



Приложение на Закона за защита от домашно насилие

*Фокусиран анализ на практиката в осем
административни области на страната
през 2021 година*

Фондация
асоциация
анимус

Проект „Ефективна правна
защита за жертвите на домашно
насилие в България”, с подкрепата
на Посолството на Кралство
Нидерландия в България



Kingdom of the Netherlands

СЪДЪРЖАНИЕ

Кратко представяне/ Summary.....	3-10
Домашното насилие в България, ефективност на мерките, предвидени в закона и анализ на тяхното прилагане и изпълнение. - адв. Зарухи Задикян.....	11-48
Прилагане и изпълнение на мерките по Закона за защита от домашно насилие за 2021г. от районните съдилища в административните области Благоевград, Враца, Габрово, Добрич, Кюстендил, Ловеч, Ямбол и град София - Димана Шуранова.....	49-76
Дейност на органите на МВР през 2021 г. по изпълнение на разпоредбите на нормативни актове, свързани с предоставянето на защита от домашно насилие на пострадали лица-Благородна Макева-Найденова.....	77-126

Редактор Надежда Стойчева

Печат “ИД Принт”

КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ

Настоящият доклад обхваща анализ на съдебната практика на база на данни от съдилища от цялата страна и на основа на адвокатска практика по дела по Закона за защита от домашно насилие. Представени са предизвикателствата пред приложение на Закона за защита от домашно насилие, като специално внимание е отделено на постановяване на мерките за защита, на постановяване на незабавна защита и на специфика на решенията на съдебните състави според местонахождението им. Дискутирана е една нова практика в приложение на Закона за защита от домашно насилие, а именно изменението на заповедта за незабавна защита, тогава когато в спешен порядък се вижда, че постановените мерки са неточни спрямо риска за живота и здравето на пострадалите лица. В тази първа част на доклада са изведени сериозните проблеми свързани с това, че се постановяват само половината от предвидените в Закона мерките за защита, че не се постановяват мерки в съвкупност съобразно спецификата на случая и че практически незабавната защита може да бъде издадена със закъснение, което да не доведе до реална защита на пострадалите лица. От анализът става ясно, че не се ползват напълно възможностите за постигане на безопасност за жертвите на домашно насилие, така както предвижда закона за защита от домашно насилие. Специално място е отделено на мерките по Наказателно процесуалния кодекс, като възможна форма за защита на пострадалите лица от извършителите на насилие.

Докладът съдържа три части. След представената и анализирана съдебна практика в първата част, във втората част е представена статистика от районите съдилища на осем административни области в страната – Благоевград, Враца, Габрово, Добрич, Кюстендил, Ловеч, София град и Ямбол. Тези административни области са адресирани в рамките на проекта чрез обучения за полицейски служители и магистрати, които са проведени през периода април – септември 2022 година. В тези области на страната няма специализирани услуги за

пострадали от домашно насилие - нито кризисни центрове, нито консултативни центрове. В област София град има, но те са недостатъчни спрямо броя на населението. Представената статистика в тази част на доклада касае сезиращи молби по Закона за защита от домашното насилие, постановените незабавни и постоянни защиты, отказите от страна на съда и оттеглянето на молбите. Данните са събирани по реда на Закона за достъп до обществена информация. Някои от съдилищата не са предоставили данни и това вероятно се дължи на факта, че не събират подробни данни за приложение на закона за защита от домашно насилие. От анализът по области се вижда, че има рекордно високи нива на прекратяване на дела по Закона за защита от домашно насилие. Те варират от 40 процента от сезиращите молби за София до 71 процента в област Благоевград. С изключение на София град във всички останали области прекратените дела по ЗЗДН са над 50 процента от депозираните молби. Това са сериозни цифри, които показват, колко сами са оставени жертвите на домашно насилие. Между 30 и 50 процента от прекратените дела са поради оттегляне на молбата от молителя, около една трета от прекратените дела са поради неотстранени нередности, а между 5 и 10 процента (за област Ямбол 32 процента) поради спогодба и медиация. Тази данни са тревожни, защото отразяват колко неизползван е ресурса на Закона за защита от домашно насилие и колко голям процент от пострадалите лица остават без защита и в риск. Притеснително е, че четири районни съдилища Ловеч, Тетевен, Бяла Слатина и Севлиево изобщо не са предоставили информация, а Софийски районен съд е предоставил само частична информация относно делата по ЗЗДН.

Третата част цели да бъдат идентифицирани често срещаните проблеми и трудности, срещани от полицейските органи при осъществяването на контрол от тяхна страна по спазването на издадени заповеди за защита в рамките на производства по Закона за защита от домашното насилие (ЗЗДН). Въз основа на изходните статистически данни, свързани с прилагането на мерките за защита по ЗЗДН, и изведените като

значими проблеми и трудности, са направени препоръки за разрешаването или преодоляването им.

Анализът обхваща областните дирекции на МВР (ОДМВР) – Благоевград, Враца, Габрово, Добрич, Кюстендил, Ловеч, Столична дирекция на МВР (СДВР) и Ямбол. На територията на тези 8 области в страната живее 34,63% от цялото население в страната.

През цялата 2021 г. в районните управления на територията на тези 8 ОДМВР са постъпили за осъществяване на контрол по изпълнението им общо 1083 заповеди за защита, което представлява почти 33.2% от заповедите за защита на територията на цялата страна (3244).

Почти 24.1% от постъпилите заповеди са за постоянна защита, а над $\frac{3}{4}$ (75.9%) за незабавна защита. На практика, по-малко от $\frac{1}{4}$ от всички получени заповеди за контрол по изпълнението са за постоянна защита.

Препоръки:

- Повишаване на капацитета за събиране на данни за домашното насилие – необходимо е събиране на данни в детайли по отношение на случаите на домашно насилие от всички структури, които имат досег до случаите : съд, прокуратура, полиция, доставчиците на социални услуги, здравеопазване и цялата система на социално подпомагане.

- Необходимо е създаване на специализирани услуги за пострадали от домашно насилие – кризисен център и консултативен център в областите Благоевград, Враца, Габрово, Добрич, Кюстендил и Ловеч. Стръскащата статистика за прекратени дела по Закона за защита от домашно насилие (до 70 процента) е породена именно от липсата на придружаване на жертвите на домашно насилие. В две от включените в анализа области – София град и Ямбол такива услуги стартираха през лятото на 2022 година.

- Повишаване на подготовката на съдии, полицейски служители и представители на дирекциите „Социално подпомагане“ относно същността на домашното насилие, оценка на риска за пострадалите лица и възможностите за защита чрез приложение на Закона за защита от домашно насилие. Необходими за регулярни и повсеместни обучения.

- Осигуряване на адекватно наказателно преследване на всички случаи на домашно насилие. Следва да бъде осигурено ефективно полицейско разследване на всички сигнали и доклади за инциденти с домашно насилие. Предвид, че престъпните състави от НК за престъпления, извършени в условия на домашно насилие са предимно възлагани за разследване на разследващи полицаи в МВР, трябва да бъде осигурено адекватно обучение на полицейските служители, за да могат да работят ефективно в разследването на тези случаи.

- Актуализиране на вътрешно ведомствените документи *Методически указания за действия на полицейските органи при случаи на домашно насилие* и междуинституционалните споразумения *Инструкция № Из-2673 от 10 ноември 2010 г. за реда за осъществяване на взаимодействието между органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на труда и социалната политика при защита от домашно насилие*, Обн. ДВ, бр. 94 от 30 ноември 2010 г. с оглед настъпилите промени в практиката и нормативната база.

- Внасяне и приемане от Народното събрание на изготвения Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита от домашно насилие приет от Министерски съвет на 13 юли 2022 година, съдържащ: засилване на механизмите за защита на пострадалите лица; създаване на национален орган за превенция и защита от домашно насилие; координационен механизъм за взаимодействие между ангажираните със защитата на пострадали лица; регламент за създаване и управление на специализирани услуги.

SUMMARY

This report covers an analysis of the case law based on data from courts across the country and on the practice of lawyers in cases under the Protection against Domestic Violence Act (PADVA). Challenges in applying the PADVA are presented, with a particular focus on protective orders, immediate protection orders, and the specificity of court decisions by location. A new practice in the application of the Law on Protection from Domestic Violence is discussed, namely the amendment of the immediate protection order, when it is seen in urgent cases that the ordered measures are inaccurate in relation to the risk to the life and health of the victims. This first part of the report highlights the serious problems associated with the fact that only half of the protection measures provided in the Act are being ordered. Measures are not being issued in accordance to the specifics of the case, and that in practice immediate protection may be issued late, resulting in no real protection for victims. It is clear from the analysis that the possibilities to achieve safety for victims of domestic violence, as provided for in the law on protection from domestic violence, are not being fully exploited. Special attention is given to measures under the Criminal Procedure Code as a possible form of protection for victims from perpetrators of violence.

The report contains three parts. After the presentation and analysis of the case law in the first part, statistics from the district courts of eight administrative districts in the country - Blagoevgrad, Vratsa, Gabrovo, Dobrich, Kyustendil, Lovech, Sofia city and Yambol are presented in the second part. These administrative districts are addressed within the project through trainings for police officers and magistrates, which were held in the period April - September 2022. In these districts of the country there are no specialized services for victims of domestic violence - neither crisis centers nor counselling centers. There are some in the Sofia city district, but they are insufficient in relation to the population. The statistics presented in this part of the report concern referrals under the PADVA, immediate and permanent protection orders, refusals by the courts and withdrawal of applications. The data

was collected under the Access to Public Information Act. Some of the courts did not provide data and this is likely due to the fact that they do not collect detailed data on the application of the law on protection from domestic violence. The district-by-district analysis shows that there are record high levels of case dismissals under the PADVA. They range from 40 percent of referrals in Sofia to 71 percent in Blagoevgrad district. In all districts, with the exception of Sofia city, terminated cases under the PADVA account for more than 50 of the filed applications. This is a serious statistic that shows how victims of domestic violence are left on their own. Between 30 and 50 percent of terminated cases are due to the withdrawal of the application by the applicant, about one third of terminated cases are due to irregularities that haven't been corrected, and between 5 and 10 per cent (32 percent for Yambol district) are due to settlement and mediation. This data is alarming because it reflects how underutilized the resources of the Law on Protection from Domestic Violence are and how large a percentage of victims remain unprotected and at risk. It is worrying that four district courts (Lovech, Teteven, Byala Slatina and Sevlievo) have not provided any information at all, and the Sofia District Court has provided only partial information on cases under the PADVA.

The third part aims to identify common problems and difficulties encountered by police authorities in their monitoring of compliance with protection orders issued in the framework of proceedings under the PADVA. To overcome and resolve these problems, recommendations should be made on the basis of the baseline statistics relating to the implementation of protection measures under the PADVA, and the problems and difficulties identified as significant.

The analysis covers the regional directorates of the of Interior (RDI) - Blagoevgrad, Vratsa, Garbrovo, Dobrich, Kyustendil, Lovech, Sofia Directorate of Interior (SDI) and Yambol. 34.63% of the country's total population lives in these 8 districts.

Within the whole year of 2021, the district offices on the territory of these 8 RDIs received a total of 1,083 protection orders for

control of their execution, which represents almost 33.2% of the protection orders on the territory of the whole country (3,244).

Almost 24.1% of the orders received were for permanent protection and over $\frac{3}{4}$ (75.9%) for immediate protection. In practice, less than $\frac{1}{4}$ of all enforcement control orders received were for permanent protection.

Recommendations:

-Improving domestic violence data collection - there is a need to collect detailed data on domestic violence cases from all bodies that have contact with the cases: court, prosecution, police, social service providers, health and the whole social welfare system.

-Establishing specialised services for victims of domestic violence - a crisis centre and a counselling centre in the regions of Blagoevgrad, Vratsa, Gabrovo, Dobrich, Kyustendil and Lovech. The staggering statistics on discontinued cases under the Law on Protection from Domestic Violence (up to 70 per cent) are caused precisely by the lack of accompaniment of victims of domestic violence. In two of the districts included in the analysis - Sofia city and Yambol such services were launched in the summer of 2022.

-Enhancing the training of judges, police officers and representatives of the "Social Assistance" Directorates on the nature of domestic violence, risk assessment for victims and protection options through the application of the Law on Protection from Domestic Violence. There is a need for regular and wide-spread training.

-Ensuring adequate prosecution of all cases of domestic violence. Effective police investigation of all reports and incidents of domestic violence should be ensured. Given that the criminal offences in the Criminal Code for crimes committed in domestic violence settings are primarily assigned to investigating police officers in the Ministry of Interior, adequate training should be provided to police officers to enable them to work effectively in

the investigation of these cases.

-Updating of internal departmental documents Methodological guidelines for the actions of police authorities in cases of domestic violence and inter-institutional agreements Instruction No. Iz-2673 of 10 November 2010 on the procedure for the implementation of cooperation between the bodies of the Ministry of the Interior and the Ministry of Labour and Social Policy in the protection against domestic violence, Official Gazette of the Ministry of the Interior, No. 94 of 30 November 2010 in view of the changes in practice and the legal framework.

-Submission and adoption by the National Assembly of the draft law on amendments and supplements to the Law on Protection from Domestic Violence adopted by the Council of Ministers on 13 July 2022, containing: strengthening of mechanisms for the protection of victims; establishment of a national authority for prevention and protection from domestic violence; coordination mechanism for interaction between those involved in the protection of victims; regulation for the establishment and management of specialized services

ПЪРВА ЧАСТ

Домашното насилие в България, ефективност на мерките, предвидени в закона и анализ на тяхното прилагане и изпълнение. Примери на ЗЗДН в съдебната практика

Адв.Зарухи Задикян, адвокат по семейно право, Софийка адвокатска колегия

Домашното насилие в България е проблем, който в днешно време стои активно в общественото пространство и очаква своето разрешаване. Случаите на домашно насилие през последните години се увеличават лавинообразно, като се наблюдава тенденцията актовете на домашно насилие да стават все по-ожесточени и за съжаление за немалка част от жертвите да завършват фатално. Липсата на официална статистика към настоящия момент, не позволява да се обобщат броят на пострадалите от домашно насилие лица, но всички ние сме свидетели на ежедневно изнесени в националните медии случаи на домашно насилие и на извършени убийства в условия на домашно насилие. Най-често това са жени убити от своите съпрузи или партньори, с които съжителстват или са в интимна връзка.

Домашното насилие продължава да бъде сериозен проблем и в световен мащаб. Макар за него да се говори повече и частично да се предприемат стъпки за неговото редуциране и превенция, все още отнасянето към тази тема е обвързано с много неясноти, социални табути, стереотипни вярвания. Твърде често то се премълчава или не се разпознава от служби и институции – или липсват достатъчни мерки за справянето с него, подкрепата за пострадалите и интервенирането на извършителите. Системно липсват данни за пълния обхват на проблема. То може да се дефинира като заплаха от или реално упражняване на физическо, психологическо или емоционално насилие срещу някого с цел да се причини вреда, болка и страдание и да се упражни контрол, като извършителят принадлежи към близкото обкръжение на

пострадалия – интимен или брачен партньор, бивш такъв, член на семейството. Обикновено се има предвид продължително явление, а не еднократен инцидент.

Според неофициалните данни през 2021 г. в България най-малко 22 жени са убити от мъже и почти във всички случаи заподозрени за убийството са техни партньори, съпрузи, синове. Официална статистика за тези убийства обаче липсва.

Държавата не събира и данни за случаите на домашно насилие и насилие, основано на пола. Според различни проучвания една на всеки три жени е преживяла физическо и/или сексуално насилие. Заради бездействието си в борбата срещу домашното насилие България е осъждана няколко пъти от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) в Страсбург.

Всъщност това е сфера, която дълги години остава negliжирана от правото не само в България, но и в голяма част от европейските страни. Първият международен акт, с който се цели да се повиши вниманието на държавите към проблема и те да бъдат насочени към уреждане на юридическите му параметри, е Декларацията за премахване на насилието над жени на Генералната асамблея на ООН, акт, част от който е посветена именно на домашното насилие. Впоследствие в редица държави, част от ЕС, са приети законови разпоредби, целящи превенцията на домашното насилие, като първият подобен нормативен акт е приет в Австрия, последвана по-късно от Германия и др.

В България през 2005 година е приет Закон за защита от домашното насилие, с изменение и допълнение през 2009 година, който продължава да действа и днес. Това е първият нормативен акт, който урежда защита на пострадали от домашно насилие лица. Създадената правна рамка за съжаление няма изграден цялостно работещ механизъм на защита, поради което често ставаме свидетели на тежки форми на домашно насилие, като по данни на различни неправителствени организации, извършващи дейност в тази сфера, случаите на домашно насилие са се увеличили значително в условията на пандемията от COVID-19.

Законът за защита от домашното насилие съдържа легална дефиниция на понятието „**домашно насилие**“, като съгласно разпоредбата на чл. 2 то представлява всеки акт на „*физическо, сексуално, психическо, емоционално или икономическо насилие, както и опитът за такова насилие, принудителното ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права, извършени спрямо лица, които се намират в родствена връзка, които са или са били в семейна връзка или във фактическо съпружеско съжителство.*“

За психическо и емоционално насилие върху дете се смята и всеки акт на домашно насилие, извършен в негово присъствие. Видно от разпоредбата законодателят е разграничил няколко форми на насилие. Понятията за физическо и сексуално насилие са добре изяснени както в доктрината, така и в съдебната практиката, но по отношение на понятията за психическо, емоционално и икономическо насилие съществува известна доза неяснота, която от своя страна води до разлики в тълкуването на разпоредбата, правоприлагането, непризнаване на някои действия за актове на домашно насилие и до противоречива съдебна практика.

Редно е да кажем, че съдебната практика в производствата по дела за домашно насилие става доста голяма и като цяло е налице разпознаване от страна на съдилищата на сериозния проблем „домашно насилие“, но все още не в достатъчна степен, за да се стигне до намаляване на случаите на домашно насилие.

Разпознати и установени са следните форми на насилие:

Физическо насилие

Умишлено причиняване на физическо страдание и болка, в някои случаи и увреждане. Например удряне, блъскане, ритане, хапане, удари с предмети, нараняване с оръжия, душене, убийство. Физическото насилие е най-разпознаваемата форма на домашно насилие, която може да стане видима и за други хора, ако доведе до физически белези/увреждания. В много случаи другите форми не се разпознават като насилие или се омаловажават.

ПЪРВА ЧАСТ

Сексуално насилие

Макар че има и своя физически компонент, това е специфична форма на злоупотреба с тежки психологически последици. Включва всяка нежелана форма на сексуални действия и принуждаване към сексуално общуване – включително такива, които не изискват физически контакт – като принудителна голота, принуждаване жертвата да гледа порнографски материали и др. Може да включва и поведения като критикуване или подиграване на жертвата за нейното сексуално поведение/опит, принуждаване на жертвата да участва в групов секс и други нежелани за нея действия, парадиране пред жертвата със странични сексуални афери и изневери.

Сексуалното насилие може да се случи в рамките на брака – факт, който законодателствата по света едва в по-ново време признават на ниво нормативна база. Макар извършителите на сексуално насилие да подлежат на преследвания по смисъла на наказателния кодекс, това преследване в много случаи не се реализира или не води до присъда заради трудностите около доказването на много форми на сексуално насилие, нежеланието на много жертви да споделят за него поради високата степен на виктимизация и недоверие/обвиняване на жертвите и травмата от преживяното.

Психическо насилие

Психическото насилие се изразява в причиняване на душевна болка и страдание. Може да се случва по различни начини – обиди, омаловажаване на чувствата и преживяванията на жертвата, унижения, включително пред други хора, отказване на внимание като форма на наказание, обвиняване на жертвата за всички проблеми, крясъци, омаловажаване, обезценяване, заплахи с насилие или че ще бъдат отнети децата на жертвата, или нейната свобода или живот, заплахи със самоубийство като форма на контрол на жертвата.

Не следва ситуации на психически тормоз да се приравняват на ситуации на караници и размяна на по-остри реплики и негативна вербална комуникация, която се наблюдава във всяка двойка, а става дума за системно течащи процеси,

при които съществува дисбаланс във властта и контрола. Психическото страдание присъства и съпътства и всяка друга форма на насилие, така че в известна степен може да се приеме като общ знаменател и предпоставка за последиците от насилието. В повече от случаите на домашно насилие се наблюдава в по-голяма степен психическо насилие, отколкото физическо.

Икономическо насилие

Ограничаване на достъпа до финансови средства и други ресурси, чрез забрана на жертвата да работи или изземване и контролиране на финансите на жертвата (или банкови карти и пр.), вземане на финансови решения от извършителя и без участието на жертвата, пазене на тайни от жертвата относно финансовите въпроси на домакинството.

За форма на домашно насилие е упоменато „принудителното ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права“, а това се случва чрез социална изолация, откъсване на жертвата от близки контакти и подкрепяща среда, което не само причинява страдание, но я прави по-уязвима и безпомощна. Включва поведения като разубеждаване на жертвата да се вижда с роднини и приятели, забрана на срещи, проследяване на телефонните или интернет контакти на жертвата, ограничаване на достъпа до кола или други форми на транспорт, проследяване на километража на колата, коментиране пред други хора, че жертвата е психично нестабилна/болна или че всъщност тя е насилник, за да бъдат разколебани да общуват с нея.

Последните две форми могат да се причислят към психическото насилие, тяхната цел е да се постигне висока степен на контрол и ограничаване на свободата на жертвата. Има смисъл обаче те да се разглеждат и като отделни форми, тъй като често остават неразпознати, ако не се придружени от по-непосредствено разпознаваеми форми като физически тормоз.

Ключът към превенция и същевременно прекратяване на насилието и намаляване на случаите на домашно насилие, е предвиждането и налагането на целесъобразни и

ПЪРВА ЧАСТ

ефективни мерки за защита за пострадалите лица и засилване интензивността на държавната принуда, налагана с тях, а именно предвиждане на по-строги мерки, увеличаване броя на видовете мерки за защита и др. В българското законодателство мерките за защита от домашно насилие, които съдът може да наложи с издаването на заповед за защита, са изчерпателно уредени в чл. 5, ал. 1 ЗЗДН, като те са следните:

- Задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие;
- Отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното семейно жилище за срока, определен от съда;
- Забрана на извършителя да приближава пострадалото лице, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отдих на пострадалото лице при условия и срок, определени от съда;
- Временно определяне местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието, при условия и срок, определени от съда, ако това не противоречи на интересите на детето;
- Задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми;
- Насочване на пострадалите лица към програми за възстановяване;
- Глоба.

Мярката за защита, предвидена в точка първа, представлява интерес, тъй като и преди да бъде издадена заповед за защита, с която извършителят се задължава да се въздържа от извършване на домашно насилие, за него, както и за всеки друг съществува задължение да се въздържа от извършването на какъвто и да било вид насилие. В правната доктрина са налице различни гледни точки. За да бъде ефективна мярката по чл.5, ал. 1, т. 1 ЗЗДН, е необходимо при издаването на заповедта за защита, с която съдът я налага спрямо извършителя, конкретно да бъдат посочени актовете на насилие, от които следва да се въздържа извършителят.

Рядко се наблюдава съдът да конкретизира от кои точно актове на насилие следва да се въздържа извършителя. Конкретизирането на актовете на насилие, би било от значение, при повторното им извършване от страна на извършителя, защото за него ще възникне наказателна отговорност по чл. 296, ал. 1 НК. Може да се разглежда като пропуск, и то по-скоро от правна гледна точка, това че в съдебната практика при издаване на заповед за защита се посочва единствено бланкетното „задължава да се въздържа от извършване на домашно насилие“, което представлява единствено повторение на изначалното задължение на лицето да не извършва актове на насилие, а не се разгръща хипотезата на правната разпоредба за всяка конкретна фактическа обстановка.

Общото в така изброените мерки за защита, предвидени в ЗЗДН е, че 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 на сигурността, спокойствието и неприкосновеността на пострадалото лице.

При налагане на мярката и при избора на мерките, които съдът налага, разглеждайки молбата за защита, 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 пострадалото лице. Важно е да се отбележи, че съдът не правораздава в случаите на налагане на мерки за защита по реда на ЗЗДН, а оказва защита на лицата жертви на домашно насилие.

Всяка една от мерките за защита може да бъде постановена самостоятелно или в съвкупност с останалите, в зависимост от степента и вида на насилието, оценката на риска и тежестта на актовете.

В чл. 18, ал.1 от ЗЗДН е предвидена възможността да се издаде заповед за незабавна защита: „Когато молбата съдържа данни за пряка, непосредствена или последваща опасност за живота или здравето на пострадалото лице,

районният съд в закрито заседание без призоваване на страните издава заповед за незабавна защита в срок до 24 часа от получаването на молбата.“

За да се изпълни целта на закона, заповедта за незабавна защита следва да бъде издадена бързо и с нея да се наложат адекватни и подходящи мерки за защита за конкретния случай. Много често това е от решаващо значение за осигуряване на навременна защита на лицето жертва на насилие и за успешното разрешаване на случая и в дългосрочен план. Когато навреме бъдат наложени подходящи мерки за защита, които да отговорят на степента и интензитета на извършените актове, тогава се постига в максимална степен пълноценна защита на пострадалото лице.

В противен случай, практиката показва, че ненавременната защита и неадекватно постановените мерки за защита водят до колебание в жертвата, до отказ да търси защита, до отчаяние и загуба вяра в институциите и съответно това дава възможност на извършителя на домашно насилие да извърши нови и нови актове и по този начин да уязви пострадалото лице или да постави в сериозен риск неговото здраве и живот.

Добър пример за бързина и ефективност е производство по ЗЗДН, което започна с депозиране на сезираща молба пред Софийски районен съд с изложени данни за извършени спрямо молителката актове на физическо, психическо и емоционално насилие в присъствието на две от трите деца на страните. Актовете на насилие са извършени от страна на дългогодишния партньор на молителката, баща на трите деца.

Поради изложени данни за системност и сериозен риск за здравето и живота на молителката, съдът в рамките на два часа от депозирането на сезиращата молба постанови заповед за незабавна защита, като наложи на извършителя в съвкупност няколко мерки, а именно да се въздържа от извършване на актове на насилие по отношение на молителката и трите деца, да не ги доближава на определено разстояние, отстрани извършителя от съвместно обитаваното жилище за определен срок.

Издадената заповед за незабавна защита веднага беше изпратена от деловодството на СРС по служебен път до началника на съответното РУ на МВР за изпълнение, съответно за връчване на ответника. Още същия ден заповедта за незабавна защита беше приведена в изпълнение, извършителя установен и същият без никаква съпротива напусна съвместно обитаваното жилище.

Спецификата на случая, изискваше да се издаде бързо заповед за незабавна защита и с нея да се наложат адекватни и подходящи мерки, каквото в случая се постигна. Молителката и трите деца получиха нужната защита и в случая, освен че беше постигната в максимална степен целта на закона, се ограничи и прекрати насилието, като в това семейство бяха налице данни, че е системно и в дългосрочен план и послужи за превенция на насилието. Делото все още е висящо и по него не е постановен окончателен съдебен акт, но с оглед правилната оценка на риска от страна на съда, се очаква да се постигне разумно разрешение в полза на молителите.

Този и други подобни случаи, повдигат въпроса за видовете мерки, които съдът налага и защо е толкова важно да бъдат налагани те в съвкупност. Една от мерките, които законът за защита от домашно насилие предвижда е посочена в чл.5, ал.1, т.5, а именно задължаване на извършителя на домашно насилие да посещава специализирани програми. Практиката на съдилищата през последните години показва, че това е мярка, която не е много разпознаваема и не се налага често от съдилищата. Причините за това могат да бъдат изведени от различно естество, в зависимост от различните региони из страната.

На първо място, следва да отбележим, че тази мярка като цяло не е прилагана при постановяване на заповед за незабавна защита, а по-скоро при постановяване на окончателна заповед за защита. На следващо място, в различните региони на страната, съдилищата я разпознават и прилагат успешно, единствено по места, където има разработени конкретни услуги и информацията за тези услуги е известна. В тези райони се получава добро взаимодействие

между институциите и издадените съдебни актове могат да се приложат реално и съответно да доведат до ефективно ограничаване и прекратяване на домашното насилие.

Разгледана като ефективна мярка, обсъжданата мярка следва да се определи като абсолютна необходима и тя следва да се постановява задължително в съвкупност с останалите мерки. Тази мярка води освен до отделяне на жертва от извършители и до промяна в поведението на извършителя. През годините, в регионите, където има услуги и мярката по чл.5, ал.1, т.5 ЗЗДН се прилага активно е налице намаляване на тежките случаи на домашно насилие, което води до обосновения извод, че тази мярка е ефективна.

По отношение на издаването на заповед за незабавна защита съдебната практика е сравнително стабилна. В повечето случаи, когато съдът е сезиран с молба, в която са посочени данни за пряка, непосредствена или последваща опасност за живота или здравето на пострадалото лице, се издава заповед за незабавна защита и се налагат съответните мерки. На лице е, разбира се, известно колебание в практиката и много често се стига до допълнителни уточнения към сезиращата молба и е необходимо да се правят допълнителни искания към съответния съд, за да се стигне до издаването на заповед за незабавна защита.

Заповедта за незабавна защита, като съдебен акт, макар и нестабилен, е от изключително важно значение в производството по ЗЗДН. Издаването на заповед за незабавна защита, с която се налагат конкретни мерки за защита много често задава посоката на цялото производство и води до ефективно развитие на цялото дело. В същото време, когато съдът не издаде заповед за незабавна защита и не наложи първоначално мерки за защита, това води до влошаване положениенапострадалотолицеисъответнодонеефективност на закона. Единствен изход за опазване живота и здравето на пострадалото лице остана настаняването в кризисен център. Тази услуга обаче не е равномерно разпределена на територията на страната и ако няма такава в района, където пострадалото лице търси защита, това означава, че то остава без защита изобщо.

Не става въпрос да се постановява безразборно заповед за незабавна защита, но когато са налице достатъчно данни и основания за това или когато са извършени актове на насилие по отношение на деца, съдът трябва да подхожда изключително прецизно и критично спрямо актовете на насилие, за които е сезиран и да осигури защита на пострадалите лица чрез издаването на заповед за незабавна защита. Практиката показва, че това е основният ефективен метод за прекратяване и ограничаване на домашното насилие и неговата превенция в дългосрочен план. От съществено значение е обаче, дали с незабавната защита се постановява мярката по чл. 5 ал.1 т.3 , защото именно чрез нея се гарантира безопасността на жертвите.

По своята същност заповедта за незабавна защита представлява нестабилен съдебен акт, който може да бъде изменен, както в хода на съдебното производство, така и с постановяване на окончателното съдебно решение, с което се уважава молбата за защита или се отхвърля, в зависимост от нейната основателност. В този смисъл е необходимо да се налагат предвидените в закона мерки за защита и да се издаде първоначално заповед за незабавна защита, което в много случаи е от огромно значение за прекратяване на насилието и за неговата превенция.

При работата по дела за домашно насилие, някои специалисти, ангажирани с проблематиката застъпват становището, че в настоящия си вид законът не предвижда достатъчно видове мерки за защита на пострадалите от домашно насилие, тъй като изчерпателно изброените мерки в закона не могат да обхванат всички хипотези на насилие и превенцията срещу тях.

Имайки предвид бързото развитие на технологиите в съвременното общество действително сме свидетели на множество случаи, при които върху жертвата бива осъществяван психически тормоз посредством електронни средства за комуникация. В такъв случай мерки като отстраняване от съвместно обитавано жилище и забрана на извършителя на домашно насилие да доближава местоработата и местата за социални контакти на жертвата се

ПЪРВА ЧАСТ

оказват неефективни. Добре е да се помисли, за прекратяване на психическия тормоз и чрез други канали.

Формално погледнато, законът за защита от домашно насилие в сегашния си вид има достатъчно предвидени мерки за защита, които ако се налагат адекватно и съобразно степента и тежестта на актовете, би довело до по-добра ефективност в борбата с домашното насилие. От огромна важност е въпросът със съвкупното налагане на мерки, което също е начин да се повиши ефективността при прилагането на закона.

Практиката при работа по случаи на домашно насилие през последните години доведе до извода, че когато се налагат няколко от предвидените в закона мерки в съвкупност, тогава можем да кажем, че е изпълнена целта на закона и пострадалите лица са получили необходимата защита. Законът и съдебната практика не ограничават съда при налагането на мерките, напротив. Съдът може да наложи една или няколко от предвидените в закона мерки, както в заповедта за незабавна защита, така и в окончателната заповед за защита.

Освен това съдът не е обвързан и ограничен от изложените в сезиращата молба твърдения за извършени спрямо молителя актове на насилие. В този смисъл, ако съдът прецени, че е необходимо да наложи различни от поисканите в сезиращата молба мерки, може да го направи.

Когато са налице данни за извършено домашно насилие спрямо малолетни и непълнолетни деца, съдът, с оглед задължението си да следи служебно за интереса на децата, също е необходимо да извърши първоначална и много прецизна преценка на мерките, които да наложи. Същото е положението, когато са налице данни, че актове на домашно насилие са извършени в присъствието на деца и те са станали свидетели. Съгласно ЗЗДН, ако са станали свидетели на домашно насилие, децата също са жертва на домашно насилие и в този случай е необходимо съдът отново да бъде критичен в подхода си при преценка какви мерки да наложи на извършителя.

Наблюдава се различна и доста разнопосочна съдебна

практика на съдилищата в цялата страна при издаването на заповед за незабавна защита и при налагане на предвидените в закона мерки. В част от съдилищата, съдиите успяват да разпознаят домашното насилие и да проявят чувствителност към проблематиката.

Все още обаче, не е налице навсякъде необходимото разпознаване, тъй като при работа по случаи на домашно насилие е нужно съдиите, които постановяват актовете да имат правилната първоначална преценка налаганите мерки да бъдат съответни на риска за живота и здравето на жертвите. Така оценката на риска е от решаващо значение, когато говорим за правилното разрешение на случаи на домашно насилие.

Имайки предвид, че производството по реда на ЗЗДН започва с депозирането на сезиращата молба в съда и издаването на първоначалния съдебен акт – заповед за незабавна защита, е от решаващо значение не само за изхода на делото, но и за ограничаване и прекратяване на насилието. Така се оказва, че съдиите трябва да могат да направят правилна преценка на риска. Това е въпрос, по който следва да се работи и да се повиши информираността и подготвеността на съдиите при работа на случаи на домашно насилие.

Процедурите по завеждане на исковата молба, разглеждане на делото, постановяване на мерките за защита и тяхното проследяване имат редица трудности и пропуски, които на практика възпрепятстват реализацията на правата на жертвите на домашно насилие. От практическа гледна точка се стига до там, че жертвите да доказват, че са жертви, а не извършителят да доказва, че не е упражнил насилие. Този подход продължава да виктимизира жертвите на насилие и да е основна пречка за постигане на безопасност и сигурност.

От друга страна улеснената процедура на завеждане на искова молба дава шанс на много жертви без възможности за наемане на адвокат, да се обърнат за защита към съда. Специфична трудност са неточностите и пропуските при завеждане на исковите молби. Прави впечатление, че точно това е причината за редица откази за защита от съда и за

прекратяване на делата. Практиката в това отношение е изключително разнообразна.

Когато в градовете на един регион има местна неправителствена организация, която има консултативен център за домашно насилие, при установена неточност в документите още при приема в деловодството на районен съд, жертвата се насочва за консултация и корекция. В случай, че няма такъв ресурс на жертвата се дават информация и се подканя за потърси помощ от адвокат или друга институция, така че молбата да се коригира и да не се приемат неизправни искиви молби. Това има изключително практическо значение, защото например при тежък инцидент, за който се очаква незабавна защита, една неточност може да проточи процеса със седмица или две и това носи огромен риск за пострадалото лице.

Информацията предоставена на Фондация „Асоциация Анимус“ от Висшия съдебен съвет показва, тенденция между 3200 и 3500 новообразувани дела по закона за защита от домашното насилие през годините 2018 г, 2019 г, 2020 г и 2021 г. От тях уважен иск изцяло има при около 1100 искиви молби (2018 г – 1178, 2019 г -1243, 2020 г – 1083 и 574 за първите 6 месеца на 2021 г), и отхвърлен през годините съответно 361(2018 г), 330 (2019 г), 339 (2020 г) и 155 за първите 6 м. на 2021 г. Половината от делата са прекратени, като за причините не се събират данни. Практиката обаче сочи, че най-честата причина е оттегляне на молбата от страна на молителя.

Динамиката на насилствената връзка предполага, че след инцидент извършителят може да се извини и/или да обещае, че няма да прилага насилие и жертвата да повярва, че това е гаранция за спирането на насието. Обичайно в такава ситуация жертвата на домашно насилие оттегля искова молба за мерки за защита. Дългогодишният опит в работа със случаи на домашно насилие показва, че в значителен брой случаи, исковата молба не се оттегля едва при трети опит за сезиране на съда.

Анализирайки данните предоставени от Висшия съдебен

съвет виждаме, че като причина за прекратяване са посочени случаите на спогодба по смисъла на ГПК, които са тревожно висок брой с оглед на това, че приканването към спогодба чрез медиация противоречи на същността на искането за защита по ЗЗДН. Искането на защита от съда е породено от риск за живота и здравето на жертвата, злоупотреба с власт и контрол над нея. Ситуацията на медиация предполага равнопоставеност на страните, отношение напълно противоположно на домашното насилие.

По този въпрос Фондация „Асоциация Анимус“ изпрати становище до Министерство на правосъдието още през 2016 г., с което се подчертава недопустимостта на медиацията при работа по случаи на домашно насилие. Съдебната практика по този въпрос, за съжаление не е в полза на молителите в производствата по дела за домашно насилие. Към момента на изготвянето на настоящия анализ е налице масова практика с разпореждането за насрочване на делото и произнасяне по първоначалната сезираща молба, съдът да насочва страните към медиация или сключване на спогодба. Това е формален подход от страна на съда, който следва да бъде определен като неправилен и изцяло изключен, като процесуална възможност от делата за домашно насилие.

В действащият в момента ЗЗДН срокът за завеждане на искова молба за защита е един месец от акта на насилие (чл. 10 ал.1). Този срок е недостатъчен в редица случаи на насилие. Относно увеличаване на този срок България получи препоръки от Комитета за премахване на дискриминацията срещу жени (CEDAW) на ООН още през юли 2012 г. на петдесет и втора сесия (C/BGR/CO/4-7). В практиката съдебните състави се придържат към този срок и изискването да има конкретен инцидент на насилие. Домашното насилие обаче е системно явление и не може да се счита, че инцидентът сам по себе си е показателен за мащаба на злоупотребата и насилието.

Конкретният инцидент не е напълно показателен и за риска за живота и здравето на пострадалите лица, тъй като е възможно той да е пореден и в миналото да е имало и други опасни инциденти. Към днешна дата обаче повод за искова молба е конкретен инцидент и той подробно и детайлно би

трябвало да бъде описан в декларацията по чл. 9 ал.3 на ЗЗДН, като историчността на домашното насилие се описва в исквата молба след описанието на инцидента, така че съда да придобие представа за измерението на домашното насилие и да може да направи преценка на риска. Тази специфична технология обаче на подготовка на документите за съда, убягва на жертвите на домашно насилие в криза. Много пъти бидейки силно разстроени и без адвокати, те не успяват да представят целия обем от факти, както за инцидента, така и за историята на домашното насилие.

Също и поради краткото време на набавяне на документи като доказателства, исквите молби отиват в съда не винаги добре окомплектовани (най-вече когато лицето се справя само без адвокат) и така съда не придобива представа за риска и не издава незабавна защита, по смисъла на чл. 18 ал.1 от Закона за защита от домашното насилие. Практиката относно приложението на чл. 18 ал.1 от ЗЗДН е изключително разнообразна.

По-горе бе спомената ситуация, в която поради непълно подготвени документи съда не издава заповед за незабавна защита, въпреки че обективно може риска за живота и здравето на пострадалите лица да е висок. Това поставя жертвите в огромен риск за живота и здравето им. Ако на територията, на която са жертвите няма кризисен център (а това са половината административни области в страната), те на практика нямат сигурно място, където да останат и това може да доведе до връщане при извършителя на насилие и още по-голям риск. Възможно е и да има пълен набор от документи и доказателства, но съда по свои критерии да прецени, че няма риск за живота и здравето на пострадалите лица и да не издаде незабавна защита по смисъла на чл. 18 ал. 1 от ЗЗДН.

В това отношение е показателен трагичния случай на Кристина Дунчева от 2020 г. <https://www.flashnews.bg/okonchatelno-sadat-s-ogranichitelna-zapoved-za-mazha-nakristina-duncheva-obvinena-v-ubijstvoto-na-detsata-im/>, където въпреки доказателствата няма незабавна защита, а обикновената такава е издадена три месеца след исквата

молба. Междувременно се случват фаталните последици, породени от отсъствието на защита и подкрепа на жертвите на домашно насилие.

Постановяването на заповед за незабавна защита има особено специфична практика в София град. Поради претовареността на съдебните състави се наблюдава тенденция те да постановяват незабавна защита, като превенция на риска от тежък инцидент и убийство, дори когато няма достатъчно доказателства. Това се случва, поради факта, че първото възможно заседание на делото по същество може да бъде насрочено едва след два месеца и през това време, няма никакви гаранции за жертвите на насилие. Това „презастраховане“ на съдиите води до много последици. Тъй като е възможно да се постанови мярка по чл. 5 ал.1 т.3 – извършителят да не доближава жертвите и да бъде ограничен достъпа на родител до дете, без напълно да е проучен риска. Някои адвокати, работещи в сферата на домашното насилие, считат че тази незабавна защита е в сила до окончателното произнасяне, както на първа, така и на втора инстанция (ако има обжалване) и практически може да продължи не само до 18, а дори до 24 месеца, при забавено производство.

Според тях, това крие риск за прекъсване на отношенията родител - дете, при възможна хипотеза риска да не е висок. Така се стига до критика на Закона за защита от домашното насилие, макар че проблема не е в неговите норми, а е породен от претоварването на съда и практически е проблем на администрирането. Въпреки натовареността на съдебните състави от Софийски районен съд са налице редица правни възможности да не се стига до налагането на мерки, които да създават неправомерни и неоснователни ограничения на права. Такъв начин е чрез искане за изменение на заповедта за незабавна защита, което изменение може да се иска във всеки един етап и момент от производството.

Действително, на територията на София град, съдиите от Софийски районен съд, с изключение на два съдебни състава, които имат константна практика да не издават изобщо заповед за незабавна защита и да не налагат мерки за защита или го правят изключително рядко, постановяват в съвкупност

няколко мерки за защита. В доста от случаите, дори и съда да не е сезиран с искане за налагане на конкретни мерки по отношение на малолетни и непълнолетни деца на страните, ако съдът прецени, че е налице основание, налага мерки и по отношение на децата.

Ако е наложена мярка извършителят на домашно насилие да не доближава децата на определено разстояние, тогава се стига до невъзможност да се осъществяват контакти между родител и дете. В тези случаи, когато не е налице основание от постановяване на подобни мерки, следва незабавно да се депозира молба до съответния съдебен състав, с искане да се измени заповедта за незабавна защита.

Това е не само допустимо в съдебната практика, но и много често е необходимо. С искането за изменение на заповедта за незабавна защита могат да се направят конкретни искания и съдът постановявайки мерки за защита да съобрази преди всичко интереса на децата. Ако са налице данни за насилие по отношение на тях, мерките за защита следва да бъдат съобразени и дори да се постанови мярка извършителят да не ги доближава на определено разстояние и следва да се посочи конкретен срок за мярката още с издаването на заповедта. Освен това съдът може да определи режим на лични контакти между родител, срещу когото са наложени мерки за защита и дете, като срещите да бъдат осъществяван на територията на т.н. Контактен център. На територията на София град са разположени два контактни центъра.

Все още не всички съдебни състави насочват към осъществяване на срещи родител – дете в контактен център, ако това не е изрично поискано от някоя от страните в процеса. Възможно е също така, ако се прецени, че е в интерес на детето, съдът да постанови, че когато се осъществява режим на лични отношения между родител и дете, примерно всяка първа и трета седмица от месеца, с определен ден и час, в рамките на този времеви период, при вземането и връщането на детето, да не се счита за нарушаване на заповедта за незабавна защита.

При всяко положение е налице правна възможност да се иска, търси и намери, балансирано и изцяло съобразено с интереса на детето произнасяне на съда по отношение на издаването на заповед за незабавна защита. По този начин ще се намали значително възможността за злоупотреба с право и неправомерното използване на механизмите за защита по реда на ЗЗДН за други цели. В малките съдебни райони няма подобни проблеми. Например споделена практика на председател на районен съд гр. Дулово е, че при депозирана искова молба по ЗЗДН, той насрочва заседанието в същата седмица, а само в най-рисковите случаи постановява незабавна защита.

Този подход се прилага като цяло, когато се търси защита при рискови случаи и физическо насилие. Психическият тормоз, обаче като форма на насилие се отличава с продължителност и системност, без неговите актове да са по-забележими един от друг. Известно е, че при психическото насилие е налице сериозна динамика. Няма конкретни инциденти на „помоща“ психически тормоз, така че те буквално да са повод за искова молба за мерки за защита. Натрупаната практика става повод за указания на ВКС по реда на чл. 290 от ГПК за начина, по-който да се гледат тези иски молби.

Конкретен пример е Определение № 27 от 11.01.2011 г. на ВКС с докладчик съдия Светла Цачева: *„в случаите, когато в молбата са изнесени данни за постоянен ежедневен физически или психически тормоз или постоянно, ежедневно повтарящо се ограничаване на личните права на лица, намиращи се в родствена връзка с извършителя, молбата за защита е в срок, независимо, че не са посочени конкретни дати, на които са извършени неправомерните действия. Молбата следва да се счита в срок и когато се твърди трайно установено домашно насилие, изразяващо се в ограничаване на личните права, което не е прекратено и към момента на подаване на молбата“.*

За съжаление, въпреки това определение, съдебните състави се придържат към правилото да не постановяват мерки, ако се твърди системност за минал период от време и не са посочени конкретни актове на насилие в преклузивния едномесечен

срок от тяхното извършване. Този въпрос, рано или късно следва да намери своето тълкуване в решение на ВКС, тъй като практиката в производствата по ЗЗДН, увеличаването на случаите на домашно насилие и все по-тежките случаи на домашно насилие, ще го наложат естествено.

От гледна точка на практиката много спорно и трудно се прилага чл. 19 от ЗЗДН. В него ясно се казва, че незабавната защита не подлежи на обжалване и е в сила до издаване на заповедта или на отхвърлянето ѝ. Въпросът с действието на заповедта за незабавна защита следва да бъде тълкуван по следния начин.

Когато е налице отхвърляне на молбата за защита и производството пред съответния съд завърши без издаване на заповед за защита, то тогава, ако първоначално е била издадена заповед за незабавна защита, тя ще продължи да действа до влизането в сила на съдебния акт. Тоест, ако съдебното решение, с което се отхвърля молбата се обжалва в законоустановения срок на фона на издадена заповед за незабавна защита, докато тече производството по въззивното обжалване, заповедта за незабавна защита ще бъде в сила, ако не е изменена преди постановяване на съдебното решение или с постановяването му.

Когато обаче е налице произнасяне от страна на съда в полза на молителя, тоест молбата за защита е уважена и съдът с решението си приема същата за основателна и налага конкретни мерки, като издава заповед за защита, то тогава с това съдебно решение на практика се постановяват мерки, които подлежат на незабавно изпълнение. В този случай, ако има разлика между наложените мерки в заповедта за незабавна защита и окончателните мерки със заповед за защита, следва да се приеме, че заповедта за незабавна защита губи своето действие и се прилагат и подлежат на изпълнение мерките постановени с окончателния съдебен акт, независимо дали решението се обжалва или не.

В случая, разбира се, следва да е налице връчване на заповедта, като връчването има значение по отношение на нейното нарушение. Неяснотата произтича от ал. 2 на

чл.18. Заповедта по ал. 1 (незабавната защита) се връчва на страните и се изпраща служебно до районното управление на Министерството на вътрешните работи. Не става ясно, дали е необходимо връчването на заповедта за незабавна защита, за да се твърди изпълнение или тя влиза в сила от момента на произнасянето.

В Методическите указания за действие на полицейските органи по Закона за защита от домашно насилие пише, че се връчва заповедта, без да се уточнява за коя от двете заповеди става дума – заповедта за незабавна защита или окончателната заповед.

Липсата на това уточнение има сериозни практически последици, защото се стига до интерпретации от страна на извършителите на домашно насилие и техните правни представители. Когато се констатира нарушение на незабавната защита те твърдят, че не знаят за нея и не са надлежно уведомени. Това може да доведе по заобикаляне на отговорността по чл. 296 на НК, но по-опасното е, че извършителят на насилие продължава да доближава жертвата, да всява страх и ужас, а при някои случаи и да нанася физическо насилие, въпреки постановена незабавна защита.

Ако се предприемат законодателни промени в посока увеличаване интензитета на правната принуда на мерките и увеличаването на видовете мерки, следва да се вземат предвид и съответните начини на доказване. Към момента на изготвяне на настоящия доклад е налице проект за изменение и допълнение на Закона за защита от домашно насилие, който е одобрен от Министерски съвет, но не е внесен в Народното събрание на Република България. Все още не е ясно, когато ще бъде приет и каква ще бъде неговата окончателна редакция.

По-долу ще бъдат посочени някои основни положения в действащия в момента Закон за защита от домашно насилие.

В момента действащият режим позволява издаването на заповед за незабавна защита, а дори и на окончателна заповед за защита въз основа на декларацията по чл. 9, ал. 3 ЗЗДН, като единствено доказателство. За голяма част от

актовете на домашно насилие не съществуват почти никакви доказателства, а и рядко има свидетели на насилието особено, когато то е извършено в жилището на пострадалия.

От друга страна, обстоятелството, че съдът издава заповед за защита на базата на декларацията на пострадалия като единствено доказателство, може да доведе до превратно упражняване на правата по закона, особено при съпътстващи дела за разводи и спорове по повод упражняване на родителски права. Размества се доказателствената тежест в производството пред съда и декларацията, макар и частен документ по смисъла на ГПК се ползва с материална доказателствена сила, следователно за ответника тежи задължението да обори твърденията, изложени в нея.

Това се приема и в съдебната практика, например в Решение № 130 от 07.05.2015 г. по н. д. № 24 / 2015 г. на Върховен касационен съд, 1-во НО: „Независимо че в декларацията [по чл. 9, ал. 3 от ЗЗДН] се съдържат твърдения, които поначало подлежат на доказване и с други допустими от ГПК доказателствени средства, съдържащите се в нея обстоятелства са доказателства в производството, а при тяхно оспорване от страна на ответника, в негова тежест е да проведе доказване, като обори доказателствената сила на декларацията и изложеното в нея и докаже своите възражения.“

В такива хипотези способът за ограничаване на недобросъвестното използване на декларацията по чл. 9, ал.3 ЗЗДН е наказателната отговорност по чл. 313 НК, но в подобни случаи често не се стига до повдигане на обвинения или ако обвинителен акт бъде внесен в съда, биват постановявани оправдателни присъди. Правилно с Присъда № 51 от 10.07.2015 г. по в. н. о. х. д. № 372 / 2015 г. на I състав на Окръжен съд – Бургас второинстанционният съд отменя оправдателната присъда, постановена от районния съд, и осъжда подсъдимия на 3 години лишаване от свобода, като наказанието е отложено по правилата на чл. 66 НК.

Декларацията по чл.9, ал.3 от ЗЗДН е важно доказателствено средство и защитава правото и на молителя, и на извършителя

на домашно насилие, както вече посочихме. Декларацията е способ да се намали злоупотребата с право и да се твърдят неистини в случаите, когато не е налице домашно насилие, а законът се използва с друга цел. В същото време, както вече съдебната практика посочва, декларацията, ако е с невярно съдържание, дава възможност на лицето, за което се твърди да е извършило домашно насилие, да потърси защита срещу недобросъвестното използване на декларацията.

Кръгът на лицата, които могат да образуват производство по издаване на заповед за защита, е изчерпателно изброен в разпоредбата на чл. 8 ЗЗДН. На първо място това е пострадалото от домашно насилие лице, като законодателят допуска производството да се инициира по молба на лице, навършило 14-годишна възраст или поставено под ограничено запрещение лице. Предвиждането на тази специална дееспособност е обусловено от факта, че съществува вероятност законният представител на тези лица, чието съгласие се изисква според общите изисквания на ГПК по отношение на процесуалната дееспособност, да е извършителят на домашно насилие, от когото именно се търси защита.

За извършени актове на домашно насилие спрямо непълнолетни лица и лица, поставени под ограничено запрещение, също така е предвидена възможност производството да бъде образувано по молба на директора на Дирекция „Социално подпомагане“. На следващо място законът допуска молба за издаване на заповед за защита да се предяви от лица с родство по права линия или родство първа степен по сребрена линия с жертвата, както и от неин настойник или попечител.

Същевременно голяма част от съдилищата не зачитат възможността различно от пострадалото лице да образува производството по искане на защита и не излизат от обхвата на общоприетото, че с навършване на 14-годишна възраст е необходим подпис на непълнолетното дете, съответно потвърждаване на процесуалните действия, извършвани от неговия законен представител. В тези случаи съдът издава разпореждане с указания, съгласно които молбата следва да бъде подписана и от жертвата на домашно насилие, което

в голям брой случаи се оказва невъзможно особено когато жертвата живее с извършителя и възприема поведението му за нормално и правилно. В такива случаи се достига до отказ на правото на защита на пострадалия.

Правилното разрешение на този проблем е възприето в Определение № 1070 по гр. д. № 11/2020 г. по описа на РС – Кюстендил, 14-ти с-в, с което не е взел предвид специалната по отношение на общите правила в ГПК разпоредба на чл. 8, т. 2 от ЗЗДН, която позволява молбата за защита да бъде подадена от родственик по права линия с пострадалия. В този смисъл молителката е сезирала съда с молба за защита лично и като представител на малолетно дете и за защита на чужди права като роднина по права линия на непълнолетните деца. Съответно не е необходимо молбата да бъде преподписана от непълнолетните деца, нито неизпълнението на указанията на съда в този смисъл, няма да доведе до прекратяване на производството спрямо тях.

Практиката на ВКС в тази насока е категорична, че приложението на чл. 8, ал. 2 е изключение от общото правило, че не могат да бъдат предявявани чужди права пред съд. С Определение № 101 от 05.02.2015 г. по ч. пр. д. № 605/2015 г. на ВКС съдът постановява че „определението на въззивния съд в обжалваната част е прието, че в разпоредбите на чл.8, т.2 от Закона за защита от домашното насилие /ЗЗДН/ е предвидена възможност лице, което е в родство по права линия с пострадалото лице да подаде молба за издаване на заповед за защита, че в ЗЗДН е предвидено изключение от общото правило, че не могат да се предявяват чужди права пред съд.

Съдът е приел, че законодателят е предвидил тази възможност, поради вероятността пострадалото лице да се намира в зависимост от извършителя или в безпомощно положение и което лице, поради специфичните отношения, в които се намират страните би могло да не подаде молба за защита. Според въззивния съд в случая молбата за защита е подадена от бащата и подадената молба от детето, като пострадало лице и на особения му представител

не е достатъчно и няма за последица десезиране на съда, съответно за прекратяване на производството.

Прието е, че правно валидна воля за това може да бъде изразена само от молителя. Въззивният съд е посочил, че оттеглянето на молбата може да бъде процесуално действие на молителя, но не и на детето. С оглед на това е направил решаващия извод, че определението, с което е прекратено производството по делото, поради заявено искане за това от детето е незаконосъобразно и го е отменил, и е върнал делото на районния съд за продължаване на процесуалните действия.“

Интерес представлява и правният характер на мерките за защита по ЗЗДН. Макар и да не съществуват голям брой трудове, анализиращи правните аспекти на домашното насилие, в българската правна доктрина съществуват две мнения относно характера на мерките за защита от домашно насилие. Според първото становище мерките по ЗЗДН представляват принудителни административни мерки (чл. 22 ЗАНН), налагани от съд, а според второто мерките по чл. 5 ЗЗДН са чисто гражданскоправен институт. Аргументите, които се навеждат в ползва на първото становище са, че актовете на домашно насилие представляват нарушение на установения държавен ред и възможността, въведена с чл. 47 ЗАНН да бъдат налагани административни наказания от съда.

Становището, че мерките за защита са *sui generis* институт на гражданското право се подкрепя от разпоредбата на параграф 1 от Заключителни разпоредби на ЗЗДН, според която за неуредените въпроси в закона се прилагат разпоредбите на ГПК, а въпреки че въздействат по неблагоприятен начин върху правната сфера на извършителя, мерките нямат санкционен характер, а целят възстановяване във възможно най-голяма степен на правомерното правно положение, което е било факт преди извършването на деянието, представляващо домашно насилие.

Средствата за защита на лице, което е обект на домашно насилие са по реда на Закон за защита от домашно насилие, Наказателния кодекс и Наказателно процесуалния кодекс. Най-

общо казано противоправните деяния могат да осъществяват признаците на престъпление (от общ или частен характер), домашно насилие, деликт, дисциплинарно нарушение или административно нарушение. Съгласно чл. 2, ал. 1 ЗЗДН отговорността по този закон не изключва гражданската, административно наказателната и наказателната отговорност на извършителя. Видно е, че законодателят изрично е предвидил възможността за съвместяване на отговорността по ЗЗДН с другите видове отговорност за противоправно поведение, като е изходил от специфичните цели на закона и от характера на обществените отношения, които той закриля.

В светлината на изложеното, основен аргумент, обосноваващ приложимост на ЗЗДН и след издадена заповед за защита по чл. 5, ал. 1 от този закон, е различната цел на производството по ЗЗДН и наказателното производство, водено срещу извършителя за престъпление по чл. 296, ал. 1 НК. В първия случай акцент се поставя върху необходимостта от ефективна, т. е. своевременна и адекватна защита на лицето, което твърди да е пострадало от домашно насилие, чрез прилагането на широка съвкупност от мерки в рамките на едно бързо и облекчено производство. Във втория случай акцентът е върху ангажирането на наказателната отговорност за извършител на престъпление, като криминализацията нито има за цел, нито е годна да постигне защитата, която се изисква по международните стандарти.

Наказателната репресия не е насочена срещу самото насилие, което е криминализирано в съответен състав на глава II “Престъпления срещу личността”, а срещу неподчинението на правосъдния акт. Разбира се, като последица от осъждането за престъпление срещу правосъдието е възможно да се постигне съобразяване на поведението на извършителя със съдебните актове и осигуряване на защитата, която тези съдебни актове дават. Това обаче е вторичен резултат.

Поради различните цели на производството по ЗЗДН и тези на наказателното производство, както и поради ред други причини, изложени по-долу, не изглежда обосновано и удачно да се смесват правомощията на държавата да ангажира наказателна отговорност за едно противоправно

поведение, което осъществява състав на престъпление, със задължението ѝ да предостави адекватна защита за всеки нов акт на домашно насилие, която да е съответна на извършеното по своя обхват, интензитет и продължителност.

Самостоятелните цели и значение на мерките по ЗЗДН са изтъкнати и в актовете на съдебните състави, които приемат възможността за прилагане на мерки по чл. 5 ЗЗДН при акт на домашно насилие, извършен след вече издадена заповед за защита. В рамките на контрола срещу определения за прекратяване на производството по молба за защита срещу последващи актове на домашно насилие част от въззивните съставите приемат, че „...няма правна пречка при един акт на домашно насилие, предмет на едно дело, да бъдат наложени едни мерки по вид, степен на интензивност и продължителност, а при друг последващ акт на насилие, предмет на друго дело – други.

Единственото изискване, което следва да се съблюдава, е за еднократност на наложените мерки по отношение на един акт на домашно насилие, т. е. след влизането в сила на окончателната заповед за защита не могат да се налагат други мерки или да се изменят предишните за същия акт на домашно насилие, предвид забраната за пререшаване. Твърдението за друг акт на домашно насилие и липсата на пълно съвпадение на периода и вида на защитните мерки по предходното дело спрямо евентуално наложените в това дело, обуславя наличието на правен интерес на молителката от настоящото второ по ред дело.“ (така Определение № 17266/25.11.2011 г. на СГС по в. ч. гр. д. № 15931/2011 г.).

Сравнение в този смисъл е застъпено в Решение № 40/28.02.2017 г. по н.д. № 41/2017 г. на ВКС, III н.о. по отношение целите на ЗЗДН: „Законът не е насочен към санкциониране на дееца, а към преустановяване на съществуващите прояви на домашно насилие и предотвратяване на последващи такива.“ Същият смисъл носи изложените в Определение от 16.12.2013 г. по ч.гр.д. № 16292/2013 г. на СГС и Определение от 23.10.2013 г. по ч. гр. д. № 13453/2013 г. на СГС.

Различен акцент при мотивиране на същия извод е

поставен в определение по ч.гр.д. № 15693/2011 г., II брачен въззивен състав на СГС, в което съдът застъпва теза, че „...веднъж сезиран с искане за защита по специалния закон съдът служебно дължи да определи подходящата мярка както с оглед естеството и характера на насилническо въздействие, така и според личността на насилника. Нормата на чл. 2 ЗЗДН определя всеки акт на домашно насилие като необходимо, но и достатъчно основание, за да бъде потърсена защита. Макар и обект на защита да е неприкосновеността на молителя, обстоятелствата, при които тя бива накърнена, са различни.“

Допълнителен аргумент е застъпен в Определение от 11.04.2016 г. по ч. гр. д. № 1550/2016 г. на СГС, като приложното поле на разпоредбата на чл. 2, ал. 1 ЗЗДН е прието да „...касае актове на насилие, отделени във времето един от друг с дни, месеци дори години“. Посочва се, че ако „...молителят е потърсил съдействие от съда веднага след първия акт на домашно насилие, при извършване на преценката за определяне на съответната мярка за защита съдът би отчел само първия акт на домашно насилие, но не и последващите, защото той не би могъл да ги установи. Няма пречка при последващ акт на домашно насилие пострадалият да търси нова, поинтензивна защита срещу домашното насилие.“

Допълнително се акцентира, че „...след като отговорността за домашно насилие не изключва наказателната отговорност, наказателната отговорност също не изключва отговорността за домашно насилие.“ По същество последващи актове на насилие са предмет на разглеждане в Решение по в.гр.д. № 10291 по описа за 2012 г. на II-ри брачен въззивен състав на СГС и Решение № 5535 от 17.07.2013 г. на СГС по в. гр. д. № 3945/2013 г. и др. От друга страна, целта на наказателното производство е да установи по несъмнен начин вината на определено лице за извършването на конкретно престъпление със способите и по реда, предвидени в НПК.

То протича в тесни процесуални рамки и често развитието му изисква продължителен период от време, което само по себе

си не позволява да играе ролята на своевременна и адекватна защита срещу последващ акт на домашно насилие. Освен това прегледът на особеностите на наказателните производства по чл. 296, ал. 1 НК показва наличието на допълнителни въпроси и ограничения на защитата, която жертвата на домашно насилие се твърди да получи по този ред.

На първо място следва да се държи сметка, че обект на наказателноправната закрила в чл. 296, ал.1 НК са обществените отношения, свързани с изпълнение на заповед за защита от домашно насилие, и систематичното място на разпоредбата е в глава VIII – “Престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции”, раздел III – „Престъпления срещу правосъдието“. Обектът на посегателство, който се засяга при извършване на престъпленията против правосъдието, са обществените отношения, свързани с правилното осъществяване на правосъдната дейност.

При тези престъпления не се накърняват права на отделна личност, респективно такова засягане е несъставомерно. Следователно от престъпление с правна квалификация по чл. 296, ал.1 НК не може да възникне фигурата на пострададал по смисъла на чл. 74 НПК. При това положение лицето, спрямо което е издадена заповедта за незабавна защита, разполага с ограничени процесуални възможности в наказателното производство по чл. 296, ал. 1 НК — то не може да обжалва постановлението на прокурора за прекратяване или за спиране на наказателното производство, не може да се конституира като частен обвинител, граждански ищец и т.н.

От фактическа страна възниква и въпросът какви са елементите на бланкетното задължение за въздържане от актове на домашно насилие при наложена забрана по чл. 5, ал. 1, т. 1 ЗЗДН в контекста на наказателното правораздаване. В хода на наказателното производство ще трябва да бъде доказано на първо място осъществяването на конкретно деяние със способите на наказателния процес, като след това съдът дължи да извърши преценка дали то съставлява акт на домашно насилие по смисъла на ЗЗДН.

На следващо място, практически проблем е налице и при установяване субективното отношение на дееца към извършеното престъпление по чл. 296, ал. 1 НК, което може да бъде осъществено само с пряк или евентуален умисъл. В производство по ЗЗДН гражданският съд ще се занимае единствено дали е извършен акт на домашно насилие, като обстоятелството, че същият е последващ, би имало значение единствено за избора на подходящи мерки на защита. Това означава, че съдът ще издаде нова заповед за защита, без да се интересува от факта на узнаването за предходно издадена такава заповед.

В наказателното производство обаче е необходимо да се установи знанието на дееца относно всички елементи на фактическия състав. За целта трябва да се докаже, че издадената заповед по чл. 5, ал. 1 ЗЗДН е връчена лично на дееца или по друг начин да се установи, че той знае за заповедта и че нейното съдържание също му е известно. В същото време съгласно § 1 ЗЗДН разпоредбите на Гражданския процесуален кодекс (ГПК) са приложими за неуредените в ЗЗДН въпроси, като това включва и частта, касаеща призоваване на страните по делото.

ГПК предвижда фикция за узнаване, когато веднъж призована страна в производството промени адреса си и не съобщи на съда новия адрес (разбира се, ако е уведомена за последиците на чл. 41 ГПК). Така съдът, решил първоначално делото по ЗЗДН, би приел, че решението е връчено на ответника, прилагайки чл. 41 ГПК. Приема се, че адресатът на съобщението е уведомен и при връчване чрез пълнолетно лице от адреса.

В крайна сметка, при редовен в гражданския процес способ на връчване може да се окаже, че субективната страна на престъплението по чл. 296, ал. 1 НК е недоказуема. Тук следва да се обърне внимание на ТР № 1 от 7 юни 2016 г. на ОСНК на ВКС, където изрично е закрепен принципът, че вината в наказателния процес се доказва, а не се презумира: “С оглед същността на фикцията, която по правило подменя истината, тъй като е налице разлика между нормативната (фикционната) и обективната действителност,

приложението ѝ в доказателствения процес се конфронтира с основни принципи на наказателния процес, установени конституционно в чл.121, ал.2 от КРБ и в чл.13, чл.14 и чл.18 от НПК". Различна е и предвидената тежест на доказване в двете производства. Чл. 303, ал. 2 НПК гласи, че съдът признава подсъдимия за виновен, когато обвинението е доказано по несъмнен начин.

В гражданския процес, от друга страна, се прилага принципът на т. нар. „пълно и главно доказване“. Този принцип обаче е неприложим в производствата по ЗЗДН, тъй като обичайно деянията се осъществяват между жертва и извършител без присъствие на трети лица. Коректно е да се отбележи, че практиката на съдилищата по този въпрос също не е еднопосочна, като такава висока тежест често погрешно се приема за стандарт и в производства по ЗЗДН.

Въвеждането на подобна степен на доказване е повод за осъдително решение срещу България на Комитета за елиминация на всички форми на насилие срещу жени, постановено на 25.07.2011 г. – В.К. срещу България. Един от разгледаните въпроси в решението е установената от национален съд тежест на доказване „отвъд всяко съмнение“ в контекста на изпълнение на задълженията на държавата за защита на жените от насилие, вкл. домашно. Комитетът приема, че подобен стандарт е извънредно висок и е несъвместим с Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените, както и със съществуващите стандарти за недопускане на дискриминация, които облекчават тежестта на доказване от страна на жертвите на домашно насилие в граждански производства (§9.9).

Следва да се разгледа и въпросът за мерките за неотклонение в наказателното производство за деяние по чл. 296, ал. 1 НК. Макар за това престъпление да се предвижда наказание лишаване от свобода, същото не е тежко по смисъла на чл. 93, т. 7 НК. На практика в голяма част от хипотезите не би се стигнало до вземане на мярка за неотклонение “задържане под стража”, тъй като мерките за неотклонение се вземат с изрично предвидените в чл. 57 НПК цели, при наличието на законовите предпоставки за това по чл. 63 НПК и за ограничен

от процесуалния закон период от време. Така съгласно чл. 63, ал. 4 НПК за престъпления, които не са тежки, задържането на досъдебното производство не може да продължава повече от два месеца.

Ето защо възможността за вземане на мярка за неотклонение, пък било и по изключение най-тежката такава, не би могла да се третира като ефективна защита срещу последващ акт на домашно насилие. Още по-малко като такава би могло да се счете задържането от полицията по чл. 21, ал. 3 ЗЗДН, което не може да надхвърли 24 часа. В ЗЗДН липсва специална уредба, поради което приложение намира общото правило на чл. 73 от ЗМВР.

Задържането от прокурора до 72 часа по чл. 64, ал. 2 НПК цели единствено да осигури явяването на обвиняемия пред съда за вземане мярка за неотклонение “задържане под стража” и използването му като мярка за защита е в грубо противоречие със закона. На следващо място, както вече бе посочено, в наказателното производство за престъпление по чл. 296, ал. 1 НК не възниква процесуалната фигура на пострададал. Това изключва в тези случаи и възможността за прилагане на чл. 67 НПК – мерки за защита на пострададало лице.

Освен това мерките за процесуална принуда, включително и тези по чл. 67 НПК, са неприложими по дела от частен характер. Това означава, че налагането на мярка за защита в наказателното производство е изключено в голяма част от случаите, освен ако актът на домашно насилие не осъществява в идеална съвкупност и състав на престъпление от общ характер срещу личността, половата неприкосновеност и т.н. И в този случай, обаче, възможността да се поиска вземането на такава мярка е поставена в зависимост от преценката на разследващите органи за образуване на досъдебно производство и привличане на конкретно лице като обвиняем и от темповете на развитие на наказателното производство. То има за цел установяване по несъмнен начин вината на конкретно лице за извършено от него престъпление, а не предоставянето на адекватна и своевременна защита на жертвата.

Не на последно място, разсъждавайки върху годността на мерките по чл. 67 НПК да осигурят ефективна защита, следва да отчетем и по-тесният обхват на предвидените в НПК мерки за защита на пострадал спрямо тези, предвидени ЗЗДН. Практически към момента няма данни какъв е ефекта за защита на жертвите на домашно насилие от предвиденото в чл. 67 на НПК. Няма и събрани данни относно приетият през 2019 г чл. 67а в НПК за информиране на пострадалия със специфични нужди от защита във връзка с мерките за неотклонение. Достатъчно адекватни мерки за защита могат да се явят посочените в т. 4 и т. 5 на чл. 5, ал. 1 ЗЗДН: временно определяне местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието, при условия и срок, определени от съда, ако това не противоречи на интересите на детето и задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми.

Наред с всичко изложено трябва да се отчете и че предвиденото наказание за престъплението по чл. 296, ал. 1 НК е лишаване от свобода до три години или глоба до пет хиляди лева, което в голяма част от случаите води до прилагането на чл. 78а НК. Така дори след преминаване през цялата формална процедура на наказателното съдопроизводство и установяване, че престъплението е извършено, ако деецът не е осъждан за престъпление от общ характер и не е освобождаван от наказателна отговорност, за извършеното престъпление по чл. 296, ал. 1 НК съдът ще бъде длъжен да го освободи от наказателна отговорност и да му наложи административно наказание глоба от хиляда до пет хиляди лева.

Авторите на настоящото изложение считат, че е неразумно да се очаква това административно наказание да замести ефективно мерките на защита по ЗЗДН. Тук е моментът да посочим, че законодателят не предвижда касационно обжалване за актовете по движение на делото (прекратителни определения) и по съществува на делата по ЗЗДН. Подобен подход е оправдан, доколкото касационното производство би забавило необосновано решаването на този тип дела. Същевременно обаче практиката по ЗЗДН е разнопосочна не

само по отношение на повдигнатия въпрос, но и по редица ключови моменти от приложението му и не осигурява защита на жертвите на домашно насилие съобразно международно установените стандарти. Част от проблемите се основават на непрецизни или непълни разпоредби, друга – на различното им тълкуване от съдилищата.

Именно поради необходимостта от уеднаквяване практиката на съдилищата при прилагането на ЗЗДН, през 2020 г. Върховния касационен съд се произнесе по въпроса дали при нови актове на насилие, пострадалото лице може да търси нова защита, тоест да иска издаването на заповед за защита, ако вече на извършителя са наложени мерките, предвидени в чл.5 ЗЗДН.

С Тълкувателно решение № 2/2019 г. от 25.11.2020 г. по Тълкувателно дело № 2/2019 г. Общото събрание на Гражданската колегия на Върховния касационен съд (ВКС) реши: *„Молба по реда на Закона за защита от домашно насилие (ЗЗДН) за съдебна защита срещу нов акт на домашно насилие, следващ по време издадена в полза на същото пострадало лице заповед за защита по чл. 15, ал. 2 ЗЗДН, с която спрямо същия ответник/извършител е наложена мярка по чл. 5 ЗЗДН, чийто срок не е изтекъл, е допустима.“*

Тълкувателното дело беше образувано поради противоречива съдебна практика. В едни съдебни актове се приема, че за молителя не е налице правен интерес от подаването на последваща молба до съда за защита по реда на ЗЗДН, в която се твърди нов акт на домашно насилие, извършен от ответника, поради безсрочния характер на мярката по чл. 5, ал. 1, т. 1 от ЗЗДН, незабавното изпълнение на заповедта за защита, за което следят полицията и прокуратурата, както и с инкриминирането на неизпълнението на заповедта за защита от домашното насилие в чл. 296, ал. 1 от НК. В тези съдебни актове се приема, че с издадената заповед редът за защита по ЗЗДН се изчерпва и последващите актове на домашно насилие следва да се установяват от органите на наказателното производство, защото съставляват престъпление, което се установява по реда на НПК.

В други съдебни актове се приема за допустима последваща молба за защита до съда по реда на ЗЗДН, в която молителят твърди, че от същия ответник е извършен нов акт на домашно насилие, поради характера на отговорността според ЗЗДН и различните по вид, степен на интензивност и продължителност мерки по чл. 5 от ЗЗДН, които могат да се налагат от съда за различните актове на домашно насилие в рамките на различни или едно и също производство по реда на ЗЗДН.

Общото събрание на Гражданската колегия на ВКС приема за правилно второто становище. *В мотивите се посочва, че отговорността за домашно насилие, предвидена в ЗЗДН, е отделен вид отговорност, която не изключва гражданската, административнонаказателната и наказателната отговорност. Тъй като всеки акт на домашно насилие като форма на насилие е с различно естество, интензивност и последици и законът предвижда различни мерки за защита от домашно насилие, то всяка мярка за защита следва да е съответна на извършения акт съобразно неговата тежест, продължителност, последици. Целта на защитата по ЗЗДН е да се преустанови осъществено срещу молителя посегателство едва след което да се прояви превантивното и възпиращо действие на наложената спрямо извършителя защитна мярка.*

Според върховните съдии всеки акт на домашно насилие, при подадена молба за защита от съда, следва да бъде санкциониран, като се наложи поне една от мерките по чл. 5, ал. 1 от ЗЗДН. Действието на постановената мярка не може да се разпростира върху бъдещи актове на насилие. В противен случай пострадалият остава без адекватна защита за периода, през който наложената мярка за защита действа, а при наложена мярка по чл. 5, ал. 1, т. 1 от ЗЗДН – при повторен/последващ акт на насилие тя изобщо не може да бъде прилагана, което не би въздействало превантивно върху извършителя, след като не е под угрозата да му бъде наложена нова санкция. Новата молба, при продължаващо поведение на насилие, дори от същия вид, за който вече е предоставена защита, може да е индикация, че наложената мярка не е дала

резултат и съдът може да реши да наложи две или повече мерки за един и същи нов/последващ акт на домашно насилие. В случаите, когато новата молба дава данни за ескалация на вече веднъж или повече случаи констатирано и санкционирано домашно насилие по реда на ЗЗДН и данни за пряка, непосредствена или последваща опасност за живота и здравето на молителя в хипотезата на чл. 18, ал. 1 от закона и, вместо да се изпълнят изискванията на закона и да се издаде заповед за незабавна защита, съдът прекрати производството поради недопустимост на молбата, ще се достигне до тежка колизия с целите и принципите на ЗЗДН.

В мотивите на тълкувателното решение се казва, че задължителното свързване на мерките по ЗЗДН с наказателната отговорност, предвидена с чл. 296, ал. 1 НК, при неизпълнение на наложена мярка за защита от домашно насилие, съответно поставянето им в необходимата последователност, би довело до извода, че за всеки нов/последващ акт на домашно насилие няма да се получи защитата по ЗЗДН, а на преследване, разследване и санкциониране по наказателноправен ред ще подлежи неизпълнението на вече дадена заповед за защита.

Върховните съдии подчертават, че предвидените в Наказателния кодекс наказания за извършване на съответното престъпление не винаги могат да дадат необходимата ефективна защита на пострадалия. Мерките за неотклонение по НПК също нямат за цел да защитят пострадалото лице, някои не ограничават правата на обвиняемия от гледна точка на контакт с пострадалия, а някои са несъвместими с осъществяването на ефективна защита на пострадалия от домашно насилие.

Производството по ЗЗДН предоставя гаранции за защита и на двете страни в процеса, категорични са върховните съдии. Ако се приеме, че за молителя липсва правен интерес да подаде пред съда искане за защита при нов, последващ акт на домашно насилие, то правото на защита на пострадалото лице ще е сериозно накърнено. Последващата молба не може да бъде квалифицирана като допустима или недопустима преди съдът да е установил дали за съответния акт на домашно насилие вече не е наложена мярка за защита, както и дали

молбата не се отнася за нов вид акт на домашно насилие, извършено от ответника, независимо че той е изпълнил заповедта на съда, издадена по предходна молба.

Това тълкувателно решение на Върховния касационен съд следва да се разглежда като положителна стъпка в посока по-добра ефективност и защита на жертвите на домашно насилие и ограничаване, прекратяване и превенция на домашното насилие. За всеки нов акт на домашно, пострадалото лице следва да има правото да потърси защита и да по този начин да ограничи насилието. Това на практика вече е възможно.

Използвани източници:

Домашното насилие в България – защитени лица пострадали от него по Проект „В защита правата на човека“ Проектът се финансира от Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2014-2021 г.

Анализ и оценка на националното законодателство във връзка с превенцията, разпознаването, докладването, отговора и интервенциите от страна на институциите спрямо деца, пострадали от насилие в България от адв. Владислава Дойчинова по задание на УНИЦЕФ.

ВТОРА ЧАСТ

Прилагане и изпълнение на мерките по Закона за защита от домашно насилие за 2021г. от районните съдилища в областите Благоевград, Враца, Габрово, Добрич, Кюстендил, Ловеч, София град и Ямбол

Димана Шуранова Правен консултант,
Правна клиника, Фондация „Асоциация Анимус“,
Столична община

Настоящият доклад е изготвен в рамките на проект “Ефективна правна защита за жертвите на домашно насилие в България” (Effective Judicial Protection for Victims of Domestic Violence in Bulgaria), финансиран от посолството на Кралство Нидерландия. Той има за цел да предостави статистически данни относно издадените заповеди за незабавна защита, мерките наложени от страна на съда, броят на прекратени дела, броят на отказите от страна на съда за издаване на незабавна защита, както и броя на съдебните решения за издаване на заповед за постоянна защита и мерките, постановени със съдебния акт, с които да се покаже колко е ефективно приложението на Закона за защита от домашно насилие (ЗЗДН).

Докладът е изготвен на база информация, която бе изисквана и предоставена по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) от съответните районни съдилища. Анализът обхваща дейността на районните съдилища в областите Благоевград, Враца, Габрово, Добрич, Кюстендил, София град и Ямбол, където в рамките на проекта Ефективна правна защита за жертвите на домашно насилие в България (Effective Judicial Protection for Victims of Domestic Violence in Bulgaria) бяха проведени двудневни обучения на магистрати и полицейски служители. Представянето на отделните области ще бъде по азбучен ред.

Област Благоевград	
<i>Заведени искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН</i>	133 бр.
<i>Издадени заповеди незабавна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	87 бр.
<i>Издадени заповеди за постоянна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	41 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради оттегляне на молбата</i>	30 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спогодба</i>	4 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спиране на производството</i>	11 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради неотстранени нередности</i>	27 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради други причини</i>	8 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за незабавна защита</i>	9 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за постоянна защита</i>	5 бр.

Таб. 1 Статистически данни за прилагането и изпълнението на ЗЗДН за 2021г. на територията на **област Благоевград**

На територията на област Благоевград има **пет** районни съдилища - **Благоевград, Гоце Делчев, Петрич, Разлог и Сандански**. По данни на Националния статистически институт към 31.12.2021г. населението на областта е **298 251 жители**, разпределени по райони, както следва :

Съдебен район **Благоевград** включва общините Благоевград и Симитли с население **86 918 жители (29% от общото население на областта)**

Съдебен район **Гоце Делчев** включва общините Гоце Делчев, Гърмен, Сатовча и Хаджидимово с население **67 003 жители (22,5% от общото население на областта)**

Съдебен район **Разлог** включва общините Разлог, Банско, Белица и Якоруда с население **50 374 жители (19 % от**

общото население на областта)

Съдебен район **Сандански** включва общините Сандански, Струмяни и Кресна с население **46 007 жители (13,5%** от общото население на областта)

Съдебен район **Петрич** включва само община Петрич с население **47 949 жители (16%** от общото население на областта)

За изминалата 2021г. общо за тази област са заведени **133** искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН, от които са издадени **87** заповеди за незабавна защита. Постановени са **41** съдебни решения за издаване на заповед за постоянна защита.

От предоставената информация, прави впечатление, че при **133** образувани дела по реда на ЗЗДН, **80** са прекратени, а на **14** съдът е постановил отказ – **9** за издаване на незабавна защита и **5** за постоянна защита. В процентно съотношение това представлява 71% от всички дела, независимо в коя фаза е производството (преди или след издаването на заповедта за незабавна защита). Този процент показва, че в тази област има много сериозен проблем с обезпечаване на защитата на пострадалите от домашно насилие и можем да говорим за предизвикателство при воденето на дела за домашно насилие.

Една от основните причини делата да бъдат прекратени е заради оттегляне на молбата от страна на молителя (**37%** от общия брой прекратени дела). С оглед динамиката на домашното насилие, травматичните последици от него, страхът у жертвата, много често пострадалото лице започва да се разколебава дали да предприеме действия, или ако вече е предприело дали да не се откаже от тях. Може да се предположи, че този процент е толкова висок и защото пострадалите нямат доверие и вяра в съответните институции, но също и защото на тази територия няма активни действащи неправителствени организации и съответно услуги за подкрепа на жертвите, в процеса на справяне и прекратяване на насилието..

Неотстранените нередности в сезиращата молба е друга

причина, която води до голям брой прекратени дела (**34%** от общия брой). Този процент може да ни доведе до извода, че в областта липсват консултативни центрове за домашно насилие, които да предоставят безплатна и навременна юридическа помощ на пострадалите. Наличието на такъв тип услуга ще бъде от полза неизправните иски молби да бъдат коригирани своевременно, а това би довело до увеличаване броя на издадените заповеди за незабавна защита. Тук е важен и въпроса доколко е достъпна и безплатната правна помощ на тази територия на страната.

Прекратените дела след спиране на производството съставляват **14%** от общия брой прекратени дела. В този случай имаме издадена заповед за незабавна защита, но въпреки това страните по взаимно съгласие спират развитието на делото, за да уредят спора доброволно. Динамиката на насилствената връзка, предполага, че в повечето случаи след инцидент извършителят се извинява и иска прошка от пострадалото лице в първите дни след инцидента, като обещава да преустанови актовете на тормоз и агресия за в бъдеще. Обичайно след това жертвата се разколебава и поддава на натиска на насилника и неговия правен представител, спира делото и не предприема действия за възобновяване на делото в законоустановения шестмесечен срок, поради което заповедта за незабавна защита пада и жертвата остава незащитена.

Прекратяването на дела след сключена спогодба по реда на ГПК е следващата причина за прекратяване на производствата по ЗЗДН. Макар и да не са много като брой (**5%** от общия брой прекратени дела) приканването към спогодба чрез медиация противоречи на искането за защита по ЗЗДН. Искането за защита от съда е породено от риск за живота и здравето на пострадалите лица, злоупотреба с власт и контрол над тях. Ситуацията на медиация предполага равнопоставеност на страните, отношение напълно противоположно на домашното насилие.

Прекратяването на делото поради други причини, които не са посочени в предоставената от съдилищата информация, представляват **10%** от общия брой прекратени дела. Макар и не конкретизирани, причините могат да бъдат от най-

различно естество – недопустимост на молбата, объркана родова или местна подсъдност. Тук можем да предполагаме, че лицето потърсило защита е неосведомено как и къде да подаде сезиращата молба – пречки, които могат да бъдат преодолени с достъпна и безплатна юридическа помощ под формата на консултации.

Отказите от страна на съда за издаване на заповеди за незабавна и/или постоянна защита, които представляват приблизително **11%** от всички заведени дела по реда на ЗЗДН предполагат, че магистратите не преценяват да има риск за живота и здравето на молителя и няма наличие на домашно насилие според тях.

При издадените заповеди за незабавна защита и постановените решения за издаване на заповед за постоянна защита, районните съдилища са наложили мерки основно по **т.1, т.2 и т.3 от чл.5 ал.1 ЗЗДН**, но мерките по **т.4, т.5 и т.6**, липсват в съдебните актове.

По правило мярката по **т.4 от чл.5 ал.1 ЗЗДН** не се прилага при висящ съдебен спор между родители за упражняване на родителски права, режим на лични отношения, както и при определяне на местоживеенето на детето. Може да се изкаже съмнение, че при всички дела има висящи производства по реда на Семейния кодекс. В допълнение тази мярка е от изключителна важност за защита интересите на децата и най-вече те да бъдат отглеждани в среда без насилие.

За да може да се постигне по-голяма ефективност, съдът би трябвало да подхожда критично спрямо актовете на насилие за всеки отделен случай, за който е сезиран и да постановява такива мерки по закон, които да доведат до по-добра защита на пострадалите лица и перспектива за прекратяване на насилието. Една от мерките, които закона предоставя е тази по **т.5 от чл.5 ал.1 ЗЗДН**, която гласи извършителят да посещава специализирани програми. Тази мярка за съжаление не се постановява в съдилищата на Благоевградска област. Единични са случаите според данните, когато тя е постановена.

Насочването на пострадалите лица към програми за възстановяване (**т.6 от чл.5, ал.1 ЗЗДН**) е мярка, която би трябвало да бъде включвана в заповедите за незабавна и

постоянна защита. Тази мярка определя преодоляването на травматичните последици от насилието и възможността жертвите на насилие да изграждат в бъдеще равнопоставени отношения без злоупотреба. Но за да има ефективност, в съответния съдебен район е необходимо да има услуга, която да предоставя комплексна грижа за възстановяване на жертвата. Неналагането изобщо на тази мярка сочи за липса на такива социални услуги в областта, както и за това, че съдилищата не познават другите социални услуги, които биха изпълнили тази мярка.

При съпоставката между издадени заповеди за незабавна защита и постановените заповеди за постоянна защита, прави впечатление, че съдебните решения за издаване на заповед за постоянна защита представляват около **47%** от издадените заповеди за незабавна защита, което е показател, че повече от половината лица, получили заповеди за незабавна защита, остават незащитени след приключване на производството по ЗЗДН от бъдещи актове на насилие.

В областта действат два Центъра за обществена подкрепа (ЦОП) съответно в Благоевград и Гоце Делчев. Този тип социална услуга може да бъде използвана от семейства с деца, в които е имало актове на домашно насилие с цел превенция на насилието. Заедно с двата центъра, действа и Кризисен център за деца, пострадали от насилие (КЦ) в гр. Гоце Делчев, където се осъществява спешно настаняване, навременната психологическа помощ и социалното застъпничество, които да осигурят базисни условия за справяне в ситуация на насилие. Непрекъснатия денонощен режим на КЦ дава възможност за навременна подкрепа на жертвите, която в отделни случаи е и животоспасяваща. Въпреки дейността на тези социални услуги, това е недостатъчно и неефективно с оглед горепосочените негативни тенденции. Разкриването на социални услуги, като консултативни центрове за домашно насилие с програма за извършители и Кризисен център за жени и деца, който да осигури подслон и защита на майки с деца, ще допринесат и за по-добра ефективност при налагането и на мерките по Закона за защита от домашно насилие.

Област Враца	
<i>Заведени искови молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН</i>	73 бр.
<i>Издадени заповеди незабавна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	46 бр.
<i>Издадени заповеди за постоянна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	34 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради оттегляне на молбата</i>	16 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спогодба</i>	5 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спиране на производството</i>	0 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради неотстранени нередовности</i>	10 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради други причини</i>	3 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за незабавна защита</i>	0 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за постоянна защита</i>	0 бр.

Таб. 2 Статистически данни за прилагането и изпълнението на ЗЗДН за 2021г. на територията на област Враца

На територията на област **Враца** има **пет** районни съдилища- **Враца, Бяла Слатина, Козлодуй, Мездра и Оряхово**. Информация поискана по реда на ЗДОИ не беше предоставена от районен съд - Бяла Слатина. Съответно статистиката за областта е непълна.

По данни на Националния статистически институт към 31.12.2021г. населението на областта е **153 700 жители**, разпределени по райони, както следва :

Съдебен район Враца включва общините Враца и Криводол с население **69 636 жители (45,2%** от общото население на областта)

Съдебен район Бяла Слатина включва общините Бяла Слатина и Борован с население **25 136 жители (16.4%** от общото население на областта)

Съдебен район Козлодуй включва общините Козлодуй и Хайредин с население **22 084 жители (14,4 %** от общото население на областта)

Съдебен район Мездра включва общините Мездра и Роман с население **22 365 жители (14,5%** от общото население на областта)

Съдебен район Оряхово включва само община Оряхово и Мизия с население **14 479 жители (9,5%** от общото население на областта)

За изминалата 2021г. са заведени **73 бр.** искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН, от които са издадени **46** заповеди за незабавна защита, а от тях са постановени **34** съдебни решения за издаване на заповед за постоянна защита.

От предоставената информация и тук прави впечатление, че има голям процент на прекратените дела, независимо в кой стадий са на производството - в процентно съотношение това са **46%** от всички заведени искиви молби.

Основните причини за неиздаване на съдебен акт са две – оттегляне на молбата от страна на молителя (**47 %** от всички прекратени дела) и неотстранени нередовност в сезиращата молба (**29%** от всички прекратени дела). В област Враца има остра нужда от специализирана услуга за пострадали от домашно насилие, където жертвите да почувстват своевременна емоционална и социална подкрепа, както и правна помощ за подготовка на сезиращите молби. Видно от данните жертвите на домашно насилие в тази област на страната са оставени сами да се справят в процеса на търсене на защита.

Тук трябва да се отчетат и делата, които са приключили след сключване на спогодба, които представляват **15%** от всички прекратени дела – по-голям процент спрямо област Благоевград, което показва развитие на съдебната практика в грешна посока – медиацията като извънсъдебен способ е неподходяща за такъв вид дела, с оглед тяхната специфика. Интересно би било да се проследи, по каква причина съдебните състави пренебрегват факта, че ЗЗДН е специален

закон, а го третират по общия ред на ГПК и си позволяват да приканват към спогодба.

При съпоставката между заведени дела по ЗЗДН и издадени Заповеди за незабавна защита (ЗНЗ) – се очертава, че **63%** от потърсилите защита са получили такава. Анализът на издадените ЗНЗ от област Враца обаче е неясен и много общ, защото не е предоставена информация кои точно мерки по **чл.5, ал.1** от ЗЗДН са постановени – единствено РС Враца дава статистика, от която се прави извода, че както и в област Благоевград се налагат мерки само по **т.1, т.2 и т.3 от чл.5, ал.1** от закона. Непостановяването на **т.4, т.5 и т.6** предполага от една страна ограничаване на защитата на пострадалите лица, а от друга дава повод да се направи предположение, че в града има липса на социални услуги, които да работят както с жертвите, така и с извършителите на домашно насилие. Неяснотата относно кои мерки са постановени със ЗНЗ предполага и неяснота до колко ефективно съдилищата са приложили закона, за да могат пострадалите да бъдат защитени и домашното насилие да бъде ограничено в последствие.

Друг извод, които може да се направи от предоставената статистика е при съпоставката на издадените заповеди за незабавна защита и постановените съдебни решения със заповед за постоянна защита – **74%** от молителите остават защитени от последващи актове на домашно насилие. Отново обаче няма подробно предоставена информация кои мерки по ЗЗДН са постановени. От четири районни съдилища пълна статистика дават РС Враца и РС Мездра.

Съдът във Враца е постановил **16 (шестнадесет)** съдебни решения със заповед за постоянна защита от **22 (двадесет и две)** издадени ЗНЗ – приблизително **73%** от всички заповеди за незабавна защита Във всички решения са наложени мерките по **т.1 и т.3 от чл.5, ал.1** ЗЗДН, в три от тях фигурира мярката по **т.2** и само в едно съдебно решение има мярката за определяне на временно местожителство на детето/децата при родителя, неупражняващ насилие.

Статистиката от РС Мездра показва, че при издадени **10 (десет)** издадени заповеди за незабавна защита, има **5 (пет)**

постановени съдебни решения с постоянна защита, което показва **50%** продължаваща защита. В четири решения фигурират мерките по **т.1 и т.3 от чл.5, ал.1** ЗЗДН, а в едно е добавена мярката по **т.4 от чл.5, ал.1** ЗЗДН.

В заключение може да се каже, че за административна област с население **153 700** жители, както и в област Благоевград има липса на социални услуги, които да са в подкрепа на жертвите на домашно насилие. Това предполага, че не може да се даде навременна помощ и подкрепа на нуждаещите се. За да се промени тази тенденция и тук, трябва да има по-добра координация между държавните институции и неправителствения сектор, за откриване на комплексни социални услуги, които да бъдат ориентирани към пострадалите. В тях да се прилагат методи на работа, отчитащи спецификата на насилието, на психологическата травма и нейните последици, както и те да бъдат адаптирани към индивидуалните нужди на пострадалите. Целта на тези услуги е подкрепа, така че жертвата да разпознае и да активира своите ресурси и в бъдеще да започне да си възвръща – или да се научи да упражнява – повече контрол върху живота си, което да доведе до самостоятелност. Освен услугите в подкрепа на пострадалите, трябва да се открият и такива, които да работят с извършителите, за да има ограничаване на насилието.

Прави впечатление, че в област Враца към момента има общо пет Центъра за обществена подкрепа, които би трябвало да могат да обхванат децата, свидетели и жертви на домашно насилие, родителите жертви на насилие и родителите извършители на насилие. Тези услуги съвпадат с разположението на районите съдилища с едно изключение – районният съд в гр. Мездра, а Центъра за обществена подкрепа е в гр. Роман.

Дали и доколко тези услуги работят със случаи на домашно насилие не е известно. До момента е позната само активната практика със семейства с домашно насилие на Центъра за обществена подкрепа в гр. Враца. Вероятно дейността на тези услуги като цяло не е добре позната на съответните районни съдилища, така че те да насочват случаи по ЗЗДН.

Област Габрово	
<i>Заведени искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН</i>	35 бр.
<i>Издадени заповеди незабавна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	26 бр.
<i>Издадени заповеди за постоянна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	16 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради оттегляне на молбата</i>	8 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спогодба</i>	0 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спиране на производството</i>	0 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради неотстранени нередовности</i>	0 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради други причини</i>	2 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за незабавна защита</i>	3 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за постоянна защита</i>	0 бр.

Таб. 3 Статистически данни за прилагането и изпълнението на ЗЗДН за 2021г. на територията на област Габрово

Територията на област Габрово обхваща четири районни съдилища – Габрово, Дряново, Трявна и Севлиево.

По данни на Националния статистически институт към 31.12.2021г. населението на областта е **103 404 жители**, разпределени по райони, както следва :

Съдебен район Габрово с население **54 608 жители (52,8%** от общото население на областта)

Съдебен район Дряново с население **8 313 жители (8%** от общото население на областта)

Съдебен район Трявна с население **9 526 жители (9,2 %** от общото население на областта)

Съдебен район Севлиево с население **30 957 жители (30%** от общото население на областта)

За изминалата 2021г. по информация, дадена от съдилищата, която не е пълна (РС Севлиево отказа да предостави достъп до информация по реда на ЗДОИ) са заведени **35 бр.** искови молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН, от които са издадени **26 бр.** заповеди за незабавна защита, а от тях са постановени **16** съдебни решения за издаване на заповед за постоянна защита.

Както навсякъде в страната, основна причина за прекратените дела по ЗЗДН в област Габрово е оттеглянето на сезиращата молба от страна на молителя – това са 62% от всички прекратени дела. Този голям процент съответства на същността на динамиката на връзката с домашно насилие и характерното разколебаване на жертвата след инцидента на насилие, съжалението и обещанията на извършителя.

В област Габрово се наблюдава най-голяма ефективност между заведени дела по ЗЗДН и издадени Заповеди за незабавна защита (ЗНЗ) – **74%** от потърсилите защита са получили такава.

Негативното в предоставената статистика идва от РС Трявна, където за цяла година е образувано **1** гражданско дело по депозирана молба за незабавна защита, което в последствие е прекратено поради оттегляне на молбата от страна на молителя. Известно е, че в този район няма наличие и на социални услуги, които да са в подкрепа на жертвите и които да могат да осъществяват координация с държавните институции като районните управления на МВР и Дирекция „Социално подпомагане“.

Друг извод, които може да се направи от предоставената статистика е при съпоставката на издадените заповеди за незабавна защита и постановените съдебни решения със заповед за постоянна защита (ЗПЗ) – близо **62%** от молителите остават защитени от последващи актове на домашно насилие. За съжаление за двата вида заповеди имаме подробна информация само от районния съд в гр. Габрово.

За 2021г. съдиите в РС Габрово са издали **20 (двадесет)** заповеди за незабавна защита. От тях всички заповеди за незабавна защита имат мярката по **т.1 от чл.5, ал.1 ЗЗДН, 19 (деветнадесет)** са с мярката по **т.3, 6 (шест) бр.** заповеди са с

постановена мярка по **т.2** и само една заповед има включена мярката по **т.4**. Както и в предишните две области и тук се наблюдава тенденцията да се налагат мерки само по **т.1, т.2 и т.3 от чл.5, ал.1** ЗЗДН и се предполага, че по този начин защитата на пострадалите се ограничава, което води и до по-малка ефективност на закона. От **20 те заповеди** за незабавна защита, съдиите в Габрово са постановили **14 (четирнадесет)** заповеди за постоянна защита, което показва, че **70%** от молителите са получили защита при последващи актове на насилие. Отново както и в заповедите за незабавна защита преобладават мерките по **т.1** (във всички ЗПЗ фигура мярката извършителят да се въздържа от актове на домашно насилие). В **12 бр.** ЗПЗ има постановена **т.3.** мярка за забрана извършителят да не доближава пострадалото лице. В **3 (три)** броя съдебни решения има мярка, за отстраняване на извършителя от съвместно обитаване на жилището (**т.2 от чл.5, ал.1** ЗЗДН), а мерките по **т.4 и т.5** фигурират само в **1 (един)** бр. съдебен акт.

Статистиката от РС Дряново не дава информация кои точно мерки по **чл.5, ал.1** от ЗЗДН са постановени в заповедите за незабавна защита, а само че има четири такива. От тези четири ЗНЗ, съдът е постановил със съдебно решение **2 заповеди** за постоянна защита, по които са наложени мерки само по **т.1, т.2 и т.3 от чл.5, ал.1** ЗЗДН и отново липсват **т.4, т.5 и т.6**.

В заключение може да се каже, че и в област Габрово домашното насилие остава проблем. Този извод може да се изведе от малкия брой заведени дела по ЗЗДН за една година (**35 броя**) при предоставена непълна информация от всички районни съдилища. Липсата на налагане на всички мерки по закона води до по-малка ефективност на защита на жертвите на насилие. Също така и тук се откроява нуждата от разкриване на различни по вид специализирани услуги, които да предоставят навременна помощ и подкрепа, чрез информиране и консултиране (психологическо и юридическо), което да е от полза жертвите при търсене на защита от страна на съда за издаване на заповеди за незабавна и постоянна защита, както и в последствие в тези услуги пострадалите да могат да се възстановят от травматичните последици на домашното насилие. За да има по-голяма ефективност

от прилагането на ЗЗДН и насилието да бъде ограничено е нужно разкриването и на услуги, които да могат да работят с извършителите.

Област Добрич

<i>Заведени искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН</i>	77 бр.
<i>Издадени заповеди незабавна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	46 бр.
<i>Издадени заповеди за постоянна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	22 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради оттегляне на молбата</i>	25 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спогодба</i>	5 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спиране на производството</i>	0 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради неотстранени нередовности</i>	9 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради други причини</i>	10 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за незабавна защита</i>	4 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за постоянна защита</i>	0 бр.

Таб. 4 Статистически данни за прилагането и изпълнението на ЗЗДН за 2021г. на територията на област Добрич

Територията на област Добрич обхваща пет районни съдилища – Добрич, Балчик, Каварна, Генерал Тошево и Тервел, като тук бе получен достъп до информация по реда ЗДОИ от всички районни съдилища.

По данни на Националния статистически институт към 31.12.2021г. населението на областта е **167 314 жители**, разпределени по райони, както следва :

Съдебен район Добрич, включващ общините Добрич и Крушари с население **103 340 жители (61,8%** от общото население на областта)

Съдебен район Балчик с население **19 022 жители (11,4%** от

общото население на областта)

Съдебен район Каварна, включващ общините Каварна и Шабла с население **17 846 жители (10,7 %** от общото население на областта)

Съдебен район Генерал Тошево с население **12 165 жители (7,3%** от общото население на областта)

Съдебен район Тервел с население **14 941 жители (8,8%** от общото население на областта)

За изминалата 2021г. по предоставена статистика са заведени **77 бр.** искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН, от които са издадени **46 бр.** заповеди за незабавна защита, а от тях са постановени **22 бр.** съдебни решения за издаване на заповед за постоянна защита.

Прави впечатление, че броят на прекратените дела, независимо в коя фаза на производството се намират (при издадена заповед за защита или преди това) са **49** и това представлява **64%** от всички заведени дела за цялата област, което бележи негативна тенденция за цялата област.

Основно причините и тук са: оттегляне на молбата от страна на молителя (**51%**), неотстранени нередовност (**18%**). Голям е броят и на прекратените дела поради други причини, които могат да бъдат от най-различно естество – недопустимост на молбата, объркана родова или местна подсъдност – в процентно отношение те представляват **21%** от прекратените дела.

Най-голям дял от прекратените дела са тези, поради оттегляне на молбата от страна на молителя. Това дава повод да се предположи, че и тук, пострадалите лица с оглед динамиката на домашното насилие и системността на извършените актове, изпитват колебания да търсят защита от страна на съда, с която ситуацията на насилие да бъде ограничена и прекратена в бъдеще. Неотстранените нередовности, недопустимост на сезиращата молба, както и объркана родова или местна подсъдност са пречки, които могат да бъдат преодолени ако на територията на областта се предоставя достъпна и безплатна юридическа помощ под формата на консултации.

Макар и малко като процент (**10%**) и тук има прекратени дела със спогодба чрез медиация – извънсъдебен способ, който предполага равнопоставеност на страните - отношение, което е напълно противоположно при делата за домашно насилие.

Отказите от страна на съда за издаване на заповеди за незабавна защита, които представляват едва **5%** от всички заведени дела по реда на ЗЗДН, индикират все пак, че съдиите са преценили, че има в случаи, които не носят риск от последващ акт на домашно насилие.

Анализирайки статистиката за издадените заповеди за незабавна защита, отново се наблюдава тенденцията съдът да постановява мерки само по **т.1, т.2 и т.3 от чл.5, ал.1** ЗЗДН и да липсват налагането на мерки по т.4, т.5 и т.6. Тази съдебна практика предполага ограничена защита на пострадалите лица, което води и до по-слаба ефективност при прилагането на закона. Друг извод, който може да се направи при съпоставянето на издадените заповеди за незабавна защита и постановените съдебни решения със заповеди за постоянна защита е, че на тази територия на страната по-малко от половината ЗНЗ (около **47%**) се трансформират в ЗПЗ, което означава по-малко последваща защита на жертвите или преценка на съда, че няма насилие.

Интересна е информацията, предоставена от РС Тервел. От анализиранияте области до момента, за първи път се откроява практиката за налагане на глоба, която трябва да се плати от извършителя - във всички 8 (осем) постановени съдебни решения, издадени от този съд, санкцията по ал. IV от чл.5 на ЗЗДН е наложена.

От друга страна точно в гр. Тервел през декември 2021 година бе убита 45 годишна жена, която след дългогодишно домашно насилие е била разведена с извършителя и допълнително защитена с ограничителна заповед съдържаща **т.3 на чл.5** по ЗЗДН, а именно извършителя да не я доближава. Това показва, че дори при постановени мерки по ЗЗДН от РС Тервел при отсъствие на ефективна мултидисциплинарна работа жертвата може да бъде наранена или убита.

В заключение в област Добрич може да се предположи с

ВТОРА ЧАСТ

оглед направеният анализ, че домашното насилие е сериозен проблем, с оглед малкият брой заведени дела и най-вече за големия дял прекратени такива. Предполагаемата липсата на комплексни услуги, които да подпомагат в целия процес жертвите на домашно насилие и такива, които да работят с извършителите води до това, че и наложените мерки по Закона за защита от домашно насилие нямат търсената ефективност при тяхното прилагане. Станалия толкова известен трагичен случай в областта показва, че освен ефективна работа на съда е нужно и добро партньорство между всички институции за постигане максимална защита на жертвите.

Област Кюстендил	
<i>Заведени искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН</i>	68 бр.
<i>Издадени заповеди незабавна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	42 бр.
<i>Издадени заповеди за постоянна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	20 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради оттегляне на молбата</i>	22 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спогодба</i>	0 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спиране на производството</i>	0 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради неотстранени нередовности</i>	19 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради други причини</i>	1 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за незабавна защита</i>	2 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за постоянна защита</i>	0 бр.

Таб. 5 Статистически данни за прилагането и изпълнението на ЗЗДН за 2021г. на територията на област Кюстендил

Територията на област Кюстендил е разделена на два съдебни района – Дупница и Кюстендил, като тук бе получен достъп до информация по реда ЗДОИ от двете районни съдилища.

По данни на Националния статистически институт към 31.12.2021г. населението на областта е **113 440 жители**, разпределени по райони, както следва :

Съдебен район Дупница, включващ общините Дупница, Бобов дол, Бобошево, Кочериново, Рила и Сапарева Баня с население **59 851 жители (53%** от общото население на областта)

Съдебен район Кюстендил, включващ общините Кюстендил, Невестино и Трекляно с население **53 589 жители (47%** от общото население на областта)

За изминалата година по предоставена статистика са заведени **68 бр.** искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН, от които са издадени **42 бр.** заповеди за незабавна защита, а от тях са постановени **20 бр.** съдебни решения за издаване на заповед за постоянна защита.

Отчита се негативна тенденция при броя на прекратените дела, независимо в кой стадий на производството се намират (при издадена заповед за незабавна защита или преди това) са **42** и това представлява **62%** от всички заведени дела за цялата област.

Отново най-голям дял от прекратените дела са тези, поради оттегляне на молбата от страна на молителя – повече от половината от всички производства са прекратени поради тази причина – **52%** . Това дава повод да се предположи, че и тук, както и в другите области, пострадалите лица изпитват колебание, дори когато вече са предприели мерки по ЗЗДН, те да достигнат до финална фаза с издаване на заповед за постоянна защита.

Друга извод, който може да се изведе от предоставената статистика е големият дял на прекратени дела поради неотстранени нередовност в сезиращата молба – **45%** от всички прекратени производства. Високият процент сочи за липса на осведоменост у пострадалия как може по най-добрия начин да упражни своите права, които Закона защита от домашно насилие предоставя. В публичното пространство фигурира информация за наличие на местна неправителствена

организация за подкрепа на жертви на домашно насилие, но вероятно тя не е известна на местните хора или пък не предоставя достъпни услуги за жертвите.

Положителното при направения анализ, че няма прекратени дела със спогодба – това показва, че съдиите индикират медиацията като неприложим способ за разрешаването на такива дела, с оглед на тяхната специфика.

Отказите на съда за издаване на заповед за незабавна защита, представляват едва **3%** от всички образувани дела, което показва една положителна тенденция, защото се отчита рискът за живота и здравето на пострадалото лице от последващи актове на насилие.

При издадените заповеди за незабавна защита, отново се наблюдава постановяването на мерки по **т.1, т.2 и т.3 от чл.5, ал.1 ЗЗДН** и липсата на такива по останалите точки. В районен съд – гр. Дупница има две ЗНЗ с мярка по **т.4 от чл.5, ал.1 ЗЗДН**, която обаче не е наложена при издадените заповеди за постоянна защита. Както и в предишните области, следването на практиката да не се включат ако не всички, то максимално повече мерки в заповедта води до ограничена защита на пострадалите, докато тече производството по ЗЗДН и индексира намалена ефективност на самия закон.

При направената съпоставка между заповеди за незабавна защита и издадени съдебни решения със заповеди за постоянна защита се наблюдава, че **47%** от потърсилите помощ имат постоянни мерки за защита. В допълнение се отчита, че и при заповедите за постоянна защита фигурират само и единствено мерките по **т.1, т.2 и т.3 от чл.5, ал.1 ЗЗДН** и няма наложени такива по **т.4, т.5 и т.6 от чл.5, ал.1 ЗЗДН**.

В заключение и тук може да се направи предположение с оглед съдебната практика по прилагането на ЗЗДН за изминалата 2021г., че има малко на брой заведени дела спрямо населението на областта. Друг извод, който може да се изведе, че няма достатъчно разкрити социални услуги, които да осъществяват подкрепа на жертвите и такива, които да работят с извършителите. За да може да има по-голям ефект при защитата на пострадалите и намаляване на актовете на

домашно насилие е нужно да има специализирани услуги за домашно насилие, което да предоставят комплексна помощ, както за жертвите така и за извършителите на домашно насилие .

Област Ловеч	
<i>Заведени искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН</i>	22 бр.
<i>Издадени заповеди незабавна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	14 бр.
<i>Издадени заповеди за постоянна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН</i>	8 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради оттегляне на молбата</i>	8 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спогодба</i>	0 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН след спиране на производството</i>	0 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради неотстранени нередовности</i>	4 бр.
<i>Прекратени дела по ЗЗДН поради други причини</i>	0 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за незабавна защита</i>	1 бр.
<i>Откази на съда за издаване на заповед за постоянна защита</i>	0 бр.

Таб. 6 Статистически данни за прилагането и изпълнението на ЗЗДН за 2021г. на територията на област Ловеч

Територията на област Ловеч е обхваща четири районни съдилища – Ловеч, Луковит, Тетевен и Троян, като тук бе получен достъп до информация по реда ЗДОИ само от районните съдилища в гр. Луковит и гр. Троян и поради тази причина не може да се направи пълноценен анализ на съдебната практика в тази административна област на страната.

Анализът от тук нататък е важно да се взима под внимание като частичен за област Ловеч.

По данни на Националния статистически институт към

31.12.2021г. населението на областта е **119 780 жители**, разпределени по райони, както следва :

Съдебен район **Ловеч**, включващ общините Ловеч, Летница и Угърчин с население **49 160 жители (41%** от общото население на областта)

Съдебен район **Луковит** население **16 039 жители (13,4%** от общото население на областта)

Съдебен район **Тетевен**, включващ общините Тетевен и Ябланица с население **24 153 жители (20,2 %** от общото население на областта)

Съдебен район **Троян**, включващ общините Троян и Априлци с население **30 428 жители (25,4%** от общото население на областта)

За изминалата 2021г. по предоставена статистика са заведени **22 бр.** искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН, от които са издадени **14 бр.** заповеди за незабавна защита, а от тях са постановени 8 бр. съдебни решения за издаване на заповед за постоянна защита. Тази информация, макар и непълна предполага, че домашното насилие не е разпознаваемо като обществен проблем за област с население **119 780 жители**.

И тук се отчита негативна тенденция при броя на прекратените дела спрямо общия брой заведени дела – **59%** дела са били прекратени, независимо в кой стадий на производството по ЗЗДН са се намирали – преди или след издаване на заповед за защита. При направения анализ, отново причините за прекратяването на производствата са оттегляне на молбата от страна на молителя (**61%**) и неотстранени нередовност (**31%**). Големият процент оттеглени молби може да предполага, че и тук домашното насилие не е еднократен акт, а се извършва системно, което води до нерешителност у пострадалите лица да защитят своите права до издаване на краен съдебен акт. Неотстранените нередовност индексират за липса на подкрепа и недостатъчна осведоменост как могат да се коригират сезиращите молби, за да може да бъде издадена заповед за незабавна защита.

С оглед непълната информация, предоставена от област Ловеч, ще се направи отделен анализ на съдебната практика за

РС Луковит и РС Троян.

Районен съд – гр. Луковит

За 2021г. има образувани **12 бр.** дела по реда на ЗЗДН. От този брой 50% заради неотстранени нередовност и отказ от страна на съда са прекратени. Има **6 бр.** издадени заповеди за незабавна защита, с постановени мерки по **т.1 и т.3 от чл.5, ал.1 ЗЗДН** и два броя заповеди са с мярка и по **т.4**. Липсват на останалите мерки за протекция.

Като положителна тенденция може да се отбележи, че шестте броя незабавни защиты са потвърдени и са постановени съдебни решения със заповеди за постоянна защита, като същите мерки по ЗЗДН са наложени. Макар и да няма други мерки, които да бъдат включени в ЗПЗ, молителите са получили сигурност за определен период от време.

Негативното, което може да се констатира, че образуваните дела са прекалено малко за цяла календарна година за община с население **16 039 жители** (според данни на Националния статистически институт към 31.12.2021г.), която е прави четвъртата по големина община в областта.

Районен съд – гр. Троян

За 2021г. има образувани **10 бр.** дела по реда на ЗЗДН и са издадени заповеди за незабавна защита. Негативното в предоставената информация е, че **8** дела, което представлява **80%** от всички дела са прекратени поради оттегляне на молбата в периода между издадена ЗНЗ и постановяването на ЗНЗ. Този процент констатира направеният и в други области извод, че с оглед динамиката на домашното насилие и невъзможността пострадалите лица да се откъснат от тази ситуация, то те се връщат при извършителя.

Има **2бр.** постановени решения на съда със заповеди за постоянна защита, но информацията, която е предоставена от РС Троян е непълна, защото не са посочени кои мерки са включени в съдебните актове.

Негативен извод, който може да се направи, че за втория по-големина съдебен район в област Ловеч, именно Троян с население **30 428 жители** (според данни на Националния

статистически институт към 31.12.2021г.) има по-малко заведени дела по ЗЗДН за година от община Луковит. Може да се предполага, че домашното насилие е проблем, който остава неразпознат от институциите. Според информация в интернет в община Троян има разкрит консултативен кабинет за домашно насилие. Фондация “Център Отворена врата” в Троян | ТРОЯН ЕКСПРЕС (troyanexpress.com)

В заключение от непълната информация, която е предоставена на първо място не може да се направи пълноценен анализ във връзка прилагането на Закона за защита от домашно насилие и неговата ефективност. На второ място от двете районни съдилища, от които има статистика става ясно, че домашното насилие бива negliжирано и няма достатъчно гласност в обществото по този проблем. Също така може да се говори за системност на актовете, която кара пострадалите да са нерешителни дори когато вече са предприели мерки за защита, в последствие да се откажат. Не може да се изведат и изводи относно приложените мерки в ЗПЗ, защото информацията е непълна. Притеснителен е и фактът, че за две общини с общо население **46 467 жители** за календарна година има общо **226р.** заведени дела. Може да се направи и предположението, че няма достатъчна наличност на услуги, които да бъдат в подкрепа на пострадалите, но пък съществуващите не са известни.

Град София

По данни на Националния статистически институт към 31.12.2021г. населението на град София е **1 307 439 жители**. На територията на столицата действа най-големият и най-натоварен районен съд за цялата страна със заведени **74 797** граждански дела за 2021г. според официалния доклад за дейността, качен на интернет страницата на Софийски районен съд (СРС).

Относно статистиката, свързана с делата по Закона за защита от домашно насилие за изминалата година има образувани **703** дела, въз основа на подадени искиви молби за постановяване на мерки по ЗЗДН. От тях **280 бр.** дела са прекратени, което представлява **40%** от всички дела – от предоставената информация обаче не става ясно на какви

основания те са прекратени, споменава се само, че едно дело е прекратено чрез спогодба по ГПК. Останалите **279 бр.** дела не са разпределени в по-подробна статистика, защото такава не се води в регистрите на СРС. По този начин не може да се направи анализ кои са точно причините тези дела да не бъдат завършени с окончателен съдебен акт, съдържащ постоянни мерки за защита. В допълнение **61 бр.** дела са приключили с отказ за издаване на заповед за незабавна защита. Ако се сбират прекратените дела и тези, на които им е постановен отказ, то процента от общия брой става **48%**.

За 2021 г. има **388 бр.** издадени заповеди за незабавна защита от РС София. Анализирайки официалната информация, става ясно че по **157 бр.** дела имат наложена мярката по **т.1 от чл.5, ал.1 ЗЗДН, 50 бр. дела** имат мярка по **т.2 от чл.5, ал.1 ЗЗДН, 181бр. дела** са с мярка по **т.3 от чл.5, ал.1 ЗЗДН.** Има обаче неяснота колко дела от тези са с всички постановени мерки. В допълнение СРС не дава статистика за мерките по **т.4, т.5 и т.6 от чл.5, ал.1 ЗЗДН,** защото такава не се води. Тази ограниченост в данните затруднява анализа във връзка ефективността на Закона за защита от домашно насилие в най-големия и най-важния град от настоящия доклад. Недостатъчната информация е пречка да се изведат изводи за това, дали има по-голяма защита на пострадалите от домашно насилие, с оглед че в столицата има най-голямо струпване на социални услуги, които са създадени в подкрепа на жертвите – Кризисни центрове, Центрове за обществена подкрепа, Детски център за застъпничество и подкрепа „Зона ЗаКрила“, както и две услуги, които работят с извършителите.

Съдебните решения относно издаване на заповед за постоянна защита за 2021 г. са **203 бр.** От тях **122 бр.** са приключили с издаване на ЗПЗ, а останалите **81 бр.** производства са приключили с отказ от страна на съда. Съпоставяйки броя на ЗПЗ спрямо издадените ЗНЗ, става ясно че **31 %** от молителите остават защитени с краен съдебен акт. Това може да се отчете като негативен извод. В допълнение СРС не предоставя официална статистика за резултатите от приключилите дела с наложени мерки за защита по реда на **чл.5, ал.1, т.1 - т.6 от ЗЗДН.** Тази липса на данни отново е пречка да бъдат изведени изводи до колко издадените ЗПЗ са ефективни и наистина

защитават пострадалите лица.

Област Ямбол	
Заведени искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН	78 бр.
Издадени заповеди незабавна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН	65 бр.
Издадени заповеди за постоянна защита и постановени мерки по чл.5, ал.1 ЗЗДН	28 бр.
Прекратени дела по ЗЗДН поради оттегляне на молбата	26 бр.
Прекратени дела по ЗЗДН след спогодба	14 бр.
Прекратени дела по ЗЗДН след спиране на производството	0 бр.
Прекратени дела по ЗЗДН поради неотстранени нередовности	2 бр.
Прекратени дела по ЗЗДН поради други причини	0 бр.
Откази на съда за издаване на заповед за незабавна защита	0 бр.
Откази на съда за издаване на заповед за постоянна защита	2 бр.

Таб. 7 Статистически данни за прилагането и изпълнението на ЗЗДН за 2021г. на територията на област Ямбол

Територията на област Ямбол е разделена на **три съдебни района – Ямбол, Елхово и Тополовград** като тук бе получен достъп до информацията по реда ЗДОИ от всички РС. Интересно е да отбележим, че община Тополовград териториално принадлежи към административна област Хасково, а не към административна област Ямбол.

По данни на Националния статистически институт към 31.12.2021г. населението на областта е **109 693 жители**, разпределени по райони, както следва :

Съдебен район **Ямбол**, включващ общините Ямбол, Тунджа и Стралджа с население 93 303 жители

Съдебен район **Елхово**, включващ общините Елхово и Болярово с население 16 390 жители

Съдебен район **Тополовград** (област Хасково) с население 8

941 жители

За изминалата 2021г. по предоставена статистика са заведени **786р.** искиви молби за постановяване на мерки за защита по ЗЗДН, от които са издадени **65 бр.** заповеди за незабавна защита, а от тях са постановени **28 бр.** съдебни решения за издаване на заповед за постоянна защита.

Прави впечатление съпоставката между издадени ЗНЗ спрямо всички дела, което в проценти се равнява на **83%**. За първи път в направения до тук анализ се отчита такъв голям дял на ЗНЗ. Въпреки това, когато се анализират данните за прекратените дела независимо в кой стадий на производството са (преди или след издаване на заповед за незабавна защита) и се съотнасят към общия брой дела отново отчитаме негативна тенденция – **56 %** производства са прекратени и пострадалите остават незащитени.

Още един негативен извод при статистиката на прекратените дела се извежда от това, че 32% от делата, и то само в районен съд – гр. Ямбол, са приключили със спогодба по реда на ГПК – способ, който противоречи на същността на искането за защита по ЗЗДН, породено от риск за живота и здравето на жертвата. В останалите две съдилища не се наблюдава такава съдебна практика.

Другата причина, поради която производството бива прекратено е оттеглянето на молбата от страна на молителя. Ясно е, че динамиката на насилието предполага такова поведение при жертвите, но отсъствието на услуги в областта също е фактор, който повлиява този процес. По този начин жертвите не успяват да получат необходимата защита, която ЗЗДН предоставя и дори да са завели дело за домашно насилие, в последствие те се отказват.

Важно е да отбележим обаче, че от лятото на 2022 година в Ямбол започва работа Кризисен център за жени и деца, пострадали от домашно насилие.

Информацията, предоставена от районен съд гр. Елхово също бележи негативна тенденция в процеса на изготвяне на анализа. За 2021г. на територията на този съдебен район с население **16 965 жители** (според данни на Националния статистически институт към 31.12.2021г.) има само едно образувано дело с

издадена заповед за незабавна защита, което в последствие е прекратено и това е тревожно като факт.

При направена съпоставка между постановени съдебни решения със ЗПЗ и издадени ЗНЗ става ясно, че **43%** от молителите имат осигурена постоянна защита от страна на съда. Като постановени мерки, както в заповедта за незабавна защита, така и в акта с постоянна такава, отново се откроява тенденцията да бъдат налагани мерки само от **т.1 до т.3 на чл.5, ал.1 от ЗЗДН** и да липсват **т.4, т.5 и т.6 от чл.5, ал.1 от ЗЗДН**.

Информацията, предоставена от районен съд гр. Тополовград при изготвяне на анализа предоставя също негативна статистика. За 2021г. на територията на този съдебен район с население **9 115 жители** (според данни на Националния статистически институт към 31.12.2021г.) има образувани **3 дела** за домашно насилие, с издадени три заповеди за незабавна защита с постановени мерки по **чл.5, ал. 1 т.1, т.2, т.3 от ЗЗДН**. По две от делата в последствие съдът е отхвърлил молбата за издаване на заповед за постоянна защита и е издал една ЗПЗ с мерки по **чл.5, ал. 1 т.1, т.2, т.3 и т.5 от ЗЗДН**.

В заключение за област Ямбол може да се каже, че и тук домашното насилие е проблем, на който трябва да се обърне по-сериозно внимание. Фрапантна е статистиката на РС Ямбол с **32 процента** за спогодби при дела по ЗЗДН. Липсата на повече мерки, постановени в актовете на съдилищата и малкото на брой заповеди за постоянна защита бележат слаба ефективност на закона. За да има активно противодействие срещу домашното насилие е нужно да има добра координация между държавните институции, както и наличие на повече социални услуги, които да предоставят комплексни грижи.

Печално известен бе споделен случай по време на обученията за магистрати и полицейски служители, при който сезираща молба за мерки за защита на жертва на домашно насилие със средна телесна повреда, е върната защото е написана на ръка. Подобни действия показват липса на разбиране и чувствителност както към жертвите на домашно насилие, така им към смисъла на Закона за защита от домашно насилие.

Добра практика

Като допълнение на този анализ ще разгледаме дейността на районен съд гр. Силистра във връзка с постановяването на мерки по Закона за защита от домашно насилие за 2020г. и 2021г. Информацията е събрана и анализирана в рамките на проект „Активни срещу насилието над жени“, който се изпълнява от фондация „Асоциация Анимус“ в партньорство с фондация „Общество и сигурност“ с финансовата подкрепа, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП.

На територията на гр. Силистра, благодарение на Женско сдружение „Екатерина Каравелова“ действат като социални услуги Кризисен център за жени и деца, жертви на домашно насилие и трафик, в който се предоставят: 24 часова защитена среда и временен подслон; психосоциална помощ; юридическо консултиране; социално подпомагане и посредничество. Освен това действа Център за обществена подкрепа (ЦОП), който също е в подкрепа на пострадалите от насилие, както работи и Център за консултиране и превенция на домашното насилие (ЦКПДН) с услуга за извършителите.

Това разнообразие на социални услуги обуславя и съдебната практика на районния съд. За 2020 г. има образувани **33 дела** по реда на ЗЗДН, от които издадени 19 заповеди за защита които имат: наложена глоба от 200 до 700 лева на нарушителите (в **18 бр.** заповеди); в **10 бр.** заповеди, лицата са задължени да посещават специализирани програми за извършители към ЦКПДН - Силистра

За 2021г. отново има образувани **33 дела по реда на ЗЗДН, от които има 19 постановени решения със заповеди** за постоянна защита (почти **58%** ефективност). Наблюдава се също така положителната тенденция да има по-голям обем от наложени мерки – в повечето решения на съда присъстват мерките от **т.1 до т.5 от чл.5, ал.1 ЗЗДН**. По този начин се постига и по-голяма ефективност на закона, както и превенция на домашното насилие. На територията на цялата област Силистра с трите райони съдилища Силистра, Тутракан и Дулово, няма нито едно

дело прекратено поради неотстранени нередности и нито едно дело приключило със спогодба.

Препоръки

На база анализираната и обобщена информация в доклада, могат да се направят следните препоръки:

- Необходими са обучения и подготовка на съдебните състави относно динамиката на домашното насилие, оценка на риска за живота на въвлечените и вида и характера на услугите за жертви и извършители разположени на съответната територия
- Нужно е да се разкрият услуги за спешно настаняване за опазване живота и здравето до издаване на незабавна защита т.н подслони за жертви на домашно насилие
- Нужно е разкриване и развитие на услуги в тези райони, които да осъществяват подкрепа през целия период на прекратяване на насилието, възстановяване на пострадалото лице, справяне с агресивното поведение на извършителя. Без тях няма да се постановяват съответните мерки по Закона
- Необходима е работа по подобряване на координацията между съда, полиция и дирекциите „Социално подпомагане“, за да се проследяват по-ефективно постановените мерки за защита .
- Създаване на единна електронна система, в районните и окръжните съдилища, за събиране на данни във връзка с делата по Закона за защита от домашно насилие- броя и вида на наложените мерки в заповедите за незабавна защита и постановените такива в заповедите за постоянна защита, причините за прекратяване и съответно обжалванията и техния изход.

ТРЕТА ЧАСТ

Дейност на органите на МВР през 2021 г. по изпълнение на разпоредбите на нормативни актове, свързани с предоставянето на защита от домашно насилие на пострадали лица на територията на административните области Благоевград, Враца, Габрово, Добрич, Кюстендил, Ловеч, София град и Ямбол

от Благородна Макева-Найденова, д-р¹

The analysis of activity of the Ministry of Interior and the police bodies in 2021 on the implementation of the provisions of normative acts related to the providing of domestic violence protection to victims. The analysis and recommendations were developed after an in-depth analysis of the situation in 8 district directorates of the Ministry of Interior in Republic of Bulgaria. The improvement of the preventing and combating violence against women and domestic violence needs ensuring of fulfilment of all international and national standards in this area, as they are stipulated in the acts. These recommendations need to be addressed by a range of sectors and stakeholders if they are to achieve their objectives, not only police system.

Key words: police, prevention and protection against domestic violence, primary prevention, secondary prevention co-ordinated policies, ensuring of the protection, ensuring a proper prosecution, administrative data collection.

Настоящият анализ цели да бъдат идентифицирани често срещаните проблеми и трудности от полицейските органи при осъществяването на контрол от тяхна страна по спазването на издадени заповеди за защита в рамките на производства по

¹Д-р Благородна Христова Макева-Найденова е дългогодишен служител на МВР, като до м. юли 2021 г. е заместник-директор на Главна дирекция „Национална полиция. Била е председател на Постоянната комисия по права на човека и полицейска етика в МВР, член на Националния съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления и на Националния съвет за равнопоставеност на жените и мъжете; blagorodnanmakeva@gmail.com

Закона за защита от домашното насилие (ЗЗДН)². Въз основа на изходните статистически данни, свързани с прилагането на мерките за защита по ЗЗДН, и изведените като значими проблеми и трудности, и да бъдат направени препоръки за разрешаването или преодоляването им³.

Анализът обхваща областните дирекции на МВР (ОДМВР) – Благоевград, Враца, Габрово, Добрич, Кюстендил, Ловеч, Столична дирекция на МВР (СДВР) и Ямбол. На територията на тези 8 области в страната живее **34,63%** от цялото население в страната.

През цялата 2021 г. в районните управления на територията на тези 8 ОДМВР са постъпили за осъществяване на контрол по изпълнението им общо **1083 заповеди** за защита, което представлява почти **33.2%** от заповедите за защита на територията на цялата страна (**3244**).

Почти **24.1%** от постъпилите заповеди са за постоянна защита, а над $\frac{3}{4}$ (**75.9%**) за незабавна защита. На практика, по-малко от $\frac{1}{4}$ от всички получени заповеди за контрол по изпълнението са за постоянна защита.

Подробната информация за вида на предоставената защита, броя на постъпилите по ОДМВР заповеди за защита и пол на пострадалите лица (вкл. и деца) и извършителите е представена в **Таблица 1**.

Прави впечатление, че основно защита е предоставена на пострадали лица жени (**70.56%**) и деца (**20%**), като делът на пострадалите мъже е **9.4%**. От друга страна, статистическите данни сочат, че делът на **извършителите мъже е 90.3%**, а на жените – **9.7%**.

²Закон за защита от домашното насилие, обн. ДВ. бр. 27 от 29 март 2005 г.

³За целите на изготвяне на анализа бе изисквана официално статистическа информация по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) от Министерството на вътрешните работи.

Таб. 1. Заповеди за защита, постъпили за контрол в РУ на МВР през 2021 г.

ОДМВР	ЗАПОВЕДИ ЗА ЗАЩИТА, ПОСТЪПИЛИ В РУ НА МВР			ПОСТРАДАЛИ ЛИЦА				ИЗВЪРШИТЕЛИ		
	общо	постоянна защита	незабавна защита	общо	мъже	жени	деца	общо	мъже	жени
Благоевград	108	21	87	133	5	108	20	128	119	9
Враца	73	24	49	93	4	75	14	74	73	1
Габрово	120	38	82	91	7	63	21	119	117	2
Добрич	81	25	56	101	10	73	18	80	69	11
Кюстендил	64	25	39	81	10	64	7	69	61	8
Ловеч	51	34	17	68	9	48	11	53	48	5
СДВР	490	69	421	699	71	460	168	506	438	68
Ямбол	96	25	71	120	14	87	19	98	92	6
ОБЩО:	1083	261	822	1386	130	978	278	1127	1017	110

В решението на МВР по ЗДОИ за предоставяне на достъп до обществена информация⁴ изрично е посочено, че постъпващата първоначална информация в центровете 112 не се класифицира по полов признак на подаващото сигнала лице или на пострадалото лице. В районните центрове 112 постъпва първоначална информация не само от пострадали от домашно насилие, но и от техни роднини, приятели, съседни или от случайни свидетели, но тези данни не са обект на систематизиране от органите на МВР, респ. от дирекция „Национална система 112“ – МВР.

Следва да се подчертае, че липсата на систематизиране на тази, както и на много други видове постъпваща информация в не само при органите на МВР, но така също и при другите държавни органи, води до невъзможност за събиране на необходимите изходни данни, които от своя страна да позволят ефективно и ефикасно планиране и разпределение на ресурсите, неправилен и непълноценен

⁴ Решение, рег. № 812104-291/03.10.2022 г. на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“-МВР, упълномощено съгласно Заповед, рег. № 8121з-1027/18.08.2022 г. на министър на вътрешните работи

подход при изготвянето на стратегически и оперативни документи.

Интерес представлява и изследването на наличие на корелативна връзка между броя на постъпилите сигнали на ЕЕН 112 и броя на постъпилите за осъществяване на контрол заповеди за защита за 2021 г.

Двумерното им разпределение като абсолютни данни е представено по-долу в Таблица 2.

Таб. 2. Постъпили през 2021 г. сигнали на ЕЕН 112 спрямо постъпили заповеди за защита⁵

ОДМВР	постъпили сигнали на ЕЕН 112		постъпили заповеди за защита	
	брой	%	брой	%
Благоевград	659	7,80	108	10,03
Враца	1164	13,78	73	6,78
Габрово	426	5,04	120	11,14
Добрич	533	6,31	81	7,48
Кюстендил	450	5,33	64	5,94
Ловеч	789	9,34	51	4,74
СДВР	3896	46,14	490	45,50
Ямбол	533	6,31	96	8,91
8-те ОДМВР спрямо цялата страна	8450	30,64	1083	33,20
ОБЩО за страната	27557	100	3244	100

Анализът на двумерното разпределение на тези данни показва, че ако за големи области като София-град дяловете на постъпилите сигнали и постъпилите заповеди за защита са почти еднакви (46%/45.5%), то в други области като Габрово например разликите са значителни. В Габрово са насочени към

⁵Процентните дялове на постъпилите сигнали на ЕЕН 112 и заповеди за защита за всяко ОДМВР, посочени в таб. 2 и диаграма. 1 са изчислени спрямо общите данни и за 8-те ОДМВР, а процентният дял за 8-те ОДМВР е изчислен спрямо общите данни за цялата страна.

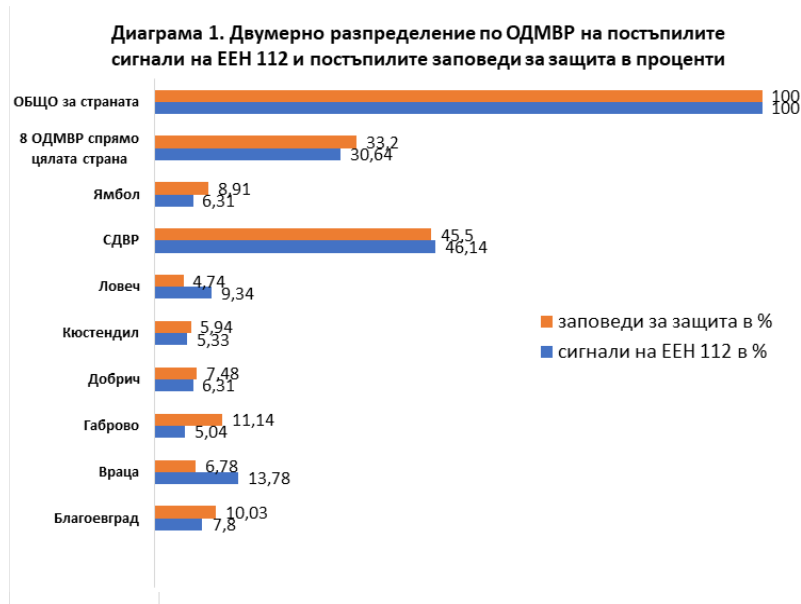
РУ на МВР общо **426 сигнала** за домашно насилие, постъпили на ЕЕН 112, като за същия период са постъпили **120 заповеди за защита** или повече от 3 пъти по-малко в сравнение със сигналите за същия период.

Интересен факт представлява, че процентният дял от общо постъпилите заповеди в сравнение с общо постъпилите сигнали за 8-те ОДМВР в Габрово е по-висок (5.04% спрямо сигнали/11.14% заповеди).

Сериозни разлики се установяват и при две други области - Враца и Ловеч. Особено фрапиращ е дисонансът в област Враца, където при **1164 постъпили сигнала на ЕЕН 112**, в РУ са постъпили едва **73 заповеди за защита**. В Ловешка област заповедите са едва **51**, а сигналите през 2021 г. са **789 бр.** Следва да се обърне внимание и на данните, предоставени от МВР за постъпилите сигнали на ЕЕН 112 с ключова дума "Домашно насилие", които са насочени от операторите в районните центрове на дирекция „Национална система 112“ – МВР към две и повече служби за спешно реагиране през 2021 г. Общият брой на насочените към повече от една служба за спешно реагиране през 2021 г. са **911** сигнала, като 52% от случаите, при които това се е наложило се отнасят за територията, обслужвана от СДВР, респ. касаят столицата.

ТРЕТА ЧАСТ

В тези случаи, операторите са насочили постъпилите сигнали не само към полицейски органи, като служба за спешно реагиране, но най-често и към втора служба за спешно реагиране - центрове за спешна медицинска помощ.



Като се разгледат тези данни през призмата на общия брой постъпили сигнали на ЕЕН 112 за 8-те ОДМВР, се установява че в над 1/10 от случаите на приет сигнал за домашното насилие, операторът на спешния телефон е преценил, че освен намесата на полицейските органи в случая следва да бъде оказана и медицинска помощ на пострадалото лице⁶.

Има и редки случаи, в които операторите насочват сигнала и към общински центрове за подкрепа, социални служби,

⁶Данните са предоставени с Решение, рег. № 812104-310/18.10.2022 г. на ВПД директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“-МВР, упълномощено съгласно Заповед, рег. № 8121з-1347/11.10.2022 г. на министър на вътрешните работи. Следва да се подчертае, че от предоставените данни от страна на МВР, най-систематизирани и адекватни на потребностите за оперативен и стратегически анализ бяха данните, предоставени от Дирекция „Национална система 112“-МВР.

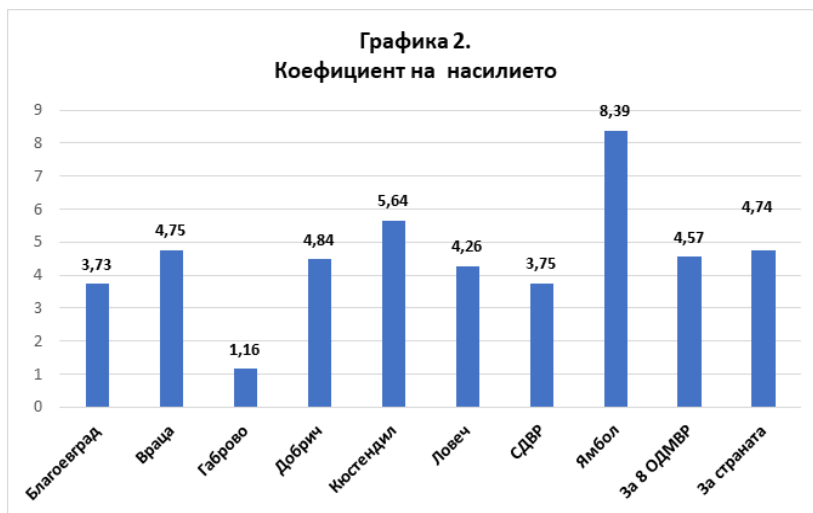
пожарна безопасност (тогава, когато се налага осигуряване на физически достъп до пострадалото лице), но тези случаи са по-скоро изключение, докато правилото е насочване на сигнала към органите на РУ на МВР по местоизвършване на акта на домашното насилие и съответния център за спешна медицинска помощ.

Следва да се проследи какъв е коефициентът на насилие на 100 хил. души население на територията на съответната област.⁷

Средният коефициент за страната е 4,74, а средният в разглежданите области е незначително по-нисък - 4,57.

В три от 8-те изследвани административни области на страната коефициентът на насилие варира около средния за страната, в две от тях е с около един пункт по-нисък, в една е $\frac{3}{4}$ по-висок, а в друга – с $\frac{3}{4}$ по-нисък.

С най-висок коефициент на насилие от изследваните



⁷Коефициентът на насилие е изведен на база информация на Националния статистически институт, съдържаща се в официалната статистика за населението за 2021 г. и публикувана на интернет страницата му на адрес: <https://www.nsi.bg/bg/content/2975/население-по-области-общини-местоживее-и-пол>

области се отличава Ямбол (**8,39**), където той е с **77%** по-висок от средния за страната. А с най-нисък е област Габрово (**1,16**), където броят на контролираните от полицията заповеди за защита е **75 %** по-нисък от средния за страната.

По-нисък с близо с цял пункт от средния за страната е коефициентът на насилие на територията на столицата (**3,75**).

Коефициентите на насилие за изследваните области са представени графично на **Графика 2**.

Коефициентът на насилие, респ. този на латентното насилие са значими, тъй като вторият е свързан е с контрола, който се осъществява по спазването на заповедите за защита. При всички случаи на правонарушения от този вид, латентността, а също така и контрола по изпълнението на вече наложените мерки за защита, се обуславят от множество фактори, като например:

- *отслабената контролна система;*
- *затруднената дейност на полицията в разкриването на всички правонарушения и престъпления, свързани с домашно насилие;*
- *не особено високата активност от страна на отделните полицейски органи при осъществяването на функциите им;*
- *неефективната система за обществена превенция;*
- *страхът на пострадалите да съобщят за правонарушения и престъпления, свързани с домашно насилие, поради очаквана ескалация на насилието;*
- *липсата на доверие към органите на полиция и съдебната власт, поради което не се съобщава за извършените актове на домашно насилие и др.*

Значителен процент от пострадалите от престъпления, свързани с домашно насилие отказват да съдействат на полицията или дори желаят да се прекрати самото разследване, когато такова все пак е започнало.

Подходът в работата на полицията безспорно трябва да бъде съобразен с травматичното преживяване, за да се

избегне вторичната виктимизация на пострадалите, но и да се обезпечат така необходимите за наказателния процес качествени показания⁸.

При сигнал от пострадал с вече издадена заповед, се реагира приоритетно от страна на полицейските органи, но само и единствено в случаите, при които самите полицейски органи разполагат с информация за наличието на издадени заповеди за защита между страните.

От престъпленията, свързани с домашно насилие, най-висок процент на латентност се отчита при престъпленията срещу половата неприкосновеност⁹.

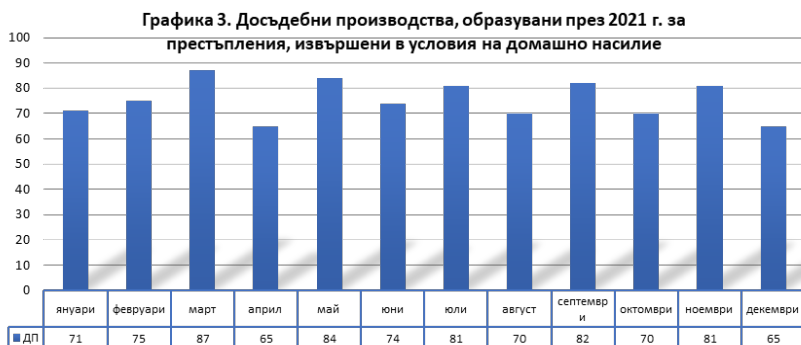
При провеждане на разпити на пострадали от този вид престъпни посегателства, в повечето случаи, обстановката (помещение в районно полицейско управление) не предразполага пострадалите към открит диалог и споделяне на действителните събития.

Голяма част от пострадалите от престъпления, свързани с домашно насилие се травмират допълнително от самото обстоятелство, че се налага да посетят полицейска сграда. Не са за пренебрегване и необходимостта от правилен подбор на беседващия или разпитващия полицейски служител, наличието или липса на опит и подход, а в чести случаи съзнателното или несъзнателно вменяване на вина на пострадалото лице.

В тази връзка, следва да се разгледа и анализира статистическата информация, предоставена от МВР относно броят на образуваните досъдебни производства за

⁸Почти същите изводи са направени и в аналитичния доклад „Нагласи на полицаите и проблемни области в работата по случаи на домашно насилие“, 2021 г., изготвен в рамките на проект АСФ/41 „Активни срещу насилието над жени“, подкрепен от Фонд „Активни граждани България“ по Финансовия механизъм на ЕИП 2014-2021 и изпълняван от фондация „Асоциация Анимус“ в партньорство с фондация „Общество и сигурност“.

⁹Вж. Ситуационен анализ, изготвен по проект на Организацията на сигурност и сътрудничество в Европа „Ефективни наказателноправни стратегии и практики за противодействие на насилието, основано на пола в Източна Европа (2018–2020), в частта, посветена на ситуацията в България, <https://polis.osce.org/project-on-combating-gender-based-violence-eastern-europe-2018-2020>



престъпления, извършени в условия на домашно насилие през 2021 г. за цялата страна.

Предвид, че в рамките на срока за изготвяне на настоящия доклад по реда на ЗДОИ, от страна на МВР не бяха предоставени всички поискани статистически данни, са използвани както предоставените данни по реда на ЗДОИ, така и данни, предоставени от страна на МВР в отговор на въпрос на народен представител, където се съдържат част от поисканите по реда на ЗДОИ данни¹⁰.

Видно от статистическите данни за регистрираните престъпления от общ характер и образуваните досъдебни производства през цялата 2021 г. са образувани общо **905 досъдебни производства** за престъпления, извършени в условия на домашно насилие за цялата страна. Средно месечно са били образувани по 75 досъдебни производства.

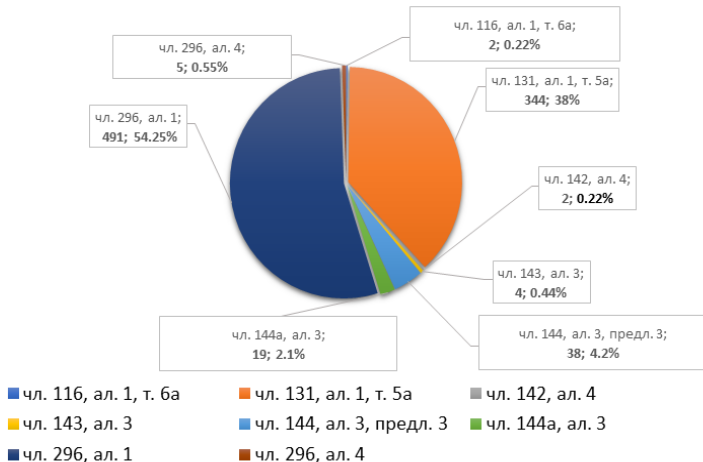
В предоставената информация липсват данни колко от общо образуваните досъдебни производства за страната са образувани в условия на неотложност, или през кой месец или години е извършено престъплението, за разследването на което е образувано съответното досъдебно производство, поради което не могат да бъдат направени обосновани изводи за месеци или периоди през годината, които да се отличат с

¹⁰въпрос на народния представител Христо Терзийски към министъра на вътрешните работи Бойко Рашков, вх. № 47-254-06-438, https://www.parliament.bg/bg/topical_nature/ID/40461

по-висок дял на образуваните досъдебни производства и респ. да се търсят корелативни причини за това.

За сметка на това, в предоставените по реда на ЗДОИ данни

Диаграма 2. Брой образувани досъдебни производства, разпределени по вид на престъплението



от 8-те ОДМВР¹¹ се установява, че има и случаи, при които се образуват досъдебни производства в условия на неотложност, но по-скоро полицейските органи предпочитат да извършат проверка по случая и да изпратят събраните от тях материали в съответната прокуратура, която да се произнесе с отказ за образуване или образуване на досъдебно производство или пък връщане за допълнителна проверка по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 от Закона за съдебната власт (ЗСВ)¹². Този извод се налага като се анализира обемът на извършените проверки за наличие

¹¹ ОДМВР-Добрич предостави поисканите по реда на ЗДОИ данни с голямо закъснение. Първоначално директорът на ОДМВР-Добрич се е произнес с решение за предоставяне на достъп до всички искани данни, но реално данните не бяха предоставени. Впоследствие на 31.10.2022 г. (повече от месец и половина след отправянето на заявлението за достъп) бе предоставена справка, която обаче не съдържаеше всички заявени данни, поради което в настоящия аналитичен доклад са разгледани единствено наличните предоставени данни.

¹² Закон за съдебната власт, обн. ДВ. бр. 64 от 7 август 2007 г.

на престъпления, извършени в условията на домашно насилие, които са изпратени в съответната компетентна прокуратура за произнасяне и бройката на реално образуваните досъдебни производства от разследващи полицаи в МВР за такива престъпления в условия на неотложност на основание чл. 212, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК)¹³. Данните за образуваните досъдебни производства за 2021 г. за цялата страна като брой и вид на престъпното посегателство са представени в Диаграма 2. и Таблица 3.

Видно от Диаграма 2., с най-голям дял от образуваните досъдебни производства 54.25% са тези за неизпълнение на съдебно решение (чл. 296, ал. 1 НК). Важно е обаче да се подчертае, че съобразно предоставената от МВР информация, статистически е невъзможно да се посочи в колко от тези 491 случая на неизпълнение на съдебно решение се касае за неизпълнение на заповед за защита от домашно насилие.

По същия начин стои и въпросът с досъдебните производства за повторно неизпълнение на съдебно решение (чл. 296, ал. 4 НК), принуда (чл. 143, ал. 3 НК) и закана с престъпление (чл. 144, ал. 3, предл. 3 НК).

Липсата на прецизно и пълно събиране и систематизиране на необходимите данни в автоматизираната информационна система на МВР, на практика, не позволява да бъде направен адекватен анализ на ситуацията. По същата причина не могат да бъдат изведени и криминогенни фактори, свързани време, място, начин на извършване на съответното престъпление в условията на домашно насилие. Поради тази непълнота на статистиката на МВР, не е и възможно да бъде изведен делът на случаите, при които въпреки издадена заповед за защита по ЗЗДН, извършителят не я е изпълнил.

Това от своя страна, пречатства да се установи дали неизпълнението е по-разпространено в определени административни териториални единици на страната (области, градове, села), за да бъде направен и по-сериозен криминологичен анализ. Такъв анализ по местоизвършването

¹³Наказателно-процесуален кодекс, Обн. ДВ. бр. 86 от 28 октомври 2005 г., в сила от 29.04.2006 г.

е нужен, но е необходим и на профила на извършителя, респ. на пострадалото лице.

Един задълбочен криминологичен, респ. виктимологичен анализ би допринесъл, за да могат да бъдат изведени най-често срещаните причини и условия, способствали за извършване на това престъпление.

Най-сериозният недостатък на липсата на тези статистически данни е, че води до невъзможност за извеждане на тези причини и условия, което от своя страна пречатства и планирането на превантивни мерки за недопускането на нови актове на насилие.

Таб. 3. Досъдебни производства по състави на престъпления, извършени в условия на домашно насилие за цялата страна

състав от Наказателния кодекс	престъпление	брой ДП	процент
чл. 116, ал. 1, т. 6а	убийство	2	0,22
чл. 131, ал. 1, т. 5а	телесна повреда	344	38,01
чл. 142, ал. 4	противозаконно лишаване от свобода	2	0,22
чл. 143, ал. 3	принуда	4	0,44
чл. 144, ал. 3, предл. 3	заканас престъпление	38	4,20
чл. 144а, ал. 3	системно следене	19	2,10
чл. 296, ал. 1	неизпълнение на съдебно решение	491	54,25
чл. 296, ал. 4	повторно неизпълнение на съдебно решение	5	0,55
Общ брой:		905	

Общият брой досъдебни производства (ДП) за престъпления, извършени в условия на домашно насилие за 8-те ОДМВР е **215 бр.**, като следва да се отбележи, че за ОДМВР-Добрич не постъпиха данни за престъпните състави, по които са образувани и водени ДП. Ако се стъпи на предоставените от МВР и се допълни картината с предоставените от ОДМВР данни, това означава че на територията на тези 8 ОДМВР, които са предоставили информация са извършени почти **24%** от всички престъпления, извършени в условия на домашно насилие за цялата страна.

Най-често образуваните досъдебни производства са за нанасяне на леки телесни повреди, нарушаване на заповед за защита, закана с престъпление или принуда. От предоставената информация може да се направи извод, че полицейските органи в наблюдаваните 8 ОДМВР все пак използват възможността за образуване на досъдебни производства в условие на неотложност по реда на чл. 212, ал. 2 НК в случаите на нарушена заповед за защита.

Представените в Таб. 4 статистическите данни онагледяват извода, че на практика броят на съставените протоколи за полицейско предупреждение не винаги покрива всички случаи на постъпили заповеди за защита. Все пак трябва да се обърне внимание и на факта, че има ОДМВР, при които броят на съставените протоколи за полицейско предупреждение е напълно идентичен или близък до броя на извършителите на домашно насилие при съпоставка с броя на постъпилите от районните съдилища заповеди за защита. На практика, в половината от наблюдаваните ОДМВР са съставени равен или приблизително близък брой протоколи за предупреждение като форма на индивидуална превантивна дейност спрямо извършителя на домашното насилие.

Неприятно впечатление прави отново анализа на данните за ОДМВР-Габрово. Въпреки, че се касае за една относително малка област с 4-ри общини, на практика протоколи за предупреждение са съставени в по-малко от 1/2 от случаите на постъпили заповеди за защита в РУ на МВР към ОДМВР-Габрово.

Таб. 4. Статистически данни за водени досъдебни производства и полицейска дейност за 8-те наблюдавани ОДМВР

ОДМВР	ЗАПОВЕДИ ЗА ЗАЩИТА, ПОСТЪПИЛИ В РУ НА МВР			досъдебни производства за престъпления, извършени в условия на ДН	нарушени заповеди за защита	протоколи за предупр. по чл. 65 ЗМВР
	общо	постоянна защита	незабавна защита			
Благоевград	108	21	87	18	7	76
Враца	73	24	49	3	3	няма данни
Габрово	120	38	82	8	11	56
Добрич	81	25	56	6	32	82
Кюстендил	64	25	39	4	3	64
Ловеч	51	34	17	10	7	76
София-град	490	69	421	159	50	459
Ямбол	96	25	71	7	12	96
Общо	1083	261	822	215	118	833

Прави впечатление, че част от ОДМВР са предоставили сравнително пълни данни по отправеното заявление по реда на ЗДОИ, но има и такива ОДМВР, като ОДМВР-Враца, при които данните са предоставени без обобщаване за ОДМВР поотделно за всяко РУ.

В един от документите, които са предоставени, самото РУ на МВР обръща внимание, че не се води точна статистика за част от поисканата обществена информация и отправя следната препоръка – „като добра практика да се въведе унифицирано за всички районни управления завеждане на протоколи по ЗМВР, при които се предупреждават лицата за ЗЗДН и/или да се въведе отделен регистър/при съответната регламентация на деянията с Вътрешни правила и/или друг поднормативен документ/ за преписки с окраска „домашно насилие“, тъй като множество посетени сигнали са с подобни данни (семейни скандали и др.) и в множество протоколи по ЗМВР е отразено психически и физически тормоз, но същите са отложени материалите от

ТРЕТА ЧАСТ

извършваните полицейски проверки, които в масовия си характер са изпратени на компетентната прокуратура“.

Тази препоръка безспорно трябва да бъде подкрепена, защото видимо от предоставената информация на територията на ОДМВР-Враца не се поддържа в систематизиран вид информация за съставените протоколи за полицейско предупреждение, а такъв протокол би следвало да е съставен на всяко лице, спрямо което е издадена заповед за защита по реда на ЗЗДН.

От предоставените данни е видно, че на територията на по-голямата част ОДМВР, обект на настоящия анализ стриктно се спазва нормативната постановка, че при неизпълнение/нарушение на издадена заповед за защита, още повече че това е и състав на престъпление по чл. 296, ал. НК, извършителят на акта на домашното насилие бива задържан за 24 часа по реда на чл. 72 от Закона за Министерството на вътрешните работи. **На практика, единствено на територията на столицата броят на задържаните лица е едва 24% от нарушителите/неизпълнителите заповедта за защита лица, т.е. дори по-малко от ¼ от всички лица, допуснали нарушение на заповед за защита.**

Таб. 5. Нарушени заповеди за защита през 2021 г. сигнали на ЕЕН 112 и задържани лица

ОДМВР	брой нарушени заповеди за защита	брой задържани лица	Брой оказани съдействия по чл. 8 от ППЗЗДН
Благоевград	7	3	4
Враца	3	2	1
Габрово	11	11	2
Добрич	32	6	17
Кюстендил	3	1	0
Ловеч	7	6	5
СДВР	50	12	18
Ямбол	12	12	1
ОБЩО	125	53	48

Относително нисък е и делът, в който полицейските органи са оказани съдействие за отстраняване на извършителя на домашното насилие при поискване на пострадалото лице по реда на чл. 8 от Правилника за прилагане на Закона за защита от домашното насилие (ППЗЗДН)¹⁴ – **едва 53 случая на оказано съдействия от 8-те ОДМВР**, предоставили данни за цялата 2021 г.

Полицейските органи срещат различни по вид затруднения в своята дейност, както при посещение на сигнал за извършено домашно насилие, така и впоследствие при осъществяване на контрол по изпълнението на вече издадена заповед за защита по ЗЗДН.

¹⁴ Правилник за прилагане на Закона за защита от домашното насилие, в сила от 15.06.2010 г., Приет с ПМС № 113 от 08.06.2010 г., обн. ДВ. бр. 45 от 15 юни 2010 г.:

„Чл. 8. (1) Когато извършителят откаже доброволно да изпълни наложена мярка по чл. 5, ал. 1, т. 2 от закона, пострадалото лице подава молба до районното управление на Министерството на вътрешните работи по местонахождението на жилището за оказване на съдействие.

(2) Началникът на районното управление на Министерството на вътрешните работи определя незабавно полицейските служители, които да оказат съдействие на пострадалото лице.

(3) Определените по реда на ал. 2 полицейски служители в присъствието на един свидетел поканват извършителя да освободи доброволно съвместно обитаваното жилище, да предаде ключовете, свързани с ползването на жилището, и да вземе личните си вещи, включващи:

1. лични документи;

2. вещи за обикновена употреба;

3. машини, инструменти, пособия и книги, необходими лично на извършителя, упражняващ свободна професия, а на занаятчия - за упражняване на неговото занятие.

(4) При отказ да освободи жилището и да предаде ключовете извършителят се отстранява принудително от жилището, а пострадалото лице се поканва да смени заключващите устройства.

(5) При отказ на извършителя да предаде ключовете те се изземват само ако това е разпоредено с решението на съда.

(6) За извършените действия по ал. 3, 4 и 5 се съставя протокол в присъствието на извършителя, пострадалото лице и на един свидетел, като след запознаване със съдържанието му се подписва от полицейския орган, извършителя, пострадалото лице и свидетеля. Отказът на извършителя да го подпише се удостоверява с подписа на свидетеля.

(7) Копие от протокола се предоставя на пострадалото лице при поискване.“

Министърът на вътрешните работи е утвърдил *Методически указания за действия на полицейските органи при случаи на домашно насилие*¹⁵, като в тях се съдържат основните изисквания и правила за действие, които произтичат от разпоредбите на ЗЗДН без да се изчерпват всички възможни ситуации и варианти, които биха могли да възникнат в хода на полицейската практика. Подробни указания към полицейските служители е отправил и главният секретар на МВР през 2017 г. Като висш професионален ръководител в МВР и съобразно разпоредбите на Закона за Министерството на вътрешните работи¹⁶, неговите указания са задължителни за изпълнение.

Съобразно действащата към момента правна рамка и съгласно вътрешноведомствените Методически указания за действията на полицейските органи по ЗЗДН¹⁷, полицейските служители при посещение на сигнал за извършено домашно

¹¹ Утвърдени са със Заповед, рег. № Із-717/05.04.2012 г. на министъра на вътрешните работи, не са обнародвани, тъй като не са нормативен акт, подлежащ на обнародване по силата на Закона за нормативните актове, не са и налични в онлайн. За целите на изготвянето на настоящия доклад бе отправено искане по реда на ЗДОИ за официалното им предоставяне, както на тях, така и на актовете, с които те са изменяни и допълвани. В случай, че се посочените Методически указания са отменени и е приет друг акт, бе поискано да бъде предоставено копие или препис на същия. Беше отправен въпрос дали се планират изменения, допълнение, отмяна или приемане на нов акт, регламентиращ дейността на органите на МВР по прилагане на законите разпоредби, свързани с превенцията, разкриването, разследването и предоставянето на ефективна закрила на пострадалите от домашно насилие с искане да бъде предоставена информация дали е създадена работна група за изготвянето на такъв акт, а ако е създадена да бъде посочено представители на кои институции и неправителствени организации са включени в състава ѝ. До изготвянето на настоящия доклад, информацията от МВР, не бе предоставена, а с писмо, рег. № 812100-17700/17.10.2022 г. на ВГД директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“–МВР, упълномощено съгласно Заповед, рег. № 8121з-1347/11.10.2022 г. на министър на вътрешните работи, заявителят бе информиран, че поради характера и обема на търсената информация, срокът за предоставянето ѝ се удължава с 10 дни до 30 октомври 2022 г. (включително).

¹² Закон за Министерството на вътрешните работи, Обн. ДВ. бр. 53 от 27 юни 2014 г.

¹³ Методически наръчник за работа на полицейските служители по случаи на домашно насилие и насилие, основано на пола, издаден в рамките на проект „Подобряване на националната правна рамка в съответствие със стандартите на Съвета на Европа и укрепване на капацитета на компетентните институции, занимаващи се случаи на домашно насилие и насилие, основано на полов признак“ по Норвежки Финансов Механизъм 2009-2014, Програма BG12 „Домашно насилие и насилие, основано на полов признак“.

насилие би следвало да предприемат следните действия:

- Незабавно да отделят пострадалото лице от извършителя.
- Да запазят мястото (местопроизшествието) на извършване на домашно насилие.

При необходимост да осигурят медицинска помощ на пострадалото лице и да го запознаят с правото му да изиска документ от медицинското лице, извършило прегледа.

- Да установят и проведат беседи с всички лица, присъствали на инцидента.

Да установят дали на инцидента е присъствало малолетно или непълнолетно лице, лице поставено под запрещение или лице с ментални или физически увреждания, за което незабавно уведомяват оперативния дежурен център/оперативната дежурна част (ОДЦ/ОДЧ).

- Да установяват дали извършителя на домашно насилие е употребил алкохол и/или други упойващи вещества или оръжие.

Да информират пострадалото лице за възможностите за защита (НК, ЗМВР и ЗЗДН), като разяснят, че е желателно първо да подаде молба по ЗЗДН в районния съд за издаване на ограничителни мерки, като на пострадалото лице се обърне внимание, че срокът за подаване на молбата е до 1 месец след извършване на акта на домашно насилие.

- Да обсъдят с пострадалото лице възможностите за отсядане при близки или приятели или настаняване в кризисен център и му предоставят данни за доставчиците на социални услуги и неправителствени организации, към които може да се обърне, за да получи подкрепа.
- Да окажат съдействие на пострадалото лице за вземане на вещи от първа необходимост и при нужда да го транспортират на безопасно място в рамките на същото населено място.
- На извършителя на домашно насилие да съставят

протокол за предупреждение, съгласно чл. 65 ЗМВР, копие от който да предоставят на пострадалото лице срещу разписка.

- При наличие на предвидените в чл. 72 ЗМВР предпоставки, да упражнят полицейските си правомощия и да задържат извършителя.
- Когато има данни за извършено престъпление от общ характер, следва да уведомят ОДЧ/ОДЦ за изпращане на дежурна оперативна група за извършване на оглед на местопроизшествието, предприемане на неотложни действия по разследване, ако това е нужно, както и извършване на необходимите процесуални действия.
- Да попълват бланка за оценка на степента на агресията и да предприемат конкретни действия, свързани със защита на пострадалото лице/а.

Във връзка с т. 13 трябва да се подчертае, че в издадено през 2017 г. разпоредително писмо рег. № 8121р-18590/29.08.2017 г. на главния секретар на МВР е разпоредено служителите, работещи по линия на патрулно-постова дейност, ОДЦ/ОДЧ и териториално обслужване да бъдат запознати с механизма за изготвяне на „Оценка на риска“, като същият да бъде използван при работа по случаи на домашно насилие.

Важна стъпка, която трябва да бъде отчетена като вече предприета от полицейските органи е свързана със запълването на крещящата необходимост от прилагането на оценка на риска от страна на полицейските органи в работата по случаи на домашно насилие е, че в рамките на предефиниран проект, изпълняван от Главна дирекция „Национална полиция“ (ГДНП) „Подобряване ефикасността на полицейската дейност в областта на домашно насилие и насилие основано на полов признак“ по Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2019-2021 г., програма „Вътрешни работи и сигурност“ на стойност 620 000 Евро, по Договор № 812108-71/05.11.2019 г. е включена Дейност 1 „Разработване на алгоритъм за оценка на риска при разпознаване на случаи на домашно насилие и насилие, основано на полов признак, с приложени протоколи (въпросници)“.

Видно от информацията на официалната интернет страница на проекта¹⁸ изпълнението на Дейност 1 е вече успешно приключено и са разработени проекти на:

Алгоритъм за оценка на риска при разпознаване на случаи на домашно насилие и насилие, основано на полов признак;

Въпросник за оценка на риска при работа по случаи на домашно насилие и насилие, основано на полов признак¹⁹.

Това е изключителна стъпка напред, като се има предвид жизненоважното значение на алгоритъм за оценка на риска, който да бъде използван от полицейските служители.

Проучванията сред полицейските служители показват, че не всички от тях са запознати със своите задължения съобразно нормативната и вътрешноведомствената база, както поради липса на преминати обучения, а и поради все още невъведено стандартизирано използване на методика за оценка на риска, тази оценка на риска на практика е поставена в зависимост от личните познания и практически опит на конкретния полицейски служител.

До настоящия момент, при посещения на място и първоначален контакт с пострадалите от домашно насилие се разчита на опит, рутина и лични впечатления от мястото на извършване на акта на насилие за планиране и предприемане на последващи действия. Това от своя страна, води до допускане на грешки, като през последните години сме свидетели на редица летални изходи при пострадали от домашно насилие.

По отношение действията на полицейските органи след вече издадена заповед за защита между страните, в посочените Методически указания и разпоредително писмо на главния секретар на МВР също има разписан регламент.

При представяне на копие от заповед за защита по ЗЗДН в РУ на МВР на ръка от лица, пострадали от домашно насилие

¹⁸ <https://dn-norwaygrants.gdnp.eu/>

¹⁹ Разработването им е било възложено на двама външни за МВР експерта – адвокат и представител на Фондация „Асоциация Анимус“.

или други граждани, имащи отношение към случая, заповедта следва да бъде получена, регистрирана и предадена за по-нататъшно изпълнение по реда, предвиден за това във Вътрешните правила за организацията на документооборота в МВР.

При необходимост и по преценка на началника на РУ на МВР следва да бъде извършена проверка (по телефон) в деловодството на съда дали заповедта е издадена, както и дали е в сила.

Също така са разпоредени и мерки по **направление на дейност Контрол на общоопасните средства (КОС)**, за да може да бъде осигурено спазване на разпоредбите на чл. 58, ал. 1, т. 8 и чл. 155 от Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехнически изделия (ЗОБВВПИ)²⁰.

Такива мерки са:

Преди издаване на разрешения за придобиване и/или съхранение на взривни вещества и пиротехнически изделия, разрешения за придобиване, съхранение и/или носене и употреба на огнестрелни оръжия и боеприпаси за тях задължително да се извършва проверка дали спрямо лицето през последните 3 (три) години са налагани мерки по ЗЗДН.

Предвид липсата на автоматизирана информационна система на МВР за систематизиране на данните за наложени мерки за защита по ЗЗДН, справката да се прави в таблиците, които се подават ежемесечно към националния координатор.

Посочените по-горе проверки се явяват абсолютно наложителни, доколкото съгласно чл. 16, ал. 3 от ЗЗДН, заповедта се изпраща на РУ на МВР по настоящия адрес на извършителя, докато компетентният да издаде разрешението по ЗОБВВПИ орган, е в РУ на МВР по постоянен адрес на заявителя.

В случай, че лицето не отговаря на изискванията, съгласно чл. 58, ал. 1, т. 8 от ЗОБВВПИ не следва да му се издава

²⁰ Закон за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехнически изделия, обн. ДВ. бр. 73 от 17 септември 2010 г.

разрешение. Поради което е наложително, началникът на РУ на МВР при получаване на заповед за налагане на мерки за защита по ЗЗДН да разпoredи нарочна проверка, за да се осигури стриктно изпълнението на ЗОБВВПИ.

От друга страна, конкретният полицейски служител, на който е разпределена постъпилата заповед за защита, следва да:

- извърши проверка дали извършителят на домашното насилие има издадени разрешения за придобиване и/или съхранение на взривни вещества и пиротехнически изделия, разрешения за придобиване, съхранение и/или носене и употреба на огнестрелни оръжия и боеприпаси;
- да предостави информация на служителите от СДВР и ОДМВР, които са определени за регионални координатори по въпросите на домашното насилие, с цел обобщаването ѝ;
- в случай, че при извършените проверки установи, че на лице, спрямо което е издадена заповед за защита по ЗЗДН, е издадено разрешение по ЗОБВВПИ, незабавно следва предприеме необходимите действия, за да бъде уведомен писмено органа, издал разрешението.

Това е изключително важно, защото писменото уведомяване на органа ще изиграе ролята на инициращ документ, с оглед започване на процедура за отнемането на разрешението по ЗОБВВПИ на извършителя на домашното насилие, предвид изискването на разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от ЗОБВВПИ.

Проблем възниква, когато РУ на МВР по настоящ и по постоянен адрес на извършителя са различни и не попадат в територията на обслужване на едно и също РУ на МВР. В тези случаи, de facto полицейските органи, които получават за контрол издадената заповед за защита по ЗЗДН и органът, който следва да предприеме действия за отнемане или отказ от издаване на разрешение по ЗОБВВПИ, са различни.

Практиката показва също, че притежателите на огнестрелно оръжие, които са наясно с посочените по-горе законови

разпоредби, при започване на производство по ЗЗДН, го продават почти веднага.²¹ Основно са водени от нежеланието да загубят средствата, вложени в закупуването му. В масовия случай се касае за ловно оръжие.

По отношение упражняването на контрол по тази линия в рамките на полицията е важно да се подчертае, че както в посочените по-горе Методически указания, така и в разпоредителното писмо на главния секретар на МВР от 2017 г. има специални текстове.

На **началниците на РУ на МВР** им е разпоредено да осъществяват периодичен контрол най-малко веднъж месечно по отношение работата по случаи на домашно насилие.

А **регионалните координатори** ежесечно на случаен принцип следва да извършват детайлна проверка на всички материали, свързани конкретен случай на домашно насилие, избран на случаен принцип, за което да изготвят справка, отразяваща констатациите (неизпълнени и непредприети мерки и действия, допуснати пропуски или добри практики).

На **директорите на СДВР и ОДМВР** е вменено да осъществяват личен контрол по отношение изпълнението на разпреденото от главния секретар на МВР.

От друга страна, в Методическите указания се съдържа цяла глава, посветена на контрола по изпълнение на заповедта за защита.

Конкретни задължения са вменени на полицейските органи и с Инструкция № 8121з-91 от 13 януари 2017 г. за реда и организацията за осъществяване на превантивна дейност от полицейските органи на Министерството на вътрешните работи (Инструкция № 8121з-91/2017 г.)²², тъй като редът и

²¹ Такива са наблюденията на началници на РУ на МВР, споделени в автора на доклада, началниците на РУ на МВР са компетентният да издаде разрешението по ЗОБВВПИ орган.

²² Инструкция № 8121з-91 от 13 януари 2017 г. за реда и организацията за осъществяване на превантивна дейност от полицейските органи на Министерството на вътрешните работи, издадена от министъра на вътрешните работи, в сила от 27.01.2017 г., Обн. ДВ. бр. 10 от 27 януари 2017 г.

организацията за осъществяване на превантивна дейност от полицейските органи на Министерството на вътрешните работи е регламентиран в нея.

В разпоредбата на чл. 14, ал. 2, т. 4 от Инструкция № 81213-91/2017 г., жертвите на домашно насилие са определени, като такива по отношение, на които полицейските органи съгласно своята компетентност следва да предприемат редица мерки за намаляване на риска да пострадат от престъпление, тъй като се приема, че те обективно притежават по-високи рискови качества да пострадат от престъпления или вече са пострадали от престъпления.

По същия начин в Инструкция № 81213-91/2017 г., съгласно разпоредбата на чл. 5, т. 1 от нея, при осъществяване на превантивната дейност полицейските органи съобразно компетентността им следва да прилагат различни мерки и методи за въздействие, насочени към намаляване на риска от извършване на престъпления и намаляване на риска дадено лице или група лица да пострадат от престъпление.

Съгласно разпоредбата на чл. 10, ал. 3, т. 11 от Инструкция № 81213-91/2017 г., една от категориите лица спрямо които следва да се насочи индивидуална превенция, като лица, за които има достатъчно данни, от които може да се предположи, че ще извършат престъпления или други правонарушения, са точно извършителите на домашно насилие. А с извършителите на домашно насилие следва съгласно Методическите указания да се провеждат беседи (превантивни).

Самата превантивна беседа е метод за оказване на превантивно, възпитателно и корекционно въздействие с цел разубеждаване на лице, за което има данни и се предполага, че ще извърши престъпление или друго правонарушение.

Чрез провеждането на превантивна беседа се контролира поведението на лицето и се установява актуалното състояние на неговите противообществени нагласи. Участието на лицето в беседата е доброволно, като по негово желание може да участва и адвокат. За проведената превантивна беседа полицейските органи следва да докладват с докладна записка по установения в МВР ред.

Както правилно посочват и други автори, *„за добра превантивна работа, както и за правилно оценяване жертвата на насилието, е необходимо в полицейската практика да се познават рисковите групи и принадлежащите към тях субекти насилието“*²³.

Характерът и съдържанието на индивидуалните превантивни мероприятия следва да се определят от личностните особености на лицето и социалното му поведение.

Категориите лица с висок риск от извършване на животозастрашаващо и тежко домашно насилие, според полицията, могат да бъдат изведени, както от посочената нормативна база (чл. 10, ал. 3 от Инструкция № 8121з-91/2017 г.), така и въз основа на ежедневната практика: *лицата с девиантно поведение, вече осъждани за престъпления от общ характер, с полицейски регистрации за умишлени престъпления от общ характер, освободените от местата за лишаване от свобода, извършителите на домашно насилие, но също така и сред лицата, които са част от деструктивна семейна и/или социална среда и такива с отклонения в психичното и интелектуално развитие.*

Най-уязвимите потенциални жертви на домашно насилие, според полицията, са децата. Според разпоредбата на чл. 2 ал. 2 от Закона за защита от домашно насилие всяко дете свидетел на домашно насилие е жертва на психическо домашно насилие. Неспособността да оказват физическа съпротива и липсата на социален и жизнен опит ги лишава от възможността да оценяват актовете на насилие и опасността от подобни прояви.²⁴ Те са и напълно зависими от извършителите, защото те са техните родители или хората, които упражняват такава функция. Полицейската практика изобилства от примери, при които насилникът е близък роднина, а насилието е ежедневие

²³Пенчев Пламен, доклад „Дейности, осъществявани от ОДМВР-Русе и взаимодействие с институциите при случаи на домашно насилие“, Сборник от научно-приложна конференция на тема „Взаимодействие между институциите при решаване на случаи на домашно насилие“, проведена на 26.11.2021 г.

²⁴Пенчев Пламен, доклад „Дейности, осъществявани от ОДМВР-Русе и взаимодействие с институциите при случаи на домашно насилие“, Сборник от научно-приложна конференция на тема „Взаимодействие между институциите при решаване на случаи на домашно насилие“, проведена на 26.11.2021 г.

в семейството.

В по-висока степен на риск се намират и лицата на възраст над 65 години, както и тези, които страдат от различни психични заболявания или са с различна по степен умствена изостаналост, при които поради настъпващите с възрастта промени в съзнанието и поведението им в различна степен водят и до повишаване на риска от насилие спрямо тях. Неспособността на тази категория хора да оценява адекватно определени ситуации ги превръща в потенциални обекти и жертви на насилие²⁵. Зависимостта от членовете на семейството, които се грижат за тях, също създава условия за злоупотреба с тях. Полицейската практика установява, че поради специфичното си болестно състояние, те трудно се справят с травмата и проблеми могат да възникнат и около достоверността на показанията им. Неспособността на тази категория хора да оценява адекватно определени ситуации ги превръща в потенциални обекти и жертви на насилие. Затова законодателят е предвидил специален ред на възможностите на търсене на защита по силата на чл. 8 т. 4 от ЗЗДН.

Посочените по-горе нормативни задължения на полицейските служители са в пряка корелация с качеството на осъществявания контрол по спазване на вече наложените мерки за защита по ЗЗДН.

Съгласно разпоредбата на чл. 16, ал. 3 ЗЗДН, решението и заповедта се връчват на страните, а когато с тях е наложена мярка по чл. 5, ал. 1, т. 1, 2 и 3 (т.е. почти винаги) - и на районното управление на Министерството на вътрешните работи по настоящия адрес на извършителя и на пострадалото лице.

В константната съдебна практика не е известен случай, при който компетентният районен съд при произнасяне по постъпилата молба за налагане на мерки за защита в издадената заповед за защита да не е наложил мярка по чл. 5, ал. 1, т. 1 – *„задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие“*.

Съобразно Методическите указания, **полицейските**

²⁵ Пенчев Пламен, пак там.

служители по местоживеене на извършителя са тези, които трябва следят за изпълнение на заповедта за незабавна защита, както и заповедта за постоянна защита, издадени от съответния районен съд.

До изтичане на срока, посочен в заповедта за защита от домашно насилие, копие от нея следва да се съхранява в ОДЧ на съответното структурно звено.

Конкретният полицейски служител, на който е възложено да следи за изпълнение на заповедта за защита има следните задължения:

Действия по отношение пострадалото лице - в срок до 3 дни от получаване на заповедта за защита трябва да проведе беседа с пострадалото от домашно насилие лице, при които да:

- установи дали извършителят е правил опити да се свърже с пострадалото лице;
- дали извършителят е предприемал някакви действия спрямо пострадалото лице, които представляват нарушение на издадената заповед за защита;
- предостави телефонните номера за връзка със служителя, контролиращ пряко издадената заповед, както и телефоните за спешни повиквания на дежурните полицейски екипи в случай на нарушаване на издадената заповед по ЗЗДН.

Действия по отношение на извършителя:

- Трябва да проведе беседа с извършителя на домашно насилие, като писмено го предупреди, че трябва да спазва наложените му от съда мерки, както и че при неизпълнение на заповедта на съда ще бъде задържан и съответно уведомена прокуратурата;
- Врамките на беседата следва да разясни на извършителя на домашно насилие, че неизпълнението на заповед за защита от домашното насилие е престъпление по чл. 296 от НК, както и какво е предвиденото наказание.

Полицейският служител има също така и задължението да

състави доклад за проведените беседи, установените факти и обстоятелства и предприетите действия, спрямо пострадалото лице/извършителя на акта на домашно насилие.

Докладът и протоколът на предупреждение като официални документи биха могли да се изискат от съда или пострадалото лице, за да се използват в рамките на производството, като се приобщят като писмени доказателства.

На основание чл. 65, ал. 3, изр. второ от ЗМВР - копието от протокола на предупреждение, в случаите на домашно насилие се предоставя на пострадалото лице при поискване.

А писменият доклад, съставен от полицейския служител, на който е възложено да следи изпълнението на заповедта за защита представлява официален документ, издаден от длъжностно лице в кръга на службата му по установените форма и ред, съставлява доказателство за изявленията пред него и за извършените от него и пред него действия, съгласно разпоредбата на чл. 179, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК)²⁶.

Предвид, че съгласно § 1 от Заключителните разпоредби към ЗЗДН, за неуредените въпроси се прилагат съответно разпоредбите на ГПК, намира приложение нормата на чл. 186 ГПК. Поради което, в молбата за налагане на незабавна защита могат да бъдат включени и някои особени искания, които да подпомогнат допълнително събирането на писмени доказателства по случая, които да бъдат приобщени и разгледани в рамките на откритото заседание в производството

²⁶ Граждански процесуален кодекс, обн. ДВ. бр. 59 от 20 юли 2007 г. (в сила от 01.03.2008 г.)

„Чл. 179. (1) Официален документ, издаден от длъжностно лице в кръга на службата му по установените форма и ред, съставлява доказателство за изявленията пред него и за извършените от него и пред него действия.

(2) Официално заверени преписи или извлечения от официални документи имат същата доказателствена сила, както и оригиналите.

Чл. 186. Официалните документи и удостоверения се представят от страните. Съдът може да ги изиска от съответното учреждение или да снабди страната със съдебно удостоверение, въз основа на което тя да се снабди с тях. Учреждението е длъжно да издаде исканите документи или да обясни причините за неиздаването им.“

по издаване на постоянна заповед за защита.

Акцентираме на тази възможност за събиране на писмени доказателства, за да бъде откроята значимостта на качествено и отговорно изпълнение на служебните задължения от страна на конкретния полицейския служител, на когото е възложено да следи за изпълнението на заповедта. Ако той/тя не са изпълнили тези задължения или пък те са изпълнени формално, на практика, първо – упражненият контрол поради формалния подход би бил неефективен, и второ – не би могло да бъде подпомогнато производството по издаване на постоянна заповед за защита.

Анализът на предоставените статистически данни от някои ОДМВР²⁷ показва, че броят на съставените протоколи за полицейско предупреждение почти или напълно съвпада с броят на изпратените в РУ на МВР от страна на районните съдилища заповеди за защита, но не при всички от ОДМВР.

За да бъде обективно възможно обаче и беседата с извършителя да се проведе, и протокол за предупреждение да му бъде съставен, първо той/тя трябва да бъдат установени, а също така да им бъде връчена самата заповед за защита.

За целите на анализа трябва да се обърне внимание и на следните две правни и обективни положения, свързани с връчването на заповедта за защита:

- заповедта се връчва на страните в процеса (пострадалото лице и на извършителя на насилие) по *настоящите им адреси*;
- връчва се и на съответните районни управления на Министерството на вътрешните работи по *настоящите адреси* на страните.

На практика, е напълно възможно да **възникнат сериозни затруднения по връчването на заповедите**. От една страна, поради недобросъвестно поведение от страна на извършителя на насилие, същият да се укрива, за да попречи да му бъдат връчени по законов ред решението и заповедта. А от друга,

²⁷ ОДМВР-Ямбол

поради факта, че голяма част от лицата не спазват изискването на чл. 99, ал. 1 от Закона за гражданската регистрация²⁸, съгласно който всяко лице е длъжно в срок 30 (тридесет) дни да заяви промяната на настоящия си адрес.

Затова и за да бъдат улеснени впоследствие полицейските органи при осъществяване на контрола по изпълнение на издадените заповеди за защита, пострадалите лица трябва да се възползват активно от възможностите, предоставени в разпоредбата на чл. 9, ал. 1, т. 1 и т. 2 ЗЗДН, като в случаите, при които не могат или не желаят да разкрият постоянния или настоящия си адрес, да посочат друг адрес, както и освен настоящия адрес на извършителя, да посочват и друг адрес, на който той да може бъде призован, включително телефон и факс.

При някои състави на районните съдилища²⁹ е наложена изключително добрата практика решението, с което е издадена заповед за защита, да бъде изпращано по факс и електронна поща. Така се осигурява бързо постъпване в районното управление по адреса на пострадалото лице на заповедта.

От правна гледна точка, при издаване на заповед за незабавна защита, съобразно разпоредбата на чл. 18, ал. 2 ЗЗДН не указва на съда на кое точно РУ на МВР трябва да бъде изпратена заповедта³⁰ - дали това по постоянен адрес или настоящ адрес на пострадалото лице и извършителя, или пък на други адреси, които са посочени в молбата по чл. 9³¹.

Системното тълкуване на разпоредбите на ЗЗДН (по аргумент от чл. 16, ал. 3) от повечето състави на районните съдилища

²⁸ Закон за гражданската регистрация, обн. ДВ. бр. 67 от 27 юли 1999 г.

²⁹ Има данни за състави от Софийския районен съд.

³⁰ Чл. 18, ал. 2 ЗЗДН (Изм. - ДВ, бр. 102 от 2009 г., в сила от 22.12.2009 г.) „Заповедта по ал. 1 се връчва на страните и се изпраща служебно до районното управление на Министерството на вътрешните работи.“

³¹ Съгласно чл. 9, ал. 1 ЗЗДН – в писмената молба за налагане на мерки за защита пострадалото лице може да посочи друг адрес, в случай че пострадалото лице не може или не желае да разкрие постоянния или настоящия си адрес (т. 1), както друг адрес, на който извършителя може да бъде призован различен от настоящия адрес (т. 2).

и прилагането им при избор на РУ на МВР, на което да се изпрати води до РУ на МВР по настоящ адрес на извършителя.

В ситуацията на издадена заповед, както за незабавна защита, така и за постоянна защита обаче, правилният подход от страна на районния съд, би бил копие от решението и самата заповед за защита да бъдат изпратени на всички РУ на МВР, на обслужваната територия, на които са ситуирани както адресите, посочени в писмената молба на пострадалото лице, така и на другите адреси, установени в хода по делото – постоянни, настоящи и посочени от страните.

От една страна, несвоевременното постъпване на информация за издадена заповед за защита при полицейските органи, на практика води до затрудняване на дейността им, защото те действат при недостиг на информация при реагиране на сигнали, касаещи страните в производството.

А от друга страна, неизпълнението на заповед за защита от домашното насилие или Европейска заповед за защита е престъпление от общ характер³², а нарушаването на разпоредените от съда мерки за защита може обективно да се случи не само и единствено на територията, на която е настоящия или постоянния адрес, както на извършителя, така и на пострадалото лице.

Възможен е следният казус например - майка с дете, с издадена заповед за защита на нея и детето ѝ спрямо съпруга ѝ и баща на детето, посещава заедно с детето си планински или морски курорт, извършителят в нарушение на издадената заповед за защита осъществява контакт с тях там, въпреки наложената мярка по чл. 5, ал. 1, т. 3 да не приближава нея и детето и местата им за отдих. При липсата на единна автоматизирана информационна система на МВР,

³² Наказателен кодекс, обн. ДВ., бр. 26 от 2 април 1968 г.: „чл. 296. (1) Който попречи или осуети по какъвто и да е начин изпълнението на съдебно решение или не изпълни заповед за защита от домашното насилие или Европейска заповед за защита, се наказва с лишаване от свобода до три години или глоба до пет хиляди лева.

(4) Ако деянието по ал. 1 е извършено повторно, наказанието е лишаване от свобода от една до пет години.

в която да са налични тези данни, на практика, ако самото пострадало лице не информира органите, че се касае за неизпълнение на заповед за защита, техните възможности да приложат правилно закона, са силно ограничени. Поради което, започването на досъдебно производство за престъпление по чл. 296, ал. 1 НК, при ефективно упражнен контрол, е оставено отново единствено на предоставянето на информация за издадени заповеди за защита от самите страни в производството в ЗЗДН.

На територията, обслужвана от СДВР, от полицейските органи са отчетени следните затруднения при прилагането на ЗЗДН:

Често пъти пострадалите лица отказват да съдействат;

- Промяна на първоначалните показания на пострадалите и често срещани случаи на оттегляне на молбите до РС/жалбите до РУ;
- Съдът често изпраща в РУ един екземпляр от заповедта за защита, който да се връчи на извършителя, но не и втори оригинален екземпляр за самото РУ;
- В заповедите невинаги са вписани всички идентификационни данни на лицата, както и законовото основание за налагане на мерките за защита;
- Подаване на жалби в полицията с цел превратно използване на данните, че се извършва полицейска проверка по сигнал за домашно насилие при бракоразводни дела, както и в рамките на дела за определяне на режим за лични отношения с децата;
- Издаване на две противоречащи си заповеди за защита по отношение на наложените мерки от различни състави по отношение на същите страни в процеса, което води до сериозни затруднения за полицейските органи при проследяване на изпълнението им, контрола им;³³
- Изпращането на различни адреси – постоянен и

³³Информацията е предоставена в рамките на Проект АСФ/41 „Активни срещу насилието над жени“, подкрепен от Фонд „Активни граждани България“ по Финансовия механизъм на ЕИП 2014-2021 и изпълняван от фондация „Асоциация Анимус“ в партньорство с фондация „Общество и сигурност“.

настоящ адрес се отчита също така като практическо затруднение пред полицейските органи.

Предвид, че законът предвижда изпращането на заповедта по настоящ адрес на извършителя, това затруднява полицейските органи, защото така се забавя изпълнението на разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от ЗОБВВПИ за отнемане на разрешение за осъществяване на дейност с взривни вещества, оръжия, боеприпаси и пиротехнически изделия по отношение на лице, спрямо което са наложени мерки за защита по ЗЗДН.

Други трудности са генерират и от наличието на слабости във взаимодействието между правоприлагащите и правораздавателните институции. Независимо, че то като цяло е на ниво, са налице и редица слабости. Продължителността на досъдебното и/или съдебно производство - например осемнадесетгодишна пострадала от сексуално насилие в семейството се явява в съда след около 10 години, период, в който вече има семейство и деца.

Действията на органите на МВР по случаи на домашното насилие, са съгласно ЗМВР, ЗЗДН, ЗОБВВПИ и подзаконовите актове и изискват незабавно адекватно и компетентно отношение.

В тази връзка, полицейският служител, за да изпълни компетентно професионалните си задължения е необходимо да притежава специфични познания за състоянието и реакциите на пострадалите лица от домашно насилие и да проявява индивидуален подход и разбиране към всяко едно от тях.

Действията на органите на МВР, се реализират съгласно ЗМВР и при координиране на съвместни мерки с други органи на местно ниво спрямо пострадалото лице: осигуряване на подкрепяща среда, насочване към подходяща социална услуга за осигуряване на подслон, храна и защитена среда; осигуряване на съдебно-медицинска експертиза; уведомяване на съответната прокуратура и провеждане на разследване съобразно спецификата на случая.

Налице са също така методически ръководства за

подобряване на координацията на взаимодействието. Установява се, че взаимодействието между институциите е по-добро в по-малките населени места, тъй като ангажираните в процеса длъжностни лица се познават и имат лични контакти и съвместен опит по подобни казуси.

Работата по случаи на домашно насилие, обаче в по-малките населени места има както своите положителни, така и редица негативни страни. Това което се явява полезно за работата на институциите, често се оказва възпиращо по отношение на пострадалите лица.

Страхът от стигматизация в малките населени места е в пъти по-висок, в сравнение с големите. Поради което, възпиращо въздействие пред подаване на сигнали и молби и познанството/близостта/родствените връзки между извършителя, пострадалото лице и представители на институциите, ангажирани с предоставянето/контролирането на мерките за защита.

Не съществуват споразумения между всички отговорни институции, но е действаща подписаната Инstrukция № Із-2673 от 10 ноември 2010 г. за реда за осъществяване на взаимодействието между органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на труда и социалната политика при защита от домашно насилие (МТСП) (Инstrukция № Із-2673 от 10 ноември 2010 г.).³⁴

Важен момент в работата на полицейските служители при случаи на посегателства над деца е добрата координация и съвместни действия с отделите „Закрила на детето“ към дирекциите „Социално подпомагане“ и с общините, когато има поддържани социални услуги.

Във връзка с проследяване изпълнението на задълженията по Инstrukция № Із-2673 от 10 ноември 2010 г. и за да може да бъде направен анализ на взаимодействието между органите на МВР и МТСП, респ. дирекции „Социално подпомагане“ бе

³⁴Инstrukция № Із-2673 от 10 ноември 2010 г. за реда за осъществяване на взаимодействието между органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на труда и социалната политика при защита от домашно насилие, Обн. ДВ, бр. 94 от 30 ноември 2010 г.

изискана следната информация:

Брой на писмените сигнали по чл. 9 от Инstrukция № Из-2673 от 10 ноември 2010 г. Инstrukция № Из-2673/10.11.2010 г., изпратени през 2021 г. от органи на МВР до директорите на дирекции „Социално подпомагане“ на територията на посочените ОДМВР/СДВР за получени данни за домашно насилие над:

- непълнолетно лице;
- лице, поставено под запрещение;
- лице с увреждания.

Информацията бе поискано да бъде предоставена отделно за всяка от посочените ОДМВР/СДВР, като бъде посочено общо и поотделно за категориите по т.т. 1.1.-1.3.

Брой на писмените сигнали по чл. 8 от Инstrukция № Из-2673/10.11.2010 г., постъпили през 2021 г. от директорите на дирекции „Социално подпомагане“ на територията на посочените ОДМВР/СДВР до органи на МВР за актове на домашно насилие или нарушение, свързано с неизпълнение на заповед за защита от домашно насилие.

Видно от предоставените от 8-те ОДМВР отговори такава информация не е обект на систематично обработване, а е събрана еднократно за целите на предоставяне на дължимия отговор по Закона за достъп до обществена информация. Случаите, в които полицейските органи или дирекциите „Социално подпомагане“ са отправили едни към други сигнали са пренебрежимо редки (едва 5 заявени общо сигнала от 8-те ОДМВР, като 3 да на територията на СДВР).

Поради което извод, който се налага, е че по принцип сигнали по чл. 8 и чл. 9 като цяло не се подават или ако са подавани това е по-скоро изключение, а не принцип на работа на полицейските органи и органите на дирекциите „Социално подпомагане“. Подадените сигнали са от полицейските органи, като в един от случаите сигналът се е отнасял за непълнолетно лице. Това практически показва, че възможностите за защита при домашно насилие на най-уязвимите лица, визирани в разпоредбата на чл. 8, т. 4 ЗЗДН не се използват активно от

органите на дирекциите „Социално подпомагане“.

За да може да бъде проследено активно спазването на заповедите за защита, е необходимо да съществува национална автоматизирана информационна система, в която да се съдържат всички необходими данни.

Към настоящия момент няма автоматизирана информационна система, в която да се съхранява подобна информация. Може да бъде изведена статистика само за брой пострадали и извършители по пол, възраст и географска местоположение, но не и по роднински връзки или отношение между тях и то само що се касае за престъпленията от общ характер.

Въпреки, че в МВР такива данни би следвало да се събират, те невинаги биват коректно събрани и въведени от задължените длъжностни лица, поради което дори и при наличието на данни по конкретния случай, общата статистическа информация не е такава, въз основа на която да могат да бъдат правени адекватни анализи и да се планира стратегически политиката в тази област. Случаите на убийства на жени от интимния партньор, например статистически не могат да бъдат разграничени от другите случаи на убийство.

Поради това, Националната програма за превенция и защита от домашно насилие трябва да включва създаване или повишаване на националния капацитет за събиране и анализ на данни, обхващащи обхвата, причините и последствията от домашното насилие.

Проектната разпоредба на чл. 6д в одобрения с Решение № 503 на Министерския съвет от 2022 г. проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие³⁵ предвижда създаването и поддържането на Национална информационна система за превенция и защита от домашното насилие и Национален регистър за случаите на домашно насилие, осъществени на територията на страната, или по отношение на български граждани в чужбина, които са

³⁵Законопроектът е внесен на 22.07.2022 г., сигнатурен № 47-202-01-39.

ТРЕТА ЧАСТ

потърсили помощ и подкрепа.

Съобразно проекта, Националният регистър следва да бъде част от националната информационна система и да съдържа база данни за:

- актовете на домашно насилие;
- данни за пострадалите лица и извършителите и взаимоотношенията 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 заповед за защита, заповед за незабавна защита или искания на прокурора за образуване на производство, когато пострадалият не може да се защити поради безпомощно състояние или зависимост от извършителя;
- наложените мерки по този закон, Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за закрила на детето и предоставените 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 този закон;
- информация за услугите, ползвани по реда на този закон.

Тези данни са необходими, за да се определят приоритети, да се ръководи съдържанието на националната програма и да се наблюдава напредъка по нея.

В рамките на МВР по предефиниран проект, изпълняван от Главна дирекция „Национална полиция“ (ГДНП) „Подобряване ефикасността на полицейската дейност в областта на домашно

насилие и насилие основано на полов признак“ по Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2019-2021 г., програма „Вътрешни работи и сигурност“ на стойност 620 000 Евро, по Договор № 812108-71/05.11.2019 г. е предвидено и разработване на автоматизирана информационна система (АИС) „Домашно насилие и насилие, основано на полов признак“ и доставка на хардуер за нея.

Съгласно предоставената от МВР информация, **проектът е с удължен срок за изпълнение до м. април 2024 г.**

Със създаването на специализираната АИС за домашното насилие се цели гарантиране не само ефективния контрол от страна на полицейските структури, но и улесняване разработването на адекватни политики, съответстващи на нуждите на пострадалите. Ще се постигне и повишаване обмена на информация чрез множество проверки в АИС със справочна цел, извършвани от полицейските служители в тяхната рутинна работа. От друга страна, това безспорно ще допринесе за повишаване качеството на събраната база данни, както и надеждност на предоставената информация.

Разработената по проекта АИС и предвидените обучения се очаква да постигнат положителен ефект с оглед предоставяне на ясна и надеждна информация за извършваните дейности, предприемане на необходимите мерки за предотвратяване на този вид престъпления и изготвяне на предложения за евентуални изменения на законодателството в тази сфера.

Друг важен аспект на потребността от подобряване на дейността на органите на МВР е необходимостта от предприемане на такива стъпки, че да бъде гарантирано, че полицейските служби избягват повторната виктимизация на предишни пострадали и че тези услуги ефективно възпират извършителите от повторно престъпление.

Поради тази причина, инвестирането в разработване на подходящи инструменти за обучение и подготовка на полицейските професионалисти, работещи с пострадали от домашно насилие, както провеждането на такива обучения е от ключово значение.

Въвеждането на системно подходящо обучение на полицейски служители, прокурори и съдии, за ефективна работа по случаи на насилие, основано на пола е част от препоръките на Комитета по правата на човека (КПИ) към България относно насилието срещу жени и трафика на хора в заключителните му наблюдения след разглеждане на четвъртия периодичен доклад за България.³⁶

Същата препоръка, дори още в по-концентриран вид и конкретика на препоръките се съдържа и в направените заключителни наблюдения при 8-мия периодичен преглед на прилагането на Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените от страна на Комитетът за премахване на дискриминацията по отношение на жените. Направената препоръка включва отново въвеждане на систематично изграждане на капацитет за съдии, прокурори, полиция и други служители на правоприлагащите органи относно стриктното прилагане на разпоредбите на наказателното право при случаи на насилие срещу жени, при насилие, основано на пола, както и въвеждане на чувствителни към пола процедури за разследване.³⁷

Подготовката на полицаите следва да им осигури като професионалисти познания и умения за работа по случаи на домашно насилие.

³⁶Заключителни наблюдения от 4-тия периодичен доклад за България, ССР/С/ВGR/CO/4, 15 ноември 2018, § 22: достъпно онлайн на адрес: <https://undocs.org/CCPR/C/BGR/CO/4>

³⁷Тези препоръки са направени след Решение № 13 на Конституционния съд от 27 юли 2018 г., с което Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието срещу жени и домашното насилие бе определена като несъответстваща на Конституцията на Република България. Поради това, и една от първите препоръки на Комитета за премахване на дискриминацията по отношение на жените е хармонизирането на българското законодателство със стандартите на Обща препоръка № 35 да продължи, както и да се ратифицира посочената конвенция. Препоръките CEDAW/C/BGR/CO/8 са достъпни онлайн на адрес: <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/cedawcbgr-co8-concluding-observations-eighth-periodic-report> а Решението № 3 от 2018 г. на Конституционния съд е обн., ДВ, бр. 65 от 07.08.2018 г. и достъпно онлайн на адрес: <https://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/f278a156-9d25-412d-a064-6ffd6f997310> Следва да се отбележи, че решението е прието с 8 гласа, а 4-ма конституционни съдии са го подписали с особено мнение.

Допълнително е необходимо и да бъдат регулирани правата за безопасно попечителство и посещения за деца, но също така да бъде взето предвид, че детето-пострадал или децата-свидетели на домашно насилие³⁸ се нуждаят от подходяща за възрастта им психо-социална консултация.

За да се гарантира, че е прието необходимото законодателство за защита на правата на пострадалото лице трябва да се вземат специални мерки за защита на децата - пострадали и свидетелите. Тези мерки следва да бъдат адаптирани към различни насилствени действия, извършени спрямо тях или пред тях. Осигуряването на правото на личен живот на пострадалите на домашно насилие също е от съществено значение, особено при децата. Пострадалите лица трябва да получат пълна информация, подкрепа, а също и защита преди, по време и след провеждане на наказателни или граждански производства за тяхната защита, както и да бъдат информирани за всяко бягство и преди освобождаването на извършителя от пенитенциарните институции.

В заключение, следва да се подчертае, че са необходими законодателни и правни реформи, за да се гарантира, че заповедите за незабавна защита и заповеди за постоянна защита следва да са налични и лесно достъпни, като се даде възможност на полицейските органи да отстраняват извършител на домашно насилие от дома и реда им да стоят далеч от пострадалите, без да се изисква подаването на нарочна молба до началника на РУ на МВР за това действие, както е регулирана към момента в процедурата отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище в чл. 8 от Правилника за прилагане на ЗЗДН.

Както и други автори са установили, този елемент в алгоритъма, при който на пострадалият от домашно насилие се налага да сигнализира, и то писмено полицията, ако извършителят не напусне доброволно жилището, след като

³⁸ Съгласно чл. 2, ал. 2 от ЗЗДН всяко домашно насилие, извършено в присъствие на дете се счита като психическо и емоционално насилие върху него.

вече му е било връчено съдебно решение, съдържащо тази мярка, е нецелесъобразен, доколкото пострадалото лице е извън дома си, избягало за да се спаси, а регламентът изисква отново да се обръща писмено към полицията, за да може да се върне в дома си.³⁹

И то при положение, че се предполага, че при вече връчена заповед за защита (независимо от кой от двата вида), вероятно съставен протокол за полицейско предупреждение по чл. 65 ЗМВР, при неизпълнение на съдебно решение, пострадалият трябва да иска писмено извеждането на насилника от дома си, вместо да бъде започнато досъдебно производство за извършеното престъпление по чл. 296, ал. 1 НК.

Изпълнителното деяние по чл. 296, ал. 1 НК се отнася към групата престъпни посегателства, чрез които се възпрепятства изпълнението на вече постановени съдебни решения, включително такива по ЗЗДН⁴⁰.

Ключов елемент трябва да бъде предприемането на необходимите стъпки за приемане на законодателство, което би могло да гарантира правилното преследване на всички случаи на домашно насилие (първично и вторично) с цел осигуряване на адекватно наказателно преследване на всички случаи на домашно насилие.

В заключение, могат да бъдат представени обобщено следните препоръки за подобряване на дейността на МВР, свързана с превенцията, разкриването, разследването и предоставянето на ефективна закрила на пострадалите от домашно насилие:

³⁹ Доклад „Домашното насилие в България. Защитени ли са лицата пострадали от него“, разработен в рамките на проект „В защита правата на човека“, финансиран от Фонд „Активни граждани България“ по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2014-2021 г., с. 23

⁴⁰ Вж. тълкувателно решение на Върховния касационен съд № 2/2019 от 25.11.2020 г., достъпно онлайн на адрес: <http://www.vks.bg/talkuvatelni-dela-osgk/vks-osgk-tdelo-2019-2-reshenie.pdf>

Повишаване на капацитета за събиране на данни за домашното насилие:

1. Административните данни измерват реакцията на държавните органи (като полицията и секторите на правосъдието) на домашно насилие и трябва да бъдат събрани, за да може въз основа на тях да се планира и използва техният капацитет да защитават жертвите, предотвратяват по-нататъшно насилие и да преследват извършителите.
2. Данните са от решаващо значение за повлияване на основани на доказателства мерки и целенасочени отговори на домашното насилие и по този начин и за подобряване на прилагането на политиките на национално ниво.
3. Адекватно събраните административни данни могат да се използват и за оценка на административните разходи от насилието, което пък от своя страна позволява на институциите да планират своите финансови и кадрови нужди, и подкрепя усилията за повишаване на осведомеността и лобиране. Сравнимите данни ще позволят ефективен мониторинг на прилагането на международното законодателство и политики и по този начин ще оценят въздействието на регулаторната рамка. Събирането на данни е важно на всички нива, но качеството и пълнотата на данните ще се определят на местно ниво.
4. Системите трябва да бъдат проектирани, така че да са прости и рентабилни за прилагане, да са подходящи за нивото на уменията на персонала, който ги използва, и да отговарят както на националните, така и на международните стандарти.
5. Освен това трябва да има процедури за споделяне на данни между съответните държавни органи (като отговорните за здравеопазването, наказателното правосъдие и социалната политика) и заинтересованите

страни, както и възможност за извършване на сравнителен анализ.

Насърчаване на отговорите за първична превенция и вторична превенция:

- Първичната превенция е най-ефективна, когато се извършва рано и сред хора и групи, за които е известно, че са изложени на по-висок риск от общото население – Усилията насочени към общото население имат най-благоприятен ефект.
- Органите на МВР следва да предприемат стъпки, за да гарантират, че избягват виктимизация на предишни жертви и че ефективно възпират извършителите от повторно престъпление.
- От МВР следва да се разработят и прилагат системно подходящи инструменти за обучение на професионалисти, работещи с пострадали от домашно насилие и да се провеждат такива обучения.
- Обученията трябва да осигурят такова ниво на подготовка на професионалистите, че те да могат да разпознават и реагират на случаи на домашно насилие и да дават подходящи препоръки.
- Подготовката на полицаите следва да им осигури като професионалисти познания и умения за:
 1. промяна на нагласите им относно домашното насилие;
 2. разпознаване на признаците на инциденти с домашно насилие и реагиране на такива случаи;
 3. разпознаване на признаци на инциденти при продължаващи ситуации на насилие и насочване на пострадалите към подходящи институции и доставчици на социални услуги за последващи действия и подкрепа;
 4. въвеждане и използване в ежедневната полицейска работа на стандартизирани процедури за оценка на риска;
 5. информиране на пострадалите от домашно насилие за правата им и осигуряване на достъп до подаването на жалба и сезираща молби.

Осигуряване на адекватно наказателно преследване на всички случаи на домашно насилие:

- Следва да бъде осигурено ефективно полицейско разследване на всички сигнали и доклади за инциденти с домашно насилие. Предвид, че престъпните състави от НК за престъпления, извършени в условия на домашно насилие са предимно възлагани за разследване на разследващи полицаи в МВР, трябва да бъде осигурено адекватно обучение на полицейските служители, за да могат да реагират своевременно при незабавни призови за помощ на жертва на домашно насилие и по време на разследването на този случай. Точно заради спецификите и интензитета на развитие на ситуациите, свързани с домашно насилие не само полицейските органи, като реагиращи първи, но и разследващите полицаи, трябва да бъдат снабдени с необходимите познания и умения за водене на разследване от този вид. В ситуация, в която пострадалото лице често не желае да оказва съдействие, променя показанията си, и се чувства в пъти по-уязвимо, особено ако спрямо извършителя на домашното насилие не е наложена мярка за процесуална принуда, която да е ограничила правото му на свободно придвижване (напр. „задържане под стража“ или „домашен арест“), разследващият орган се нуждае от подходящ инструментариум, който да му даде възможност да проведе едно качествено, обективно, пълно и всестранно разследване по случая.

- В ежедневната полицейска работа, разработените вече процедури за оценка на риска следва да се прилагат не само при първоначално реагиране на сигнала, но и впоследствие при провеждане на досъдебното производство от страна на разследващия полицаи.

Подобряване на взаимодействието между МВР и държавните институции, органите на съдебната власт, здравните заведения и други органи по случаи на домашно насилие:

- Независимо, че съществува разписан в Инstrukция № 1з-2673 от 10 ноември 2010 г. ред за взаимодействие между

органи на МВР и дирекциите „Социално подпомагане“ при МТСП, анализът на предоставените данни по реда на ЗДОИ показва, че реално не се осъществява такова взаимодействие.

- За да се постигне защита на лицата, в резултат на прилагането на съответното законодателство са необходими обаче не само законодателни мерки, но и прилагане на други мерки за приемане и провеждане на ефективни, всеобхватни и координирани политики от държавните органи.

Поради което, е важно като приоритет да се изведе осигуряването на подходящи механизми за междуведомствено сътрудничество, сътрудничество между съдебни, прокурорски, правоприлагащи органи, местни (общински) и регионални, здравни власти, но също така и съвместно с неправителствения сектор.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

Наказателен кодекс, обн. ДВ., бр. 26 от 2 април 1968 г.

Наказателно-процесуален кодекс, Обн. ДВ. бр. 86 от 28 октомври 2005 г., в сила от 29.04.2006 г.

Граждански процесуален кодекс, обн. ДВ. бр. 59 от 20 юли 2007 г. (в сила от 01.03.2008 г.)

Закон за гражданската регистрация, обн. ДВ. бр. 67 от 27 юли 1999 г.

Закон за защита от домашното насилие, обн. ДВ. бр. 27 от 29 март 2005 г.

Закон за Министерството на вътрешните работи, Обн. ДВ. бр. 53 от 27 юни 2014 г.

Закон за съдебната власт, обн. ДВ. бр. 64 от 7 август 2007 г.

Закон за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехнически изделия, обн. ДВ. бр. 73 от 17 септември 2010 г.

Правилник за прилагане на Закона за защита от домашното насилие, в сила от 15.06.2010 г., Приет с ПМС № 113 от 08.06.2010 г., обн. ДВ. бр. 45 от 15 юни 2010 г.

Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие сигнатурен № 47-202-01-39 на Народното събрание

Инструкция № 8121з-91 от 13 януари 2017 г. за реда и организацията за осъществяване на превантивна дейност от полицейските органи на Министерството на вътрешните работи, издадена от министъра на вътрешните работи, в сила от 27.01.2017 г., Обн. ДВ. бр. 10 от 27 януари 2017 г.

Инструкция № Из-2673 от 10 ноември 2010 г. за реда за осъществяване на взаимодействието между органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на труда и социалната политика при защита от домашно насилие, Обн. ДВ, бр. 94 от 30 ноември 2010 г.

Решение № 3 от 2018 г. на Конституционния съд, обн., ДВ,

бр. 65 от 07.08.2018 г. достъпно онлайн на адрес:

<https://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/f278a156-9d25-412d-a064-6ffd6f997310>

Тълкувателно решение на Върховния касационен съд № 2/2019 от 25.11.2020 г., достъпно онлайн на адрес: <http://www.vks.bg/talkuvatelni-dela-osgk/vks-osgk-tdelo-2019-2-reshenie.pdf>

Аналитичен доклад „Нагласи на полицаите и проблемни области в работата по случаи на домашно насилие“, 2021 г., изготвен в рамките на проект АСФ/41 „Активни срещу насилието над жени“, подкрепен от Фонд „Активни граждани България“ по Финансовия механизъм на ЕИП 2014-2021 и изпълняван от фондация „Асоциация Анимус“ в партньорство с фондация „Общество и сигурност“

Ситуационен анализ, изготвен по проект на Организацията на сигурност и сътрудничество в Европа „Ефективни наказателноправни стратегии и практики за противодействие на насилието, основано на пола в Източна Европа (2018–2020)“, в частта, посветена на ситуацията в България, <https://polis.osce.org/project-on-combating-gender-based-violence-eastern-europe-2018-2020>

Отговор на министъра на вътрешните работи, рег. № 812100-2402/11.02.2022 г. на въпрос на народен представител

Решение, рег. № 812104-291/03.10.2022 г. на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“-МВР, упълномощено съгласно Заповед, рег. № 8121з-1027/18.08.2022 г. на министър на вътрешните работи за предоставяне на достъп до обществена информация

Решение, рег. № 812104-310/18.10.2022 г. на ВПД директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“-МВР, упълномощено съгласно Заповед, рег. № 8121з-1347/11.10.2022 г. на министър на вътрешните работи за предоставяне на достъп до обществена информация

Решения на директорите на ОДМВР Благоевград, Враца, Габрово, Добрич, Кюстендил, Ловеч, Столична дирекция

на МВР (СДВР) и Ямбол за предоставяне на достъп до обществена информация

Официална статистика на Националния статистически институт за населението за 2021 г., публикувана на интернет страницата му на адрес: <https://www.nsi.bg/bg/content/2975/население-по-области-общини-местоживеене-и-пол>

Информация за предефиниран проект, изпълняван от Главна дирекция „Национална полиция“ (ГДНП) „Подобряване ефикасността на полицейската дейност в областта на домашно насилие и насилие основано на полов признак“ по Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2019-2021 г., <https://dn-norwaygrants.gdnp.eu/>

Информация от СДВР, предоставена в рамките на Проект АСФ/41 „Активни срещу насилието над жени“, подкрепен от Фонд „Активни граждани България“ по Финансовия механизъм на ЕИП 2014-2021 и изпълняван от фондация „Асоциация Анимус“ в партньорство с фондация „Общество и сигурност“

Методически наръчник за работа на полицейските служители по случаи на домашно насилие и насилие, основано на пола, издаден в рамките на проект „Подобряване на националната правна рамка в съответствие със стандартите на Съвета на Европа и укрепване на капацитета на компетентните институции, занимаващи се случаи на домашно насилие и насилие, основано на полов признак“ по Норвежки Финансов Механизъм 2009-2014, Програма BG12 „Домашно насилие и насилие, основано на полов признак“

Пенчев Пл., Доклад „Дейности, осъществявани от ОДМВР-Русе и взаимодействие с институциите при случаи на домашно насилие“, Сборник от научно-приложна конференция на тема „Взаимодействие между институциите при решаване на случаи на домашно насилие“, проведена на 26.11.2021 г.

Доклад „Домашното насилие в България. Защитени ли са лицата пострадали от него“, разработен в рамките на проект „В защита правата на човека“, финансиран от Фонд „Активни граждани България“ по Финансовия механизъм на

Европейското икономическо пространство 2014-2021 г.

Заклучителни наблюдения на Комитета по правата на човека от 4-тия периодичен доклад за България, ССР/С/ВГР/СО/4, 15 ноември 2018, § 22: достъпно онлайн на адрес: <https://undocs.org/ССР/С/ВГР/СО/4>

Заклучителни наблюдения на Комитета за премахване на дискриминацията по отношение на жените при 8-мия периодичен преглед на прилагането на Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените от страна на България, достъпни онлайн на адрес: <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/cedawcbgrco8-concluding-observations-eighth-periodic-report>