

## **МОТИВИ**

### **към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие**

#### **1. Причини, които налагат приемането на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие:**

**1.1.** Основна причина, която налага приемането на проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие е изключителното изостряне на домашното насилие в последните няколко години и увеличаване на броя на пострадалите и жертвите, което поставя проблема като приоритетен.

И ако през 2019 г. домашното насилие е проблем, който често остава в рамките на семейството, то през последните няколко години този проблем надхвърля рамките на семейството и засяга устоите на обществото. Това показват данните на възложеното от Министерството на правосъдието през 2022 г. социологическо проучване на нагласите към домашното насилие и Закона за защита от домашното насилие. От извършеното проучване се установява, че домашното насилие е разпознато като тема от висока обществена значимост. Всеки 9 от 10 споделят, че домашното насилие е сериозен обществен проблем. Една трета от анкетираните декларират, че са запознати със случаи на домашно насилие в техния непосредствен социален кръг. Докато очаквано жителите на София и големите градове са по-чувствителни по темата, значително повече участници в проучването от селата декларират, че са запознати със случаи на домашно насилие в техния социален кръг. От проучването се установява, че е налице висока степен на ангажираност на обществото с темата за домашното насилие и необходимостта от мерки срещу това социално явление. Опитът с домашното насилие и нагласите към темата са относително еднакво застъпени сред различните възрастови групи, като най-висок дял по първия индикатор имат 50-59 годишните. Макар по – малко жени да споделят за случаи на домашно насилие очевидна е тяхната по-висока степен на ангажираност с проблема. Важно е да се отбележи, че същият извод се отнася и за почти 90 % от мъжете в проучването. Мнозинството от анкетираните граждани (95 %) смятат, че от защита от домашно насилие трябва да се ползват всички лица, вкл. непълнолетните и хората с увреждания. Според проучването като рискова зона на първо място се очертава основно страха от злоупотреби със закона при противоречията между съпрузите/партньорите в евентуални семейни конфликти. Близко 60 % от анкетираните лица споделят критични нагласи към действащия ЗЗДН и смятат, че националната правна рамка не изпълнява основните си функции за защита и превенция на пострадалите и лицата в риск.

Изострянето на домашното насилие особено в условията на пандемията поставя въпроса за решаването му на приоритетно място. Според изнесените статистически данни след обявяването на глобалната пандемия във всички страни, вкл. и в България, се наблюдава ескалация на насилието и в частност ескалация на насилието срещу жени.

В България липсва официална статистика, но по последни данни от Министерството на вътрешните работи се наблюдава увеличение на броя на сигналите за домашно насилие, регистрирани и записани на Единния европейски номер за спешни повиквания (ЕЕН 112). Статистиката показва, че през 2019 г. общо 22 591 български граждани са подали сигнал за домашно насилие. През 2020 г. техният брой вече нараства на 27 433, а през 2021 г. се установява, че подадените сигнали са вече 27 557. Голяма част от тях в последствие не се поддържат под страх от отмъщение, респ. вторична виктимизация.

По данни на националната гореща телефонна линия за пострадали от насилие, предоставяна от Фондация „Асоциация Анимус“ през последните три години се запазва висок ръст на потърсилите помощ и консултация вследствие домашно насилие и на тази линия. Така през 2019 г. са подадени 2486 сигнала, през 2020 г. техният брой е 2403, а през 2021 г. потърсилите помощ български граждани са 2289. Само за месец януари и февруари 2022 г. подадите сигнал за домашно насилие на националната гореща телефонна линия са общо 388.

Сравнителният анализ на Министерството на вътрешните работи показва, че се наблюдава също така увеличение на общият брой издадени заповеди за защита, като се има предвид, че в повечето случаи с една заповед за защита се защитават правата на две, три или повече лица. Така, през 2020 г. общият брой на издадените заповеди за защита са 3 057, а през 2021 г. този брой нараства на 3244.

Нараства и броят на издадените заповеди за незабавна защита, като през 2020 г. техният брой е 2198, а през 2021 г. броят им е 2290, което означава ръст на случаите, в които е налице пряка, непосредствена или последваща опасност за живота или здравето на пострадалото лице с близо 10% .

Забелязва се ръст на пострадалите мъже, като за 2019 г. пострадалите мъже са 384, през 2020 г. техният брой е 349, а през 2021 г. техният брой е вече 380.

Запазва се високият ръст на случаите с пострадали жени. По данните на МВР броят на пострадалите жени през 2019 г. е 2820, през 2020 г. е 2567, а през 2021 г. техният брой вече е 2816.

По последни данни на МВР (актуални към м. април 2022 г.) данните за престъпления по чл. 115, чл. 116 и чл. 124 (умишлени убийства, вкл. опити за убийство и телесни повреди с последвала смърт), извършени през 2019 г., 2020 г. и 2021 г. на територията на страната при условията на домашно насилие са следните:

Телесни повреди с последвала смърт:

За 2019 г. жертвите са 3, от които 2 жени и 1 мъж.

За 2020 г. жертвите са 2, от които 1 жена и 1 мъж.

За 2021 г. жертвите са 2, от които 1 жена и 1 мъж.

Опити за убийства:

За 2019 г. са извършени 8 опита за убийства, от които на 6 жени и 2 мъже.

За 2020 г. са извършени 7 опита за убийство, от които на 4 жени и 3 мъже.

За 2021 г. са извършени 3 опита за убийство, от които на 1 жена и 2 мъже.

Умишлени убийства:

За 2019 г. умишлените убийства са 42, като жертвите са съответно 19 жени и 23 мъже.

За 2020 г. са извършени 34 умишлени убийства, от които на 27 жени и 7 мъже.

За 2021 г. жертвите от умишлено убийство са 59, от които на 33 жени и 26 мъже.

Анализът на данните показва, че извършители на горните деяния са най-често низходящи на пострадалото лице, съпруг или бивш съпруг или лицето, с което пострадалият е бил във фактическо съпружеско съжителство, респ. интимен партньор и възходящ на пострадалото лице.

Особено тревожно е увеличението на броя на пострадали деца. Сравнителният анализ показва, че за 2019 г. пострадалите от домашно насилие деца са 825, за 2020 г. техният брой е 898, а за 2021 г. пострадалите деца от домашно насилие са 935.

Регистрираните извършители на домашно насилие са:

Мъже – 3047 за 2019 г., 2747 за 2020 г.; 2983 за 2021 г.

Жени – 259 за 2019 г., 318 за 2020 г.; 309 за 2021 г.

Видно от гореизложената статистика всеки човек може да стане жертва на домашно насилие, без значение от неговия пол, възраст, етнос, икономически статус, образование и обществено положение.

Тревожните данни и широкият обхват на засегнати от домашното насилие хора показват необходимостта от предприемане на нормативни промени, с които да се даде бърза и ефективна защита и да се осигури помощ и подкрепа на лица, пострадали от домашно насилие или в риск, както и да се упражни превантивно и възпиращо действие върху извършителя на насилието. Това налага и осъществяването на последователна държавна политика в областта на домашното насилие, която чрез координиране, прилагане, наблюдение и оценка на политиките и мерките за предотвратяване и борба с домашното насилие да доведе до реални резултати и предотвратяване на домашното насилие.

1.2. Втората причина, която налага необходимостта от предприемане на законодателни промени в областта на домашното насилие са препоръките към Република България, направени в рамките на различни контролни и мониторингови механизми по конвенции на ООН в областта на правата на човека и имащи отношение към проблемите на насилието над жени, и в частност домашното насилие.

Съгласно препоръките на Комитета за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (CEDAW) в българското законодателство следва

да бъдат регламентирани конкретни мерки в областта на превенцията, базите данни и координацията между държавните институции и организациите на гражданското общество, които осъществяват дейност в тази насока, мониторинг, както и мерки в сферата на международното сътрудничество. Аналогични са и препоръките от ежегодните доклади с отношение към проблемите на домашното насилие относно жени и деца, отправени към България от контролни и мониторингови органи по конвенции на ООН в областта на правата на човека – Универсалния периодичен преглед, прегледа по Конвенция за правата на хора с увреждания, Конвенцията за правата на детето, Пакта по социални, икономически и културни права, Пакта по политически и граждански права, Комитета по Факултативния протокол към CEDAW. Единодушно е становището, че пред българското общество стоят за решаване редица предизвикателства и е необходима сериозна държавна подкрепа на политиките за намаляване на домашното насилие в България и за неговото значително ограничаване. В ежегодния доклад на Дубравка Шимонович, специален докладчик на ООН по въпросите на насилието над жени, изложени в доклад за ситуацията в България, публикуван през май 2020 г. и представен на 44-тата сесия на Съвета на ООН по правата на човека (15 юни – 3 юли 2020 г.), се изтъква, че България за съжаление е една от държавите, в които случаите на домашно насилие през първата половина на 2020 г. драстично се повишават. От многобройните препоръки на специалния докладчик на преден план следва да бъдат изведени тези от първостепенна важност в условията на изолация поради COVID-19. Д-р Шимонович призовава България спешно да предприеме мерки за обезпечаване на достатъчно държавни кризисни центрове и предлаганите от тях услуги, както и за осигуряване на адекватна подкрепа за неправителствените организации, осигуряващи настаняване и грижа за жертвите на насилие. Специалният докладчик препоръчва да бъде определен национален координационен орган, който да отговаря за координацията, изпълнението, мониторинга и оценката на политиките и мерките за предотвратяване и борба с всички форми на насилие, в т.ч. и върху жените. Препоръчва се също така да се разшири кръгът на лицата, имащи право на защита по реда на Закона за защита от домашното насилие.

По отношение на мерките за защита са направени препоръки за разширяването им в насока повишаване на обществената осведоменост за проблема, предоставяне на мерки по превенция и предоставяне на специализирани услуги за защита, помощ и подкрепа на пострадали лица или лица в риск.

Във връзка със съдебното производство са направени препоръки за удължаване на едномесечния срок за подаване на молба за защита, гарантиране на строгото прилагане от съдебната система на член 13, ал. 3 от Закона за защита от домашното насилие и незабавното изпълнение на заповедите за незабавна защита и заповедите за защита, бърз и сигурен достъп до правосъдие, включително и безплатна правна помощ при производство, свързано с насилие, ако е необходимо. Сочи се, че обявяването на приюти, защитени жилища или кризисни центрове и осигуряването на безопасни начини за търсене на

помощ от пострадалите са сред препоръките на ООН за преустановяване на домашното насилие.

Националната програма за превенция и защита от домашното насилие за 2020 г., приета с Решение № 238 на Министерския съвет от 9 април 2020 г., Националната програма за превенция и защита от домашното насилие за 2021 г., приета с Решение № 412 на Министерския съвет от 07.05.2021 г. и Националната програма за превенция и защита от домашното насилие за 2022 г., приета с Решение № 321 на Министерския съвет от 20 май 2022 г. също предвиждат конкретни мерки и законодателни промени, насочени към повишаване на информираността и чувствителността на обществото по проблемите на домашното насилие, създаване на механизъм за защита на жертвите на домашно насилие и подобряване на координацията и взаимодействието между различните държавни органи и организациите, които имат отношение към проблема. В Раздел I. Институционални и организационни мерки от Националната програма за превенция и защита от домашното насилие за 2022 г. Министерският съвет е предвидил като първа мярка за борба с домашното насилие създаване на национален орган за координация, мониторинг и оценка на политиките и мерките за предотвратяване на домашното насилие.

**В областта на домашното насилие са идентифицирани следните проблеми/рискове:**

- ✓ Липса на достатъчно надеждна, ефективна защита и гаранция за опазване на живота, здравето и правата на лицата в риск от домашно насилие;
- ✓ Наличие на различни институции с функции в областта на домашното насилие без ефективна координация помежду им;
- ✓ Липса на официална статистика, обобщена база данни и системно събиране на пълна и всеобхватна достоверна статистическа информация за домашното насилие и различните му форми с цел провеждане на анализи за причините и размера на домашното насилие и в частност - домашното насилие над жени, и формиране на политики;
- ✓ Липса на единен национален орган, който да е отговорен за формулирането, прилагането и оценката на политиките и координацията на действията на органите по превенция и противодействие на домашното насилие.

**За решаването на идентифицираните слабости при изготвянето на законопроекта са поставени следните основни цели:**

- ✓ Регламентиране на комплекс от мерки, целящи създаване на надеждна, ефективна защита и гаранция за опазване на живота, здравето и правата на лицата в риск от домашното насилие.
- ✓ Институционално надграждане с цел провеждане на последователна държавна политика в областта на домашното насилие чрез координиране, прилагане, наблюдение и оценка на политиките и мерките за предотвратяване и борба с домашното насилие.

През 2020 г. междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието изготви проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие (ЗИД на ЗЗДН).

Законът за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие бе публикуван за обществени консултации в периода от **13.01.2021 г. до 27.01.2021 г.**

В периода на обществените консултации постъпиха многобройни бележки, коментари и предложения по законопроекта от граждани, юридически лица, районни съдилища, окръжни съдилища, Върховния касационен съд, прокуратурата, министерства, Омбудсмана на Република България, Държавната агенция за закрила на детето и др.

За решаване на спорните въпроси на 17 и 20 януари т.г. под егидата на министъра на правосъдието се организираха и проведеха работни срещи с участието на народни представители от почти всички парламентарни групи, Омбудсмана на Република България, представители на неправителствения сектор, осъществяващи дейност в областта на превенцията и защитата от домашното насилие, както и на представители на Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи, Министерството на труда и социалната политика и Националното бюро за правна помощ.

Целта на работните срещи бе да се очертаят различните гледни точки и да се търси консенсус по противоположните мнения и предложения за промени в текстовете на законопроекта.

В началото на настоящата 2022 г. бе сформирана работна група за актуализиране и финализиране на проекта на ЗИД на ЗЗДН. При интензивни заседания широкият кръг експерти, участващи в работната група, постигнаха съгласие по ключовите спорни теми, поставени в рамките на общественото обсъждане на законопроекта през 2021 г. в резултат на което бе изготвен и се предлага настоящия проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие.

**Предлаганите промени в проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие са следните:**

#### **По параграф 1:**

##### **1. Разширява се предметния обхват на закона:**

Освен правата на лицата, пострадали от домашно насилие и мерките за защита, в законопроекта се уреждат и органите и механизмите за провеждане на държавната политика за превенция и защита от домашно насилие и взаимодействието между тях; програмите за превенцията и специализираните услуги за предоставяне на защита, помощ и подкрепа на лица, пострадали от домашно насилие или в риск, въвеждат се промени в производството за налагане на мерки за защита от домашното насилие с цел ускоряване на производствата и по-ефективна защита, в т.ч. и по мерките за осигуряване на защита въз

основа на Регламент (ЕС) № 606/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела (ОВ, L 181 от 29 юни 2013 г.).

**2. За първи път се формулира цел на закона, изключително важен въпрос с оглед преценката по законосъобразност на издаваните актове, който поражда проблеми в практиката.**

Съгласно чл. 1, ал. 2 от проекта, целта на закона е да даде бърза и ефективна защита и да осигури помощ и подкрепа на лица, пострадали от домашно насилие или в риск и да упражни превантивно и възпиращо действие върху извършителя на насилието. Предложението е в съответствие с трайната и последователна съдебна практика. В Тълкувателно решение /ТР/ № 2/2019 г. ОСГК на ВКС, съдът изрично сочи, че *„3ЗДН осъществява концепцията за бърза защита на пострадалите от домашно насилие“ и „целта на защитата по 3ЗДН е да се преустанови осъществено срещу молителя посегателство, едва след което да се прояви и превантивното и възпиращо действие на наложената спрямо извършителя защитна мярка. В този смисъл са Тълкувателно решение № 6 от 6.11.2013 г. на ВКС по тълк. д. № 6/2012 г., Определение № 58 от 3.04.2019 г. на ВКС по гр. д. № 4305/2018 г., III г. о., ГК Определение № 58 от 3.04.2019 г. на ВКС по гр. д. № 4305/2018 г., III г. о., ГК, докладчик съдията Илияна и мн. др.*

#### **По параграф 2:**

**1. Гарантира се задължението на държавата да провежда последователна държавна политика в областта на домашното насилие чрез координиране, прилагане, наблюдение и оценка на политиките и мерките за предотвратяване и борба с домашното насилие.**

В сега действащия закон в чл. 6е, ал. 1 държавата беше задължена да *„създава условия за изпълнението на програми за превенция и защита от домашно насилие и програми, осигуряващи помощ на пострадалите лица“*. Тази разпоредба към настоящия момент е незадоволителна, защото тя не гарантира осигуряването на тези услуги, а само определя създаването на условия за тяхното осъществяване. Предвид широкия кръг български граждани, засегнати от домашното насилие, който определя значимостта на проблема, в предложения нов чл.1а, ал. 1 от проекта се регламентира изрично ангажимента на държавата да провежда последователна държавна политика в областта на домашното насилие чрез координиране, прилагане, наблюдение и оценка на политиките и мерките за предотвратяване и борба с домашното насилие. Считаме за важен подхода, при който държавата съсредоточава усилията си към превенция на случаите на домашно насилие и създаване на работещ механизъм за взаимодействие между различните държавни институции и юридическите лица, които осъществяват дейности по превенция и

защита от домашно насилие по реда на ЗЗДН, тъй като това би гарантирало ефективната защита на гражданите.

## **2. Допълнителна гаранция за защита и обезщетяване правата на лицата, пострадали от домашно насилие.**

Според сега действащата редакция на чл. 1, ал. 2: *„Отговорността по този закон не изключва гражданската, административно-наказателната и наказателната отговорност на извършителя“*. Предвид ясно формулираната цел в проекта, която е в съответствие с трайната съдебна практика, е безспорно, че в контекста на ЗЗДН предмет на регулиране е публичното отношение между пострадалото лице и държавата, както и публичното отношение между държавата и извършителя на домашното насилие. Държавата изпълнява своята роля, като се намесва в отношенията между два субекта на гражданското право и чрез своите мерки на въздействие съдейства за предотвратяване или за решаване на конфликта между тях. В този смисъл мерките, предвидени в чл. 5, ал. 1 ЗЗДН, по своята правна същност, не представляват вид юридическа отговорност, тъй като те не са създадени за санкциониране на извършителя, а за преустановяване или предотвратяване на домашното насилие. Мерките са със защитен и превантивен характер. Те са насочени към обезпечаване от страна на държавата на сигурността и спокойствието, недосегаемостта на пострадалото лице от извършителя. При налагане на мярката, при избора на мярката, която прави съдът, не се има предвид формата и степента на вината на извършителя. Мярката няма за цел да го превъзпитава, (макар че косвено може да се постигне същият ефект), а само да предотврати по-нататъшни опасни посегателства срещу насилението лице, поради което, **използваният от закона в сега действащата редакция на чл. 1, ал. 2 термин „отговорност“ не е точен**. Не се касае за нов вид юридическа отговорност, а за защитна мярка, както я определя и законът. Пострадалото от домашно насилие лице няма право срещу насилника, което да защити по реда на разглеждания закон. То има право на защита от държавата – държавата е задължена да му предостави тази защита и тя се дава тогава и дотогава, когато и докогато има акт на домашно насилие, като същата се обезпечават чрез съда. Съдът не правораздава в случаите на налагане на мерки, а оказва защита на нуждаещите се лица.

Предвид горното в предложения нов чл. 1а, ал. 2 се предвижда, че мерките по закона не изключват гражданската, административно-наказателната и наказателната отговорност на извършителя, което има за цел пълното гарантиране на правата на пострадалите от домашно насилие.

### **По параграф 3:**

#### **Променя се понятието за домашното насилие:**

1. С цел синхронизиране с формите на домашно насилие според европейските актове и предвид факта, че психическото насилие поглъща емоционалното насилие, се предлага прецизиране на разпоредбата по отношение на формите на насилие.

**2. Като допълнителен механизъм за защита от домашното насилие се предлага регламентиране на нова ал. 3 към чл. 2, според която актовете на домашно насилие може да се извършват чрез действие или бездействие.**

Целта на предложената промяна е да се подпомогнат жертвите чрез добавяне на допълнителни механизми за защита чрез въвеждането на задължение за близките на малтретирано лице да уведомят компетентните органи за актовете на насилие. Това предложение ще намали случаите на домашно насилие над малолетни и непълнолетни деца, упражнявани от единия родител пред другия, без последният да предприема действия, както и случаите на домашно насилие над уязвими лица, които са в безпомощно състояние вследствие на тежко увреждане, заболяване или старост или са поставени под запрещение.

#### **По параграф 4 :**

**Разширява се кръгът на лицата, пострадали от домашно насилие, които могат да търсят защита по реда на ЗЗДН:**

Към лицата, които могат да потърсят защита по реда на закона, се добавят лицата, пострадали от домашно насилие, извършено от:

**-лице, на което са възложени грижи за детето или лице, на което детето е поверено;**

Предложението е с цел попълване на празнота в ЗЗДН относно особените случаи на представителство и грижа за деца и предоставяне на защита на тази уязвима група, по отношение на които са възложени грижи на трето лице или са поверени на трето лице. Същевременно по този начин се уеднаквява и терминологията, използвана в Закона за закрила на детето (чл. 36 д, ал. 3 и 4) и Семейния кодекс ( чл. 137, ал.1 и ал. 3).

**- лице, което е роднина по права или по съребрена линия до четвърта степен включително, на лицето, с което се намира или е било във фактическо съпружеско съжителство;**

**- лице, което е съпруг или бивш съпруг на родителя;**

Последните предложения имат за цел да попълнят празнотата по отношение на тези категория лица и са в съответствие с целите на закона по отношение на посегателствата в семейството. Приравняването на хипотезите – съпрузи, бивши съпрузи, лица в настоящо фактическо съпружеско съжителство или бивши такива, и същевременно включването в кръга на роднините по сватовство, както и предвид целта на превенция по отношение на посегателствата в семейството, налага извода, че законодателят следва да попълни празнотата и по отношение на тези категории лица ( Определение № 397/2012 г. на ВКС по ч. гр. д. № 221/2012 г.)

#### **По параграф 5:**

**Улеснява се достъпът до правосъдие:**

Предвижда се по искане на пострадалото лице държавните и общинските органи, лечебните заведения, юридическите лица, които осъществяват дейност по превенция и защита от домашно насилие по реда на ЗЗДН, в срок до 24 часа да препратят молба за образуване на производство по издаване на заповед за защита до съответния районен съд.

Предвидената разпоредба е с цел гарантиране от страна на държавата, че жертвите могат да известяват за домашно насилие или за престъпления на насилие на компетентните органи по лесен и достъпен начин, респ. да имат улеснен достъп до правосъдие, като същевременно се предприемат мерки за насърчаване на всяко лице, което знае за извършено такова деяние да известява това на компетентните органи.

### **По параграф 6:**

#### **1. Увеличават се мерките за защита от домашното насилие, които могат да се налагат от компетентните органи:**

Предлага се въвеждане на следните нови мерки за защита от домашното насилие:

- забрана на извършителя да осъществява контакт с пострадалия под каквато и да е форма, включително по телефон, чрез електронна или обикновена поща и факс, както и чрез всякакви други средства и системи за комуникация;

- забрана за издаване на разрешение за придобиване, съхранение, носене и употреба на взривни вещества, на оръжия, на боеприпаси и на пиротехнически изделия по Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия или прекратяване на валидността на издадено разрешение за срок, определен от съда;

- задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми за преодоляване на агресията и справяне с гнева;

- насочване на пострадалите лица за ползване на специализирани услуги за защита, помощ и подкрепа или програми за възстановяване;

- насочване на пострадалите деца за ползване на специализирани услуги за защита, помощ и подкрепа на деца, жертви или свидетели на насилие.

Предлаганите нови мерки имат за цел да въздействат преустановително и предотвратяващо насилието и опасността за живота и здравето на жертвата, като същевременно са насочени и към по-всеобхватна помощ, подкрепа и защита на лицата, пострадали от домашно насилие.

#### **2. Предвиждат се механизми за предотвратяване на злоупотребите със закона:**

- **От срока на заповедта за защита се приспада срокът на заповедта за незабавна защита.**

Съгласно сега действащата уредба в ЗЗДН мерките за защита се налагат за срок от 3 до 18 месеца. При тази уредба и при преобладаващото тълкуване на практика съществува възможност да се кумулират сроковете на издадена заповед за незабавна защита и впоследствие на издадена заповед за защита. Например заповед за незабавна защита се разглежда за 6 до 12 месеца на първа инстанция, постановява се отказ за издаване на заповед за незабавна защита, после предстои разглеждане на втора инстанция

за 12 месеца и така срокът става общо приблизително 18 месеца, през който съществува продължаващо ограничение и преустановен контакт родител-дете.

С предложението в чл. 5, ал. 2 се предвижда мерките да се налагат за срок от 3 до 18 месеца при приспадане на срока на действие на мерките при издадена заповед за незабавна защита, като механизъм за злоупотреба. Предвид направеното предложение в чл. 19 от проекта (§ 22) няма пречка обаче при непосредствена опасност за живота и здравето на пострадалото лице, заповед за незабавна защита да се издава и изменя по искане на молителя/ пострадалото лице или служебно от съответния районен или окръжен съд, пред когото делото е висящо, независимо от предходно постановен отказ или отмяна на издадена заповед за незабавна защита.

**-За първи път се създава възможност да не се прекъсва контактът родител-дете по време на наложена мярка за защита, като той продължава да се осъществява в защитена среда под надзора на обучен професионалист.**

При предложената нова уредба се регламентира съдът да извършва задължителна преценка за налагане на мярката по ал. 1, т. 5, когато пострадалият и извършителят имат дете. Предвижда се съдът да може да постанови като защитна мярка режимът на лични отношения между дете и родител, извършител на домашно насилие, който е определен по Семейния кодекс, да се осъществява в защитена среда, предоставена в специализирана услуга или осигурена от Дирекция „Социално подпомагане” по настоящия адрес на детето под надзор на психолог или социален работник.

**3. Предвижда се отпадане на глобата, налагана досега съгласно чл. 5, ал. 4 от ЗЗДН.**

Съгласно сега действащата разпоредба на чл. 5, ал. 4 ЗЗДН се изисква от съда „във всички случаи“, в които налага мерки за защита, с решението да наложи на извършителя глоба в размер от 200 до 1000 лв. Предвид формулираната цел на закона и характера на мерките, предвидени в чл. 5, ал. 1 ЗЗДН, които са насочени към преустановяване или предотвратяване на домашното насилие, а не към санкциониране на извършителя, се налага отпадането на глобата на извършителя на насилието, която има административно-наказателен характер, тъй като това би препятствало наказването на извършителя на насилие, ако деянието му съставлява престъпление. Според Конституционния съд (КС) санкция, разпоредена от компетентен държавен орган, засягаща имуществено интереси на гражданина, която има за цел не да компенсира причинени вреди, а единствено да накаже нарушителя и да го възпре да извършва подобни нарушения е доказателство в полза на квалификацията му като „наказателно обвинение“ по смисъла на чл. 6, § 1 КЗПЧОС. (Решение № 1 от 1.03.2012 г. на КС по к. д. № 10/2011 г.). Наказването на дееца по административнонаказателен ред прегражда възможността за същото деяние спрямо него да бъде ангажирана и наказателна отговорност. Забраната за повторно съдене и наказване на едно и също лице за същото деяние - *ne bis in idem* - е

класически принцип на наказателнопроцесуалното право, чиято цел е да не се допусне повторението на наказателни процедури, които са приключили с влязъл в сила акт. Върховният касационен съд се е произнесъл по въпроса с Тълкувателно решение № 3 от 22.12.2015 г. по тълк. д. № 3/2015 г., ОСНК на ВКС (потвърдено с ТР № 4 от 06.02.2018 г. по тълк. д. № 4/2017 г., ОСНК на ВКС), според което деецът не следва да носи едновременно наказателна и административно-наказателна отговорност в случаите, когато с извършеното от него деяние са нарушени едновременно наказателна и административно-наказателна норма с различни обекти на защита. В решението е указано как следва да се предотвратява повторното осъждане на едно и също лице за същото деяние, за което спрямо него е било проведено приключило с влязъл в сила акт административно производство с наказателен характер. Така, ако едно лице бъде осъдено на глоба по ЗЗДН и впоследствие се установи, че деянието представлява престъпление, то няма да може да бъде осъдено за това престъпление, освен ако решението не бъде отменено в тази част, ако е възможно.

Предлаганите промени държат сметка за правата и на двете страни и са сериозни гаранции срещу злоупотреба.

#### **По параграф 8:**

**1. Предвижда се създаване на национален орган за координация, мониторинг и оценка на политиките и мерките за предотвратяване на домашното насилие и подобряване на взаимодействието между различните държавни органи и организациите, които имат отношение към проблема:**

Законопроектът предвижда създаването на Национален съвет за превенция и защита от домашното насилие, като специализиран постоянно действащ колективен и консултативен орган за осъществяване на държавната политика по превенция и защита от домашното насилие чрез координация, наблюдение и оценка на политиките и мерките за предотвратяване и борба с домашното насилие. С оглед ангажимента на държавата по отношение на домашното насилие и осъществяването на по-добро взаимодействие и координация между компетентните органи е предвидено председател на Националния съвет бъде заместник-министър председател, определен от Министерския съвет, а заместник-председател на Националния съвет да бъде министърът на правосъдието. Предвижда се също така в състава на съвета да се включват министърът на вътрешните работи, министърът на труда и социалната политика, министърът на здравеопазването, министърът на образованието и науката, министърът на младежта и спорта, председателят на Държавната агенция за закрила на детето, изпълнителният директор на Агенцията за социално подпомагане, изпълнителният директор на Агенцията за качеството на социалните услуги и изпълнителният директор на Националното сдружение на общините в Република България, както и представители на юридически лица с нестопанска цел, които осъществяват дейност по превенция и защита от домашно насилие, с право на глас относно формулирането, прилагането и оценяването на политики. Условиата и редът за

избор на юридическите лица с нестопанска цел ще се определят в правилника за организацията и дейността на съвета..

## **2. Функциите на Националния съвет са следните:**

1. определя приоритетите в политиките в областта на превенцията и защитата от домашното насилие на пострадалите лица;
2. осъществява координация, мониторинг и оценка по отношение на изпълнението на политиките и мерките в областта на превенцията и защитата от домашното насилие;
3. разработва и актуализира координационен механизъм за помощ и подкрепа на лица, пострадали от домашно насилие, и го представя за приемане от Министерския съвет, следи за ефективното му функциониране и дава указания и препоръки по прилагането му;
4. разработва национална програма за превенция и защита от домашното насилие въз основа на определените приоритетни дейности за финансиране и я внася за приемане от Министерския съвет, като прави предложения за актуализирането ѝ при необходимост;
5. изисква и получава информация от държавни органи, юридически лица и други, които имат отношение към превенцията и защитата от домашното насилие;
6. създава и поддържа национална информационна система за случаите на домашно насилие, осъществени на територията на страната, или по отношение на български граждани в чужбина, които са потърсили помощ и подкрепа, и списък на юридическите лица, които осъществяват дейности по превенция и защита от домашното насилие по реда на този закон, при спазване на изискванията на Закона за защита на личните данни;
7. обобщава и анализира резултатите от изпълнението на политиките в областта на превенцията и защитата от домашното насилие и предлага мерки за повишаване на тяхната ефективност;
8. публикува и разпространява статистическа информация във връзка с домашното насилие при спазване на изискванията на Закона за статистиката и Закона за защита на личните данни;
9. организира провеждането на информационни, разяснителни и образователни кампании по въпроси, свързани с домашното насилие;
10. разработва и актуализира проекти на стратегии, програми и планове в областта на превенцията и защитата от домашното насилие и следи и отчита тяхното изпълнение;
11. дава становища и прави предложения за изменение на действащи и за приемане на нови нормативни актове в областта на превенцията и защитата от домашното насилие;
12. изработва проекти на нормативни актове във връзка с превенцията и защитата от домашното насилие и ги внася в Министерския съвет чрез председателя на Националния съвет;
13. одобрява методически документи, указания и участва съвместно с други представители на организации, институции и съдебни органи в разработването на документи, свързани с оценката на риска по този закон;

14. осъществява международно сътрудничество с международни организации и институции с дейност в сферата на превенцията и защитата от домашното насилие, като обменя информация и добри практики;

15. одобрява процедурите по подбор на дейностите, финансирани по реда на чл. 6е, ал. 6 за превенция на домашното насилие и специализираните услуги за защита от домашното насилие и осъществява контрол за изпълнението на условията по договора за финансиране;

16. одобрява програми за обучение на служители за изпълнение на функции във връзка с превенцията и защитата от домашно насилие;

17. поддържа и развива национална телефонна линия за помощ на лица, пострадали от домашно насилие или в риск с единен хармонизиран телефонен номер;

18. извършва наблюдение и оценка на въздействието на мерките за превенция и защита от домашното насилие.

Административно-техническото, организационното, експертното и финансовото обслужване на Националния съвет ще се осъществява от администрацията на Министерския съвет.

**3. Предвижда се създаване на координационен механизъм за помощ и подкрепа на лица, пострадали от домашно насилие, който да предвиди ясни правила за действие и координация между компетентните органи и организации, като по този начин се гарантира надеждна, навременна и адекватна защита на лицата, претърпели насилие.**

**4. Предвижда се създаване и поддържане на национална информационна система и национален регистър за случаите на домашно насилие, осъществени на територията на страната, или по отношение на български граждани в чужбина, които са потърсили помощ и подкрепа.**

Предвижда се създаване на национална информационна система за случаите на домашно насилие, осъществени на територията на страната, или по отношение на български граждани в чужбина, които са потърсили помощ и подкрепа и като част от нея национален регистър. Националният регистър ще съдържа база данни за: актовете на домашно насилие; данни за пострадалите лица и извършителите и взаимоотношения между тях; вид насилие – физическо, психическо, сексуално, икономическо, ограничаване на права и др.; продължителност на насилието; причинени вреди на пострадалото лице; история на насилието; подадени молби за издаване на заповеди за защита, заповеди за незабавна защита или искания на прокурора за образуване на производство по реда на чл. 8, ал. 2 от ЗЗДН; наложени мерки по ЗЗДН, Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за закрила на детето и предоставени социални услуги по реда на Закона за социалните услуги по отношение на лица, пострадали от домашно насилие; юридическите лица, които осъществяват дейности по превенция и защита от домашното насилие по реда

на ЗЗДН, информация за услугите, ползвани по реда на закона. Информацията, подлежаща на вписване в националната информационна система, редът за събирането и предоставянето и, организацията и функционирането на системата и нивото на достъп, ще се определят с наредба, приета от Министерския съвет. Предвидено е, органите на изпълнителната власт, съдебната власт, органите на местното самоуправление и местната администрация и юридическите лица, които осъществяват дейност по превенцията и защитата от домашното насилие по реда на закона, да предоставят на Националния съвет информация за посочените по-горе данни по ред, определен в наредбата. Предвижда се и длъжностните лица от Министерството на вътрешните работи, Агенцията за социално подпомагане, Агенцията за качеството на социалните услуги, Държавната агенция за закрила на детето и органите на съдебната власт да имат право на достъп до данните в националната информационна система.

**5. Регламентират се програми за превенция и защита и на специализирани услуги, осигуряващи защита, помощ и подкрепа на лица, пострадали от домашното насилие или в риск.**

Съгласно законопроекта със Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година по бюджета на Министерския съвет ще се определят средства за финансиране на проекти на юридически лица, които осъществяват дейност по превенция и защита от домашното насилие, при условие, че те осъществяват дейности по ЗЗДН, за разработване и изпълнение на:

- програми за превенция от домашно насилие, които се отнасят до: подготовка и одобряване на програми в учебни заведения; програми за работа с органите на съдебната власт и с органите на Министерството на вътрешните работи; обучение на лицата, които извършват превенцията и защитата по закона, мониторинг на прилагането на закона; провеждане на семинари и конференции; издания и публикации;

- специализирани услуги за предоставяне на защита, помощ и подкрепа на лица, пострадали от домашно насилие или в риск, които включват: национална телефонна линия с единен хармонизиран телефонен номер за помощ на лица, пострадали от домашно насилие или в риск, социално, психологическо и правно консултиране и специализирани програми за възстановяване и /или защита на лица или деца, жертви на насилие или свидетели в консултативен център, социално, психологическо и правно консултиране и специализирани програми за възстановяване и /или защита на лица или деца, жертви на насилие или свидетели в защитено жилище, специализирани програми за преодоляване на агресията и справяне с гнева за извършители на домашно насилие, които включват социални и психологически консултации.

Предвижда се по реда на този закон на лице, пострадало от домашно насилие или в риск, да се предоставят самостоятелно или като комплекс следните специализирани услуги за защита, помощ и подкрепа от домашно насилие:

1. национална телефонна линия за помощ на лица, пострадали от домашно насилие или в риск с единен хармонизиран телефонен номер;

2. консултативен център за пострадали от домашно насилие;
3. защитено жилище.

За целта в допълнителните разпоредби са предложени дефиниции за видовете специализирани услуги по реда на ЗЗДН. Специализираните услуги ще се предоставят безвъзмездно на пострадалите от домашно насилие. Услугите ще се предоставят независимо дали пострадалите са изразили съгласие да сътрудничат за разкриване на извършителя на насилието. При ползване на специализирана услуга по реда на ЗЗДН на пострадалите от домашно насилие ще се предоставя подходяща и навременна писмена информация на разбираем за тях език.

Лице, извършило домашно насилие, ще се насочва към специализирана програма за преодоляване на агресията и справяне с гнева. Програмата може да бъде част от специализирана услуга или да се предоставя като комплекс от услуги.

Процедурите по избор на юридически лица, които осъществяват превенция от домашно насилие по реда на този закон, условията и редът за финансирането, отчитането и контролът по дейностите по превенция ще се определят с правилника за прилагане на закона при спазване на правилата за държавните помощи.

Условията, редът и минималните стандарти за предоставяне на специализираните услуги и програми за защита от домашното насилие, както и за финансирането и контролът им също ще се урежда в правилника за прилагане на закона.

#### **По параграф 9:**

**Въвежда се широка възможност за избор на подсъдност с цел улесняване на достъпа до правосъдие:**

Според предложеното допълнение на чл. 7, компетентен да наложи мярка за защита е районният съд по постоянния или настоящия адрес на пострадалото лице, районният съд в чийто район е мястото на извършване на насилието или друг адрес, на който пострадалото лице пребивава.

#### **По параграф 10:**

**1. Разширява се кръгът на лицата, които могат да инициират образуване на производство пред съда по издаване на заповед за защита и се улеснява достъпът до правосъдие:**

Предвид спецификата на домашното насилие и факта, че ЗЗДН въвежда специална уредба, която държи сметка за това, че домашното насилие може сериозно да накърни живота, здравето, личната свобода и неприкосновеността на лицата, се предлага всяко пострадало лице, независимо дали е навършило 18-годишна възраст или е поставено под ограничено или пълно запрещение да има право да подава молба за защита.

По този начин се дава възможност на всяко лице с нарушени права да има пряк достъп до правосъдие. Правото на защита е човешко право, а не гражданско субективно право. Насреща му стои задължението на държавата да осигури защита, включително и

механизъм как да се случи това. Подаването на жалба за защита от насилие е сигнал за помощ, а не толкова упражняване на субективно право по смисъла на гражданския процес и гражданското право. За лицата под запрещение това задължение за пряк достъп до съд се налага от разпоредбите на чл. 13 и чл. 12 Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ), обн., ДВ, бр. 37 от 2012 г., ратифицирана със закон, приет от 41-ото НС на 26.01.2012 г. - ДВ, бр. 12 от 2012 г., и този пряк достъп следва да бъде осигурен независимо дали е променен или не режима на запрещението. Възможността поставените под пълно запрещение да сезират съда касае единствено достъпа до съд. Възприемането на подобен подход няма за цел отмяна на запрещението и не противоречи на процесуалните закони от горен ранг. Това би позволило достъпът да е пряк, а не опосреден от преценката на настойник, родственик, прокурор или директор на дирекция „Социално подпомагане“. Веднъж сезиран съдът преценява дали е конфликт на интереси и необходимо ли е назначаване на правна помощ. Предвидената съдебна преценка на подадената молба за защита, задължението да се проверят изложените факти и съдебната преценка да се продължи процедурата, при съобразяването със становището на настойника или попечителя, както и предвидената безплатна адвокатска помощ за малолетните, която ще се осигурява по бърз ред или възможността за ползване на такава по този ред от непълнолетни, поставени под запрещение или лица в безпомощно състояние вследствие на тежко увреждане, заболяване или старост, представляват механизъм на държавата да се гарантира в пълна степен правото на лична свобода и неприкосновеност по чл. 30, ал. 1 от Конституцията на Република България. В този смисъл считаме, че предложението е в съответствие с Конституцията на Република България, Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и Конвенцията за правата на детето, тъй като според тях ръководен принцип е зачитането на желанията на нуждаещото се лице.

## **2. Предоставят се допълнителни гаранции за защита правата на лицата и засилена закрила на уязвимите категория лица от страна на държавата:**

Предвижда се директорът на дирекция „Социално подпомагане“ да може да подаде молба, когато пострадалото лице е малолетно или непълнолетно и/или се намира в безпомощно състояние вследствие на тежко увреждане, заболяване или старост или е поставено под запрещение.

- Освен разширяването на кръга на пострадалите лица, които могат да потърсят защита по реда на ЗЗДН, се предвижда, когато пострадалият не може да се защити поради безпомощно състояние или зависимост от извършителя, производството да може да се образува и по искане на прокурора.

Направеното предложение е в обществен интерес. Предвид конституционната и законовата компетентност на прокуратурата, както и с оглед на характера на сферата на проявление на домашното насилие (твърде лична, интимна сфера от живота на гражданите), участието на прокурор е ограничено до определени хипотези, подобно на

следвания подход в чл. 49 от Наказателния процесуален кодекс (НПК) – само в случаите на безпомощно състояние, зависимост на пострадалия от извършителя.

### **3. Предвижда се широка възможност за предоставяне на безплатна правна помощ в производството по ЗЗДН.**

Към момента предпоставките за предоставяне на правна помощ по граждански дела в частта процесуално представителство се обвързват с преценка на имущественото състояние. Тази обща разпоредба обаче не отчита спецификите на ЗЗДН. Необходимостта от адвокатска защита на лицата, пострадали от домашно насилие, е продиктувана от общото психофизическо състояние и уязвимостта на жертвата след упражненото насилие. Това в по-голяма сила важи за най-уязвимите категории лица като малолетните, непълнолетните, поставените под запрещение или лицата в безпомощно състояние вследствие на тежко увреждане, заболяване или старост, което налага осигуряването на бърз и лесен достъп до правна помощ и адвокат.

Ето защо с проекта на ЗИД на ЗЗДН се предлага предоставяне на безплатна правна помощ с различен обхват:

По отношение на малолетните лица и с оглед съобразяване волята им и гарантиране правото им на пълноценно участие и защита в производството и упражняване на правата им се предвижда, те да се представляват в производството по закона от адвокат, вписан в регистъра за правна помощ на Националното бюро за правна помощ, определен от председателя на бюро или от оправомощено от него длъжностно лице. С оглед гарантиране на бърз процес и осигуряване на бърза защита се предвижда и задължение за съда за незабавно отправяне на искане до бюро за определяне на адвокат, както и задължение определеният адвокат незабавно да пристъпи към изпълнение на задълженията си по предоставяне на правна помощ. По този начин ще се осигури бързина на защитата и процеса.

По отношение на другата част от групата на уязвимите лица-непълнолетни, поставени под запрещение или лица в безпомощно състояние вследствие на тежко увреждане, заболяване или старост, е предвидена възможност съдът да може да предостави правна помощ по същия бърз ред.

Чрез предоставената възможност за безплатна правна помощ и осигуряването ѝ по бърз ред и предвидения задължителен съдебен контрол върху подадената молба, независимо дали е подадено от непълнолетно лице или лице в безпомощно състояние вследствие на тежко увреждане, заболяване или старост или поставено под запрещение, държавата изпълнява задължението си по чл. 47, ал. 4, чл. 51, ал. 3 от Конституцията на Република България да предостави засилена закрила на тези категории особено уязвими лица.

В случаите, в които молителят има имущество, но поради икономическо домашно насилие не може да го използва, за да реализира приход и да организира защитата си, както и в случаи на други форми на насилие, като например физическо и психическо

насилие, които могат да препятстват пострадалото лице да ползва имуществото си за самостоятелно организиране на защитата, в преходните и заключителни разпоредби на проекта (§ 31) е предвидено в производствата по Закона за защита от домашното насилие съдът да допуска правна помощ, като съобразява евентуално състояние на зависимост на жертвата от извършителя, водещо до невъзможност да използва притежаваното имущество, както и други обстоятелства, препятстващи ефективната правна защита.

Осигуряването на безплатна правна помощ по реда на Закона за правната помощ чрез адвокатска защита и представителство на жертвата в производството пред съда е гаранция за справедлив съдебен процес и защита на интереса на пострадалите лица.

### **По параграф 11:**

#### **1. Предлагат се промени в реквизитите на молбата с цел съответствие с Гражданския процесуален кодекс (ГПК) и улесняване на пострадалите лица:**

Ищецът в гражданския процес няма задължение да посочи нито своя постоянен, нито своя настоящ адрес. Той трябва да посочи адреса си (чл. 127, ал. 1, т. ГПК), без да е предвидено, че това трябва да е някакъв регистриран адрес. Ако ищецът не може да бъде намерен на адреса, който е посочил по делото, съдът ще извърши служебна справка за обявения му постоянен и настоящ адрес.

Молителят по ЗЗДН е в по-неблагоприятно положение, тъй като от текста на чл. 9, ал. 1, т. 1 излиза, че трябва да заявява изрично и да обяснява, че *„не желае или не може да разкрие постоянния или настоящия си адрес“* и само тогава може да посочи *„друг адрес“*. С предлаганата промяна се цели съответствие с чл. 127, ал. 1 ГПК (по отношение на адреса), като *„адрес, на който да бъде призван“* може да бъде всякакъв адрес и същото е в съответствие с предвидената възможност за избор на подсъдност в чл. 7 от проекта на ЗЗДН.

Изрично се предвижда възможност да бъде призоваван чрез телефон, електронен адрес и др., без да са налице обстоятелствата по чл. 42, ал. 3 ГПК.

По отношение на извършителя е важно молителят да посочи адрес, на който да бъде призван, а не регистрирания настоящ адрес, който молителят може да не знае и който съдът служебно може да провери.

#### **2. Засилва се служебното начало:**

В предложените ал. 4 и ал. 5 се предвижда съдът служебно да изисква за страните справки за съдимост и за наложени мерки по този закон и удостоверения дали се водят на психиатричен отчет. Предвижда се съдът да извършва и справка за семейната и/или родствената връзка между страните.

Предложенията целят да улеснят достъпа до съд на лицата, пострадали от домашно насилие. Предвид факта, че целта на закона е да предостави на жертвите на насилие бърза и адекватна защита и тази цел не би могла да бъде постигната, ако формалният подход при приложение на закона е наличен и води до пречки при достъпа до съд и формално приложение на закона по същество, се засилва служебното начало. По

този начин се облекчава пострадалият като време и средства, като не му се налага да се снабдява със справки и доказателства за семейна или родствена връзка, справки за съдимост и др. удостоверения, които се намират в различни държавни институции, което би могло да го обезкуражи и да препятства достъпа до съд.

### **По параграф 12:**

**Увеличава се срока за подаване на молба за защита от домашното насилие от един месец, каквато е досегашната уредба в чл.10, на три месеца от акта на домашно насилие.**

Домашното насилие би могло да се прояви като еднократен акт, но по - често се случва системно. Поради своите специфики, динамика, степен и интензитет на засягане на жертвата, понякога тя би могла да е в невъзможност своевременно да потърси защита по реда на ЗЗДН, да преодолее съществуващите пречки и да сезира съда, например: изолация, пандемия, тежка телесна повреда, сериозно засягане на психичното здраве. Това са примерно изброими хипотези, в които бездействието не е от субективен характер – т.е. жертвата не бави сезирането на съда, за да затрудни реализацията на правата на ответника. Действително съществува възможност сезирането да се осъществи и чрез родственик и т.н. Това обаче е допълнителна помощ и възможност, която не винаги жертвата е склонна да потърси, тъй като често жертвите се срамуват и мълчат. С удължаването на този срок се предоставя възможност за защита на именно тази особено уязвима група жертви. Същевременно удължаването на срока за подаване на молба за защита от един на три месеца не представлява толкова дълъг срок, че да препятства защитата на ответника. Предложеният срок е също така с цел изпълнение на препоръките към Република България от различни европейски и международни мониторингови и контролни механизми в тази област, като Комитета по премахване на дискриминацията срещу жените (CEDAW), специалния докладчик на ООН за насилието над жени, комисаря на Съвета на Европа по човешките права и др.

С цел съответствие с чл. 62, ал. 2 от ГПК се предвижда, че срокът по чл. 10, ал. 1 не се смята за пропуснат, когато молбата до съда е подадена чрез общината, кметството или в органите на Министерство на вътрешните работи.

Целта на предложената нова разпоредба е улесняването на достъпа до правосъдие на пострадалите лица.

### **По параграф 13:**

**Гаранция от страна на държавата за предоставяне на особена закрила на уязвими групи лица:**

В чл. 11, ал. 3 се предлага при отказ за издаване на заповед или при отмяна на заповедта, държавната такса и разноските по делото да се заплащат от молителя, освен когато молбата е за защита на лица, които не са навършили 18-годишна възраст, както и

на лица, които са в безпомощно състояние вследствие на тежко увреждане, заболяване или старост или са поставени под запрещение.

#### **По параграф 14:**

Предвижда се, когато производството се образува по искане на прокурора, да се прилагат правилата на чл. 9-11.

Допълването на активно легитимирани органи и лица с включването на прокурора, налага съответна уредба относно формата и съдържанието на искането, срока за подаване и пр., аналогично на правилата по чл. 9 - 11, касаещи молбата.

#### **По параграф 16:**

##### **Засилва се служебното начало в съдебното производство:**

Предвижда се в производството по издаване на заповед за защита да са допустими доказателствените средства по Гражданския процесуален кодекс, като съдът да събира доказателства и по своя инициатива.

Предлага се като доказателствено средство в съдебния процес освен протоколите и докладите от дирекция „Социално подпомагане“, да се вземат предвид и изготвените оценки на риска от съответните компетентни органи, от Министерството на вътрешните работи, от лекари, психолози, както и документите, издадени от доставчици на специализирани услуги за защита от домашното насилие.

Въвеждането на служебното начало в съдебното производство ще позволи правоприлагащите органи да са тези, които могат да противодействат на опитите за злоупотреба със ЗЗДН.

С оглед предотвратяване злоупотребата с декларацията и като се държи сметка за правата на ответника в съдебното производство, се предвижда съдът да издава заповед за защита на основание приложената декларация по чл. 9, ал. 3, само когато няма доказателства за конкретни факти и обстоятелства.

#### **По параграф 17:**

С предложеното изменение на чл. 14, ал. 1 от ЗЗДН се разширява кръгът на лицата, които са задължени в хода на съдебното производство при поискване от страна на пострадал или негов представител или от съда да представят незабавно заверени преписи от документи, представляващи писмени доказателства за извършено домашно насилие, като освен органите на МВР и другите държавни органи, се добавят и лицата, посочени в чл. 13, ал. 2, т. 1 и 2, а именно лекари, психолози, консултирали пострадалото лице, доставчиците на специализирани услуги за защита от домашното насилие.

Предложението е с цел разкриване на обективната истина в хода на съдебния процес.

**По параграф 18:**

**Оптимизира се и се усъвършенства съдебното производство за налагане на мерки за защита от домашното насилие в посока на бързина, ефективно правоприлагане и създаване на гаранции за защита на интереса на пострадалите лица:**

*Предвижда се в заседанието за разглеждане на молбата съдът да не приканва страните към спогодба и да не ги напътва към медиация.*

Предложението е препоръка на Комитета на ООН за премахване на дискриминацията по отношение на жените. С оглед на спецификата на делата, образувани по Закона за защита от домашното насилие, възможността за спогодба или насочване към медиация на страните е практически неприложима, тъй като домашното насилие обичайно е следствие на модел на поведение от извършителя. Поради това е предложено този текст да отпадне от закона.

*Предлага се при разглеждане на делото и постановяване на решението съдът да взема предвид и актовете на насилие, извършени преди срока за подаване на молбата, ако има доказателства за тях, с цел индивидуализация на мерките за защита.*

*На следващо място е предвидено, че ако до приключване на съдебното дирене в първоинстанционното производство ответникът извърши нов акт на домашно насилие спрямо молителя, последният да може да предяви допълнителна молба за защита, която съдът разглежда в рамките на образуваното производство.*

Предложението за разглеждането на актовете на насилие в едно и също дело до приключване на съдебното дирене е сериозна гаранция срещу злоупотреба. То е възможно, тъй като от практиката на ВКС недвусмислено е видно че: делата по ЗЗДН са актове на спорна съдебна администрация; не разрешават правен спор и решенията/издадените заповеди не се ползват със сила на пресъдено нещо. В този смисъл са: Тълкувателно решение № 2 от 25.11.2020 г. на ВКС по тълк. д. № 2/2019 г., ОСГК (*Съдът допуска доказателства в подкрепа или опровержение на правнорелевантните факти, като в хода на производството не се прилагат процесуалните преклузии по ГПК, и страните могат да сочат всякакви факти (не само нововъзникнали и новооткрити) до решаването на спора*), Тълкувателно решение № 6 от 6.11.2013 г. на ВКС по тълк. д. № 6/2012 г., ОСГТК, Определение № 58 от 3.04.2019 г. на ВКС по гр. д. № 4305/2018 г., III г. о., ГК, Определение № 107 от 27.04.2020 г. на ВКС по гр. д. № 209/2020 г., III г. о., ГК.

Същевременно се препятства стимулът за злоупотребяващите със ЗЗДН лица да подават нови и нови молби в търсене на „удобен“ съдия, да се образуват нови и нови дела, като същият брой дела се разглеждат и от въззивен съд, вместо да се получи едно дело, както и да се издават поредица заповеди за незабавна защита. Това разубеждава и страните, търсещи „арена за битка“ в производствата по ЗЗДН, защото тази „арена“ се стеснява значително.

*-Предвидено е съдът да извършва оценка на риска по методика, приложение към Правилника за прилагането на Закона за защита от домашното насилие.*

Предложението е част от изпълнението на изискванията за полагане на дължимата грижа от държавата при делата за домашното насилие (стандарт за оценка на риска в изпълнение на решението на Голяма камара на ЕСПЧ Курт срещу Австрия), който засилва служебното начало именно поради спецификите на домашното насилие.

*- Изрично е предвидено, когато в хода на производството се установят данни за престъпление от общ характер, съдът да изпраща преписи от материалите, съдържащи тези данни, до съответната прокуратура.*

*-Регламентирано е, че наличието на постановено решение, с което е издадена заповед за защита, не е пречка молителят да предяви срещу същия ответник нова молба за защита в случаите, в които ответникът е извършил акт на домашно насилие спрямо същия молител след приключване на съдебното дирене в първоинстанционното производство.*

Предложенията са направени с цел по-ефективна защита и гаранция на правата на пострадалите лица.

*Предвижда се съдът да се произнася с решение в открито заседание. При фактическа и правна сложност съдът може да посочи деня, в който ще обяви решението си, от който ден тече срокът за обжалването му.*

Предложението е направено с цел ускоряване на съдебния процес и предоставяне на бърза защита на пострадалите лица.

*-Предлага се в случаите на висящ съдебен спор между родителите по упражняване на родителските права, по определяне местоживеенето на детето или режима на личните отношения, препис от заповедта за незабавна защита и /или заповедта за защита, съдържаща мярка по чл. 5, ал. 1, т. 5 да се изпраща на съответния съд, който в едноседмичен срок от постъпване на преписа на заповедта се произнася с определение относно необходимостта от служебно постановяване на привременни мерки или изменение на вече определени привременни мерки в рамките на висящия спор.*

*- Предвижда се издадената заповед за защита по чл. 15 или на заповедта за незабавна защита по чл. 18 и чл. 19 от този закон да се прилагат с приоритет пред постановени привременни мерки или решения в спорове за родителски права.*

Предложенията са направени с цел ефективна защита на пострадалите лица.

В заключение с предложените промени в съдебното производство като цяло се намаляват бюрократичните спънки пред пострадалите лица, увеличава се срока за сезиране на съда и се възприема недискриминационен подход по отношение кръга на лицата, които имат право до сезират съда и в частност по отношение на хората с увреждания, въвежда се стандарт за оценка на риска в изпълнение на решението на Голяма камара на ЕСПЧ Курт срещу Австрия. От друга страна се създават и механизми за предотвратяване на злоупотреби със закона.

#### **По параграф 19:**

Предлага се при съобразяване с характера на мерките за защита и предвидения контрол за изпълнението им в случаите, когато е наложена мярка по чл. 5, ал. 1, т. 1, 2, 3, 4, 5 и 7, решението и заповедта да се връчват на страните, като копие от тях да се изпраща и на районното управление на Министерството на вътрешните работи по настоящия адрес на извършителя и на посочения от пострадалото лице адрес по чл. 9, ал. 1, т. 1.

С оглед особената закрила на държавата в случаите, когато пострадалото лице е малолетно или непълнолетно, или се намира в безпомощно състояние вследствие на тежко увреждане, заболяване или старост или е поставено под запрещение, решението и заповедта да се връчват и на дирекция „Социално подпомагане“ с указание за проследяване на случая за срок не по-малко от една година.

#### **По параграф 20:**

В чл. 17, ал. 1 от проекта се прави предложение, съгласно което се предвижда решението на първоинстанционния съд да може да се обжалва пред окръжния съд в 7-дневен срок от постановяването му в открито заседание или от деня, в който е посочено, че решението ще бъде обявено. Целта на предложението е постигане на съответствие с предвиденото в чл. 15, ал. 7 от проекта.

#### **По параграф 21 и 22:**

**Предвиждат се промени по отношение на заповедта за незабавна защита, които имат за цел да дадат бърза и ефективна защита на пострадалите лица и същевременно да предотвратят евентуални злоупотреби.**

Заповедта за незабавна защита се издава в интерес на пострадалото лице, когато от твърденията в сезиращата молба или последващите молби е видно, че е налице непосредствена опасност за живота и здравето на пострадалото лице. Затова е направено предложение тази заповед да има незабавно действие. С предложението се изпълнява и препоръката на европейските и международни контролни и мониторингови органи. Заповедта за незабавна защита не се издава, защото ответникът вероятно е извършил акт на насилие, а да пази жертвата от тази непосредствена опасност. Непосредствената опасност може да е налична към сезиране на съда или към всеки следващ момент. Както изрично се подчертава в ТР 2/2019 ОСКГ на ВКС, няма преклузии за навеждане на факти (без да се изисква да са новоузнати или новонастъпили) и да се представят доказателства за тях. Поради това не може да се счита, че заповедта за незабавна защита може да се издаде само към момента на сезирането на съда, респ. че в следващ момент подобна защита е недопустима. Ако съдът може да издаде заповед за незабавна защита и тя да действа до отказа, би следвало да може и по-малкото: да ограничи за избран от съда срок правната сфера на ответника (напр. правото му на посещаване на месторабота и места на

социални контакти на жертвата, правото му да живее в съвместно обитавано с жертвата жилище, правото на контакт с детето-жертва на насилие). Ангажимент на съда обаче е за цялата продължителност на делото да следи дали да продължи действието на заповедта, отпаднала ли е непосредствената опасност или напротив - тепърва е възникнала. Това е позитивно задължение на държавата за защита на основни човешки права - по чл. 2, 3 и чл. 8 Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и изпълнението не е обусловено и от етапа на разглеждане на делото (първа инстанция или въззивна инстанция). Поради това е предвидена възможност заповед за незабавна защита да се издава и изменя по искане на молителя/пострадалото лице или служебно от съответния районен или окръжен съд, пред когото делото е висящо при всяко положение на делото, независимо от предходно постановен отказ или отмяна на издадена заповед за незабавна защита. Този гъвкав подход от страна на съда ще даде възможност да се следи за евентуални злоупотреби, но наред с това да се следи и за непосредствена опасност за живота и здравето на пострадалото лице, като в случай на опасност, съдът ще бъде длъжен да издаде отново заповед за незабавна защита.

От друга страна изричното посочване, че заповедта за незабавна защита има действие до издаването на заповедта за защита или до отказа на съда, освен ако съдът не посочи друг по – дълъг срок на действие, каквото предложение е направено с проекта, представлява също механизъм за предотвратяване на злоупотреби и държи сметка и за правата на ответника.

#### **По параграф 23:**

Предвид спецификата на мерките за защита, регламентирани в чл. 5, ал. 1, т. 1, 2, 3, 4, 5 и 7 полицейските органи следят за изпълнението на заповедта за защита, като при неизпълнението ѝ, полицейският орган, констатирал нарушението, задържа нарушителя и уведомява незабавно органите на прокуратурата.

При наложена мярка по чл. 5, ал. 1, т. 6, 8 и 9 юридическите лица, които изпълняват програмите, следят за изпълнение на заповедта.

Предложенията съобразяват разпоредбата на чл. 296, ал. 1 от Наказателния кодекс, съгласно която, който не изпълни заповед за защита от домашното насилие, се наказва с лишаване от свобода до три години или глоба до пет хиляди лева. Съгласно чл. 296, ал. 4 от Наказателния кодекс, ако деянието по ал. 1 е извършено повторно, наказанието е лишаване от свобода от една до пет години.

#### **По параграф 24:**

Предложената промяна в параграф 24 относно чл. 22 от ЗЗДН е свързана с формулираната цел на закона и с отпадането на глобата.

#### **По параграф 25-27:**

С цел ускоряване на съдебното производство и постигане на съответствие с предвидената в чл. 7 от проекта нова по-широка възможност за подсъдност, която да обслужва интересите на пострадалото лице, се предлага промяна на подсъдността в производството по взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела съгласно Регламент (ЕС) № 606/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела (ОВ, L 181/4 от 29 септември 2013 г.).

**Очакваните резултати от проекта на ЗИД на ЗЗДН са:**

- Осигуряване на бърза, ефективна и адекватна защита и подкрепа на пострадалите от домашно насилие лица или лица в риск и упражняване на превантивно и възпиращо действие върху извършителя на насилието;.
- Изпълнение на международните стандарти в тази област, вкл. и препоръки на Европейската комисия и на различни контролни и мониторингови механизми по конвенции на ООН в областта на правата на човека и имащи отношение към проблемите на насилието над жени, и в частност домашното насилие.

**Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба.**

Със законопроекта се предвижда в срок до 31 март на съответната година Министерският съвет да приема национална програма за превенция и защита от домашно насилие за предстоящия тригодишен период, като средствата за финансиране изпълнението на задълженията по нея ще се определят на база средносрочни тригодишни финансови прогнози, изготвени от съответните министерства, имащи ангажменти към изпълнението на дейности от програмата.

По този начин ще се осигури по-адекватно планиране и изпълнение на дейностите, заложи в нея, а от друга страна ще се гарантира устойчивост на изпълнението им, а така също и гарантиране на дългосрочна грижа за пострадалите от домашно насилие.

Очаква се въздействие върху бюджета на Министерството на правосъдието и Министерския съвет през следващите бюджетни години и поради това е изготвена финансова обосновка съгласно приложение 2.1 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „а“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

На основание чл. 26, ал. 4, изречение последно от Закона за нормативните актове, срокът за предложения и становища по проекта, публикуван за обществени консултации е 14 дни. По-краткият срок е обоснован от сериозността на проблема, свързан с тревожния растеж на случаите на домашно насилие и необходимостта да се ускори дейността по изграждане на превантивен механизъм, какъвто е координационния механизъм, като се отчита и факта, че обществените консултации са повторни.

Предвидено е законът да влезе в сила в сила от 1 януари 2023 г. с изключение на параграф 8 по отношение на чл. 6а и 6б, които влизат в сила от обнародването на този закон в „Държавен вестник“.

Проектът на ЗИД на ЗЗДН не съдържа разпоредби, въвеждащи актове на Европейския съюз, поради което не е приложена таблица за съответствие с правото на Европейския съюз.

Относно съответствието на проектозакона с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека, е изготвена справка от Министерството на правосъдието.

Законопроектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждането на регулаторни режими.