



До: г-жа Екатерина Захариева, зам. министър-председател  
Копие до: г-жа Мариана Николова, зам. министър-председател  
г-н Томислав Дончев, зам. министър председател  
г-жа Деница Сачева, Министър на труда и социалната политика  
Г-жа Десислава Ахладова, Министър на правосъдието  
Министерски съвет

Уважаеми госпожи и господа,

Във връзка с проекта за **Национална стратегия за насърчаване на равнопоставеността на жените и мъжете 2021-2030 г. и индикаторите, приложени към нея**, от фондация Български фонд за жените (БФЖ) представяме настоящото становище. Изложението като цяло следва систематиката на предложения програмнен документ.

### **По някои общи положения на стратегията**

От самото начало отбелязваме, че предвид динамичния национален, европейски и глобален контекст, както и в съответствие с Европейската стратегия за равнопоставеност на половете<sup>1</sup>, БФЖ предлага **настоящата Стратегия да обхваща периода 2021-2025/26 г.** Необосновано и нецелесъобразно е отстъплението от подхода към времевата рамка, възприет както на ниво Европейски съюз, така и у нас в рамките на предишните програмни периоди<sup>2</sup>.

Прави впечатление, че във формулировката на крайната стратегическа цел за „*постигане на фактическа равнопоставеност на жените и мъжете в България*“ в „*общество, в което жените и мъжете, момичетата и момчетата... имат равни възможности да развиват талантите си, да реализират своя потенциал*“, липсва възприетия в Европейската стратегия израз „**в цялото им многообразие**“ по отношение на адресатите ѝ. „Изразът „*в цялото им многообразие*“ се използва в тази стратегия, за да се отбележи, че когато се говори за жени или мъже, това са разнородни категории, включително по отношение на техния пол, полова идентичност, изразяване на полова принадлежност или полови характеристики. Той потвърждава ангажимента никой да не бъде забравен и да се постигне равенство между половете в Европа за всички, независимо от техния пол, расов или етнически произход, религия и убеждения, увреждане, възраст

<sup>1</sup> Съюз на равенство: Стратегия за равенство между половете (2020-2025 г.) – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0152&from=BG>

<sup>2</sup> [https://www.mod.bg/bg/doc/ravnopostavenost/20100628\\_Strategy\\_Ravnopostavenost\\_2009\\_2015.pdf](https://www.mod.bg/bg/doc/ravnopostavenost/20100628_Strategy_Ravnopostavenost_2009_2015.pdf);  
<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1218>



или *сексуална ориентация*<sup>3</sup>. Смятаме, че това е важно достижение на Европейската стратегия, от което не бива да се отказваме.

В тази връзка следва да се отбележи, че **липсата на легална дефиниция на термина „пол“** – понятие от ключово значение за предлаганата стратегия – води до несигурност и риск от непоследователност при провеждането на политиката за насърчаване на равнопоставеността между жените и мъжете. Липсата на ясен критерий кое лице се счита за „жена“ и кое за „мъж“, наред с останалото, поставя въпроса попадат ли интерсекс гражданите в кръга на лицата, към които са насочени политиките за насърчаване на равнопоставеността. Същият въпрос стои и по отношение на всяко лице, чийто пол (мъж/жена), определен при раждането, не съответства на биологичния му пол или на половата му идентичност. Бележка под линия 29 от предлаганата стратегия, макар да посочва разбирането, върху което е изградено понятието „пол“ съгласно Конституцията, по същество не дава определение на понятията „пол“, „мъж“ и „жена“. Препоръчваме да се приеме тълкуването за пол, възприето в Европейската стратегия: „*Пол*“ означава социално изградени роли, поведения, дейности и характеристики, които определено общество смята за подходящи за жените и за мъжете“<sup>4</sup>.

В предлаганата стратегия липсва **интерсекционната перспектива**, възприета в Европейската стратегия: „[и]нтерсекционалността между пола и други основания за дискриминация ще бъде взета предвид във всички политики на ЕС. Жените са разнородна група и могат да са изправени пред интерсекционална дискриминация въз основа на няколко лични характеристики. Например жена мигрант с увреждане може да се сблъска с дискриминация на три или повече основания. Ето защо правото и политиките на ЕС и тяхното прилагане следва да отговарят на специфичните нужди и обстоятелства на жените и момичетата в различни групи. Предстоящият план за действие относно интеграцията и приобщаването наред със стратегическите рамки на ЕС за хората с увреждания, ЛГБТИ+, приобщаването на ромите и правата на децата ще бъдат свързани с настоящата стратегия, както и помежду си. Освен това интерсекционалната перспектива винаги ще бъде ориентир на политиките за равенство между половете“<sup>5</sup>.

### **По състоянието и предизвикателствата по отношение на равнопоставеността на жените и мъжете в България**

По отношение на **предизвикателствата пред равнопоставеността на жените и мъжете в България**, смятаме, че доколкото редът на отделните предизвикателства отразява техния приоритет, на първо място следва да бъде поставена **борбата с насилието, основано на пола, и защитата и подкрепата на пострадалите**. Насилието безспорно е най-разпространената и тежка форма на нарушаване на равнопоставеността между половете. Поради широкото му разпространение и тежки последствия, премахването на насилието, основано на пола, изисква България да направи всичко възможно, за да предотвратява и да се бори с това насилие, да подкрепя и защитава пострадалите от такива посегателства и да

<sup>3</sup> Вж. бележка под линия 9 от Европейската стратегия за равенство между половете 2020-2025 г. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0152&from=BG>

<sup>4</sup> Вж. бележка под линия 6 от Европейската стратегия за равенство между половете 2020-2025 г.

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0152&from=BG> точка 4



търси отговорност от извършителите. За да бъдат ефективни политиките за борба с насилието, основано на пола, България следва систематично да **събира пълни, актуализирани и съпоставими данни**. За да се получи пълна картина на насилието, основано на пола, данните следва да бъдат разбити по имащи отношение интерсекционални аспекти и показатели. Нужна е по-подробна информация относно проведените инициативи за повишаване на капацитета на специалистите от различни сфери, които имат отношение към работата по случаи на насилие. Обстоятелството, че в проекта за стратегия се цитират данни (стр. 12) от проведеното през 2019 г. национално представително изследване „Насилието в България“ без да се уточняват какъв е процентът на жени и мъже, споделили за насилие, създава впечатление за повърхностен подход и пренебрегване на проблема с насилието, основано на пола. **Липсва и дефиниция за насилие, основано на пола.**

Би следвало да се отдели специално внимание на жените от ромски произход и необходимостта от мерки, които да борят **множествената и интерсекционната дискриминация**, на която са подложени. Макар всички жени да са засегнати от неравнопоставеност в редица области, жените ромки са изправени пред допълнителни предизвикателства, тъй като крайната бедност, социалното изключване и дискриминацията допълнително задълбочават неравностойното им положение. В основните области на живота като образование, заетост и здравеопазване, жените ромки се справят по-зле от мъжете роми и от жените в общото население. Освен това жените от ромски произход, особено онези, които сключват брак и създават семейство в много ранна възраст, докато живеят в тежки битови условия, са в още по-неравностойно положение и са изложени на особен риск от изключване и маргинализация<sup>6</sup>.

Що се отнася до **промяната на съществуващите в обществото стереотипи по пол**, наред с предвидения мониторинг върху медийното съдържание, предлагаме подобен мониторинг да се провежда и спрямо културния сектор, който наред с медиите, играе значителна роля за формирането на убеждения, ценности и възприятие на действителността. Те са ключови канали за промяна на начина на мислене и оспорване на стереотипите. Необходимо е провеждането и на национални комуникационни кампании за борба със стереотипите по отношение на пола. Тези кампании, следва да обхванат всички сфери на живота с използването на интерсекционален подход и да се съсредоточат върху ангажираността на младите хора.

### **По визията и водещите принципи**

Що се отнася до така формулираната в предлаганата стратегия визия, БФЖ предлага следните промени (отбелязани в курсив): „**В 2025 г.** България да е държава, в която жените и мъжете, **в цялото свое многообразие**, упражняват своите права, свободно се развиват и реализират във всички сфери на обществения, икономическия и политическия живот, **без насилие**, дискриминация и стереотипи по пол, **като споделят в еднаква степен отговорността за полагане на грижи и финансовата отговорност.**“ Ръстът на доходите и премахването на разликите в заплащането и доходите по пол са добропожелателни, но механично формулирани цели. Същностният въпрос се отнася до **получаването на равно заплащане за равен труд и на справедливи пенсии**. На последно място, освен конкретните дейности и мерки, свързани с насърчаването на равнопоставеността на жените

<sup>6</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-eu-minorities-survey-roma-women\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-minorities-survey-roma-women_en.pdf)



и мъжете в България, отговорните за изпълнението на стратегията институции и организации следва да залагат и бюджет за тяхното изпълнение.

**По стратегическата цел, приоритетните области и ключовите действия за постигането им**

Заложената в стратегията единна, последователна и устойчива държавна политика за постигане на фактическа равнопоставеност на жените и мъжете следва да **интегрира принципа на равенство между половете в публичната администрация, бюджетирането и финансовото управление**. Равнопоставеността следва да обхваща възможностите за реализация в сферите на **обществения, но и на частния живот**, по-специално с оглед на обстоятелството, че обичайно **жените извършват голяма част от домашния труд, който е неплатен**, наред с други съображения.

По отношение на заложените приоритетни области от самото начало следва да се отбележи, че **липсват приоритети, свързани с жените и здравеопазването, жените и климатичните промени, жените, мира и сигурността, както и фокуса върху момичетата**. Затова предлагаме залагането на още две приоритетни области – **„Осигуряване на универсален достъп до сексуално и репродуктивно здраве и репродуктивни права, както е договорено в съответствие с Международната конференция на ООН по населението и развитието и Пекинската платформа за действие<sup>7</sup>“** и **„Приемане и укрепване на последователни политики и приложимо законодателство за насърчаване на равенството между половете и овластяването на всички жени и момичета на всички нива“**.

**По приоритетна област 1: Равнопоставеност на жените и мъжете на пазара на труда и равна степен на икономическа независимост**

Предвид отчетеното обстоятелство, че жените разполагат с по-малко свободно време спрямо мъжете и поемат по-голяма част от неплатения домашен труд, следва да се наблегне на **ролята на държавата и общините при осигуряването на достъпни социални услуги** в помощ на грижата за децата в предучилищна възраст, включително адресиране на проблемите с **недостатъчния брой места в яслите и детските градини**. Необходимо е да се вземат предвид също нуждите на децата със специални потребности или различни форми на увреждания, за които е необходима специализирана грижа и липсват достатъчно социални услуги, особено в малките населени места, което прави родителите - най-вече майките, зависими и често икономически неактивни. Важно е също осигуряването на достатъчно на брой и достъпни услуги за възрастни хора с увреждания, тежки заболявания, включително и психически, както и услуги за дългосрочна грижа за възрастни хора.

Следва да се посочат и съответните официални? източници, съдържащи информацията относно **въздействието на пандемията от Ковид-19 върху жените и мъжете** и възможностите за тяхното участие на пазара на труда.

БФЖ предлага следните изменения и допълнения към заложените по тази приоритетна област ключови действия за постигане на напредък. На първо място следва да се включи **подкрепата на предприемачеството сред жените, включително насърчаване**

<sup>7</sup> [http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/i\\_mh0415022bgn.pdf](http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/i_mh0415022bgn.pdf)





на присъствието на жени на отговорни длъжности във фондовете за дялово участие и рисков капитал. Второ, постигането на равновесие между професионалния и личния живот следва да включва и **насърчаването на участието на жените и момичетата в спортни дейности и тяхната физическа активност**. Трето, както вече беше отбелязано, необходимо е **разкриване на повече общодостъпни социални услуги за грижа за деца и зависими членове на семейството** с цел достъп до пазара на труда на жените, които при липсата им полагат безплатно този грижовен труд и са възпрепятствани да се развиват пълноценно. Наложително е и извършването на **преглед и актуализиране на социалните и икономическите политики**, данъчното облагане и системите за социална закрила, с уверението, че не затвърждават структурното неравенство между половете.

По приоритетна област 2: Намаляване на разликите по пол в заплащането и доходите

На първо място трябва да се подчертае, че **липсата на информация и прозрачност относно индивидуализираната система за заплащане**, прилагана от работодателите, следва да се адресира с конкретна мярка. За тази цел предлагаме две ключови действия – **въвеждане на задължителни мерки за прозрачност по отношение на заплащането по пол и повишаване на осведомеността на работодателите за разликата в заплащането по пол и окуражаване на преодоляването ѝ**.

Други действия, които предлагаме по тази приоритетна област, са **повишаването на осведомеността на работодателите** за разликата в заплащането по пол и окуражаване на преодоляването ѝ, както и **насърчаването на равното споделяне на отговорностите** за полагане на грижи. И тук **осигуряването на качествени и финансово достъпни официални услуги** за полагане на грижи за деца и други зависими лица и домакински услуги е от ключово значение.

По приоритетна област 3: Насърчаване на равнопоставеността на жените и мъжете в процесите на вземане на решение

От самото начало отбелязваме нуждата да се **посочат конкретните системни и целеви мерки** за подобряване на баланса между жените и мъжете, като тези мерки следва да обхващат **всички равнища на управление**. Второ, повишаването на осведомеността по този въпрос следва да включва и **събирането и популяризирането на данни и анализи на тенденциите относно представителството на жените и мъжете на отговорни постове**.

Следва да се предвиди **разработване и прилагане на стратегии за увеличаване на броя на жените на отговорни длъжности в политиката** и при изготвянето на политики, както и за **насърчаване на участието на жените като гласоподаватели и кандидати в изборите**, включително насърчаване на политическите партии, които получават държавна субсидия, да бъдат прозрачни по отношение на баланса между жените и мъжете в партиите и в изборните листи, както и да прилагат конкретни стратегии за гарантиране на равното участие на жените и мъжете (например, формиране на кандидатските листи с редуване на кандидати жени и кандидати мъже и т.н.).

На последно място предлагаме **приемане на предложението от 2012 г. за Директива за подобряване на баланса между половете в управителните съвети на дружествата**, която определя като цел минимум 40% от членовете без изпълнителни функции в управителните съвети на дружествата да бъдат от по-слабо представения пол.



По приоритетна област 4: Борба с насилието, основано на пола, и защита и подкрепа на жертвите

На първо място следва да се направи уточнението, че целта е борбата с насилието, **основано на пола**. Това е още едно ключово за стратегията понятие, за което **липсва легална дефиниция**. Предлагаме да се възприеме определението, дадено от Съвета на ЕС: „насилие над жените, основано на пола“ означава насилие, което е насочено срещу жена, защото тя е жена, или което засяга предимно жените“<sup>8</sup>.

Наред с предложените мерки срещу домашното насилие и насилието, основано на пола, **са необходими и мерки за справяне с насилието и тормоза на работното място** (конкретни мерки и политики могат да бъдат взаимствани от Международната организация на труда).

Освен това **борбата с насилието срещу жени включва и борба и разобличаване на идеологиите, подкопаващи правата на жените**, което ще допринесе и за предотвратяване на радикализацията, водеща до насилие, екстремизъм и тероризъм.

Предлагаме още следните четири ключови действия за постигане на напредък в тази приоритетна област. На първо място следва да се предвидят **действия по превенция на насилието, основано на пола, и домашното насилие сред младите хора чрез създаването на образователни материали в училище и обществени кампании**. Второ, както вече стана ясно, необходимо е приемане на **легална дефиниция за насилието, основано на пола**. Освен това е нужна **промяна в законодателството, за да се включат конкретните форми на насилие, основано на пола**: психологическо насилие, сексуално насилие, икономическо насилие, кибернасилие, малтретирането на жени и генитално осакатяване на жени, ранни и принудителни бракове, принудителен аборт и принудителна стерилизация, т.нар. „насилие, свързано със защитата на честта“ (honour-based violence) и други вредни практики срещу жените и момичетата. От ключово значение е **и образоването на момчетата и момичетата от ранна възраст по въпросите на равенството между половете**, както и подкрепа за изграждането на ненасилствени отношения.

По приоритетна област 5: Преодоляване на стереотипите по пол в различни сфери на обществения живот и на сексизма

На първо място следва да се отбележи, че **стереотипите по пол често се съчетават с други стереотипи**, като например основаните на раса или етнически произход, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация, и това може да доведе до засилване на техните отрицателни последици (вж. принципа на интерсекционална перспектива в политиките на ЕС). Второ, **разпространението на информация за ползите за обществото и икономиката от равнопоставеността на жените и мъжете следва да обхваща както традиционните, така и социалните медии**. Още повече – **културният сектор** е не по-маловажен канал за разпространение на информация и формиране на мнение. Затова, наред с медийното съдържание, предмет на наблюдение следва да бъдат и **културните продукти**, когато става въпрос за стереотипно представяне и дискриминиращи послания. Трябва да се

<sup>8</sup> Вж. член 3, буква г) от обяснителния меморандум към Предложение за Решение на Съвета за сключване от Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0109>



подчертае ключовото значение на **провеждането на регулярни комуникационни кампании** за борба със стереотипите, използващи интерсекционален подход и насочени към повишаване на ангажираността на младите хора. Това се отнася и до **образователните инициативи** за преодоляване на стереотипите по пол от най-ранна детска възраст.

Предлагаме приемането на **приоритетна област 6: Осигуряване на универсален достъп до сексуално и репродуктивно здраве и репродуктивни права**. На разположение сме да участваме в потенциалното разработване и разписване на тази приоритетна област.

Във връзка с предложеното от нас възприемане на интерсекционалния подход в националната стратегия за насърчаване на равнопоставеността между половете предлагаме приемането на **приоритетна област 7: Приемане и укрепване на последователни политики и приложимо законодателство за насърчаване на равенството между половете и овластяването на всички жени и момичета на всички нива**.

Всички политики имат измерения, свързани с пола, следователно интегрирането на принципа на равенство между половете в политиките и програмите ще доведе до преразпределяне на властта, влиянието и ресурсите по справедлив начин, така че да се преодолеят неравенствата и да се подкрепи в максимална степен потенциала на всички — жени и мъже, момичета и момчета, в цялото им многообразие.

Подобни области са: изменението на климата, което засяга жените и мъжете в нееднаква степен; областта на здравето, където има здравни рискове, специфични за жените и мъжете и др.

В политиките следва да се отчита и фактът, че жените са разнородна група и могат да бъдат изправени пред дискриминация въз основа на редица индивидуални признаци, например увреждане, статут на мигрантка, етнически или расов произход и др.

Особено важно е включването на измерението на равенството между половете във финансовата и бюджетна сфера, което да отчита справедливото разпределение на ресурсите и ефекта върху постигането на равнопоставеност между половете.

Не на последно място България, като страна членка на ЕС, следва да насърчава равнопоставеността и овластяването на жените, както и гарантирането, че техните човешки, политически и граждански права се спазват, и в рамките на международната си политика – контакти, партньорства, споразумения (политически, търговски, междусъседски) с трети страни.

### **Заключение:**

Един десетгодишен програмен период е неадекватен, както от гледна точка на съдържанието на предлагания документ, така и от гледна точка на съвременните особености, свързани с новите глобални предизвикателства и произтичащата от тях динамична промяна в социално-икономическите процеси.

В предлаганата стратегия са налице концептуални неясноти по отношение на основни понятия и други елементи от решаващо значение за ефективното и последователно правотворчество, правоприлагане и правораздаване в областта на насърчаването на равнопоставеността между жените и мъжете.



Липсата на легални дефиниции на ключови за материята понятия като „пол“, „жена“, „мъж“ и „насилие, основано на пола“ е труднопреодолима пречка пред провеждането на ясна, последователна, ефективна и приобщаваща политика за насърчаване на равнопоставеността между половете.

Борбата с различните форми на насилие, основано на пола, следва да бъде изведена на преден план в стратегическото планиране и следва да се наблегне на образователните мерки за осведомяване на хората по въпросите на равенството между половете и подкрепа за изграждането на ненасилствени отношения.

Следва да се наблегне по-сериозно на ролята на държавата и общините при осигуряването на достъпни социални услуги в помощ на грижата за децата в предучилищна възраст или зависими от грижи членове на семейството, тъй като те са важно средство за насърчаване на икономическата активност на жените.

Осигуряването на универсален достъп до сексуално и репродуктивно здраве и репродуктивни права, както е договорено в съответствие с Международната конференция на ООН по населението и развитието и Пекинската платформа за действие, следва да се обособи като самостоятелен приоритет в рамките на стратегията.

Български фонд за жените смята, че в проекта за Национална стратегия за насърчаване на равнопоставеността на жените и мъжете 2021-2030 г. не са ангажирани с всеобхватни и конкретни мерки всички институции, които са членове на Съвета, не са зададени базови стойности на индикаторите и целевите стойности, липсват редица важни индикатори за напредък, както и липсва полово-сензитивната перспектива при планиране и приемане на бюджети на национално и общинско ниво, поради което проектът следва да бъде разработен изцяло наново. Български фонд за жените заявява своето желание за активно участие в този процес и има готовност да предостави своите знания и експертиза по темата. Дълбоко вярваме, че като член на ЕС, България трябва да положи повече и по-стратегически усилия за постигане на равнопоставеност на половете, което е и гарант за всеки демократичен процес в една държава.



Надежда Дерменджиева,

Изпълнителен директор  
Български фонд за жените