After the death of the victim, this right is transferred to his/her heirs. The private prosecutor has the right to acquaint himself/herself with the case and to make the necessary extracts, to submit evidence, to participate in the Court procedure, to make requests, notes and objections and to appeal the acts of the Court, where his/her rights and legitimate interests are harmed. Under Bulgarian law, a private prosecutor could be constituted as an active participant in the criminal procedure in every case, where there is a natural person who is victim as a result of the crime commitment.
- **Private Complainant** – according to art 80 of PPC, the victim of a crime, which is subject to prosecution on a complaint of the victim (in Bulgaria these are the following crimes: *light bodily harm; infringement of the inviolability of a home, premises or vehicle; infringement of the inviolability of the correspondence; crime against the employment rights of the citizens; crime against the intellectual property; destruction and damaging*) may bring and maintain indictment before the Court as a private complainant. After the death of the person this right shall transit to his/her heirs. In order for a person to be constituted as a private complainant in a criminal procedure, it is necessary that a written complaint is submitted, encompassing data about the complainant, about the person against who it is submitted against, and about the circumstances of the crime. The complaint must be submitted within six-month period from the day, when the victim learned about the commitment of the crime, or within one-month term from the day, on which the victim has received a message about discontinuing of the pre-trial procedure on the ground that the crime shall be subject to prosecution on complaint of the victim. Similarly, to the private prosecutor, the private complainant has the right to acquaint himself/herself with the case and to make the necessary extracts, to submit evidence, to participate in the Court procedure, to make requests, notes and objections and to appeal the acts of the Court, where his/her rights and legitimate interests are harmed, and to withdraw his/her complaint. However, looking at the prerequisites for one to submit a complaint and initiate criminal procedure in the context of child victim rights, it is quite clear that in practice child victims could benefit from this option in a very limited amount of cases (i.e. in cases of bodily harm).



- **Civil Claimant** – according to art 84, the victim and his/her heirs, as well as the legal persons who suffered damages from the crime, may file a civil claim for compensation of the damages and to establish themselves as civil claimants in the Court procedure. The civil claimant has the right to participate in the Court procedure, to require guarantees on the civil claim, to acquaint himself/herself with the case and to make the needed extracts, to submit evidence, to participate in the Court procedure, to make requests, notes and objections and to appeal the acts of the Court, where his/her rights and legitimate interests are harmed. It should be noted that under PPC the Court is not required by law to admit the participation of a civil claimant within a criminal procedure. If a person's participation in a criminal procedure as a civil claimant is denied, he/ she can always resort to the options to file the claim under the procedure of the Civil Procedure Code. In the light of the scope of the project, assuming the role of a civil claimant is unlikely to happen in cases where a child is victim of crime.

However, the option to assume any procedural role on behalf of a child victim is available solely to the legal representative of the child, and practitioners in the field support that is best for the legal representative to make the necessary efforts and assume a suitable to the case role in the trial phase of the criminal proceedings⁹.

Regardless whether the victim assumes any procedural role or not, upon a proposal of the prosecutor with the consent of the victim or upon a request of the victim himself/herself, the respective first-instance Court is entitled to prohibit the defendant to approach the victim directly¹⁰.

It should be further noted that victims in Bulgaria could benefit from legal support free of charge pursuant to Legal Aid Act (LAA). This is notably important in view with of victims lacking the financial means to hire a lawyer representing them. The LAA stipulates that upon the manifestation of certain facts¹¹ (i.e. persons and families who are entitled to social welfare, victims of domestic violence, victims of human trafficking, stateless persons), a person is entitled to request legal support free of charge by submitting documents before the National Legal Aid Bureau. Another feasible option for crime victims to obtain legal

⁹ Nobody's Children Foundation, Social Activities and Practice Institute, [When the Child is a Witness](#), p. 7, accessed on the 18.01.2018.

¹⁰ Art 67, PPC.

¹¹ Art 22, para 1 LAA.



aid is provided for in Art 25 of LAA. In this case, the decision to provide legal aid to the criminal proceedings' subject is made by the authority directing the procedural steps (i.e. the Court) or by the relevant police authority upon request of the person concerned or by virtue of the law.

The National Legal Aid Bureau is also responsible for the management of a hotline¹², available at (+359) 0700 18 250. Citizens can benefit from the legal advice provided on the hotline without the need to comply with the legal prerequisites and fulfil the criteria abovementioned. To this end, crime victims could also receive further information and advice on how to pursue and protect their rights inside and outside the scope of the criminal proceedings, what procedural role they may assume and is there non-judicial procedures granting them additional support and compensation.

As the E-PROTECT project is focused on children's rights safeguard when a child is in the vulnerable position of a victim of crime, there are certain clarifications that need to be made here for the clear and proper understanding of the standing of child victims in Bulgarian criminal procedures prior to DIR:2012/29/EU adoption and transposition. First of all, according to the Bulgarian legislation a child is either a minor (up to the age of 14 years) or a juvenile (between the ages 14 – 18 years). As such, they are entitled to different set of rights in the criminal procedure context:

- A minor cannot participate on their own in a criminal procedure. They must be represented by a person entitled to exercise parental rights – a parent or a guardian, who is their legal representative.
- A juvenile is entitled to participate on their own in a criminal procedure with the consent of their legal representative – a parent or a trustee.
- Where the interests of a minor or of a juvenile victim and of his/her parent, guardian or trustee are in a collision, a special representative – attorney-at-law, will be appointed by the Court to defend the rights of the child victim (art 101 PPC).

2.1.4. Victim's Right to Compensation

Besides the general safeguard of victim's rights in the context of their full participation in the criminal procedure, the Bulgarian legislator has provided further implementation of victims' rights in a dedicated piece of legislation. As it was outlined above, a victim is entitled to participate in criminal proceedings in

¹² Art 30a LAA.



different role and as such he/ she could receive financial compensation for one's pecuniary and moral damages suffered within the criminal procedure itself. Still, a victim of crime is entitled to receive financial compensation following another procedure – the one provided for in the Act on Support and Financial Compensation to Crime Victims (ASFCCV). The ASFCCV was adopted in 2006 and entered into force on 01.01.2007. This legal act is also adopted under the framework of the intergovernmental negotiations on EU membership between the EU and the Republic of Bulgaria. In its original version the legal act fully transposed the provision of Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims (DIR:2004/80/EC). The ASFCCV presented victims of Bulgaria with the option to seek support and financial compensation. The initial version of the law had a narrow material scope providing for in support to victims' of very few crimes, namely:

- Terrorism;
- Deliberate homicide;
- Deliberate serious bodily harm;
- Sexual molestation and rape, as a result of which serious health damages have been caused;
- Traffic of people;
- Crimes, committed upon an order or in fulfilment of a decision of an organised criminal group;
- Other serious deliberate crimes as a result of which death or serious bodily harm have been caused as *corpus delicti* consequence.

If a person has suffered gravely as a result of the commitment of any of the abovementioned crime, he/ she was entitled free of charge to be the following support services:

- Medical support upon state of emergency, following the procedure of the Law of Health;
- Psychological consultation and help – provided by a psychologist from a victim support organisation;
- Free legal support – provided following the procedures outlined in LAA;
- Practical assistance – provided by victim support organisation and other entities that are in contact with victims of crime.

Furthermore, the victims of such crimes were entitled to receive financial compensation (up to 5 000 BGN) if the perpetrator was convicted, the case has been terminated or the case has been suspended due to non-detection of the perpetrator.



In view with the specific scope of the E-PROTECT project it should be noted that the original version of the ASFCCV did not provide for in special safeguard measures to children. There were no dedicated provisions outlining individual assessment procedures either. Notwithstanding the fact that the legislator has provided for in dedicated victim support measures in the original version of the ASFCCV, there is a lack of clarity as to how the particular needs of the victim are defined. Overall the legal framework was rather scarce in terms of victim's right to compensation and support and there is but one paragraph that sheds some light on how interactions with the victim must happen. Art 11, para 2 of the original version of the ASFCCV stated that whenever practical information is provided to the victim and whenever the victim support organisation is contacting with victims, this should take place in "*calm and favourable atmosphere*". However, there are no further mentions of this atmosphere, nor legal or practical definition.

The ASFCCV was among the Bulgarian legal acts that were amended in order to widen their scope in accordance with DIR:2012/29/EU provisions. To this end, the now enlarged scope of ASFCCV will be further examined in the following sections focused on the evaluation of the DIR:2012/29/EU transposition process into the national legislation.

2.1.5. Victims' of Human Trafficking Standing in Bulgaria

Outlining the context of victim protection in Bulgaria, prior to DIR:2012/29/EU adoption, one should take into account another piece of legislation with a very particular personal scope – the Combating Human Trafficking Act (CHTA). Furthermore, this legal act ought to be examined as reports and statistics remain worrisome. The Country Narratives published by the U.S. Department of State¹³ place Bulgaria at the Second Tier of Countries "Watch List". The state is defined as "one of the primary source countries of human trafficking in the EU". Furthermore, according to the same report, the Bulgarian crime investigation authorities have initiated 85 trafficking investigation cases in 2016. In the same year 35 persons were found to be guilty of human trafficking and were convicted. To this end, in the following paragraphs the dedicated victim protection measures will be examined to provide an overview of state policy and commitment to human trafficking victims' support and protection.

¹³ Available at: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2017/271154.htm>; Accessed on 27.01.2018.



First of all, it should be noted that CHTA was adopted back in 2003, pursuant to Council Framework Decision 2002/629/JHA¹⁴. The law provides for in special safeguard measures such as outlining the victim's right to temporary accommodation in asylums and support by dedicated protection centres. The accommodation is provided either by the state (by the National Commission for Combating Trafficking of Human Beings) or by victim support organisations¹⁵. The Human Trafficking victims is entitled to remain in the asylum up to 30 days. He/ she is provided with suitable living conditions and personal hygiene, food, medicine, emergency medical care and psychological support. The personnel engaged in the asylum assist the victims to establish and maintain contact with their relatives and close ones, and also get in touch with specialised administrative bodies and organisations. The role of the protection centres¹⁶ is to inform the victims on the nature and sequence of relevant administrative procedures and court proceedings. It is quite important to note that the protection centres are obliged to communicate this information to the victims in a comprehensible and accessible language. They should likewise provide to the victim psychological and medical care and assist the victim in the process of familial and social reintegration process.

The Human Trafficking victims are also entitled to special protection measures if they decide to cooperate with the crime investigation body. To this end, there is a one-month period during which the victim can reflect and decide whether to assist in the crime investigation process¹⁷. Regardless of their decision, human trafficking victims have the right to remain anonymous. They are also entitled to request prolongation of they stay within the asylum¹⁸ or in the country if they are foreign nationals¹⁹.

Taking into account the particular focus of the E-PROTECT project, it should be noted that the National Commission for Combating Trafficking in Human Beings of Bulgaria has established a National Mechanism for Referral and Support of Trafficked persons in Bulgaria (hereafter referred to as National Mechanism). The National Mechanism is a collaborative framework outlining the correlation among state authorities, NGOs and the civil society in the cooperative effort of combatting human trafficking and providing support and protection to the victims of the crime. The National Mechanism is not a legal

¹⁴ Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings.

¹⁵ Art 9, para 1 CHTA.

¹⁶ Art 11 CHTA.

¹⁷ Art 26, para 1 CHTA.

¹⁸ Art 25 CHTA.

¹⁹ Ibid.



document *per se*, yet it thoroughly defines the procedures as to how to evaluate the individual condition and the respective needs of the victim²⁰.

2.2. Standing of child victims of crime in criminal proceedings at national level (historical perspective)

Besides all general provisions outlining the scope of victims' rights in Bulgaria, one can examine if there are any dedicated measures explicitly aimed at children. A deeper look into the array in the Bulgarian criminal matters legislation in the timeline prior to the adoption of DIR:2012/29/EU, shows that during this period such measures were provided for in the CHTA. It should be noted that children which are victims of human trafficking are entitled to benefit from the safeguard measures that are available according to CHTA. In addition, the Bulgarian legislator has deemed that children are the most vulnerable group of the contemporary society, and thus they require an additional level of protection in the context of human trafficking crimes. Therefore, art 21 – 24 CHTA will be now examined in the framework of the current report.

First, child victims are entitled to benefit from all general provision of the pertinent law. Further, art 22 CHTA provides for their special accommodation – individual rooms must be arranged for child victims separate from adults. Similarly, child victims of human trafficking are provided with the option to decide whether or not they will cooperate in the investigation process. In contrast to the provisions addressing the same right for adults, child victims have a longer period of time (2 months) to decide whether or not they will effectively collaborate with the investigation bodies²¹. CHTA further provides for in the child's right to education. Art 23 stipulates in case child victims are placed in an asylum, they must enrol in state/municipal schools that are operating on the territory of the asylum in question. In addition, in the case of human trafficking, immediate action will be taken to localise his/her family²². The State Agency for Child Protection (SACP) is also to be notified, as their bodies are responsible to take additional protective actions depending on the situation of the particular child victim.

Therefore, a closer look should be directed towards the legislation that regulates child protection and its

²⁰ National Mechanism, p. 42-46, accessed on 27.01.2018.

²¹ Art 26, para 2 CHTA.

²² Art 24, para 1 CHTA.



rights, and which outlines the competences of the SACP – the Child Protection Act (CPA). It should be taken into account that this law is not applicable in the context of criminal proceedings. However, practitioners²³ indicate that CPA's provisions are frequently applied in cases of child victims of crime since they provide for in special safeguard measures that are proven to be well working and efficient. Moreover, as the permanent court practice demonstrates²⁴, the measures provided for in the CPA are actually the ones to which child protection authorities resort in cases of violence against children as the procedure under CPA is actually faster and more adequate as it follows the rules of the Civil Procedure Code.

CPA is the law that generally regulates child protection in both the public and private domain and shapes the state policy on the safeguards of child rights, in line with the spirit of the UN CRC. CPA outlines²⁵:

- The principles of, the nature of and the rules on child protection measures provision;
- The child rights, granted by the Republic of Bulgaria;
- The rights and obligations of the parents and the other holders of parental rights, and the carers;
- The relevant authorities and the scope of their competences;
- The different child protection measures.

The CPA is complimented by the Regulation on the Implementation of CPA, which further defines the role of child protection bodies, how child protection measures shall be applied, how child rights monitoring will be implemented, the functioning of the national information system, as well as the child protection hot line²⁶.

The first group of child protection measures of the CPA are provided within the family environment²⁷. These measures are aimed at the overall amelioration of the family environment and support parents with the practical implementation of child rights within the family as well as with provisions of different social services. Providing support to adopting families and care givers falls within the scope of these measures.

Specifically relevant to the context of E-PROTECT, is the measure of providing the child with accommodation outside the family. This is required in the event of parental death or when parents or legal guardians are unable to exercise their rights and responsibilities. In the light of the E-PROTECT context,

²³ According to an expert opinion expressed at Round Table “Challenges and Recommendations on the Protection of Child Victims of Violence Rights”, on 07.11.2017, in Sofia, Bulgaria.

²⁴ I.e. Court Ruling №44/ 30.03.2016 by the Panagyurishte District Court; Court Ruling № 1584/23.10.2014 by the Pleven District Court; Court Ruling №62/ 14.03.2013 by the Yambol Regional Court.

²⁵ The listing is not exhaustive but is done in relation to the aim of the current document.

²⁶ Again, the listing is not exhaustive but is done in relation to the aim of the current document.

²⁷ Art 23 – 24 CPA.



particularly interesting if the provision of Art. 25, para 1, p. 4 CPA stipulating that the child is to be accommodated outside the family in cases of domestic violence and with the serious danger to his/her physical, psychic, moral, intellectual and social development present. The decision of the child placement outside the family home is taken by the district court that is competent according to the permanent residency of the child. During the period of Court proceedings which will ultimately decide where the child will be accommodated²⁸, the child is provided with a temporary accommodation upon an administrative order issued by the competent Social Assistance Agency's Director²⁹.

The child protection measures provided for in the CPA are not limited to the placement of the child in an accommodation outside the family. Additional safeguard measures to child victims are provided by the Ministry of Interior as well. Police protection measures are applied solely in critical situations³⁰: when the child is crime subject of crime or there is a danger that the child is involved in such; when there is an immediate danger for his/her health; when the child is lost and/or helpless; and when the child is left without supervision. When the police are met with a lawful request³¹ to provide special protection measures, the police are entitled to³²:

- Accommodate the child in special premises that do not allow contact with persons which could have harmful impact over him/her;
- Accommodate the child in specialised institutions or provide resident social services and ensure its guard if necessary;
- If lost, return the child back to his/ her parents or to the carers.

The police protection is provided in a limited amount of time – up to 48 hours³³. For this period of time, the child is provided with food and accommodation³⁴. If deemed necessary by the Police Officers, the child

²⁸ Art 26 CPA defines the following options: a family of relatives or friends; foster family; resident social service; or specialised institution.

²⁹ Art 27 CPA.

³⁰ Art 38 CPA.

³¹ Such is the proper completion of an administrative form by the child itself, parent/ holder of parental rights, Social Assistance Agency's Director, Municipality/ Local committee on combatting the antisocial behaviour by minors and juveniles' representative, police body, prosecutor, the Court as stipulated by art 5 Ordinance № I-51 from 12 March 2001 on the Rules for Provision of Police Protection to the Child.

³² Art 39 CPA.

³³ Art 6, para 1 Ordinance № I-51 from 12 March 2001 on the Rules for Provision of Police Protection to the Child.

³⁴ Art 7 & Art 17 Ordinance № I-51 from 12 March 2001 on the Rules for Provision of Police Protection to the Child.



might also benefit from physical protection provided by the police, in cases where he/she is a crime subject, or where this is required to respect his/her rights to physical, psychological and moral integrity³⁵.

As a conclusion, although the CPA regime falls into the system of civil law in Bulgaria, it provides for efficient measures that are frequently applied in cases of child victims, as they are employed in a faster pace in comparison to stages of criminal proceedings. Contributing to this process is the fact that the experts working with the competent child protection bodies are dealing on day-to-day basis with the provisions of CPA and its related acts, and overall there is more awareness on this legislation in the state which makes them more recognisable by the public, thus their provisions are enacted in the majority of cases where there is an identified child abuse. At the same time, as it was well illustrated above, prior to DIR:2012/29/EU adoption, the applicable criminal legal framework was rather scarce, and legal provisions explicitly addressing children were rare.

2.3. The transposition process of Directive 2012/29/EU in Bulgaria

DIR:2012/29/EU was adopted on the 25th of October 2012 and MS were granted with a little more than 3 years to transpose the prescribed legal measures into their national legal framework. Yet, at the end of January 2016, the European Commission opened an infringement procedure against 16 MS, Bulgaria being one of them³⁶. The infringement procedure was due to the non-communication on behalf of MS on the measures each of them has taken to transpose the DIR:2012/29/EU. In the case of the Republic of Bulgaria, the infringement procedure was not due to non-communication of transposition measures, the national legislator was indeed lagging behind as the first legal measures that transposed partially the DIR:2012/29/EU provisions were adopted in the summer of 2016³⁷. It should be noted that the transposition process spanned up until the late summer of 2017.

The thorough examination of the transposition process comes to show that the Bulgarian legislator has adopted a dispersed approach, implementing distinct DIR:2012/29/EU provisions in two separate pieces of

³⁵ Art 16 Ordinance № I-51 from 12 March 2001 on the Rules for Provision of Police Protection to the Child.

³⁶ See: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&decision_date_from=26%2F01%2F2016&decision_date_to=28%2F01%2F2016&DG=JUST&title=&submit=Search

³⁷ SG 51/ 05.07.2016.



legislation – the PPC³⁸, and the ASFCCV³⁹. Therefore, in order to contextualise the adopted measures these two legal acts were already analysed in the light of the E-PROTECT project.

2.4. Legislative/parliamentary consultation process

As of 04.11.2016 an impact assessment procedure must be followed in cases of the adoption of completely new legislative acts or major changes in current legal acts. Even before⁴⁰, the Council of Ministers has launched the Portal for Public Consultations, where stakeholders are free to express their opinions on strategies, programme documents and legislative acts, which are still in their draft phase. Alternatively, projects for legal acts, that are an object of public discussion, are published on the website of the Bulgarian Ministry of Justice. Relevant to the current review is the public discussion on some of the draft provisions of the PPC. However, the remarks and comments expressed are outside the scope of the E-PROTECT project, and thus cannot be analysed to provide more in-depth insights on how the changes introduced by DIR:2012/29/EU were perceived.

3. Legal evaluation of the transposing measures for Directive 2012/29/EU

As the level of protection of child victims of crime has already been presented in the previous section, the focus of the review will now shift onto the evaluation of the concrete national legal measures that have been undertaken by the Republic of Bulgaria as a MS under its obligation to transpose DIR:2012/29/EU. The following legal evaluation represents solely the views and the professional opinion of the author and should not be treated as if the reflections represent the position of the European Commission.

³⁸ Act Amending and Supplementing the Penal Procedure Code, SG, 63/04.08.2017.

³⁹ Act Amending and Supplementing the Act on Support and Financial Compensation to Crime Victims, SG 51/05.07.2016.

⁴⁰ In 2013.



3.1. Legal evaluation methodology

The legal evaluation methodology is followed in the current review is a result of the concentrated effort of the work package leader – the Vienna Center for Societal Security. The methodology is formulated in a way that correlates to the specific objectives of the project E-PROTECT and puts an emphasis on the transposition of the Victims’ Directive provisions that are relevant to the ensuring of minimal level of protection to child victims of crime. The review of national transposition legislation is conducted on the basis of a contrasting juxtaposition of the adopted national provisions and their corresponding counterparts encompassed by the Victims' Directive. The examination of national transposition legislation shall be carried out along coherent analytical parameters:

Comprehensiveness of national transposition legislation	Conformity of national transposition with the Victims' Directive	Accuracy and appropriateness:	Comprehensibility, unambiguousness, clarity:
If the scope of the national transposition process has incorporated all provisions of the Victims’ Directive, that require legal implementation.	If the national provisions fulfil all requirements formulated in the corresponding provisions of the Victims' Directive.	If the national transposition measures are in view of the attainment of the objectives pursued by the corresponding provisions of the Victims' Directive (if applicable).	If the national provisions are in comprehensible, unambiguous and clear wording (if appropriate).

Table 1: Evaluation Criteria

Furthermore, in order to provide a truly comprehensive overview, the current legal evaluation will examine opinions and critiques by relevant stakeholders active in Bulgaria. This ensures a more nuanced picture on the quality and potential effects of the national legal transposition legislation to be provided.



3.2. Individual assessment of victims to identify specific protection needs (article 22 of the Victims' Directive)

A simple screening of both acts⁴¹ that transposed DIR:2012/29/EU into the Bulgarian legislation shows that Article 22 has not been implemented at all. The latter is also established by the European Parliament Research Service⁴² - stating that Bulgaria and Slovenia are the only Member States that have not implemented this particular provision into their national legislation.

The lack of Art 22 DIR:2012/29/EU transposition into the Bulgarian legislation has been heavily critiqued by the relevant stakeholders. The main actor in this process has been the National Network for Children (NNC)⁴³, which participated in the working group working on the amendments of the PPC. The NNC has shared publicly their position revealing that the initial version of the project for the Act Amending and Supplementing the Penal Procedure Code actually did transpose Art 22 provisions. Nevertheless, these positive developments have been omitted from the final version of the Act Amending and Supplementing the Penal Procedure Code⁴⁴ adopted by the National Assembly. The NNC took an additional step and turned to the President of the Republic of Bulgaria as he is entitled to right of veto. Despite NNC efforts, their initiative was not successful and the Act Amending and Supplementing the Penal Procedure Code entered into force without the transposition of Art 22.

However, a more in-depth look into the newly introduced amendments in the PPC illustrates that efforts have been made to ensure the implementation of individual assessment procedure requirements. Art. 144, para 3 PCC stipulates that “[e]xpertise may also be appointed for establishment of specific needs of protection of a witness in relation to his/ her participation in the criminal procedure.” The literal interpretation of this provision shows that firstly, the conduct of such expertise is not a mandatory requirement but *may be appointed*. Secondly, the expertise is limited to only natural persons who participate

⁴¹ Namely the PPC and ASFCCV.

⁴² The Victims' Rights Directive 2012/29/EU European Implementation Assessment, December 2017; available at: <http://www.statewatch.org/news/2017/dec/ep-study-victims-directive.pdf>

⁴³ An umbrella organisation uniting 150 organisations active in the area of the rights of the child.

⁴⁴ SG, 63/04.08.2017.



in the criminal procedure as witnesses, while a victim might refuse to participate in the criminal proceedings as witness⁴⁵.

As it was outlined in the previous section an absence of a mandatory requirement of the conduct of individual needs assessment procedure leads to the conclusion that the wording of Art 144, para 3 could not be considered as an Art 22 DIR:2012/29/EU transposition measure.

This shortcoming demonstrates that the competent actors⁴⁶ in Bulgaria lack a proper understanding of the objectives of the Victims' Directive, mainly Art 1, para 2 of the DIR:2012/29/EU, stipulating that "*Member States shall ensure that in the application of this Directive, where the victim is a child, the child's best interests shall be a primary consideration and shall be assessed on an individual basis.*" However, some positive policy developments in this area must be noted. In November 2017, the Ombudsman of the Republic of Bulgaria hosted a round table dedicated to "Challenges and Recommendations on the Protection of Child Victims of Violence Rights", where critiques against the non-transposition of Art 22 have been voiced out. The event was attended by law- and policy-makers alike, which enabled them to receive a first-hand information on the amendments that are due and necessary in the pertinent law.

3.3. Right to protection of victims with specific protection needs and child victims during criminal proceedings (article 23-24 of the Victims' Directive)

As Art 22 DIR:2012/29/EU was not transposed at all in the Bulgarian legislation, art 23-24 were transposed only to a certain extent. The newly introduced provisions are systematically placed in the PPC. The following table juxtaposes the provisions of the Victims' Directive and their counterparts in the Bulgarian PPC.

Art 23 DIR:2012/29/EU	Art 139, para 10 PPC Interrogation of a witness⁴⁷
------------------------------	---

⁴⁵ Art 119 PPC stipulates that the defendant's spouse, ascendants, descendants, brothers and sisters and the person with whom the defendant is in factual cohabitation may refuse to testify.

⁴⁶ The Council of Ministers and the National Assembly.

⁴⁷ The provision is applicable to the pre-trial phase of the criminal proceedings.



<p>1. Without prejudice to the rights of the defence and in accordance with rules of judicial discretion, Member States shall ensure that victims with specific protection needs who benefit from special measures identified as a result of an individual assessment provided for in Article 22(1), may benefit from the measures provided for in paragraphs 2 and 3 of this Article. A special measure envisaged following the individual assessment shall not be made available if operational or practical constraints make this impossible, or where there is an urgent need to interview the victim and failure to do so could harm the victim or another person or could prejudice the course of the proceedings.</p> <p>2. The following measures shall be available during <i>criminal investigations</i> to victims with specific protection needs identified in accordance with Article 22(1):</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) interviews with the victim being carried out in premises designed or adapted for that purpose; (b) interviews with the victim being carried out by or through professionals trained for that purpose; (c) all interviews with the victim being conducted by the same persons unless this is contrary to the good administration of justice; (d) all interviews with victims of sexual violence, gender-based violence or violence in close relationships, unless conducted by a prosecutor or a judge, being conducted by a person of the same sex as the victim, if the victim so wishes, provided that the course of the criminal proceedings will not be prejudiced. <p>3. The following measures shall be available for victims with specific protection needs identified in accordance with Article 22(1) during <i>court proceedings</i>:</p>	<p>Interrogation of a witness with specific needs of protection shall be conducted by taking measures for avoiding conflict with the defendant, including by video – conference or telephone conference in compliance with the provision of this Code.</p> <p>Art 280, para 6 PPC⁴⁸</p> <p>Interrogation of witnesses</p> <p>Minor witnesses, or a witness with specific needs of protection, who have been interrogated during a criminal proceeding shall be questioned again only if their testimonies cannot be read out under the conditions and order of Art. 281 or the second interrogation is of significant importance for revealing the truth. The questioning shall be conducted while taking measures for avoiding contact with the defendant, including in especially equipped premises.</p>
--	---

⁴⁸ The provision is applicable to the trial phase of the criminal proceedings.



<p>(a) measures to avoid visual contact between victims and offenders including during the giving of evidence, by appropriate means including the use of communication technology;</p> <p>(b) measures to ensure that the victim may be heard in the courtroom without being present, in particular through the use of appropriate communication technology;</p> <p>(c) measures to avoid unnecessary questioning concerning the victim's private life not related to the criminal offence; and</p> <p>(d) measures allowing a hearing to take place without the presence of the public.</p>	
--	--

Table 2 Comparison between Art 23 of Victims' Directive and the provisions transposing the measures in the Bulgarian legislation

It is striking how limited is the transposition of all measures outlined in Art 23 DIR:2012/29/EU in the Bulgarian legislation. Art 23, para 1 DIR:2012/29/EU is not addressed at all in the newly adopted measures in accordance with the Victims' Directive. Next, Art 23, para 2 DIR:2012/29/EU outlining the safeguards that must be in place during the criminal investigation proceedings is implemented partially. The requirements on the training of the interviewer are missing in amended PPC, as well as the requirements in view of the gender of the interviewer. Furthermore, there is no legal prescription as to how all interviews and questioning with the victim must be conducted by the same persons. Art 139, para 10 PPC transposes only one of the measures of provided for in Art 23, para 2 DIR:2012/29/EU – the one prescribing the usage of technology to avoid the contact between the victim and the offender.

Furthermore, looking at Art 23, para 3 DIR:2012/29/EU transposition into national legislating, the Bulgarian legislator has dedicated efforts to implement all measures that were not already available under the PPC. It should be noted that measures allowing a hearing to take place without the presence of the public were already in place⁴⁹. However, there are no safeguards as to the protection of the private life of the victim by avoiding unnecessary questioning. And although the usage of audio-visual technology in the witness' interrogation process is envisaged under the framework of the pre-trial criminal proceedings, there are no

⁴⁹ Art 263 PPC.



equivalent measures once the criminal proceedings enter the trial stage. Still, the legislator's approach to ensure that unnecessary contact is avoided is very welcomed.

Going back to the established legal evaluation criteria, it is quite obvious that the implementation of Art 23 measures into the national legislation lack comprehensiveness and conformity. Furthermore, taking into account their limited scope, the adopted provisions could not be deemed neither accurate nor appropriate. The wording of the provision itself is however quite clear and easy to understand. What remains ambiguous is how these *specific needs of protection* shall be evaluated and determined. To this end, the following *de lege ferenda* recommendations could be made:

- To include the individual needs assessment procedure as a mandatory step in every crime where there is a victim⁵⁰.
- To regulate the conduct of interview with victim in terms of the interviewer qualification, experience, and gender.
- To introduce measures to avoid unnecessary contact between the victim and the offender, as well to avoid unnecessary questioning in all stages of the criminal procedure.

The reflections about Art 23, are valid for the legal evaluation of Art 24 as well. As the transposition of the measures provided for in Art 22 is quite limited, the relevant measures introduced by Art 24 in the Bulgarian legislation are of insufficient effect. Notwithstanding this reflection, the review will now focus on the approach that has been adopted in view with Art 24 transposition.

Art 24 DIR:2012/29/EU Right to protection of child victims during criminal proceedings	Art 140, para 5 PPC⁵¹ Interrogation of a juvenile witness
1. In addition to the measures provided for in Article 23, Member States shall ensure that where the victim is a child:	Interrogation of a juvenile witness under and above the age of 14 in the country may take place while taking measures for avoiding conflict with the

⁵⁰ Pursuant to the legal definition of “victim” that is established in Bulgaria.

⁵¹ The provision is examined in juxtaposition with Art 24 as it is explicitly aimed at child witnesses.



<p>(a) in criminal investigations, all interviews with the child victim may be audiovisually recorded and such recorded interviews may be used as evidence in criminal proceedings;</p>	<p>defendant, including in premises with special equipment, or by videoconference.</p>
<p>(b) in criminal investigations and proceedings, in accordance with the role of victims in the relevant criminal justice system, competent authorities appoint a special representative for child victims where, according to national law, the holders of parental responsibility are precluded from representing the child victim as a result of a conflict of interest between them and the child victim, or where the child victim is unaccompanied or separated from the family;</p>	<p>Art 280, para 6 PPC</p> <p>Minor witnesses, or a witness with specific needs of protection, who have been interrogated during a criminal proceeding shall be questioned again only if their testimonies cannot be read out under the conditions and order of Art. 281 or the second interrogation is of significant importance for revealing the truth. The questioning shall be conducted while taking measures for avoiding contact with the defendant, including in especially equipped premises.</p>
<p>(c) where the child victim has the right to a lawyer, he or she has the right to legal advice and representation, in his or her own name, in proceedings where there is, or there could be, a conflict of interest between the child victim and the holders of parental responsibility.</p>	<p>Art 281, para 6 PPC</p>
<p>The procedural rules for the audiovisual recordings referred to in point (a) of the first subparagraph and the use thereof shall be determined by national law.</p> <p>2. Where the age of a victim is uncertain and there are reasons to believe that the victim is a child, the victim shall, for the purposes of this Directive, be presumed to be a child.</p>	<p>The testimony of a witness, given under the same case before a judge on the pre-trial procedure or before another Court body shall be read, where:</p> <p>6. the witness is minor, or with special needs of protection and the defendant and his defender were present at his/ her interrogation.</p>

Table 3 Comparison between Art 24 of Victims' Directive and the provisions transposing the measures in the Bulgarian legislation



Examining the provisions of Art 24 DIR:2012/29/EU and the level of protection available to child victims prior to the transposition of the Victims' Directive into national law, one could certainly notice that a big portion of the measures prescribed were already in place in the Bulgarian system of criminal law, such as the provision of legal aid⁵² and appointing a legal representative⁵³, etc. Delving deeper into the provision of Art 140, para 5 PPC unveils that this particular measure is actually a further transposition of Art 23 provisions as the measure outlines a procedure for witness' interrogation in case of children under the framework of the pre-trial phase of the criminal proceedings. What is worrisome is that the measures for the avoidance of the contact between the victim and the offender is only an option, not a legal obligation – the precise wording of the provision stipulates that the interrogation *may take place while taking measures for avoiding conflict with the defendant, including in premises with special equipment, or by videoconference*, while the wording of the Victim Directive clearly outlines that such measures *shall be available to victims*. The examination of the practical application of this provision, shows that even prior to the introduction of DIR:2012/29/EU, in Bulgaria a pro-active approach was adopted, and several district courts have piloted the “blue room” concept. However, the lack of a strict obligation to all competent authorities (i.e. investigation and judicial bodies) to conduct the interviews with child victims, comes to show that the objectives set by the Victims' Directive is yet to be achieved in Bulgaria. Hence, a *de lege ferenda* recommendation could be made to the Bulgarian legislator to oblige the competent authorities to always take measures to avoid conflict with the defendant and to always conduct the interviews in a child-friendly environment, while benefiting from technical measures so as to refrain of further unnecessary interviews that may lead to second and repeat victimisation and traumatic experiences for the victim⁵⁴.

What is particularly interesting is that the Bulgarian legislator has envisaged a legal obligation as to how the interrogations under the framework of the trial phase of the criminal proceedings should happen if at all. In this case, it is mandatory that measures are taken to avoid contact between victim/witness and the defendant. The discrepancy in the approach of the Bulgarian legislator in regard to the two phases of the criminal proceedings thereby might create legal uncertainty to victims as to what are their rights in criminal

⁵² See Section 2 of the current report.

⁵³ See Section 2 of the current report.

⁵⁴ As also stated by the NNC in their appeal № 092/31.07.2017 to the President of the Republic of Bulgaria on the Act on the Act Amending and Supplementing the Penal Procedure Code.



proceedings. In this liaison, another *de lege ferenda* proposal is the general recommendation to streamline the approach towards victims with specific needs so all legal provisions are clear and easy to understand.

Therefore, although efforts have been made, the transposition of Art 23 and Art 24, para 1 DIR:2012/29/EU cannot be deemed as comprehensive as not all provisions are available under the Bulgarian legislation⁵⁵. Thus, child victims in Bulgaria (and victims of crime in general) are not able to benefit from the measures provided for in the DIR:2012/29/EU. In view to the conformity criteria, the literal interpretation of Art 140, para 5 PPC demonstrates that the provision corresponds only partially to what is stipulated by the Victims' Directive. As child victims in Bulgaria do not have on their disposal the complete set of victims' rights as issued by the European legislator, the currently applicable legislation in this regards in Bulgaria cannot be considered as accurate and appropriate, as the Victims' Directive objectives are not attained during the transposition process. Once again, it should be noted that the wording of the provision of Art 140, para 5 is comprehensible. Yet, the discrepancy of the legislative approaches in view of regulating the interrogation process in the different stages of the trial create ambiguousness and legal uncertainty.

3.4. Access and support from victim support services (article 8-9 VD)

As abovementioned, the Bulgarian legislator has adopted a dispersed approach in view of DIR:2012/29/EU transposition into national legislation. To this end, the measures provided for in Art 8 & Art 9 of the Victims' Directive are systematically placed in the ASFCCV. These transposition measures were amongst the first ones deriving from DIR:2012/29/EU to be adopted by the National Assembly.

As the ASFCCV initially transposed DIR:2004/80/EC, many of the measures outlined by DIR:2012/29/EU were already present in the Bulgarian legislation and available to crime victims⁵⁶.

Art 8 DIR:2012/29/EU	Art 6, Art 9, Art 11 ASFCCV
1. Member States shall ensure that victims, in accordance with their needs, have access to confidential victim support services, free of charge, acting in the interests of the victims before, during	Art. 6. (1) The bodies of the Ministry of Interior, investigators and victims' support organizations

⁵⁵ A transposition of Art 24, para 2 DIR:2012/29/EU is also missing from the pertinent Bulgarian law.

⁵⁶ More on the topic could be found in Section 2 of the current report.



<p>and for an appropriate time after criminal proceedings. Family members shall have access to victim support services in accordance with their needs and the degree of harm suffered as a result of the criminal offence committed against the victim.</p> <p>2. Member States shall facilitate the referral of victims, by the competent authority that received the complaint and by other relevant entities, to victim support services.</p> <p>3. Member States shall take measures to establish free of charge and confidential specialist support services in addition to, or as an integrated part of, general victim support services, or to enable victim support organisations to call on existing specialised entities providing such specialist support. Victims, in accordance with their specific needs, shall have access to such services and family members shall have access in accordance with their specific needs and the degree of harm suffered as a result of the criminal offence committed against the victim.</p> <p>4. Victim support services and any specialist support services may be set up as public or non-governmental organisations and may be organised on a professional or voluntary basis.</p> <p>5. Member States shall ensure that access to any victim support services is not dependent on a victim</p>	<p>shall immediately notify the victims or persons referred to in Art. 3, para. 2⁵⁷ of:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. their access to medical care, to organizations to which they can turn for free psychological help and support, as well as for any type of specialized care they may receive; 2. their right of legal support, the bodies which they may address in order to exercise this right, the terms and the procedure of providing legal support for free; 3. the bodies, before which may be filed signals for the crime committed, the procedures after filing the signal and the opportunities of action of the victims under the terms and the manner of these procedures; 4. the bodies which can be alerted when violating their rights by the competent authority acting within the framework of criminal proceedings; 5. their rights in the penal procedure and the possibilities of participation in it; 6. the bodies they can turn to in order to obtain protection for themselves and their next of kin, the terms and the procedure of obtaining such protection;
---	---

⁵⁷ Where the direct of victim of the crime is dead as a result of the crime, the victims' rights are transferred to the heirs (Art 3, para 2 ASFCCV).



making a formal complaint with regard to a criminal offence to a competent authority.	<p>7. the bodies they can turn to in order to be granted financial compensation by the state, as well as the terms and the procedure for the receipt thereof;</p> <p>8. the opportunities for protection of their rights and interests, in case they are foreign citizens, who have become victims of crime on the territory of the Republic of Bulgaria;</p> <p>9. the opportunities for protection of their rights and interests, if they have become victims of crime on the territory of another state and the bodies they may turn to in such cases.</p> <p>(2) The supervising prosecutor, throughout the course of the pre-trial proceedings, shall monitor the performance of the duties of the investigating authorities to provide the information under par. 1.</p>
---	--

Table 4 Comparison between Art 8 of Victims' Directive and the provisions transposing the measures in the Bulgarian legislation

The deeper review demonstrates that in regard to Art 8 DIR:2012/29/EU, the Bulgarian legislator has adopted the majority of the measures prescribed. One could find all victims' rights enshrined in terms of the obligation assigned to the competent authorities to provide complete information as to how the available victims' rights could be exercised. As the legal term "victim"⁵⁸ is quite broad in Bulgaria, family members of an immediate victim could also benefit from the support services under ASFCCV. Thereby, the transposition of Art 8 DIR:2012/29/EU is considered a successful one. Mapping the legal evaluation criteria, the transposition measures comply to the comprehensiveness criteria, as all provisions encompassed by Art 8 of the Victims' Directive could be found into the national legislation. Furthermore, the conformity criterion is likewise present, as the measures adopted by the National Assembly do fulfil all requirements

⁵⁸ See Section 2 of the current review



as formulated by the European legislator. The particular objectives of Art 8 DIR:2012/29/EU are to be considered attained, thus the measures are accurate and appropriate. As the listing incorporated in Art 6, para 1 ASFCCV is exhaustive and the wording used is accessible and easy-to-understand, the transposition measures are to be considered as comprehensible, unambiguous and clear.

The review will now focus on the approach adopted by the Bulgarian legislator on the account of Art 9 of the Victims' Directive.

Art 9 DIR:2012/29/EU	Art 9 & Art 11 ASFCCV
<p>1. Victim support services, as referred to in Article 8(1), shall, as a minimum, provide:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) information, advice and support relevant to the rights of victims including on accessing national compensation schemes for criminal injuries, and on their role in criminal proceedings including preparation for attendance at the trial; (b) information about or direct referral to any relevant specialist support services in place; (c) emotional and, where available, psychological support; (d) advice relating to financial and practical issues arising from the crime; (e) unless otherwise provided by other public or private services, advice relating to the risk and prevention of secondary and repeat victimisation, of intimidation and of retaliation. <p>2. Member States shall encourage victim support services to pay particular attention to the specific</p>	<p>Art. 9. (1) The free psychological consultation and help shall be provided by expert – psychologists from the victim support organizations according to the needs of the victim and their psychological condition.</p> <p>(2) The activity under para. 1 shall be financed by the Ministry of Justice where the procedure of selection of victim support organizations and the order for financing, reporting and control over their activity shall be determined by the regulation for implementing the act in compliance with state aid rules.</p> <p>Art. 11. (1) The victim support organizations and all other legal entities in contact with crime victims at carrying out their activity shall be obliged to render them practical assistance.</p> <p>(2) The practical help shall be expressed in putting at a visible place relevant information boards and other materials concerning the rights of the crime victims under this Act and in the creation of calm and favourable atmosphere when making contact</p>



<p>needs of victims who have suffered considerable harm due to the severity of the crime.</p> <p>3. Unless otherwise provided by other public or private services, specialist support services referred to in Article 8(3), shall, as a minimum, develop and provide:</p> <p>(a) shelters or any other appropriate interim accommodation for victims in need of a safe place due to an imminent risk of secondary and repeat victimisation, of intimidation and of retaliation;</p> <p>(b) Targeted and integrated support for victims with specific needs, such as victims of sexual violence, victims of gender-based violence and victims of violence in close relationships, including trauma support and counselling.</p>	<p>with them, in providing information on the risk of secondary and repeat victimization, of intimidation or retaliation, as well as providing advice on preventing them.</p> <p>(3) The victim support organizations shall provide shelter or other suitable temporary accommodation for victims of crimes, for which there is an imminent risk of secondary and repeat victimization, intimidation and retaliation.</p>
--	---

Table 5 Comparison between Art 9 of Victims' Directive and the provisions transposing the measures in the Bulgarian legislation

With regards to the transposition of Art 9 of the Victims' Directive in the system of criminal law in Bulgaria, one could observe that the national legislator has followed the above outlined approach applicable to Art 8 transposition. The transposition process has encompassed almost all legal requirement introduced by Art 9 into the wording of two articles of ASFCCV. The articles define the scope of the psychological support, as well the responsible actors for its provision to the victim free of charge. It should be however noted that ASFCCV's provisions in question transpose Art 9 requirements only to a certain extent. There are no dedicated measures to the support needed by the victims with specific needs. Again, it is striking that there is no outline of an individual assessment procedure that should be followed to determine the scope of the victim support measures that are to be provided in each particular case. To this end, although the transposing measures are comprehensive and conform to a certain extent, they still need further improvement in order



to address all legal requirements prescribed by the European legislator. In view of the achievement of the objectives, as the transposition process is of limited nature, the national legal measures could be deemed appropriate only to a certain extent. In terms of the wording used, the above listed provisions are clear and easy to understand, complying to the criteria of unambiguousness.

3.5. Other relevant developments in the area of victims' rights in Bulgaria

As it was outlined in Section 2 of the current review, prior to the introduction of DIR:2012/29/EU, victims of crime in Bulgaria were already entitled to a set of rights in the context of criminal law. Furthermore, an additional layer of protection was and still is provided to victims of a certain type of crimes⁵⁹, as well within the system of civil law⁶⁰. Still, following the impulse of the European legislator, many positive changes in the area of victims' rights have occurred. The review now will focus on several improvements in order to enrich the review and provide a comprehensive body of knowledge of the status quo of victims' rights in Bulgaria. The progress achieved by the Bulgarian legislator will be looked through the prism of E-PROTECT, meaning that the respective provisions will be interpreted in the light of child-victim rights.

First, the positive evolution of the Bulgarian criminal procedure rules regarding victims' right to protection should be noted. This positive evolution derives from the adoption of Directive 2011/99/EU European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European protection order. To this end, pursuant to Art 67, para 1 PPC, today the victim is entitled to request to the competent court to prohibit the offender on approaching the victim closer than a certain distance, to contact the victim of any form (including via electronic means of communication), as well to prohibit the offender to visit certain places and area where the victims resides or often visits. As this right is available to all victims of crime, any child victim might likewise benefit from these protection measures. Furthermore, these measures could be requested by the prosecutor. As the prosecutor is bound to defend public order, and children are assumed to be a vulnerable societal group, it could be theorised that in case of child victim of crime, it would be namely the prosecutor who will request the imposition of this protection measure.

⁵⁹ I.e. Human Trafficking.

⁶⁰ I.e. CPA.



Another positive improvement implemented in PPC are the provisions of Art 48 & Art 49 of the PPC. Pursuant under both provisions, in an event of a crime prosecuted after a complaint of the victim (i.e. light bodily harm), where the victim is helpless or in dependence on the perpetrator of the crime and cannot defend his/her rights and legitimate interests, the prosecutor is entitled to join the procedure instituted by a complaint of the victim in each stage of the case and to take on the accusation. The active role of the prosecutor in such situations does not preclude the right of the victim to assume the roles of a private prosecutor and/or civil claimant⁶¹.

Improvements of the victims' standing could be further found in the ASFCCV. In this relation it should be noted that now, as of 6th of October 2016, a victim of crime is entitled to receive financial compensation by the state on more occasions, namely⁶²:

- Upon a conviction sentence, including the cases where the case has been considered in the absence of the defendant;
- Upon an agreement to resolve the case in pre-trial proceedings;
- Upon a prosecutor's or judicial act, by virtue of which the penal proceedings have been terminated, except for the cases where the termination is on certain grounds of the Penal Procedure Code;
- Upon a prosecutor's or judicial act, by virtue of which the penal proceedings have been suspended due to non-detection of the perpetrator of the crime.

Furthermore, with the same round of changes⁶³ of the ASFCCV the maximum amount of the financial compensation has been increased from 5,000 BGN to 10,000 BGN.

All these rights are enshrined to victims of crime in general, meaning that they are available to child victims as well. The scarcity of child-specific provisions in the context of the Bulgarian criminal law system, however is alarming as according to numerous legal documents (both international⁶⁴ and national⁶⁵), children are considered as vulnerable societal group and thus are deemed to receive a higher level of protection. Nevertheless, the pertinent law only partially considers these circumstances and provides for in a limited scope of protection measures explicitly aimed at children. And although the current review notes

⁶¹ Art 48, para 1 and 2 PPC, Art 49, para 3 PPC.

⁶² Art 12 ASFCCV

⁶³ SG 51/05.07.2016.

⁶⁴ Most notably UN CRC.

⁶⁵ Most notably CPA.



the numerous positive developments in this regard, there is more work to be done by the Bulgarian legislator to reach the level of protection to child victim as prescribed by the Victims' Directive.

As it was already mentioned in Section 2, in certain cases victims of crime and their close ones⁶⁶ might benefit from additional protection measures provided for in PPRRCPA. As of 2014 the Bulgarian legislator has widened the material scope of the law, and now victims of all serious intentional crimes⁶⁷ and their close ones might benefit from the special protection measures, namely personal physical security, property guarding, temporary accommodation in a safe place, change of residence, working place or education establishment, or accommodation in another place for the purpose of serving the sentence, and the most radical one - complete identity change. In the light of E-PROTECT, children can benefit from these measures not only in cases where they are the immediate victim but also in the event where one of the parents might be eligible to benefit from the measures outlined above.

⁶⁶ Ascending and descending relatives, brothers, sisters, spouse or persons, with whom the victim is in particular close relations.

⁶⁷ According to the Bulgarian Penal Code, a serious crime is such a crime for which the law stipulates a penalty of imprisonment of more than five years, life imprisonment or life imprisonment without parole.



4. Conclusion

The scope of the current document is rather wide as the ambition of the review was to provide a comprehensive overview on victims' standing in Bulgaria through the lens of the E-PROTECT project. In addition, further examinations were made in the area of civil law as certain legal acts found relevant in the light of the level of protection of child victims. Once the research built the foundation, it was proceeded to the legal evaluation of the transposition measures that took place in Bulgaria pursuant to DIR:2012/29/EU. The legal evaluation was executed in accordance to a methodology especially adopted for the purposes of the project by the team of Vienna Center for Societal Security.

As a result of the conducted analysis, it was established that the Bulgarian legislator has not transposed the prescribed provisions enshrined by the Victims' Directive in all relevant respects. Although in view of child victims of crime rights, the relevant measures outlined by DIR:2012/29/EU were not fully implemented into national law, the introduction of the Victims' Directive in Bulgaria has indeed risen the level of protection granted. What should be noted in this regard are the consistent efforts of non-profit actors in the area of child victim support⁶⁸, which are also a constant driver for a positive change in context of criminal law in Bulgaria⁶⁹. As these actors are actually considered as victim support organisations, from a practical point of view it is quite important to underline that they are familiar with DIR:2012/29/EU child-specific provisions. Nonetheless the fact that some of these measures are omitted from the pertinent law (most notably the mandatory undertaking of individual needs assessment procedure), the victim support organisations actually do provide their services in accordance to the meaning of the Victims' Directive and thus, indirectly child victims are able to benefit from these provisions as they are enshrined in the prerogatives of victim support organisations.

Still, it should be noted that several key reflections have led to the formulation of several proposals that are to be discussed during the planned project events, namely all *de lege ferenda* recommendations:

- To include the individual needs assessment procedure as a mandatory step in every crime where there is a victim.

⁶⁸ Duly examined in D3.8

⁶⁹ As of January 2018, NNC has launched a national campaign "For more humane child justice".



- To regulate the conduct of interview with victim in terms of the interviewer qualification, experience, and gender.
- To introduce measures to avoid unnecessary contact between the victim and the offender, as well to avoid unnecessary questioning in all stages of the criminal procedure.
- To always conduct the interviews in a child-friendly environment, while benefiting from technical measures so as to refrain of further unnecessary interviews that may lead to second and repeat victimisation and traumatic experiences for the victim.
- To streamline the approach towards victims with specific needs so all legal provisions are clear and easy to understand.



Bibliography

Legislation

Act Amending and Supplementing the Act on Support and Financial Compensation to Crime Victims, SG 51/ 05.07.2016

Act Amending and Supplementing the Penal Procedure Code, SG, 63/04.08.2017

Act on Support and Financial Compensation to Crime Victims

Child Protection Act

Civil Procedure Code

Combating Human Trafficking Act

Council Framework Decision 2001/220/JHA on the standing of victims in criminal proceedings

Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings

Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims

Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA

Inheritance Act

Legal Aid Act

Ordinance № I-51 from 12 March 2001 on the Rules for Provision of Police Protection to the Child

Penal Code

Penal Procedure Code

Protection of Persons at Risk in Relation to Criminal Proceedings Act

United Nations Convention on the Rights of the Child

Case Law

Court Ruling №62/ 14.03.2013 by the Yambol Regional Court



This project is funded by the EU. This publication has been produced with the financial support of the Justice Programme (2014-2020) of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

Court Ruling № 1584/23.10.2014 by the Pleven District Court

Court Ruling №44/ 30.03.2016 by the Panagyurishte District Court

Articles and Reports

2017 Trafficking in Persons Report, Tier 2 Watch List, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, US Department of State, available at: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2017/271154.htm>

Chankova, Dobrinka, Recent Developments in Policies Related to Crime Victims in Bulgaria, 13th International Symposium on Victimology, Tokiwa University, Book of Abstracts, 2009

Deliverable 3.8 Country report on the individual assessment methodologies of child victims of crime in Bulgaria

Ivanova, Mila, Prerequisites of Constitution of the Injured in Pre-Trial Proceeding, BFU Annual, Volume XXVII, 2012, p.328 – 338

Nobody's Children Foundation, Social Activities and Practice Institute, When the Child is a Witness, p. 7, available at: <http://gors.court-bg.org/img/File/Files/deteto-svidetel.pdf>

Victims' Rights Directive 2012/29/EU European Implementation Assessment, December 2017, available at: <http://www.statewatch.org/news/2017/dec/ep-study-victims-directive.pdf>

Other resources

Bulgarian Judicial System Reform Strategy

Draft Act on juveniles' criminal proceedings diversion and education measures implementation

EU Infringement Procedure 20160023, available at: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&decision_date_from=26%2F01%2F2016&decision_date_to=28%2F01%2F2016&DG=JUST&title=&submit=Search

National Concept on Criminal Justice System



This project is funded by the EU. This publication has been produced with the financial support of the Justice Programme (2014-2020) of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

National Information System Infostat, available at:

https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/module.jsf?x_2=3&lang=bg

National Mechanism for Referral and Support of Trafficked persons in Bulgaria, available at:

<http://antitrafficking.government.bg/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD-%D0%BC%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D1%8A%D0%BC-%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0/>

National Network for Children appeal № 092/31.07.2017 to the President of the Republic of Bulgaria on the Act on the Act Amending and Supplementing the Penal Procedure Code

National Strategy on Victims of Crime Aid and Compensation



Glossary

List of specific terminology used in national jurisdiction relevant to the paper (if applicable).

Term (term in national language)	Short explanation of the term
Victim	The person, who has suffered pecuniary and/ or moral damages from the crime. In case of death of this person, the heirs are to be considered as victim(s) of the crime.
Pre-trial Criminal Proceedings	The phase of the criminal proceedings that encompasses all investigation processes up until the first hearing of the case by the Court.
Trial Criminal Proceedings	The phase of the criminal proceedings that encompasses the hearing of the case by the Court by all three instances.
Private Prosecutor	A victim of a crime, which is subject to prosecution under the general order, who has chosen to participate in the trial phase of the criminal procedure as a private prosecutor. After the death of this victim, the role of the private prosecutor might be assumed by his/her heirs.
Private Claimant	A victim of a crime, which is subject to prosecution on a complaint of the victim, who has brought and maintains indictment before the Court. After the death of the person, the role of the private claimant might be assumed by his/her heirs.
Civil Claimant	A victim and his/her heirs, as well as a legal person who suffered pecuniary damages from a crime, and that has filed a civil claim for compensation of the damages under the framework of the trial phase of the criminal proceedings.



Guardian	A guardian is the legal representative of a child below the age of 14. He/ she is the one that making all legal decisions on behalf of the child.
Trustee	A trustee is the legal representative of a child between the ages of 14-18. He/she is the one approving the legal decisions made by the child to which the child is entitled to.



JUST-JACC-VICT-AG-2016

Action grants to support transnational projects to enhance the
rights of victims of crime

JUSTICE PROGRAMME

GA No. 760270

Enhancing PROtection of Children –
vicTims of crime
E-PROTECT

WP3: Research and Data Collection

**D3.1 Country report on the transposition of
Victims' Directive in Bulgaria**

WP3 Leader: VICESSE



Dissemination Level:		
PU	Public	X
CO	Confidential, only for members of the consortium (including the Commission Services)	
EU-RES	Classified Information: RESTREINT UE (Commission Decision 2005/444/EC)	
EU-CON	Classified Information: CONFIDENTIEL UE (Commission Decision 2005/444/EC)	
EU-SEC	Classified Information: SECRET UE (Commission Decision 2005/444/EC)	
Document version control:		
Version	Author(s)	Date
Version 1	Originated by: Denitsa Kozhuharova, Law and Internet Foundation	06/02/2018
Version 1	Reviewed and updated by: Norbert Leonhardmair, VICESSE	08/02/2018
Version 2	Updated by: Denitsa Kozhuharova, Law and Internet Foundation	12/02/2018
Version 2	Reviewed by: George Dimitrov, Law and Internet Foundation	



Резюме

Доклад 3.1 „Национален доклад за транспонирането на Директивата за правата на жертвите в България“ е подготвен като част от изпълнението на проекта E-PROTECT, в Работен пакет 3, от екипа на Фондация „Право и Интернет“. E-PROTECT е международен проект, чиято основна цел е да повиши обществената информираност относно правата на децата, установени в Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 25 октомври 2012 за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления, както и да подпомогне сътрудничеството между професионалистите, които работят в областта за защита правата на децата. По пътя към постигането на тези цели, настоящият доклад има за задача да отрази текущите рамки на нивото на закрила на децата жертви на престъпления в България. Освен това докладът е и основа за следващите дейности в рамките на проекта E-PROTECT – създаването на онлайн платформа, която да свързва работещите в сферата на закрила на детето, както и организирането на обучителни събития и срещи с експерти по темата.

Докладът представя пълен поглед върху настоящата правна рамка в светлината на правата на деца, пострадали от престъпления. Взимайки предвид националните особености, докладът очертава и анализира релевантните разпоредби и на двете системи – наказателно право и гражданско право, които имат връзка с Директивата. Освен това докладът задълбочено разглежда правата на жертвите в България в периода преди приемане на Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 25 октомври 2012 за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления.

На следващо място, върху базата на изготвения нормативен анализ, докладът продължава с правна оценка на транспонираните разпоредби у нас и подхода, предприет от българския законодател. Правната оценка на база на сравнителна методология, адаптираната от екипът на Виенския център за обществена сигурност за целите на E-PROTECT. Тази оценка дава възможност не само да се измери нивото на закрила и да се анализира естеството на мерките, които са на разположение за децата жертви на престъпления, но и да се формулират правилни *de lege ferenda* предложения, които да бъдат обект на по-нататъшно обсъждане в рамките на проекта. Настоящият доклад предоставя и допълнителен анализ положителни промени в областта на правата на жертвите в България, които имат връзка с проекта.



Доклад 3.1 завършва с посочването на позитивните тенденции и инициативи не само в областта на подобряване на предлаганата защита на деца жертви на престъпления, но и в установяването на щадящи към съдебни процедури в България.



This project is funded by the EU. This publication has been produced with the financial support of the Justice Programme (2014-2020) of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

Съдържание

Резюме	3
Съдържание.....	5
Списък на съкращенията	7
1. Въведение	8
2. Национална правна рамка за транспониране на Директива 2012/29/ЕС	10
2.1. Права на пострадалите от престъпления (исторически преглед)	10
2.1.1. Исторически преглед на правата на пострадалите от престъпления в България	10
2.1.3. Права на пострадалите от престъпления в България в съдебната фаза на наказателното производство	14
2.1.4. Правото на пострадалия на обезщетение	17
2.1.5. Права на пострадалите от трафик на хора	19
2.2. Права на деца пострадали от престъпления (исторически преглед)	21
2.3. Процесът по транспониране на Директива 2012/29/ЕС в България	25
2.4. Процес по предварителна/обществена консултация.....	26
3. Правна оценка на мерките за транспониране на Директива 2012/29/ЕС	26
3.1. Методология за извършване на правна оценка	26
3.2. Индивидуална оценка на жертвите с цел установяване на специфичните им нужди от защита (член 22 от Директива 2012/29/ЕС).....	28
3.3. Право на защита на жертвите със специфични нужди от защита и право на защита на децата жертви в хода на наказателното производство (член 23 и член 24 от Директива 2012/29/ЕС).....	29
3.4. Достъп и подкрепа от организации за подкрепа на пострадали (член 8 и член 9 от Директива 2012/29/ЕС).....	36



3.5. Други релевантни промени в сферата на правата на пострадалите у нас	41
4. Заключение.....	44
Библиография	46
Нормативни актове	46
Съдебна практика.....	47
Статии и доклади	47
Други източници	47
Речник.....	49



Списък на съкращенията

ЗПФКПП	Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления
ЗЗДет.	Закон за закрила на детето
ЗБТХ	Закон за борба с трафика на хора
Директива 2004/80/ЕО	Директива 2004/80/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно обезщетението на жертвите на престъпления
Директива 2012/29/ЕС	Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 25 октомври 2012 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
ЕС	Европейски Съюз
ЗПП	Закон за правната помощ
ДЧ	Държави членки на ЕС
НМД	Национална Мрежа за Децата
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
ЗЗЛЗВНП	Закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство
ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето
ДВ	Държавен вестник
КООНПД	Конвенция на ООН за Правата на детето



1. Въведение

Настоящият документ „Национален доклад за транспонирането на Директивата за правата на жертвите в България“ е изготвен в рамките на проект E-PROTECT, който се изпълнява от 5 партньорски организации от 5 различни държави-членки на Европейския съюз (ЕС) – България, Австрия, Италия, Гърция и Румъния под ръководството на Фондация „Право и Интернет“. Партньорските организации са обединени от общата цел да допринесат за по-доброто разбиране на правата на детето, установени в Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 25 октомври 2012 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 (наричана по-долу Директива 2012/29/ЕС). Голяма част от дейностите по проекта E-PROTECT са посветени на повишаването на обществената информираност за правата на детето, гарантирани от Директива 2012/29/ЕС и насърчаване на сътрудничеството между различните експерти, които работят с деца жертви на престъпления и често са тяхна първа точка на контакт.

В тази връзка, целта на настоящия доклад е да предостави цялостен преглед на правната рамка, приложима в случаи на деца жертви на престъпления, който ще послужи като основа за по-нататъшния напредък в изпълнението на проекта. Изследователският екип разшири обхвата на доклада, за да включи всички релевантни нормативни актове, които регламентират положението на жертвите в България, тъй като децата жертви на престъпления имат право да се възползват от всички налични мерки, установени със съответния закон. Освен това, в рамките на доклада е направен преглед и на нормативен акт, посветен изцяло на определен вид престъпление – Законът за борба с трафика на хора. Анализът обхваща случаите, в които деца са жертви на трафик на хора. Докладът още разглежда и анализира мерките за закрила, предвидени в системата на гражданското право, се разглеждат поради тяхната оценка и приложимост от страна на практикуващите в областта на закрила на детето. След представянето на приложимата нормативна уредба, докладът продължава с правна оценка на конкретните разпоредби, приети от Народното събрание в съответствие с указанията, предоставени от европейския законодател в Директива 2012/29/ЕС.

Преди представяне на нормативния преглед е необходимо да се вземат предвид следните уточнения и дефиниции, специфични за България: българският законодател борави и използва съществителното „пострадал“ като еквивалент на термина “victim”, използван в Директива



2012/29/ЕС. Трябва да се отбележи още, че според българското законодателство всяко лице под 18-годишна възраст е дете. На второ място, Република България е ратифицирала всички основни международни правни актове, които предвиждат правата на детето, най-вече Конвенцията на ООН за правата на детето (наричана по-долу КООНПД). Също така следва да се има предвид, че правата на жертвите в контекста на престъплението като такива не са изрично уредени от законодателството до 2006 г. Не на последно място, всички ключови констатации в направения преглед следва да се разглеждат през призмата на резултатите, както от постоянните усилия както на неправителствени организации и активисти, така и от конкретни политики и законодателни инициативи за установяване на щадящи за деца съдебни процедури.¹

¹ На 10.01.2018 г. Министерството на правосъдието в България стартира обществена консултация на Проект на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица.



2. Национална правна рамка за транспониране на Директива 2012/29/ЕС

Оценяването на нивото на защита на децата жертви на престъпления изисква задълбочено проучване на приложимото българско законодателство към сходни хипотези. За тази цел, основният фокус на това изследване са разпоредбите на наказателното право. Набор от законодателни актове, приложими в гражданското право, също ще бъдат разгледани, за да се изготви изчерпателен анализ на правата на децата, пострадали от престъпления. Следва да се има предвид, че до транспонирането на Директива 2012/29/ЕС законодателят не предвидил изрична защита на правата на децата в рамките на наказателното производство. Ето защо е необходимо да се направи по-задълбочен преглед на разпоредбите, регулиращи генерално обхвата на правата на пострадалите. Тези права ще бъдат изследване в светлината на тяхната приложимост в случаите на непълнолетни пострадали от престъпления.

Друга цел на общото представяне на правата на пострадалите у нас е да се обрисова националният контекст на чийто фон ще се анализира транспонирането на Директива 2012/29/ЕС. Тази перспектива позволява да се подчертаят положителните промени в приложимата нормативна уредба, въведени от Директива 2012/29/ЕС, както и наличните празнини в законодателството. За да се предостави изчерпателен преглед на правата на пострадалите от престъпления, проучването ще включи в обхвата си и други нововъведения в областта на наказателното производство и процесуалните права, които са резултат от приемането на други релевантни актове на правото на ЕС. Всички нови моменти ще бъдат анализирани с оглед на специфичния обхват на проекта E-PROTECT.

2.1. Права на пострадалите от престъпления (исторически преглед)

2.1.1. Исторически преглед на правата на пострадалите от престъпления в България

За да се проследи развитието на правата на пострадалите от престъпления в България, е необходимо да се проучат стратегическите и нормативни документи, които са били относими и приложими в периода преди приемане и транспониране на Директива 2012/29/ЕС в държавите членки (ДЧ). Освен това, в настоящия раздел ще бъде направен анализ на националното законодателство,



регламентиращо правата на жертвите на трафик на хора и средствата за тяхната защита, тъй като те се считат за относими към целта на доклада, а именно да се осигури пълно представяне на правата на пострадалите от престъпления в България.

У нас правата на пострадалите от престъпления получават специално внимание в контекста на наказателното производство от страна на законодателя от 2000 г. насам. В повечето случаи активността в областта на правата на пострадалите от престъпления е резултат от преговорите за присъединяване на Република България към ЕС. В тази връзка са приети множество актове (стратегии, концепции, програмни документи и др.), които очертават необходимостта и обхвата на специалните мерки в тази област.

В същото време, съгласно отменения Наказателно-процесуален кодекс (наричан по-долу НПК (отм.)), приложим до 2006 г., пострадалите от престъпления са участници единствено в съдебната фаза на наказателния процес. В НПК (отм.) липсва изчерпателно изброяване на правата на пострадали от престъпления в наказателното производство и няма установени самостоятелни права за пострадалите в рамките на досъдебната фаза на наказателното производство. Като участници в съдебната фаза, пострадалите имат ограничен брой права. Освен това НПК (отм.) не предвижда и процесуални гаранции за прилагане на съществуващите права на пострадали от престъпления в течението на текущо наказателно производство².

От приетите стратегически документи, които дават първоначален тласък за предприемане на необходимите положителни промени в наказателното производство, изброените по-долу са сред оценените като най-значими³:

- Стратегия за реформа на българската съдебна система (2001 г.), актуализирана през 2003 г.;
- Национална концепция за реформа на наказателно-правосъдната система (2004 г.); и
- Национална стратегия за подпомагане и компенсация на пострадалите от престъпления (2006 г.).

Макар първите два документа да не се отнасят изрично към правата на пострадалите от престъпления, те са от решаващо значение за улесняване на стартирането на съвременна политика в

² Иванова, М., Предпоставки за конституирането на пострадал в досъдебното производство, Бургаски свободен университет, том XXVII, 2012 г., стр. 328-338.

³ Чанкова, Д., Нововъведения в политиките, свързани с пострадалите от престъпления в България, 13-ти международен симпозиум по виктимология, Университет Токива, Събрани резюмета, 2009.



областта на наказателното право, която в крайна сметка да доведе до изменения в приложимата законова уредба. Модернизацията на българската наказателно-правна система също така означава, че са необходими и специални разпоредби в областта на правата на пострадалите от престъпления. За тази цел и в съответствие с Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета⁴ и Директива 2004/80/ЕО⁵, е приета Национална стратегия за подпомагане и компенсация на пострадалите от престъпления.

Водени от тези стратегически документи за повишаване на гаранциите за правата на пострадалите от престъпления, в контекста на преговорите за членство в ЕС, законодателят приема през 2005 г. нов Наказателно-процесуален кодекс (НПК), който влиза в сила и се прилага от 2006 г. Новият НПК съдържа експлицитни разпоредби относно правата на пострадалите и осигурява тяхната защита както в досъдебната, така и в съдебната фаза на наказателния процес.

2.1.2. Права на пострадалите от престъпления в България в досъдебната фаза на наказателното производство

Новият НПК (чл. 74) въвежда легална дефиниция на понятието „лице, което има качеството на пострадал“ – „Пострадал е лицето, което е претърпяло имуществени или неимуществени вреди от престъплението. При смърт на лицето това право преминава върху неговите наследници.“ Ако дадено лице отговаря на посочените по-горе критерии, в досъдебната фаза на наказателното производство то има право на следните права (НПК, чл. 75):

- Да бъде уведомен за правата си в наказателното производство; да получи защита за своята сигурност и тази на близките си;
- Да бъде информиран за хода на наказателното производство; да участва в производството съгласно установеното в НПК; да прави искания, бележки и възражения;
- Да обжалва актовете, които водят до прекратяване или спиране на наказателното производство;
- Да има повереник;
- Да получи писмен превод на постановлението за прекратяване или спиране на

⁴ Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета относно правата на пострадалите от престъпления в наказателното производство.

⁵ Директива 2004/80/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно обезщетението на жертвите на престъпления.



наказателното производство, ако не владее български език.

Трябва обаче да се отбележи, че пострадалият може да упражнява тези права само след като направи изрично волеизявление за активно участие в досъдебното производство. Освен това е необходимо лицето да посочи адрес за призоваване в страната. Законодателят е положил усилия да осигури упражняването на правата на пострадалите от престъпления, описани по-горе. За целта чл. 15, ал. 3, т. 4 от НПК предвижда, че Съдът, прокурорът и разследващите органи са длъжни да обясняват на пострадалите процесуалните им права, ролята, която биха могли да изпълняват в наказателния процес, и да предоставят процесуални гаранции за защита на правата на пострадалите.

В контекста на текущия доклад следва да се разгледат и разпоредби, които предвиждат специални мерки за физическа защита на лице, пострадало от престъпление, и неговите/нейните близки. Това са разпоредби, свързани със защитата на свидетели, тъй като пострадалият може да участва в наказателното производство в качество на свидетел, на частен обвинител/ на частен тъжител. Поради това настоящият доклад разглежда правата на свидетелите в светлината на правата на пострадалите от престъпления. Такива законодателни мерки могат да бъдат намерени в НПК - чл. 123 - който установява обхвата на защитата на свидетелите. Съгласно тази специална разпоредба свидетелят има право на физическа защита, предоставена от Министерството на вътрешните работи или от Бюрото по защита при Главния прокурор, както и на запазване в тайна на неговата/нейната самоличност.

Българският законодател е предприел една допълнителна стъпка като предоставя специални мерки за закрила на ключови свидетели, които са установени в Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство (ЗЗЛЗВНП), приет през 2004 г. и приложим от 2006 г. насам. Този закон предвижда специални мерки за закрила на лицата, пряко свързани със защитени свидетели – възходящи и низходящи роднини, братя, сестри, съпрузи или лица, с които се намират в особено близки отношения (чл. 3 (3) от ЗЗЛЗВНП). Въпреки това, за да може дадено лице да получи право на закрила по ЗЗЛЗВНП, е необходимо то да участва като ключов свидетел в наказателен процес, когато налице е извършено тежко умишлено престъпление (напр. убийство, изнасилване, изнасилване) и организираната престъпност. В същото време статистическите данни сочат, че процентът на тежките умишлени престъпления, при които деца са преките пострадали, е трайно



нисък⁶. Така мерките за закрила, установени в ЗЗЛЗВНП, в повечето случаи не биха могли да бъдат приложени спрямо деца, пострадали от престъпление. През 2014 г. някои от разпоредбите на ЗЗЛЗВНП са търпят изменение относно материалния обхват на закона. Въпреки че този процес не е свързан с приемането на Директива 2012/29/ЕС, новите разпоредбите, отнасящи се до правата на децата и целите на настоящия доклад, ще бъде разгледани в следващите раздели.

2.1.3. Права на пострадали от престъпления в България в съдебната фаза на наказателното производство

Както вече беше посочено по-горе, след като наказателното производство навлезе в своята съдебната фаза, пострадалият от престъпление разполага с няколко възможности за активно участие в процеса. Според НПК пострадалият може да приеме една от следните процесуални роли:

- **Частен обвинител** – според чл. 76 от НПК пострадалият, претърпял имуществени или неимуществени вреди от престъпление, което се преследва по общ ред, има право да участва в съдебното производство като частен обвинител. След смъртта на лицето това право преминава върху неговите наследници. Частният обвинител има право да се запознае с делото и да прави необходимите извлечения; да представя доказателства; да участва в съдебното производство; да прави искания, бележки и възражения и да обжалва актовете на съда, когато са накърнени неговите права и законни интереси. Съгласно българското законодателство частният обвинител може да бъде активен участник в наказателното производство във всеки случай, когато има физическо лице, което е претърпяло вреди в следствие от престъпление.
- **Частен тъжител** – според чл. 80 от НПК пострадалият от престъпление, което се преследва по тъжба на пострадалия (в България това са следните престъпления: *лека телесна повреда, нарушаване на неприкосновеността на дома, помещения или превозни средства, нарушаване на неприкосновеността на кореспонденцията; престъпление срещу интелектуалната собственост, унищожаване и увреждане*) може да повдигне и поддържа обвинение пред съда като частен тъжител. След смъртта на лицето това право преминава върху неговите наследници. За да бъде едно лице конституирано като частен

⁶ E-PROTECT Доклад 3.8, стр. 10.; За допълнителна информация, виж: [Национална информационна система Инфостат](#).



тържител в рамките на наказателно производство, е необходимо да се подаде писмена тѣжба, съдържаща данни за подателя, за лицето, срещу което се подава, и за обстоятелствата по престъплението. Тѣжбата трябва да бъде подадена в шестмесечен срок от деня, когато пострадалият е узнал за извършване на престъплението, или в едномесечен срок от деня, в който пострадалият е получил съобщение за прекратяване на досъдебното производство, на основание че престъплението се преследва по тѣжба на пострадалия. Подобно на частния обвинител, частният тържител има право да се запознае с делото и да направи необходимите извлечения; да представи доказателства; да участва в съдебното производство; да прави искания, бележки и възражения; да обжалва актовете на съда, които накърняват неговите права и законни интереси, и да оттегля тѣжбата си. Въпреки това, като се имат предвид предпоставките за подаване на тѣжбата и започване на наказателно производство в контекста на правата на детето, е съвсем ясно, че на практика децата, пострадали от престъпления могат да се възползват от тази възможност в много ограничен брой случаи (напр. при наличие на престъплението лека телесна повреда).

- **Граждански ищец** – според чл. 84 от НПК пострадалият или неговите наследници, както и юридическите лица, които са претърпели имуществени вреди във връзка с престъпление, могат да предявят в съдебното производство граждански иск за обезщетение на вредите и да се конституират като граждански ищци. Гражданският ищец има правото да участва в съдебното производство; да иска обезпечаване на гражданския иск; да се запознава с делото и да прави необходимите извлечения; да представи доказателства; да прави искания, бележки и възражения и да обжалва актовете на съда, които накърняват неговите права и законни интереси. Следва да се отбележи, че по силата на НПК Съдът не е задължен да конституира лице като граждански ищец в рамките на наказателно производство. Ако на лицето е отказано конституирането като граждански ищец в наказателно производство, то винаги може да прибегне до възможностите за предявяване на иск по реда на Гражданския процесуален кодекс. В светлината на проекта, конституирането като граждански ищец е малко вероятно в случаите, когато дете е пострадало лице от престъпление.

Решението относно конституирането на дете в която и да е от процесуалните роли, очертани по-горе, може да бъде взето единствено за законните представители на детето. Практикуващите в сферата на



правата на децата подкрепят тезата, че законните представители трябва да направят именно такива постъпки, за да конституират детето в нужната според случая процесуална роля в съдебната фаза на наказателния процес и по този начин детето да получи адекватна защита на своите права.⁷

Независимо дали пострадалият от престъпление се конституира като участник в наказателния процес или не, по предложение на прокурора със съгласие на пострадалия или по искане на пострадалия съответният първоинстанционен съд може да забрани на обвиняемия да доближава пострадалия, да се свързва с него под каквато и да е форма, дори в електронна среда, както и да посещава обичайните места, райони или обекти, които жертвата на престъплението посещава или пребивава⁸.

Законодателят далновидно е предвидил и необходимостта на пострадалите да получат достъп до правна помощ. Така в Закона за правната помощ (ЗПП) са установени хипотезите, в които пострадалите от престъпление могат да получат безплатна правна помощ. Тази правна възможност е с особено значение за пострадалите от престъпление, които нямат финансовата възможност да наемат адвокат, който да се грижи за защитата на техните права и законни интереси. ЗПП постановява че при наличието на определени факти (напр. лица и семейства, които отговарят на условията за получаване на месечна помощ по реда на Закона за социално подпомагане жертви, домашно насилие, жертви на трафик на хора, апатриди), лицата могат да заявят желанието си да получат безплатна правна помощ, като подадат необходимите документи в Националното бюро за правна помощ. Хипотезата на чл. 25 ЗПП регламентира друга възможност за пострадалите от престъпление да получат безплатна правна помощ. Според текста на разпоредбата решението за получаване на безплатна правна помощ се взема от органа, който ръководи процесуалните действия по молба на лицето или по силата на закона.

Националното бюро за правна помощ отговаря още за поддръжката на гореща телефонна линия 0700 18 250. На този телефонен номер гражданите могат да получат правни съвети, без значение дали отговаря на примерно изброените по-горе критерии. В контекста на проекта E-PROTECT е важно да се отбележи, че лице пострадало от престъпление също би могло да се възползва от тази възможност и да получи информация относно своите права в и извън рамките на наказателното производство, за

⁷ Nobody's Children Foundation, Институт по социални дейности и практики, Когато детето е свидетел, стр. 7, последно посетено на 18.01.2018 г.

⁸ Чл. 67, НПК.



различните варианти за активно участие във фазите наказателния процес, както и дали има несъдебни процедури за подкрепа и компенсация, от които може да се ползва.

Тъй като усилията в рамките на проекта E-PROTECT са съсредоточени върху закрилата на правата на децата, някои важни уточнения трябва да бъдат направени, за да се разбере точно и правилно положението на децата пострадали преди приемането и транспонирането на Директива 2012/29/ЕС. На първо място, според нормативната уредба детето или е малолетно (до навършване на 14-годишна възраст) или е непълнолетно (във възрастта между 14 и 18 години). Така, малолетните и непълнолетните имат различен набор от права в контекста на наказателния процес:

- Малолетното лице не може да участва самостоятелно в наказателния процес. Неговите права и интереси следва да се защитават от лицето, които упражнява родителския права – родител или настойник, което е неговият законен представител.
- Непълнолетното лице може да участва самостоятелно в наказателния процес само със съгласието на своя законен представител – родител или попечител.
- При наличие на противовес в интересите между детето, пострадал от престъпление и неговия законен представител (родител/ настойник/ попечител), Съдът следва да назначи особен представител на детето – адвокат, който да се грижи за неговите законни права и интереси (чл. 101 НПК).

2.1.4. Правото на пострадалия на обезщетение

Освен общите процесуални гаранции за участие в наказателния процес, законодателят е предвидил за пострадалия и други мерки за подкрепа и закрила по реда на специален закон. Както бе споменато по-горе пострадалият може да се конституира като участник в процеса в различно качество и именно по този начин да получи обезщетение за претърпените материални и нематериални вреди. Пострадалият обаче може да получи финансово обезщетение извън наказателния процес по реда на Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления (ЗПФКПП). ЗПФКПП е приет през 2006 г. и се прилага от началото на 2007 г. Нормативният акт също е приет в контекста на предприєдинителните преговори за членство в ЕС. В своята първа редакция разпоредбите на ЗПФКПП транспонират предписанията на Директива 2004/80/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно обезщетението на жертвите на престъпления (Директива 2004/80/ЕО). За



първи път в българската нормативна уредба със ЗПФКПП е създадена възможност за пострадалите от престъпления да получат финансова компенсация за претърпените вреди извън наказателното производство. В своята първа редакция ЗПФКПП има сравнително тесен материален обхват като възможността да търсят обезщетение е дадена на пострадалите от следните видове престъпления:

- тероризъм;
- умишлено убийство;
- умишлена тежка телесна повреда;
- блудство и изнасилване, от които са настъпили тежки увреждания на здравето;
- трафик на хора;
- престъпления, извършени по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група;
- други тежки умишлени престъпления, от които като съставомерни последици са настъпили смърт или тежка телесна повреда.

При условие, че дадено лице е претърпяло страдания като резултат от извършването на което и да е било от гореизброените престъпления, то лицето има право да се възползва безплатно от следните мерки за подкрепа и закрила:

- медицинска помощ в спешни случаи по реда на Закона за здравето;
- психологически консултации и помощ, предоставени от психолог, работещ в организация за подкрепа на пострадалите от престъпления;
- безплатна правна помощ по реда на ЗПП;
- практическа помощ, предоставена от организация за подкрепа на пострадалите от престъпления или друг орган, който поддържа връзка с пострадали от престъпления.

Освен мерки за закрила и подкрепа, по реда на ЗПФКПП пострадалите имат възможност да получат финансово обезщетение (до 5 000 лв.) при условие че подсъдимият е осъден, наказателният процес е бил прекратен или наказателният процес е спрял поради неразкриване на извършителя на престъплението.

С оглед на специфичната тема на проекта E-PROTECT следва да се отбележи, че първата редакция на ЗПФКПП не предвижда експлицитни мерки за закрила и подкрепа на деца пострадали от престъпление. Липсват и разпоредби, които да регламентират процедури за индивидуална оценка на



нуждите. Въпреки че законодателят е предвидил изрични мерки за закрила и подкрепа в рамките на ЗПФКПП, липсва яснота как точно ще бъдат определени специфичните нужди на пострадалото лице. Генерално правната уредба е изключително пестелива в тази насока и една единствена алинея предписва как би следвало да се общува с пострадало лице. Чл. 11, ал. 2 от ЗПФКПП установява, че предоставянето на практическа информация на пострадалия и всеки контакт на организация за подкрепа на пострадалите от престъпления с жертви на престъпления трябва да се случват в *„спокойна и благоприятна среда“*. В други хипотези на ЗПФКПП няма въведено подобно изискване, нито пък има легална или практическа дефиниция на понятието.

ЗПФКПП е един нормативните актове, които са изменени и допълнени с оглед разширяването на материалния обхват в съответствие с предписанията на Директива 2012/29/ЕС. В тази връзка новите моменти в ЗПФКПП ще бъдат разгледани в следващия раздел, посветен на правната оценка на транспонирането на Директива 2012/29/ЕС у нас.

2.1.5. Права на пострадалите от трафик на хора

С оглед на предоставяне на пълна информация, която да илюстрира правната рамка, регламентираща правата на пострадалите от престъпления у нас, преди приемането и транспонирането на Директива 2012/29/ЕС, следва да се има предвид и още един нормативен акт със специфичен персонален обхват - Закона за борба с трафика на хора (ЗБТХ). Прегледът на този закон е необходим още с оглед на притеснителните статистически данни и доклади в тази сфера. Според доклада Country Narratives, публикуван от Държавния департамент на САЩ, България е поставена във втората половина от държави за наблюдение. Държавата ни е определена като „един от основните източници на трафик на хора в ЕС“. Същият доклад предлага и статистически данни – през 2016 г. разследващите органи у нас са започнали наказателно преследване по 85 случая на трафик на хора. В същата година 35 лица са осъдени за трафик на хора. Именно в този контекст в следващите абзаци ще бъдат представени мерките за закрила и подкрепа в случай на трафик на хора, за да изгради пълна представа за набора от права на пострадалите у нас, както и за провежданите държавни политики в тази насока.

На първо място, следва да се отбележи че ЗБТХ е приет през 2003 г., следвайки препоръките на Рамково решение на Съвета от 19 юли 2002 година относно борбата с трафика на хора. ЗБТХ



установява специални мерки за закрила като правото на пострадалото лице да се настани в приюти за временно настаняване и центрове за закрила и помощ на жертвите на трафика на хора. Настаняването се осигурява или от държавен орган (Национална комисия за борба с трафика на хора) или от физически лица и юридически лица с нестопанска цел, които предоставят подслон на жертвите на трафика на хора⁹. Пострадалите лица имат право да останат в безопасното място за настаняване до 30 дни, където жертвите могат да се възползват от подходящи условия за живот, и условия за лична хигиена, храна, лекарства, спешна медицинска помощ и психологическа подкрепа. Една от задачите на персонала в приютите за временно настаняване е да помогне на пострадалите да установят и поддържат контакт с близки и роднини, както и да се свържат със специализираните административни органи.

Ролята на центровете за закрила и помощ на жертвите на трафика на хора¹⁰ се състои в това да предоставят информация на пострадалите лице относно същността и поредността на различните административни процедури, както и да представят стъпките, през които преминава наказателното преследване на престъплението трафик на хора. От изключително значение е, че служителите в центровете за закрила и помощ са задължени да представят информацията на жертвите на трафик на хора използвайки достъпен език, като се въздържат от използването на сложна и неясна терминология. Освен това центровете за закрила и помощ също предлагат психологическа и медицинска грижа и подкрепа на жертвата в процеса на семейна и обществена реинтеграция.

В случай че пострадало лице от трафик на хора се съгласи да сътрудничи на разследващите органи, той/ тя имат право на специални мерки за закрила. Всяка една жертва на трафик на хора има възможност в рамките на един месец да вземе решение дали ще окаже съдействие на разследващите органи¹¹. Независимо дали жертвата се е съгласила или не да помага работата на разследващите органи, тя има правото да остане анонимна. Жертвите на трафик имат правото да поискат и продължаване на престоя си в приют¹², или в страната, ако са граждани на друга държава.

Предвид специфичния предмет на проекта E-PROTECT следва да се отбележи, че Национална комисия за борба с трафика на хора е установила Националният механизъм за насочване и

⁹ Чл. 9, ал. 1 ЗТБХ

¹⁰ Чл. 11 ЗТБХ

¹¹ Чл. 26, ал. 1 ЗБТХ.

¹² Чл. 25 ЗБТХ.



подпомагане на жертви на трафик на хора (наричан по-долу Национален механизъм). Националният механизъм е рамка за сътрудничество, очертаваща степента и обхвата на сътрудничество между държавни институции, неправителствени организации и гражданско общество в общите им усилия за борба с трафика на хора и осигуряването на закрила и подкрепа на пострадалите от това престъпление. По своята същност Националният механизъм не е нормативен акт. Въпреки това той ясно определя процедури за оценка на състоянието и индивидуалните нужди на жертвата¹³.

2.2. Права на деца пострадали от престъпления (исторически преглед)

След като общо приложимите разпоредби към правата на пострадалите у нас бяха разгледани, предвид фокуса на проекта E-PROTECT, следва да се разгледат и онези текстове от закона, чийто адресат са именно на пострадали деца. По-задълбоченият поглед върху нормативната уредба с сферата на наказателно право преди транспонирането на Директива 2012/29/ЕС у нас показва, че такива мерки са установени в ЗБТХ. Важно е да се отбележи, че деца жертва на трафик на хора имат възможност да се ползват от всички мерки за закрила по реда на ЗБТХ. Въпреки това следва да се има предвид, българският законодател е оценил децата като една от най-уязвимите социални групи и поради тази причина нивото на закрила в контекста на трафик на хора би следвало да бъде по-високо. В тази връзка разпоредбите на чл. 21 – 24 от ЗБТХ ще бъдат изследвани в рамките на текущия доклад.

Въпреки че към децата жертви на трафик на хора се прилагат всички общи разпоредби на ЗБТХ, текстът на закона съдържа и някои специфични права относно децата, пострадали от това престъпление. Например чл. 22 от ЗБТХ установява, че децата имат право да бъдат настанени в отделни, индивидуални помещения, които да ги отделят от пострадалите лица, които са възрастни. Друго специално правило, насочено към децата жертви на трафик, в свързано с упражняването на правото на сътрудничество в рамките на наказателното преследване. За разлика от хипотезата, в която пострадалото лице е възрастен и има предоставен период за размисъл и вземане на решение от един месец, детето жертва на трафик има на свое разположение два месеца, в чиито рамки да заяви своето желание или отказ да подпомага действията на разследващите органи¹⁴. В ЗБТХ се

¹³ Национален механизъм, стр. 42-46, последно отворено: 27.02.2018 г.

¹⁴ Чл. 26, ал. 2 ЗБТХ.



съдържат и разпоредби с оглед на правото на детето на образование. В тази връзка чл. 23 от закона установява, че в случай че дете е настанено с приют за временно настаняване, то на него следва да му бъде осигурена възможността за обучение в подходящо държавно или общинско училище в съответствие с разпоредбите на Закона за предучилищното и училищното образование. Друг основен момент е задължението на служителите в приюта за временно настаняване да вземат незабавни мерки за откриване на семейството на детето жертва на трафик¹⁵, щом то постъпи в приюта за настаняване. Същевременно съществува и още едно задължение за служителите в приюта за временно настаняване – да уведомят органите на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД), тъй като те са отговорните за предприемането на допълнителни мерки за закрила в зависимост от конкретното състояние на детето жертва.

Поради тази причина следва да се направи по-задълбочен преглед на законодателството, което регламентира закрила на детето и правомощията на ДАЗД, а именно Закона за закрила на детето (ЗЗДет.). Тук е важно да се отбележи, че този закон принадлежи към системата на гражданското право, и мерките, установени в него не се прилагат в рамките на наказателния процес. Въпреки това юристите, активни в сферата на закрила на детето¹⁶, отбелязват ефикасността и доброто приложение на мерките, предвидени в ЗЗДет. и в случаите на деца пострадали от престъпление. Това твърдение се подкрепя и от трайната съдебна практика¹⁷, която показва че органите по закрила на детето прилагат именно мерките, установени в ЗЗДет. в случаи на насилие срещу деца, тъй като процедурите по реда на ЗЗДет. се развиват в рамките на гражданския процес и като такива са по-бързи и адекватни от процедурите в системата на наказателния процес.

Именно ЗЗДет. е нормативният акт, който регламентира закрилата на детето както в публичната, така и в частната сфера, и демонстрира държавната политика относно спазването на правата на децата в духа на КООНПД. ЗЗДет. регулира¹⁸:

- Принципите, естеството и правилата относно предоставянето на мерки за закрила на детето;

¹⁵ Чл. 24, ал. 1 ЗБТХ,

¹⁶ Според експертно мнение, изразено на кръгла маса „Предизвикателства и препоръки пред гарантиране правата на децата, пострадали от насилие“, състояла се на 07.11.2017 в София, България.

¹⁷ Пр. Решение № 44 от 30.03.2016 г. по гр. д. № 92/2016 г. на Районен съд – Панагюрище; Решение № 1584 от 23.10.2014 г. по гр. д. № 4175/2014 г. на Районен съд – Плевен; Решение № 62 от 14.03.2013 г. по в. гр. д. № 91-2013 г. на Окръжен съд – Ямбол.

¹⁸ Изброяването не е изчерпателно, а е направено с оглед специфичната цел на доклада.



- Правата на децата, осигурени от Република България;
- Правата и задълженията на родителите и на другите лица, упражняващи родителски права, както и на другите лица, които полагат грижи за дете;
- Отговорните институции и обхвата на техните правомощия;
- Различните мерки за закрила на детето.

Разпоредбите на ЗЗДет. допълнително се прецизират от Правилника на прилагане на ЗЗДет., който установява ролята на органите по закрила, редът за прилагане на мерките, как следва да се осъществява наблюдението за спазване на права на детето, функционирането на национална информационна система, както и функционирането на горещата телефонна линия за деца¹⁹.

Първата група мерки за закрила, установени от ЗЗДет., се прилагат в рамките на семейната среда²⁰. Тези мерки са насочени към цялостното ѝ подобряване, както и към подкрепа на родителите за спазване на правата на детето в семейството и при предоставянето на различни социални услуги. Подкрепата, която получават семействата-осиноводители, също попада в обхвата на тези мерки.

С оглед фокуса на E-PROTECT по-подробно следва да се разгледа мярката за осигуряване на настаняване на детето извън семейството. Подобна мярка се предприема в случай на смърт на родителите или в случай че родителите/ настойниците не могат да упражняват правата и задълженията си като такива. През призмата на проекта особено интересна е хипотезата на чл. 25, ал. 1, т. 4 от ЗЗДет., която установява че дете следва да се настани извън семейството в случай на домашно насилие и има сериозен риск за неговото физическо, психическо, морално, интелектуално и социално развитие. Решение за извеждане на детето от дома на семейството се взема от районния съд по постоянен адрес на детето. Докато трае разглеждането на делото за настаняване на дете извън семейното жилище²¹, директорът на дирекция социално подпомагане по настоящия адрес на детето издава заповед за осигуряването на временно настаняване²².

Мерките за закрила, не се ограничават до настаняването на детето извън семейното жилище. Допълнителни мерки за закрила на пострадали деца се предоставят и от органите на Министерство

¹⁹ Отново, изброяването не е изчерпателно, а е направено с оглед специфичната цел на доклада.

²⁰ Чл. 23 – 14 ЗЗДет.

²¹ Според чл. 26 ЗЗДет. детето може да бъде настанено в семейство на роднини и близки; приемно семейство; в социална услуга - резидентен тип; или в специализирана институция.

²² Чл. 27 ЗЗДет.



на вътрешните работи. Мерките за полицейска закрила се прилагат единствено в кризисни ситуации²³: когато дете е субект на престъпление или в случай, че е налице реална опасност дете да бъде въввлечено в престъпление; в случай на непосредствена опасност за живота и здравето на детето; в случай че дете е изгубено или в безпомощно състояние; както и в случай на дете оставено без надзор. При условие че към органите на полицията е подадено законосъобразно искане за осигуряване на специални мерки за закрила²⁴, полицията има право да²⁵:

- Настаняване на детето в специално помещение, което не позволява общуването с лица, които могат да имат негативно влияние върху него;
- Настаняване на детето в специализирана институция или в социална услуга - резидентен тип, като осигури охрана, ако това е необходимо;
- Ако детето е изгубено, да го върне на родителите му или на другите лица, които полагат грижи за детето.

Полицейската закрила се предоставя за органичен период от време – до 48 часа²⁶. По време на мерките за полицейска закрила на детето се осигурява настаняване и храна²⁷. По преценка на полицаите в случай, че детето е субект на престъпление или е необходимо да бъде ограничен достъпът до детето, поради опасност за неговото физическо, душевно и морално развитие, може му да бъде осигурена физическа охрана²⁸.

В заключение може да отбележи, че мерките за закрила, регламентирани в ЗЗДет., са добре работещи в случай на пострадало дете, независимо че самият закон е част от системата на гражданското право. Друг фактор, който допринася за тяхната ефикасност, е по-голямата бързина на гражданския процес в сравнение с наказателният. Сред причините за широкото приложение на мерките за закрила в

²³ Чл. 38 ЗЗДет.

²⁴ Законосъобразно е искането направено с правилното попълване и подаване на формуляр (Приложение №1 Наредба № I-51 от 12 март 2001 г. за условията и реда за предоставяне на полицейска закрила на детето) от самото дете, родител/ лице, упражняващо родителски права, директор на дирекция социално подпомагане, представител на общинската администрация или член на местната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, полицейски орган, прокурор, Съда.

²⁵ Чл. 39 ЗЗДет.

²⁶ Чл. 6, ал. 1 от Наредба № I-51 от 12 март 2001 г. за условията и реда за предоставяне на полицейска закрила на детето.

²⁷ Чл. 7 и чл. 17 от Наредба № I-51 от 12 март 2001 г. за условията и реда за предоставяне на полицейска закрила на детето.

²⁸ Чл. 16 Наредба № I-51 от 12 март 2001 г. за условията и реда за предоставяне на полицейска закрила на детето.



ЗЗДет. е и обстоятелството, че експертите и служителите към органите за закрила на детето ежедневно прилагат разпоредбите на ЗЗДет. и свързаните с него поднормативните актове и познават в детайли естеството на законовите текстове. Не бива да се пренебрегва и това, че гражданите генерално са по-добре запознати със ЗЗДет. и подават сигнали към компетентните органи по този нормативен акт в случай на съмнение за насилие към дете. В същото време, както бе и представено по-горе, преди транспонирането на Директива 2012/29/ЕС, приложимата наказателно-правна нормативна уредба е пестелива, а хипотезите, чиито адресат е дете пострадало от престъпление, са рядкост.

2.3. Процесът по транспониране на Директива 2012/29/ЕС в България

Директива 2012/29/ЕС е приета на 15 октомври 2012 г., като ДЧ имат на разположение малко повече от 3 години, за да транспонират предписанията на директивата в националното законодателство. Въпреки това, в края на месец януари 2016 г., Европейската комисия започва производство за неизпълнение на задължения срещу 16 ДЧ, сред които и България, поради липса на комуникация от тяхна страна относно предприемането на конкретни мерки за транспониране на Директива 2012/29/ЕС²⁹. В случая Република България не само не е предоставила информация относно направени постъпки към транспониране – законодателят в действителност е бил в забава, и първите разпоредби, които частично транспонират предписанията на Директива 2012/29/ЕС са приети през лятото на 2016³⁰ г. Всъщност процесът по транспониране приключва в края на лятото на 2017 г.

При транспонирането на Директива 2012/29/ЕС у нас законодателят предприема подход, при който конкретните предписания намират своето систематично място в НПК³¹ и ЗПФКПП³². Ето защо и двата закона бяха обект на преглед с оглед целите на E-PROTECT и представлява основа за оценяване на въведените промени в тези два нормативни акта.

²⁹ За повече информация виж http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&decision_date_from=26%2F01%2F2016&decision_date_to=28%2F01%2F2016&DG=JUST&title=&submit=Search

³⁰ ДВ бр. 51 от 05.07.2016 г.

³¹ Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ. бр. 63 от 04.08.2017 г.

³² Закон за изменение и допълнение на закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления, ДВ бр. 51 от 05.07.2016 г.



2.4. Процес по предварителна/обществена консултация

От 04.11.2016 г. насам, при приемането на нови закони или при значителни промени в основните нормативни актове следва да се извърши процедура по оценка на въздействието. Дори преди този момент³³, Министерски съвет използва Портала за обществени консултации, в който заинтересованите лица могат да споделят своите мнения и позиции относно стратегии, програмни документи и нормативни актове, които все още са в етапа на тяхната разработка. Алтернативно, проектни нормативни актове, обект на обществена дискусия, се публикуват и на уебсайта на Министерството на Правосъдието. Във връзка с текущото изследване следва да се отбележи, че общественото обсъждане на някои от проектните разпоредби в НПК се е провело, но изразените мнения и коментари, са извън обхвата на E-PROTECT. Затова този процес, макар и състоял се, няма как да даде по-подробна представа относно възприемането на промените, въведени с транспонирането на Директива 2012/29/ЕС.

3. Правна оценка на мерките за транспониране на Директива 2012/29/ЕС

След като бе представено нивото на защита на деца жертви на престъпления, фокусът на доклада ще бъде преместен върху оценката на конкретни законови мерки, предприети от Република България като ДЧ със задължение на транспонира Директива 2012/29/ЕС. Последващата правна оценка отразява единствено гледната точка и професионално мнение на автора и не трябва да се разглежда като отражение на позицията на Европейската комисия.

3.1. Методология за извършване на правна оценка

Методологията за извършване на правна оценка, използвана в рамките на проект E-PROTECT, е адаптирана от водещия партньор на този работен пакет – VICESSE. Методологията е формулирана, за да отговаря на специфични цели на проекта и приоритизира транспонирането на релевантните за E-PROTECT разпоредби на Директива 2012/29/ЕС.

³³ През 2013 г.



Прегледът на националното законодателство, с което се транспонира Директива 2012/29/ЕС, се основава на съпоставката на приетите национални разпоредби с кореспондиращите им предписания в Директивата. Оценката на националното законодателство за транспониране се провежда в следните аналитични параметри:

Изчерпателност на законодателството за транспониране	Съответствие на транспонираните разпоредби с Директивата	Точност и уместност:	Разбираемост, недвусмисленост и яснота:
Дали обхвата на процеса по транспониране е включил всички предписания на Директивата, които изискват съобразяване и промяна на националното законодателство.	Дали приетите разпоредби отговарят на всички изисквания, формулирани в съответните предписания на Директивата.	Дали мерките за транспониране са съобразени с поставените цели и гонени от Директивата (ако е приложимо).	Дали разпоредбите за транспониране са разбираеми, недвусмислени и ясно формулирани (ако е подходящо).

Таблица 1: Критерии за оценка

Освен това, за да се осигури наистина изчерпателен преглед, настоящата правна оценка ще разгледа мнения и критики, отправени от релевантни заинтересовани лица, активни в сферата на закрилата на детето в България. Така, правната оценка ще бъде включи повече нюанси, илюстриращи качеството и потенциалните ефекти на транспонираните разпоредби.



3.2. Индивидуална оценка на жертвите с цел установяване на специфичните им нужди от защита (член 22 от Директива 2012/29/ЕС)

Един повърхностен преглед на двата акта³⁴, които транспонират Директива 2012/29/ЕС в българското законодателство, показват че чл. 22 изобщо не е транспониран. Същото е споделено и в проучване на Научно-изследователската услуга на Европейския Парламент³⁵ - което сочи, че България и Словения са единствените ДЧ, където тази разпоредба все още отсъства от националното законодателство.

Липсата на разпоредбата на чл. 22 от Директивата в българското законодателство е сериозно критикувана от активните организации в сферата на закрила на детето у нас. Основен участник в този процес е Националната Мрежа за Децата (НМД)³⁶, чиито експерти са участвали в работната група, сформирана за изготвяне на поправките в НПК. НМД споделя публично своята позиция, разкривайки че първоначалната версия на Закона за изменение и допълнение на НПК всъщност транспонира изискванията на чл. 22. Въпреки това, разпоредби, отразяващи тези позитивни тенденции, отсъстват от финалната версия на закона за изменение и допълнение на НПК³⁷, приет от Народното събрание. НМД предприема и допълнителни мерки, обръщайки се към Президента на Република България с оглед неговото право на вето. Въпреки усилията, положени от НМД в тази посока, инициативата е неуспешна, а Законът за изменение и допълнение на НПК влиза в сила без на практика да транспонира на чл. 22 от Директива 2012/29/ЕС.

Въпреки това, по-задълбоченият преглед на нововъведенията в НПК показва, че усилия в посока въвеждане на изисквания за процедура за индивидуална оценка на нуждите на жертва на престъпление са налице. Според чл. 144, ал. 3 от НПК, „[е]кспертиза може да се назначи и за установяване на специфични нужди от защита на свидетел във връзка с участието му в наказателното производство.“ Буквалното тълкуване на тази разпоредба води до извода, че назначаването на тази експертиза е установено като възможност за Съда/ органа на досъдебното производство, а не като

³⁴ НПК и ЗПФКПП.

³⁵ Оценка на въвеждането на Директива 2012/29/ЕС, Декември 2017 г.; <http://www.statewatch.org/news/2017/dec/ep-study-victims-directive.pdf>

³⁶ Организация, обединяваща 150 организации, активно занимаващи се с правата на децата.

³⁷ ДВ бр. 63 от 04.08.2017 г.



задължение. Нормата не е императивна, а диспозитивна. На второ място, експертизата е ограничена само до физически лица, които участват в наказателния процес в качество „свидетел“, а в определени случаи, пострадалото от престъпление лице може да откаже да участва свидетелства³⁸.

Така поради липсата на задължаване на компетентните органи за извършване на индивидуална оценка, текстът на чл. 144, ал. 3 от НПК не би могъл да се счете като мярка за транспониране на чл. 22 от Директива 2012/29/ЕС.

Тази липса демонстрира неразбиране от страна на компетентните органи³⁹ в България на целите, заложили Директива 2012/29/ЕС, по-конкретно чл. 1, параграф 2, според който *„[д]ържавите членки гарантират, че при прилагането на настоящата Директива, когато жертвата е дете, висшият интерес на детето е от първостепенно значение и се преценява индивидуално.“*

Въпреки това, някои позитивни тенденции в тази посока трябва да бъдат отбелязани. През ноември 2017 г., Омбудсманът на Република България бе домакин на кръгла маса на тема „Предизвикателства и препоръки пред гарантиране правата на децата, пострадали от насилие“, на която критики срещу (не)транспонирането на чл. 22 бяха изразени. В събитието взеха участие представители на компетентните органи, което им позволи да получат директно информация за необходимостта от промени в Закона.

3.3. Право на защита на жертвите със специфични нужди от защита и право на защита на децата жертви в хода на наказателното производство (член 23 и член 24 от Директива 2012/29/ЕС)

Тъй като чл. 22 на Директивата не е транспониран изобщо в българското законодателство, предписанията на чл. 23 и чл. 24 са транспонирани само частично. Текстовете, които частично въвеждат изисквания на чл. 23 и чл. 24 от Директивата са систематично инкорпорирани в НПК. Таблицата по-долу съпоставя предписанията на Директивата и съответстващите им разпоредби в българския НПК.

³⁸ Според чл. 119 на НПК „[с]ъпругът, възходящите, низходящите, братята и сестрите на обвиняемия и лицето, с което той се намира във фактическо съжителство, могат да откажат да свидетелстват.“

³⁹ Министерски съвет и Народно Събрание.

Член 23 от Директива 2012/29/ЕС	Член 139, ал.1 10 НПК Разпит на свидетел ⁴⁰
<p>1. Без да се засяга правото на защита и в съответствие с правилата за дискреционните правомощия на съда, държавите членки гарантират, че жертвите със специфични нужди от защита, които се ползват от специални мерки в резултат на направената индивидуална оценка, предвидена в член 22, параграф 1, може да се ползват от мерките, предвидени в параграфи 2 и 3 от настоящия член. Специална мярка, предвидена в резултат на индивидуална оценка, не се предоставя, ако оперативните или практическите ограничения правят това невъзможно или ако спешно е необходимо жертвата да бъде разпитана и отсъствието на такъв разпит би могло да навреди на жертвата, на друго лице или на хода на производството.</p> <p>2. В хода на разследването в наказателното производство за жертвите със специфични нужди от защита, установена в съответствие с чл. 22, параграф 1, се предоставят следните мерки:</p> <p>(а) извършване на разпитите на жертвите в помещения, предназначени или адаптирани за тази цел;</p> <p>(б) извършване на разпитите на жертвата от или посредством професионалисти, специално обучени за тази цел;</p> <p>(в) извършване на всички разпити на жертвата от едни и същи лица, освен ако това не противоречи на доброто правораздаване;</p> <p>(г) извършване на всички разпити на жертви на сексуално насилие, на основано на пола насилие, или на насилие при близки взаимоотношения, освен когато се провеждат от прокурор или съдия, от лице от същия пол като жертвата, ако жертвата желае това, в</p>	<p>Разпит на свидетел със специфични нужди от защита се провежда при вземане на мерки за избягване на контакт с обвиняемия, включително чрез видеоконференция или телефонна конференция, в съответствие с разпоредбите на този кодекс.</p> <hr/> <p>Член 280, ал. 6 НПК⁴¹ Разпит на свидетел</p> <p>Малолетен свидетел или свидетел със специфични нужди от защита, който е бил разпитан в наказателното производство, се разпитва отново само когато показанията му не могат да се прочетат при условията и по реда на чл. 281 или новият разпит е от изключително значение за разкриване на истината. Разпитът се провежда при вземане на мерки за избягване на контакт с подсъдимия, включително в специално оборудвани помещения.</p>

⁴⁰ Нормата важи се прилага в досъдебната фаза на наказателното производство.

⁴¹ Нормата важи се прилага в съдебната фаза на наказателното производство.



<p>случай че това няма да засегне хода на наказателното производство.</p> <p>3. За жертвите със специфични нужди от защита, установени в съответствие с член 22, параграф 1 в хода на съдебното производство, са налице следните мерки:</p> <p>(а) мерки за избягване на визуалния контакт между жертвите и извършителите, включително при представянето на доказателства, които мерки се осъществяват с подходящи средства, включително чрез използването на комуникационни технологии;</p> <p>(б) мерки, с които се гарантира, че жертвата може да бъде изслушана без физически да присъства в съдебната зала, по-специално чрез използването на подходящи комуникационни технологии;</p> <p>(в) мерки, с които да се избегне ненужно разпитване на жертвата относно личния ѝ живот по въпроси, които не са свързани с извършеното престъпление; и</p> <p>(г) мерки, които позволяват провеждането на заседание при закрити врати.</p>	
--	--

*Таблица 2 Сравнение между чл. 23 на Директива 2012/29/ЕС и мерките за транспониране
българското законодателство*

Още не пръв прочит става ясно, че транспонирането на всички мерки, описани в чл. 23 на Директивата в българското законодателство е много ограничено. Така, предписанията на чл. 23, пар. 1 от Директивата изобщо не са адресирани от законодателя. Освен това, текстовете на чл. 23, пар. 2 от Директивата относно мерките за закрила, които трябва да се приложат по време на наказателно преследване, е транспониран само частично - изисквания за професионална квалификация и пол на разпитвания не са въведени в актуализирания НПК.

Липсва още и изискването едно и също лице да провежда всички разпити с пострадалото лице. Член 139, ал. 10 от НПК транспонира само една от мерките, предвидени в чл. 23, пар. 2 от Директива



2012/29/ЕС, а именно използването на технологични средства за избягване на контакт между пострадалото лице и извършителя на престъплението.

Прегледът на чл. 23, пар. 3 Директива 2012/29/ЕС и транспониращите го норми в националното законодателство показва, че законодателят е насочил усилия към въвеждането на всички мерки за закрила, които преди това не са били част от НПК. В тази връзка следва да се отбележи че норми, които позволяват провеждането на съдебно заседание при затворени врата вече съществуват⁴². Въпреки това, липсват мерки за закрила, които да бранят личния живот на пострадалото лице като например избягване на излишни разпити. И въпреки че използването на аудио-визуални технологии при разпит на жертва е предвидено в рамките на досъдебното производство, отсъстват еквивалентни мерки в съдебната фаза на наказателния процес. Все пак следва да се отбележи позитивната тенденция на законодателя за осигуряване на мерки за избягване на ненужен контакт.

Обратно към установените критерии за правна оценка, е явно че транспонирането на мерките от чл. 23 от Директивата в националното законодателство не отговаря на критериите за изчерпателност и съответствие. Освен това, имайки предвид ограничения обхват, приетите норми не могат да се определят нито като точни, нито като уместни. Изказът на разпоредбите все пак доста разбираем и ясен. Това, което трябва тепърва да се определени, е как тези *специфични нужди от защита* се установяват и оценяват. В тази връзка могат да бъдат отправени следните *de lege ferenda* предложения:

- Процедура по индивидуална оценка на нуждите да се включи като задължителна стъпка при разследването на всяка престъпление, при което има пострадало лице⁴³.
- Да се регламентират разпитът на пострадало лице от гледна точка на професионална квалификация, опит и пол на разпитвания.
- Да се въведат мерки за избягване на ненужен контакт между пострадалия и обвиняемия/подсъдимия, както и за избягване на ненужни разпити във всяка фаза от наказателния процес.

Анализът и заключенията относно транспонирането на чл. 23 са релевантни и спрямо правната оценка на транспонирането на чл. 24 от Директивата. Тъй като транспонирането на предписанията на чл. 22 е доста ограничено, транспонирането на релевантните мерки, въведени с чл. 24 е непълно

⁴² Чл. 263 НПК.

⁴³ Съгласно легалната дефиниция на „пострадал“, установена в България.



в българското законодателство. Въпреки това, оценката тук ще се съсредоточи върху подхода за транспониране на чл. 24 в националното законодателство.

<p>Член 24 Директива 2012/29/ЕС</p> <p>Право на защита на децата жертви в хода на наказателното производство</p>	<p>Член 140, ал. 5 НПК⁴⁴</p> <p>Разпит на малолетен и непълнолетен свидетел</p>
<p>1. В допълнение към мерките, предвидени в член 23, държавите членки гарантират, че когато жертвата е дете:</p> <p>(а) в хода на разследването в наказателното производство всички разпити на детето жертва могат да бъдат записвани аудио-визуално и тези записани разпити могат да се използват като доказателство в наказателното производство;</p> <p>(б) в зависимост от ролята на жертвите в съответната наказателноправна система компетентните органи назначават специален представител на детето жертва в хода на разследването и наказателното производство, когато според националното право на лицата, упражняващи родителска отговорност, не се позволява да представляват детето жертва поради конфликт на интереси между тях и детето жертва или когато детето жертва не е придружено или е отделено от семейството си;</p> <p>(в) когато детето жертва има право на адвокат, то има право да получава правни консултации и да бъде представлявано от свое име в производството, когато има или може да има конфликт на интереси между детето жертва и лицата, упражняващи родителска отговорност.</p> <p>Процесуалните правила за аудио-визуалните записи, посочени в първа алинея, буква (а), и използването им се определят от националното право.</p> <p>2. Когато не е сигурно на каква възраст е жертвата и има причини да се смята, че жертвата е дете, за целите на настоящата директива се смята, че жертвата е дете.</p>	<p>Разпит на малолетен и непълнолетен свидетел в страната може да се извърши при вземане на мерки за избягване на контакт с обвиняемия, включително в специално оборудвани помещения или чрез видеоконференция.</p> <p>Член 280, ал. 6 НПК</p> <p>Малолетен свидетел или свидетел със специфични нужди от защита, който е бил разпитан в наказателното производство, се разпитва отново само когато показанията му не могат да се прочетат при условията и по реда на чл. 281 или новият разпит е от изключително значение за разкриване на истината. Разпитът се провежда при вземане на мерки за избягване на контакт с подсъдимия, включително в специално оборудвани помещения.</p> <p>Член 281, ал. 6 НПК</p> <p>При условията по ал. 1, т. 1 - 6 показанията на свидетел, дадени пред орган на досъдебното производство, могат да се прочетат по искане на подсъдимия или на неговия защитник, когато не е уважено искането им по чл. 223, ал. 4.</p>

⁴⁴ Нормата се съпоставя с текста на чл. 24, тъй като е изрично насочена към деца свидетели.

	Ал. 1, т. 6: свидетелят е малолетен или със специфични нужди от защита и при разпита му са присъствали обвиняемият и неговият защитник.
--	---

Таблица 3 Сравнение между чл. 24 от Директива 2012/29/ЕС и мерките за транспониране в българското законодателство

Съпоставката на предписанията на чл. 24 от Директивата и нивото на закрила на деца жертви на престъпления преди транспонирането на Директивата в националното законодателство, показва че голяма част от препоръчаните мерки са вече налице в рамките на българската наказателна система – например предоставянето на правна помощ⁴⁵ и назначаване на особен представител⁴⁶, и др. По-задълбоченият анализ на нормата на чл. 140, ал. 5 от НПК, се разкрива че тази хипотеза допълнително транспонира предписанията на чл. 23 от Директива 2012/29/ЕС, тъй като мерките в НПК регламентират разпит на малолетен и непълнолетен свидетел в рамките на досъдебната фаза на наказателното производство. Притеснително е, че мерките за избягване на контакт между жертвата и извършителя са въведени като възможност, а не като задължение – точната формулировка на нормата гласи, че „*разпит на малолетен и непълнолетен свидетел в страната може да се извърши при вземане на мерки за избягване на контакт с обвиняемия, включително в специално оборудвани помещения или чрез видеоконференция*“, докато Директивата ясно очертава, че такива мерки „*ще бъдат на разположение на жертви*“. Разглеждайки практическото приложение на тази разпоредба, следва да се отбележи, че дори преди приемането на Директива 2012/29/ЕС, в България се използва проактивен подход, и няколко районни съдилища пилотират концепцията „синя стая“. Въпреки това, липсата на строги задължения към компетентните органи (пр. органите на досъдебното и съдебното производство) да провеждат разпити с малолетни и непълнолетни пострадали, показва че целите, поставени от Директивата предстоят да бъдат постигнати в България. Затова може да се направи *de lege ferenda* предложение към българския законодател да задължи компетентните органи да предприемат мерки за избягване на конфликт с обвиняемия, както и мерки за провеждане на разпит на малолетни и непълнолетни в щадяща среда, възползвайки се от

⁴⁵ Вж. раздел 2 от доклада.

⁴⁶ Вж. раздел 2 от доклада.



технологични средства, ограничаващи ненужни разпити, които могат да доведат до повторна виктимизация и травмиращи преживявания за пострадалото лице⁴⁷.

Особено интересно е, че българският законодател е регламентирал с императивна норма провеждането на разпит в съдебната фаза на наказателното производство, при необходимост от таков. В тази хипотеза предприемането на мерки за избягване на контакт между пострадало лице (свидетел) и подсъдим е задължително. Систематичното тълкуване на НПК и разликата в подхода на българския законодател спрямо регламентирането на разпита в двете фази на наказателния процес може да създаде правна несигурност у пострадалото лице относно естеството на процесуалните им правата наказателния процес. В тази връзка, друго *de lege ferenda* предложение е да се уеднакви подхода спрямо пострадалите лица с особени нужди, така че правните норми да са ясни и лесни за разбиране.

Въпреки направените усилия, транспонирането на чл. 23 и чл. 24, параграф 1 от Директива 2012/29/ЕС не може да се определи като изчерпателно, тъй като не всички предписания могат да бъдат открити в българското законодателство⁴⁸. Така, пострадалите от престъпление деца (и пострадалите от престъпления като цяло) в България не могат да се възползват от мерките, предоставени от Директива 2012/29/ЕС. От гледна точка на съответствие, буквалното тълкуване на чл. 140, ал. 5 от НПК показва, че разпоредбата кореспондира само частично на предписаното от Директивата. Тъй като пострадалите от престъпление децата в България не могат да се възползват от всички права, предвидени от Европейския законодател, приложимото законодателство в България не може да бъде считано за точно и уместно – целите на Директивата не се постигат в процеса на транспониране. Отново трябва да се отбележи, че изказа на нормата на чл. 140, ал. 5, е разбираем и достъпен. Все пак, следва да се отбележи, че разликите в подходите от гледна точка регламентирането на разпита на свидетел в различни фази на наказателния процес създават двусмислие и правна несигурност.

⁴⁷ Както твърдят и НМД в молба № 092/31.07.2017 към Президента на Република България за връщане за повторно обсъждане в НС на ЗИД на НПК, № 753-03-14, във връзка с въвеждане на Директива 2012/29/ЕС в българското законодателство.

⁴⁸ Чл. 24, пар. 2 от Директива 2012/29/ЕС също не е транспониран в националното законодателство.



3.4. Достъп и подкрепа от организации за подкрепа на пострадали (член 8 и член 9 от Директива 2012/29/ЕС)

Както бе представено по-горе, българският законодател не е предприел унифициран подход при транспонирането на Директива 2012/29/ЕС в националното законодателство. Така, мерките, предвидени в чл. 8 и чл. 9 на Директивата са установени систематично в ЗПФКПП. Всъщност, мерките по транспониране в ЗПФКПП са първите, приети от Народното събрание с оглед на въвеждането на изискванията на Директива 2012/29/ЕС.

Тъй като ЗПФКПП първоначално транспонира Директива 2004/80/ЕС, много от мерките за закрила, предписани от Директива 2012/29/ЕС вече присъстват в българското законодателство и са на разположение на пострадалите лица от престъпления⁴⁹.

Член 8 Директива 2012/29/ЕС	Член 6, Член 9, Член 11 ЗПФКПП
<p>1. Държавите членки гарантират, че жертвите, в съответствие с нуждите си, имат безплатен достъп в условията на поверителност до служби за подкрепа на жертвите, действащи в интерес на жертвите, преди и по време на наказателното производство, както и в рамките на подходящ срок след приключване на наказателното производство. Членовете на семейството имат достъп до служби за подкрепа на жертвите в зависимост от нуждите си и степента на вредите, претърпени в резултат от извършеното срещу жертвата престъпление.</p> <p>2. Държавите членки улесняват насочването на жертвите от компетентния орган, получил</p>	<p>Чл. 6. (1) (Изм. - ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 06.10.2016 г.) Органите на Министерството на вътрешните работи, следователите и организациите за подкрепа на пострадали незабавно уведомяват пострадалите или лицата по чл. 3, ал. 2 за:</p> <p>1. (изм. - ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 06.10.2016 г.) възможностите им за достъп до медицинска помощ, за организациите, към които могат да се обърнат за безплатна психологическа помощ и подкрепа, както и за всякакъв вид специализирана помощ, които могат да получат;</p> <p>2. правото им на правна помощ, органите, към които могат да се обърнат за упражняването му,</p>

⁴⁹ Повече по темата може да се открие в раздел 2 на текущия доклад.



<p>жалбата, и от други съответни звена към служби за подкрепа на жертвите.</p> <p>3. Държавите членки предприемат мерки за създаване на служби за подкрепа, осигуряващи безплатно специализирани услуги в условията на поверителност, в допълнение или като неразделна част от службите, осигуряващи общи услуги за подкрепа на жертвите, или осигуряват условия за организациите за подкрепа на жертвите да ползват съществуващите професионални структури, които предоставят такава специализирана подкрепа. Жертвите имат достъп до тези служби в зависимост от специфичните си нужди, а членовете на семейството имат достъп до същите в зависимост от специфичните си нужди и от степента на вредите, претърпени в резултат от извършеното срещу жертвата престъпление.</p> <p>4. Службите за подкрепа на жертвите и всички други специализирани служби за подкрепа могат да се създават като публични или неправителствени организации и могат да бъдат организирани както на професионална, така и на доброволна основа.</p> <p>5. Държавите членки гарантират, че достъпът до служби за подкрепа на жертвите не зависи от това, дали жертвата е подала официална жалба</p>	<p>условията и реда за предоставяне на безплатна правна помощ;</p> <p>3. органите, пред които може да бъде подаден сигнал за извършеното престъпление, процедурите след подаване на сигнала и възможностите за действие на пострадалите при условията и реда на тези процедури;</p> <p>4. (нова - ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 06.10.2016 г.) органите, пред които може да бъде подаден сигнал при нарушаване на правата им от компетентния орган, действащ в рамките на наказателното производство;</p> <p>5. (предишна т. 4 - ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 06.10.2016 г.) правата им в наказателния процес и възможностите за участието им в него;</p> <p>6. (предишна т. 5 - ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 06.10.2016 г.) органите, към които могат да се обърнат, за да получат защита за себе си и своите близки, условията и реда за получаване на такава защита;</p> <p>7. (предишна т. 6 - ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 06.10.2016 г.) органите, към които могат да се обърнат, за да получат финансова компенсация от държавата, условията и реда за получаването;</p> <p>8. (предишна т. 7 - ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 06.10.2016 г.) възможностите за защита на правата и интересите им, ако са чужди</p>
--	--



<p>пред компетентен орган във връзка с извършено престъпление.</p>	<p>граждани, пострадали от престъпления на територията на Република България;</p> <p>9. (предишна т. 8 - ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 06.10.2016 г.) възможностите за защита на правата и интересите им, ако са пострадали от престъпления на територията на друга държава, и към кои органи могат да се обърнат в тези случаи.</p> <p>(2) (Изм. - ДВ, бр. 51 от 2016 г., в сила от 06.10.2016 г.) Наблюдаващият прокурор в хода на досъдебното производство следи за изпълнението на задълженията на разследващите органи за предоставяне на информацията по ал. 1.</p>
--	--

Таблица 4 Сравнение между чл. 8 от Директива 2012/29/ЕС и мерките за транспониране в българското законодателство

По-задълбочен анализ показва, че по отношение на чл. 8 от Директива 2012/29/ЕС, българският законодател е транспонирал по-голямата част от предписаните мерки. На първо място откриваме правото на пострадалото от престъпление лице да получи изчерпателна информация относно естеството и реда за упражняването на права си, на което кореспондира задължението на компетентните органи да осигурят такава пълна осведоменост. Тъй като материалният обхват на легалната дефиниция „пострадал“⁵⁰ е доста широк, близките на пострадалия също могат да се възползват от мерките по реда на ЗПФКПП. С оглед гореизложеното, транспонирането на чл. 8 от Директива 2012/29/ЕС следва да се оцени като пълно и успешно. От гледна точка на критериите за правна оценка, мерките по транспониране отговарят на критерия за изчерпателност, тъй като всички предписания на чл. 8 от Директивата са отразени в националното законодателство.

⁵⁰ Вж. раздел 2 на доклада.



Освен това, критерият за съответствие също е напълно изпълнен, тъй като приетите от Народното събрание разпоредби отговарят на всички изисквания, формуирани от Европейския законодател. Специфичните цели на чл. 8 от Директива 2012/29/ЕС могат да се считат за постигнати, което прави приетите национални норми точни и уместни. Тъй като изброяването в чл. 6, ал. 1 на ЗПФКПП, е изчерпателно, а изказът е достъпен и лесен за разбиране, мерките по транспониране следва да се оценят като разбираеми, недвусмислени и ясни.

Следва да се обърне внимание и на подхода, приет от законодателя във връзка с транспонирането на чл. 9 от Директивата.

Член 9 Директива 2012/29/ЕС	Член 9 & Член 11 ЗПФКПП
<p>1. Посочените в член 8, параграф 1 служби за подкрепа на жертвите осигуряват като минимум:</p> <p>(а) информация, съвети и подкрепа от значение за правата на жертвите, включително за получаване на достъп до националните системи за обезщетение за претърпени вреди от престъпление, и относно тяхната роля в наказателното производство, включително по отношение на подготовката за явяване в съдебното производство;</p> <p>(б) информация за всички подходящи съществуващи специализирани служби за подкрепа на жертвите или пряко насочване на случая към тях;</p> <p>(в) емоционална и, когато такава е налична, психологическа подкрепа;</p> <p>(г) съвети, свързани с финансови и практически въпроси, произтичащи от престъплението;</p>	<p>Чл. 9. (1) Безплатната психологическа консултация и помощ се предоставят от специалисти - психолози от организациите за подкрепа на пострадали съобразно нуждите на пострадалия и психологическото му състояние.</p> <p>(2) Дейността по ал. 1 се финансира от Министерството на правосъдието, като процедурата по избор на организации за подкрепа на пострадали, условията и редът за финансирането, отчитането и контролът върху дейността им се определят с правилника за прилагане на закона при спазване на правилата за държавните помощи.</p> <p>Чл. 11. (1) Организациите за подкрепа на пострадали и всички други юридически лица, които при изпълнение на своята дейност контактуват с пострадали от престъпления, са длъжни да им оказват практическа помощ.</p>



<p>(д) съвети относно риска и предотвратяването на риска от вторично и повторно виктимизиране, сплашване и отмъщение, освен ако тези съвети не се предоставят от други публични или частни служби.</p> <p>2. Държавите членки насърчават службите за подкрепа на жертвите да обръщат особено внимание на специфичните нужди на жертвите, които са претърпели значителни вреди поради тежестта на престъплението.</p> <p>3. Посочените в член 8, параграф 3 специализирани служби за подкрепа разработват и предлагат като минимум следните услуги, освен ако същите не се предоставят от други публични или частни служби:</p> <p>(а) подслон или друго подходящо временно настаняване на жертвата, която се нуждае от сигурно място поради непосредствен риск от вторично и повторно виктимизиране, сплашване и отмъщение;</p> <p>(б) целева и интегрирана подкрепа за жертвите със специфични нужди, като жертвите на сексуално насилие, жертвите на насилие, основано на пола, и жертвите на насилие при близки взаимоотношения, включително подкрепа при претърпяна травма, както и консултации.</p>	<p>(2) Практическата помощ се изразява в разполагането на видно място на съответни информационни табла и други материали за правата на пострадалите от престъпления по този закон, в създаването на спокойна и благоприятна среда при осъществяването на контакта с тях, в предоставянето на информация относно риска от вторично и повторно виктимизиране, от сплашване или отмъщение, както и в предоставяне на съвети относно предотвратяването им.</p> <p>(3) Организациите за подкрепа на пострадали осигуряват подслон или друго подходящо временно настаняване на пострадалите от престъпления, за които е налице непосредствен риск от вторично и повторно виктимизиране, сплашване и отмъщение.</p>
--	--



Таблица 5 Съпоставяне между чл. 9 от Директива 2012/29/ЕС и мерките за транспониране в българското законодателство

Прегледът на процеса по транспониране на чл. 9 на Директивата в системата на българското наказателно право, показва че законодателят е следвал подхода по транспонирането на чл. 8. Процесът по транспониране обхваща почти всички правни изисквания, въведени от чл. 9, в текста на чл. 9 и чл. 11 от ЗПФКПП. Нормите определят обхвата на психологическата подкрепа, както и кои са отговорните лица за нейното безплатно оказване на жертвата безплатно. Въпреки това трябва да бъде отбелязано, че въпросните разпоредби на ЗПФКПП транспонират изискванията на чл. 9 на Директивата непълно. Например, липсва установяване на подходящи мерки за подкрепа, необходима на жертви със специални нужди. Отново прави впечатление, че няма регламентиране на процедура за индивидуална оценка на нуждите, която да бъде следвана, за да се определи обхвата на мерките за подкрепа за всеки отделен случай. Въпреки че мерките за транспониране са изчерпателни и съответстващи до някаква степен до целта на Директивата, необходимо е допълнително подобряване, за да се интегрират всички правни изисквания, предписани от Европейския законодател. От гледна точка на постигането на целите, заложи в Директива 2012/29/ЕС, тъй като транспонирането е частично, приетите разпоредби могат да се определят като уместни само донякъде. От гледна точка на изказ и използван език, релевантните норми са ясни и лесни за разбиране, покриващи изискванията за недвусмисленост.

3.5. Други релевантни промени в сферата на правата на пострадалите у нас

Както вече бе представено в раздел 2 от текущите доклад, преди приемането и транспонирането на Директива 2012/29/ЕС, у нас пострадалият разполага с определен обем от права в рамките на наказателното право. Следва да се има предвид още, че допълнителни мерки за закрила са предвидени спрямо жертвите на някои видове престъпления⁵¹, както и в системата на гражданското право⁵². Въпреки това, следва да се отбележи че голяма част от позитивните промени в областта на правата на пострадалите са в следствие на импулса, подаден от Европейския законодател. С цел да се създаде пълна представа относно статуквото на правата на пострадалите, както и с оглед

⁵¹ Пр. трафик на хора.

⁵² Пр. ЗЗДет.



концепцията на настоящия доклад, в тази част от него ще се направи преглед на други релевантни подобрения в България. Напредъкът на законодателя ще бъде изследван в светлина на E-PROTECT, като разпоредбите ще бъдат тълкувани през призмата на правата на малолетни и непълнолетни, пострадали от престъпления.

На първо място в тази връзка следва да се отбележат новите моменти в правото на защита на свидетеля. Тази положителна промяна се дължи на приемането на Директива 2011/99/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно европейската заповед за защита. Така, според чл. 67, ал. 1 НПК пострадалия има право да поиска от компетентния съд да забрани на извършителя да доближава пострадалия на определено разстояние, да се свърза с пострадалия (включително и по електронен път), както и да забрани на извършителя да посещава определени места и райони, където жертвата живее или пък често посещава. Тъй като адресат на тази норма са всички пострадали, малолетно или непълнолетно пострадало лице също може да се възползва от тези мерки за закрила. В тази връзка следва да се отбележи, че прилагането на тези мерки може да се поиска от прокурора. По българското право прокурора е натоварен с опазването на обществения ред, и тъй като децата са уязвима социална група, би могло да се мисли в посока че в случай на дете, пострадало от престъпление, именно прокурорът ще изиска налагането на подобна мярка за закрила.

Друго значително подобрение в посока права на пострадало лице откриваме в хипотезите на чл. 48 и чл. 49 от НПК. Според двете разпоредби в случай на извършено престъпление, преследвано по тъжба на пострадалия (пр. лека телесна повреда), когато жертвата е в безпомощно състояние или е в зависимост от извършителя и не може ефективно да защити правата и интересите си, прокурорът има правото да се включи във всеки един момент и да поддържа обвинението. Активната роля на прокурора в тази хипотеза не преклудира правата на пострадалия и той/ тя може да се конституира като частен обвинител и/ или граждански ищец⁵³.

Подобрения в положението на пострадалите от престъпления могат да се намерят и в ЗПФКПП. В тази връзка следва да бъде отбелязано, че от 6-ти октомври 2016 г., лице пострадало от престъпление има правото да получи финансова компенсация от държавата в повече хипотези, а именно⁵⁴:

⁵³ Чл. 48, ал. 1 и 2 НПК; Чл. 49, ал. 3 НПК.

⁵⁴ Чл. 12 ЗПФКПП.



- На основание на осъдителната присъда, включително в случаите, когато делото е било разгледано в отсъствие на подсъдимия;
- На основание на споразумение за решаване на делото в досъдебното производство;
- На основание на споразумение на прокурорския или съдебния акт, с който наказателното производство е било прекратено, с изключение на случаите, когато прекратяването е на основание чл. 24, ал. 1, т. 1, 7, 8а и 9 от Наказателно-процесуалния кодекс;
- На основание на споразумение на прокурорския или съдебния акт, с който наказателното производство е било спряно поради неразкриване на извършителя на престъплението.

В същото време, с приемането на тези промени в ЗПФКПП, се увеличава и максималният размер на финансовата компенсация - от 5,000 лв. до 10,000 лв.

Носители на изброените по-горе права са всички пострадали от престъпление – група, в която попадат и пострадалите деца. В същото време, пестеливостта на законодателя спрямо въвеждането на специални права, чийто субекти са именно деца, в рамките на българската наказателно-правна система, е причина за тревога – според многобройни нормативни актове (както международни⁵⁵, така и национални⁵⁶) децата са уязвима обществена група и като такава следва да получат по-високо ниво на закрила. Въпреки това, действащата правна уредба взема предвид тези обстоятелства частично, и предвижда ограничен кръг от мерки за закрила, които са насочени изрично от дежа. И въпреки че в текущия доклад са отбелязани многобройни подобрения в тази област, все още има нужда от полагането на допълнителни усилия за постигане на целите на Директива 2012/29/ЕС и практическото осигуряване на предписаните в нея мерки за закрила.

Както бе вече споменато в Раздел 2, в определени хипотези пострадалите от престъпление и техните близки⁵⁷ могат да се възползват от допълнителните мерки за закрила, предвидени в ЗЛЗВНП. От 2014 г. насам законодателят разширява материалния обхват на закона, като днес пострадали от всички видове тежки умишлени престъпления⁵⁸ и техни близки могат да се ползват от специални мерки за закрила – физическа охрана, охрана на имущество, временно настаняване на безопасно място, промяна на мястото на живеене, мястото на работа или учебното заведение, или настаняване

⁵⁵ Преди всичко КООНПД.

⁵⁶ Преди всичко ЗЗДет.

⁵⁷ Възходящи, низходящи, братя, сестри, съпруг или лица, с които се намират в особено близки отношения.

⁵⁸ Според Наказателния кодекс, тежко е това престъпление, за което е предвидено наказание лишаване от свобода повече от пет години, доживотен затвор или доживотен затвор без замяна.



в друго място за изтърпяване на наказанието, и най-радикалната мярка за закрила - пълна промяна на самоличността. С оглед фокуса на проекта E-PROTECT е важно да се отбележи че тези мерки могат да бъдат приложение спрямо деца не само в случаи, когато те са пряко пострадали от престъпление, но и в случаите когато непосредствена жертва е родител, стига да са изпълнение условията, посочени по-горе.

4. Заключение

Обхватът на текущия доклад е сравнително широк, тъй като целта на документа е да изгради пълна представа относно положението на пострадали от престъпления у нас през фокуса на проекта E-PROTECT. Поради тази причина бе направен и преглед на релевантни разпоредби в рамките на системата на гражданското право, които са приложими в контекста на мерки за закрила, насочени към деца пострадали от престъпления. След като бе положена основата, докладът продължи с правна оценка на мерките за транспониране на Директива 29/2012/ЕС, предприети от българския законодател. Правната оценка бе извършена на база на методология, адаптирана към мисията на проекта от екипа на VICESSE.

Като резултат от извършения анализ бе установено, че процесът по транспониране на Директива 29/2012/ЕС, протекъл в България, не обхваща всички предписания, установени от Европейския законодател. Въпреки че с оглед правата на децата като пострадали от престъпления, не всички мерки за закрила са въведени в българското право, транспонирането на Директива 29/2012/ЕС у нас в действителност води до установяването на по-високо ниво на закрила. В тази връзка следва да бъдат отбелязани последователните усилия на неправителствените организации, работещи в сферата на подкрепа на деца жертви⁵⁹. Именно тези неправителствените организации са и двигателят на голяма част от положителните промени в сферата на щадящо детско правосъдие⁶⁰. Голяма част от тези организации осигуряват и социални услуги за подкрепа за пострадали от престъпления и поради това тяхното задълбочено познаване на предписанията на Директива 29/2019/ЕС е от изключителна важност. Независимо че някои от тези предписания не присъстват от действащото у нас право (най-вече изискванията за извършването на индивидуална оценка на нуждите), организациите за подкрепа

⁵⁹ За повече информация виж Доклад 3.8, създаден в рамките на проекта E-PROTECT.

⁶⁰ През м. януари 2018 г., НМД стартира национална кампания „За по-човечно детско правосъдие“.



на пострадали лица в действителност предоставят социални услуги в съответствие с целта на Директивата. По този начин, макар и индиректно, пострадалите от престъпление деца могат да се възползват от мерките за закрила, очертани от Директива 29/2012/ЕС.

Все пак, следва да бъде отбелязано, че някои от ключовите резултати от анализа доведоха до формулирането на препоръки, които ще бъдат обект на дискусии в планираните събития в рамките на проекта, най-важните от които са следните *de lege ferenda* предложения:

- Процедура по индивидуална оценка на нуждите да се включи като задължителна стъпка при разследването на всяка престъпление, при което има пострадало лице.
- Да се регламентират разпитът на пострадало лице от гледна точка на професионална квалификация, опит и пол на разпитващия.
- Да се въведат мерки за избягване на ненужен контакт между пострадалия и обвиняемия/подсъдимия, както и за избягване на ненужни разпити във всяка фаза от наказателния процес.
- Да се задължат компетентните органи да предприемат мерки за избягване на конфликт с обвиняемия, както и мерки за провеждане на разпит на малолетни и непълнолетни в щадяща среда, възползвайки се от технологични средства, ограничаващи ненужни разпити, които могат да доведат до повторна виктимизация и травмиращи преживявания за пострадалото лице.
- Да се уеднакви подхода спрямо пострадалите лица с особени нужди, така че правните норми да са ясни и лесни за разбиране.



Библиография

Нормативни актове

Граждански процесуален кодекс

Директива 2004/80/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно обезщетението на жертвите на престъпления

Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 25 октомври 2012 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

Закон за борба с трафика на хора

Закон за закрила на детето

Закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство

Закон за изменение и допълнение на закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления, ДВ бр. 51 от 05.07.2016 г.

Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, ДВ. бр. 63 от 04.08.2017 г.

Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления

Закона за правната помощ

Конвенцията на ООН за правата на детето

Наказателен кодекс

Наказателно-процесуален кодекс

Наредба № I-51 от 12 март 2001 г. за условията и реда за предоставяне на полицейска закрила на детето

Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета относно правата на пострадалите от престъпления в наказателното производство

Рамково решение на Съвета от 19 юли 2002 година относно борбата с трафика на хора



Съдебна практика

Решение № 62 от 14.03.2013 г. по в. гр. д. № 91-2013 г. на Окръжен съд – Ямбол.

Решение № 1584 от 23.10.2014 г. по гр. д. № 4175/2014 г. на Районен съд – Плевен;

Решение № 44 от 30.03.2016 г. по гр. д. № 92/2016 г. на Районен съд – Панагюрище;

Статии и доклади

Country Narratives, публикуван от Държавния департамент на САЩ, достъпен на <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2017/271154.htm>

Nobody's Children Foundation, Институт по социални дейности и практики, Когато детето е свидетел, достъпен на <http://gors.court-bg.org/img/File/Files/deteto-svidetel.pdf>

Доклад 3.8 „Национален доклад за методологиите за индивидуална оценка на потребностите на деца жертви на престъпления в България“

Иванова, М., Предпоставки за конституирането на пострадал в досъдебното производство, Бургаски свободен университет, том XXVII, 2012 г., стр. 328-338.

Оценка на въвеждането на Директива 2012/29/ЕС, Декември 2017 г.; <http://www.statewatch.org/news/2017/dec/ep-study-victims-directive.pdf>

Чанкова, Д., Нововъведения в политиките, свързани с пострадалите от престъпления в България, 13-ти международен симпозиум по виктимология, Унивеститет Токива, Събрани резюмета, 2009.

Други източници

Национална информационна система Инфостат, достъпна на: https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/module.jsf?x_2=3&lang=bg

Национална концепция за реформа на наказателно-правосъдната система

Национална мрежа за децата, Молба № 092/31.07.2017 към Президента на Република България за връщане за повторно обсъждане в НС на ЗИД на НПК, № 753-03-14, във връзка с въвеждане на Директива 2012/29/ЕС в българското законодателство



Национална стратегия за подпомагане и компенсация на пострадалите от престъпления

Националният механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик на хора, достъпен на

[http://antitrafffic.government.bg/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD-](http://antitrafffic.government.bg/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD-%D0%BC%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D1%8A%D0%BC-%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0/)

[D0%BC%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D1%8A%D0%BC-](http://antitrafffic.government.bg/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B7%D1%8A%D0%BC-%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0/)

[D0%B7%D0%B0-](http://antitrafffic.government.bg/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B7%D1%8A%D0%BC-%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0/)

[D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-](http://antitrafffic.government.bg/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B7%D1%8A%D0%BC-%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0/)

[D0%BD%D0%B0/](http://antitrafffic.government.bg/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B7%D1%8A%D0%BC-%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0/)

Проект на Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица

Производство на ЕС за установяване на неизпълнение на задължения 20160023, достъпно на:

[http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&decision_date_from=26%2F01%2F2016&decision_date_to=28%2F01%2F2016&DG=JUST&title=&submit=Search)

[proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&decision_date_from=26%2F](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&decision_date_from=26%2F01%2F2016&decision_date_to=28%2F01%2F2016&DG=JUST&title=&submit=Search)

[01%2F2016&decision_date_to=28%2F01%2F2016&DG=JUST&title=&submit=Search](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&r_dossier=&decision_date_from=26%2F01%2F2016&decision_date_to=28%2F01%2F2016&DG=JUST&title=&submit=Search)

Стратегия за реформа на българската съдебна система



Речник

Списък със специфична терминология, използвана в доклада

Термин	Кратко пояснение
Пострадал	Лицето, претърпяло имуществени или неимуществени вреди в следствие от престъплението. В случай на смърт на лицето, неговите наследници се считат за пострадали.
Досъдебна фаза на наказателното производство	Периодът на наказателния процес, който обхваща всички дейности по разследването до внасяне на обвинителния акт в Съда от прокурора.
Съдебна фаза на наказателното производство	Периодът на наказателния процес, който обхваща разглеждането на делото от съда на трите възможни инстанции.
Частен обвинител	Пострадал от престъпление, претърпял имуществени или неимуществени вреди от престъпление, което се преследва по общия ред, конституиран в като участник в съдебната фаза на процеса. След смъртта на частния обвините, неговите наследници имат правото да продължат участието си в процеса в тази процесуална роля.
Частен тѣжител	Пострадал от престъпление, което се преследва по тѣжба на пострадалия, който повдига и поддържа обвинение пред съда. като частен тѣжител. След смъртта на частния обвините, неговите наследници имат правото да продължат участието си в процеса в тази процесуална роля.
Граждански ищец	Пострадало лице или неговите наследници, както и юридическите лица, претърпели вреди от престъплението, които предявят в



	наказателното съдебно производство граждански иск за обезщетение на вредите.
Настойник	Настойникът е законният представител на малолетно лице. Той/ тя извършва правни действия от името на детето.
Попечител	Попечителят е законният представител на непълнолетно лице. Той/ тя потвърждава правните действия от името на детето.

