

ДО

Г-ЖА ДЕСИСЛАВА АХЛАДОВА

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

СТАНОВИЩЕ

от Фондация „Позитивни умения на личността в социума“ – «П.У.Л.С.»

по Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие, публикуван за обществено консултиране на 13.01.2021 г. на www.strategy.bg

УВАЖАЕМА Г-ЖО АХЛАДОВА,

Като организация, регистрирана в обществена полза и работеща повече от 20 години по програми за превенция и директни услуги за лица и деца, пострадали от насилие, трафик и други рискови групи, Фондация „Позитивни умения на личността в социума“ заявява своята подкрепа ЗА приемането на предложениния Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие.

Общи коментари по законопроекта

С проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие /ЗИД ЗЗДН/ се предлага разширяване на предметния му обхват, като включва и програмите и специализираните услуги за защита на лицата, пострадали от домашно насилие; разширяване на кръга на лицата, които могат да търсят защита по този закон; оптимизиране на производството за налагане на мерки за защита от домашното насилие в посока на бързина, ефективно правоприлагане и създаване на гаранции за защита интереса на пострадалите, особено когато се касае за жени и деца, както и създаването на правни норми за ангажиране на органите на изпълнителната власт и социалните служби с оглед на създаване на условия за изпълнението

на програми за превенция и защита на пострадалите от насилие, както и на специализираните услуги и отговорността на държавата за осъществяване на координация, мониторинг и оценка по отношение на изпълнението на политиките и мерките в областта на превенцията и противодействието на домашното насилие. Дефинират се понятията като „**икономическо насилие**“, „**психическо насилие**“ и „**фактическо съжителство на съпругески начала**“.

Намираме, че **Проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие** е важен инструмент за предприемане на спешни законови промени, за да се постигне в по-пълнен обем защита на жертвите на насилие, както и предотвратяване, преследване и премахване на домашното насилие. Промените в ЗИД ЗЗДН са необходими, за да може да се създаде цялостна рамка, политики и мерки за защита и помощ на всички жертви на домашното насилие.

Като организация, която има експертиза и работи на територията на цялата страна и в европейски мащаб за превенция и борба с насилието над лица и деца във всичките му форми, в т.ч. и домашното насилие, споделяме предложените в законопроекта промени по отношение на ефективно прилагане на мерките за защита правата на жертвите на насилие. От особена важност е създаването на механизми за ангажираност на държавата заедно с неправителствените организации за премахване на домашното насилие, както и подкрепа и помощ на пострадалите и развиване на превантивните програми, в т.ч. специализираните програмите за работа с извършители на домашно насилие.

Становището ни по конкретните предложения на законопроекта е следното:

Относно §1: Подкрепяме предложението за разширяване на предметния обхват на ЗЗДН, с което се запълват част от празнотите на действащия досега закон, като освен уреждане правата на лицата, пострадали от домашно насилие и предприемане на мерки за защита на пострадалите от домашно насилие, се предвиждат и органите и механизмите за провеждане на държавната политика за превенция и защита от домашното насилие и взаимодействието между тях, програмите за превенция и специализираните услуги за защита на лица, пострадали от домашно насилие, производството за налагане на мерките, както и мерките за осигуряване на защита въз основа на Регламент/ЕС/ №606/2013 на ЕП и на Съвета от 12.06.2013г. относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела.

Относно §2: Принципно подкрепяме предложението думите „фактическо съпругеско съжителство“ да се заменят с „фактическо съжителство на съпругески начала“, което понятие се е наложило в практиката. Не сме съгласни обаче с дефиницията, дадена в §19 т.3, за което ще изложим конкретни мотиви и предложение за промяна по-долу.

Относно §3: Подкрепяме предложението за разширяване на кръга от лицата, срещу които пострадалите имат право да търсят защита по реда на ЗЗДН.

-С допълването на чл.3, т.3 с лицето „от което се предполага, че пострадалата е бременна“, се покрива една от най-уязвимите групи- бременните жени. Практическият ни опит сочи, че насилието в партньорската двойка започва когато жената забременее. Проявеното по време на бременността насилие ескалира след това, става системно, а жената не е имала възможност да потърси спешна помощ и може да се е обвързала след бременността и раждането с насилника. Това прави и жената, и детето неизбежно постоянни удобни жертви на насилника.

-А т.10 се допълва с «лице, което е съпруг или бивш съпруг на родителя», с което се създава допълнителна гаранция за защита на децата, които са родени от други връзки.

Относно §4: Подкрепяме предложението за разширяване на мерките за защита. С предложеното изменение и допълнение на чл.5 от закона се обезпечават предоставянето на по-ефективна защита на пострадалите от насилие, както и с цел прецизиране на текстовете, касаещи превенцията и предотвратяването на по-тежки последици от актовете на насилие. С новата т.4 се предвижда и «забрана на извършителя да осъществява контакт с пострадалия под каквато и да е форма, включително по телефон, чрез електронна или обикновена поща и факс, както и чрез всякакви други средства и системи за комуникация»- способности, които в съвременния свят на разширяване на средствата за комуникация бяха едни от най-често използваните, за да се продължи упражняването на насилието и държане на пострадалото лице във връзка, страх и подчинение. Новата т.8 кореспондира с чл. 58 ал.1 т.8 от действащия Закон за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехнически изделия. А с допълването с т.6, т.9 и т.10 се обхваща необходимостта от насочване на различните целеви групи към ползване на специализирани услуги или програми, особено когато се касае за деца, които са жертва или свидетели на насилието в семейството. Предложението за нов текст, който да включва нарочна мярка за защита от домашно насилие, включваща насочване на пострадалите деца към специализирани услуги за защита на деца жертви или свидетели на насилие е продиктувано от спецификата на работа с пострадала деца. Насилието над деца представлява нарушение на правата на детето, компрометиращо развитието на децата и засяга упражняването на другите им права. Насилието често има опустошителни умствени и физически последици за здравето на детето в краткосрочен и дългосрочен план, понякога насилието продължава да се пренася между поколенията. Отвъд въздействието върху отделните жертви, изследвания от неправителствени организации показват, че насилието е свързано с дълбоки разходи на обществото. Прекратяването на насилието срещу деца следователно е правен, етичен и икономически императив.

-Предложението за изменение на досегашния текст на чл.5, ал.3 и ал.4 от закона е продиктувано от принципа в правото, че с приоритет се прилагат специалните норми, обезпечавщи защита правото на живот и лична неприкосновеност на лицата/децата, пред



общите норми, разписващи родителските права. Наблюденията сочат, че при подаването на молба за защита по реда на ЗЗДН, когато е засегнат и интереса на дете, ответната страна подава молба до съда за уреждане на родителските права, при което отпада предприетата мярка за защита – „*временно определяне на местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието*“ и детето остава незащитено и с неопределено местоживеене, особено когато се е наложило да напусне семейното жилище. А делата по СК са по общия ред, визиран в ГПК и дори да има поискана мярка за привременни мерки по отношение на родителските права и местоживеене на детето, във всички случаи се изисква доклад от ресорната ДСП-ОЗД „Закрила на детето“, поради което и бързината в процеса не е гарантирана. При риск за живота и здравето на дете е важно да се реагира неотложно и своевременно. Затова се предлага приоритет да има висиящия процес по реда на ЗЗДН пред този по реда на СК.

Относно §6: Подкрепяме предложението за изменение и допълнение на ЗЗДН с нови глави – първа „а“, първа „б“ и първа „в“, като се разписват ангажиментите на държавата, на отговорните органи на власт и изпълнение, в чиито ресори намира приложно поле ЗЗДН и на доставчиците на специализирани услуги по този закон, както и тяхното взаимодействие, координация и изпълнение. Предвидено е създаването на Централен регистър на случаите на домашно насилие, както и се разширяват дейностите по превенция и защита от домашното насилие, в т.ч. се предвижда Денонощна телефонна линия за подкрепа и насочване на пострадали от домашно насилие с национално покритие, както и са разписани и специализираните услуги за защита по реда на този закон. В подкрепа на предложените изменения и допълнения на ЗЗДН в тази част излагаме следните доводи:

Неофициални статистики сочат, че всяка четвърта жена е жертва на домашно насилие. А реалността е, че това е всяка четвърта, която е признала насилието и е критична към случващото се. Отделна статистика за пострадали мъже, няма. Поради ниското ниво на осъзнатост, срам и обща неприемливост да споделят сходни факти от личния и семейния си живот, в нашето общество, цифрите, представени от изследванията, измерват по-скоро делата на тези, които успяват да преодолеят масовите и обществени нагласи сред жертвите, отколкото реалния опит на жертвите. Малка част от жертвите търсят консултации и помощ в неправителствени организации, а незначителен дял от тях се обръщат към полицията и завеждат дело в съда. Наред с това, липсата на официална статистика за жертвите на домашно насилие в България е друг основен фактор, поддържащ информационна замъгленост за реалните размери на този феномен. Р. България е сред тази половина от държавите-членки на ЕС, в които не се събира статистическа информация за отношенията между жертвите и насилниците, което прави невъзможно оценяването на акта на домашното насилие сред престъпленията срещу личността. Домашното насилие не е квалифицирано като престъпление и все още не е включено в Наказателния кодекс и съответно в статистическите данни,

предоставени от полицията и от Националния статистически институт. Информацията за броя на сигналите за домашно насилие, регистрирани в полицията, и броя на случаите на домашно насилие, представени пред съдилищата, също не присъстват в публично достъпната статистика. Няма и орган, в чийто функции да се припознава ролята на държавата по случаите на домашно насилие. А предоставянето на програми и услуги за защита на пострадалите от домашно насилие не е приоритет на държавата, доколкото няма и специална законова уредба. Предложенията за ЗИД ЗЗДН компенсират част от въпросите поставени по-горе.

- Със създаването на национален орган - **Национална комисия за превенция и защита от домашното насилие** към Министерския съвет, държавата поема конкретен ангажимент в борбата и противодействие с домашното насилие, чрез определен специален орган, който да извършва координация, изпълнение, мониторинг и оценка. Така, Националната комисия е овластена да функционира като специализиран постоянно действащ колегиален орган за осъществяване на държавната политика по превенция и защита от домашното насилие с разписани правомощия, организация на дейността му и взаимодействието с юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, по ред определен с правилника за устройството, организацията и дейността.

-Към Националната комисия се създава Централен регистър за случаите на домашно насилие, осъществени на територията на страната, или по отношение на български граждани, които са потърсили помощ и подкрепа. Така ще има национална база данни по случаите за домашното насилие.

-Специализираните услуги за защита ще могат да се прилагат не само спрямо жени, жертви на насилие и техните деца, а спрямо всяко лице пострадало от домашно насилие и неговите близки, включително деца. Специализираните услуги за защита се предоставят с цел защита и подкрепа на пострадали и свидетели на домашно насилие, превенция и противодействие на последващи актове на домашно насилие, повишаване информираността на пострадалите лица за правните средства за защита от домашно насилие.

-Уреждат се специализирани услуги за защита: консултиране на денонощна безплатна телефонна линия; консултиране в консултативен център за пострадали от домашно насилие; настаняване в кризисен център за пострадали от домашно насилие; както и разкриване на подслони/защитени жилища.

-Предвижда се създаване на денонощната телефонна линия за подкрепа и насочване на пострадали от домашно насилие, както и консултативен център като комплекс от интердисциплинарни услуги за лица, пострадали от домашно насилие, които се предоставят по програми за психологическо, социално и правно консултиране. Консултативният център ще осигурява подкрепа за пострадалите едновременно с или след ползване на други специализирани услуги. От консултативния център пострадалите лица могат да бъдат насочвани към специализирани и/или други социални услуги.

-Кризисният център, предвиден в законопроекта е комплекс от специализирани услуги за лица и/или техните деца, пострадали от домашно насилие, които търсят или са насочени към индивидуална подкрепа за възстановяване и настаняване. Предоставяните специализирани услуги в кризисен център осигуряват кризисна интервенция, жизненоважни потребности на пострадалите лица, както и правна, психологическа и социална подкрепа.

-Подслон/ защитено жилище е предвидено да се разкрие като дългосрочна социална услуга за лица и/или техните деца, пострадали от домашно насилие. Целта е оказване на постоянна специализирана подкрепа във всички сфери на дейност в ежедневието на потребителите, създаване на благоприятна среда близка до семейната и развиване на умения за повече самостоятелност и социално включване.

По отношение на пострадалите услугите ще се предоставят безплатно. Услугите се предоставят независимо дали пострадалите са изразили съгласие да сътрудничат за разкриване на извършителите на насилие. При ползване на специализирани услуга по реда на този закон, на пострадалите от домашно насилие се предоставя подходяща и навременна писмена информация на разбираем за тях език.

- По отношение на извършителя на домашно насилие се предвижда да бъде насочван към специализирана програма за преодоляване на агресията и справяне с гнева, която се заплаща от него.

Предлага се условията, реда и минималните стандарти за предоставяне на специализираните услуги, както и за финансирането им да се уреждат в Правилника за прилагане на Закона за защита от домашното насилие.

Относно §7: Подкрепяме предложеното допълване на чл.7 от ЗЗДН с изрече „или районният съд, в чийто район пострадалото лице фактически пребивава към момента на подаване на молбата”, с което се улеснява достъпа на пострадалото лице до най-близкия районен съд и предприемане на мерки за незабавна защита. Въпреки, че закона предвижда като мярка „отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище”, много често пострадалите лица са принудени на бягат и да се укриват, в т.ч. се настаняват в Кризисни центрове, при което променят своето местоживееене. Пускането на молба до районния съд по постоянен или настоящ адрес при териториалната отдалеченост от този район, много често се явява непреодолима пречка, свързана с финансови ресурси, затруднено придвижване или нови рискове за пострадалите лица. Освен това, когато пострадалото лице има и деца, то местната подсъдност може да е по **НАСТОЯЩИЯ АДРЕС НА ДЕТЕТО**, като съгласно §1 от ДР на Закона за закрила на детето, т.15., "Настоящ адрес на дете" е адресът, на който детето пребивава. С направеното предложение, родителя също може да ес ползва от привилегията да пусне молбата в съда по местопребиваването му. Наред с изложеното, с разписването на изборна подсъдност в полза на молителя, се избягва и понякога ненужното „разтакаване” на

процеса чрез възражение за подсъдност. А смисълът и целта на ЗЗДН е да се предприемат бързи и адекватни мерки за защита на пострадалото от домашно насилие, лице.

Относно §8: Подкрепяме измененията и допълненията на чл.8 от ЗЗДН, с което се дава допълнителна възможност производството да се образува по инициатива на Директора на дирекция „Социално подпомагане“, в изброените в законопроекта случаи, както и по искане на прокурора.

В определени случаи, лицата пострадали от домашно насилие се страхуват от насилника си или са в невъзможност да предприемат действия в своя защита като се обърнат към районния съд. Ето защо с § 8 се разширяват правомощията на директора на дирекция „Социално подпомагане“, който ще има законова възможност да се обърне към съда с молба за издаване на заповед за защита когато са налице данни за пряка, непосредствена или последваща опасност за живота или здравето на пострадалото лице във връзка с акт на домашно насилие. Директорът на дирекция „Социално подпомагане“ ще има вече право да отправи молба до съда, когато пострадалото лице от домашно насилие е малолетно или непълнолетно, поставено под запрещение или е лице с увреждания. Такава възможност е предвидена и когато «пострадалото лице се намира в безпомощно състояние вследствие на тежко увреждане, заболяване или старост». До сега такава възможност съществуваше по отношение само на пострадалите от домашно насилие, които са непълнолетни, поставени под запрещение или лица с увреждания. В тези случаи не е необходимо участието на пострадалото лице, а действията могат да се извършват служебно. Предвиждането на възможност производството да се образува по искане на Прокурора е още една гаранция да се защити пострадалото лице, особено и в случаите в които има данни за извършено престъпление от общ характер.

Относно §10: Подкрепяме изменението на ал.1 на чл.10, с което се удължава преклузивния месечен срок от акта на насилие за подаване на молба до съда, като се предвижда да стане „до три месеца“, а „по изключение, ако обективни причини налагат това, молбата може да се подаде в срок до 6 месеца от акта на домашно насилие“. Това изменение, освен че е продиктувано от препоръките на Комитета CEDAW, е в интерес на пострадалите лица, като излагаме следните доводи:

Статистиките и наблюденията при работа с хора, жертви на насилие сочи висок ръст на насилие срещу деца, жени, хора с увреждания и възрастни хора. Трябва да се отчете, че годините на преход в страната ни са съпътствани с несигурност, икономически проблеми, криза на ценности, а всичко това неизбежно се отразява на хората, на отношенията в семейството, на отношенията между деца и родители. Нерядко се стига до насилие над по-слабия в семейството, като най-често жертва са децата. Домашното насилие е нарушение на правата на човека със сериозни последици за жертвите и за обществото като цяло. Обикновено пострадалите от домашно насилие не говорят от страх, от срам, от унижение. Това остава скрито в домовете

между четирите страни, а страдат всички. Факт е обаче, че трудно се подават сигнали за осъщественото домашно насилие, а практиката сочи, че когато пострадалото лице е готово да потърси правата си по ЗЗДН, преклузивния месечен срок може да се окаже недостатъчен. Наред с това, сигналите, касаещи последващи инциденти на домашно насилие, обикновено са отправяни към съответните РУП на МВР, като институцията разполагаща с правомощия да се намеси и овладее ситуацията, или са насочени към съответните Районни прокуратури. При липса на достатъчна информация за насочване на сигналите към компетентния съд, много често пострадалите от домашно насилие пропускат да подадат в срок молбата си до съда. Пропуски се констатират и в случаите, когато пострадалото лице е приведено в безпомощно състояние, или е изпаднало в тежка емоционална криза, финансова зависимост, отдалеченост от районния съд и други фактори, при което не може да предприеме адекватни действия за търсене на мерки за защита. Предвид изложените констатации и други непредвидени житейски ситуации, предложението за удължаване на месечния преклузивен срок, предвиден в чл. 10, ал.1 от закона до три месеца, а по изключение –до 6 месеца, дава възможност на пострадалото лице да реагира по-адекватно и своевременно да подаде сезираща молба до съда. Още повече, че в много от случаите се касае за системност и привикване към насилието, поради което и пострадалото лице подава сигнал до съда едва когато насилието е ескалирало до степен на нетърпимост и висок риск за живота и здравето му. А практиката ни сочи, че в много от случаите на домашно насилие децата са тези, които реагират и извеждат пострадалия родител от ситуацията на насилие. Затова и към феномена „домашно насилие“ е необходимо да се подхожда с разбиране, като фокуса е върху преценка на нуждата от защита, без да се изследват причините, довели до ескалацията на насилието.

Относно §12: Подкрепяме направените предложения за изменение и допълнение на чл.15 от ЗЗДН. С предложените промени се цели бързина в процеса, ефективна защита на пострадалото лице, процесуална икономия при последващи актове на насилие.

При делата по ЗЗДН, за да се осигури ефективно правораздаване, е необходимо да се засили служебното начало на съда, като се отчете спецификата на производството по ЗЗДН, което се инициира по молба на пострадалото от домашно насилие лица, които функционират кризисно заради преживаната травма, принудени са понякога да бягат от дома или мястото на инцидента, без да вземат със себе си документи, пари, дрехи, лекарства, както и в голям процент от случаите са били в социална изолация и икономическа зависимост и т.н. Наред с изложеното, понякога се касае за системно, ежедневно насилие при което не може да са отграничи конкретен инцидент, по повод на който да се заведе дело за домашно насилие. Практиката на ВКС във връзка с дела по ЗЗДН е приела, че *„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 че е 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”- в този смисъл са Определение №27 от 11.01.2011г. на ВКС по ч.гр.д. № 584/2010г.,IV г.о. и Определение №676 от 25.09.2009г. на ВКС по гр.д. № 3175/2010г.,IV г.о. на съдията Светла Цачева. Предвид тази практика, а и отчитайки спецификата на феномена „домашно насилие” е необходимо решаващия съд да изследва всички актове на насилие за които е сезиран, тъй като обичайно последния инцидент не е най-драстичния и е възможно да не се предприеме ефективна мярка за защита.

Също така спецификата на функциониране на страните в процеса, които обичайно са в „насилническо-жертвенска връзка”, предполага неравнопоставеност и отношения на „власт и подчинение”. Тази специфика следва да се отчита при насочването на страните към медиация или други способи за споразумяването им. С промените в закона се предлага в производството по ЗЗДН страните да не се приканват към спогодба, като се вземат предвид спецификите на това производство, а именно: съдебната намеса се предприема въз основа на обществен интерес, а крайният акт на съда е издаването на Заповед за защита и налагането на глоба, както и обстоятелството, че отношенията между страните в процеса са отношения на „власт и подчинение”, при което няма равнопоставеност. В този смисъл няма ефективна защита на пострадалото лице, както и не може Спогодбата да замести Заповед за защита и ответната страна сама да се задължи за налагането на глоба, както и няма изпълнителен механизъм за защита при нейното нарушаване. Споразумяването на страните е заобикаляне на закона, отказ от предприемането на ефективна мярка за защита и поставянето в допълнителен риск на пострадалото лице.

-Допълнението на ал.6,чл.15 изчиства наложената във времето противоречива практика относно произвнасянето на съда с решение. При сегашната уредба, при решаването на делото, в някои случаи съдът се произнася в открито заседание, в което и връчва препис на страните. В други случаи съдът се произнася в кратък срок след обявяване на устните състезания за приключени, като в тези случаи обикновено е нужно обсъждане на многобройни доказателства. Освен това, когато страните помолят за срок, в който да представят писмени бележки, постановяването на решението в заседанието, в което са приключени устните състезания не е възможно. С цел избягване на противоречивата практика, законопроекта предвижда при отложено заседание съда да се произнесе, или да посочи деня, в който решението ще бъде обявено, като от този ден тече срока за обжалването му.

-С ал.7 и ал.8 на чл.15 от законопроекта се урежда административната мярка «глоба». Често на дискусия се подлага въпроса, доколко налагането на «глоба» на извършителя на домашно насилие, като административна мярка следва да намира уредба в ЗЗДН. А със ЗИД ЗЗДН се предлага нова ал.8: «при повторно и последващо извършване на домашно насилие , глобата е в размер от 400 до 1500 лева». Подкрепяме това предложение, доколкото с

предприемането на предложените промени се цели засилване на превантивната функция на закона, а също така и по следните съображения:

Производството по реда на ЗЗДН съставлява спорна съдебна администрация на граждански отношения, форма на съдебна намеса в гражданските правоотношения, която се осъществява по реда на двустранните спорни производства. Характерното за този вид производство е, че съдебната намеса се предприема въз основа на обществения интерес. Решаващият съд следва да се произнесе по искането с решение, с което уважава или отхвърля молбата на молителя, като при уважаване на молбата, се налагат мерки за защита, обективирани в Заповед за защита, като на извършителя се налага и глоба. В действащия ЗЗДН «глобата» е определена в чл.5 ал.4, като размерът е от 200 до 1000 лева. Целта на административната мярка-«глоба» е да се превенират следващите актове на насилие, като няма разписани критерии, които да се следват при определяне на размера ѝ. Смисълът на ЗЗДН е да защити лицата, пострадали от домашно насилие чрез предприемането на МЕРКИ ЗА ЗАЩИТА, както и цели извършителя на насилието да осъзнае своето правно и морално недопустимо поведение спрямо пострадалия, както и да се превенира извършването на нов акт на насилие, с което за пострадалото лице да се създаде допълнителна гаранция за защита от такова бъдещо поведение. Също така следва да се отчете, че в много от случаите на домашно насилие се касае за модел на поведение, което се повтаря във времето, като всеки следващ инцидент е по-рисков за живота и здравето на пострадалото лице.

Относно §13: Подкрепяме предложените промени в чл. 16 от ЗЗДН, като с направеното предложение се цели оптимизиране на съдебната процедура, както и създаване на допълнителни гаранции за защита интересите на пострадалите, особено когато са деца, засилване на ролята на дирекция «Социално подпомагане», като съда може да даде с решението си указание за проследяване на случая за срок не по-малко от една година. С цел допълнителна гаранция за закрила и защита на пострадалите, ал.4 и ал.5 предвиждат решението и заповедта да се връчват и на РУ на МВР, както и на ДСП-в изброените в законопроекта случаи.

Относно §14: Подкрепяме промяната, предвидена в чл.17, с което се цели бързина в процеса, като всяка от страните е длъжна да следи за интересите си във връзка с оспорването на решението на съда.

Относно §15: Подкрепяме промените в чл. 18 , които са продиктувани отново от нуждата от своевременна защита на пострадалото лице. Съгласно разпоредбата на чл.18 ал.1 от ЗЗДН когато молбата съдържа данни за пряка, непосредствена или последваща опасност за живота и здравето на пострадалото лице, районният съд в закрито заседание без призоваване на страните издава заповед за незабавна защита до 24 часа от получаването на молбата. Целта на

закона обаче е тази заповед не само да бъде издадена, но и със същата бързина да се връчи на страните, както и на органите на МВР, които следят за изпълнението на заповедта.

Относно §16: Подкрепяме предложението за изменение и допълнение на чл.19 от ЗЗДН. Допълването на текста на ал.1 е с цел да се избегне противоречивата практика, свързана с действието на Заповедта за незабавна защита. А новата ал.2 урежда съществуващата празнота при случаите, когато производството по делото се прекратява, като съда е длъжен да изпрати определението, освен на страните и до органите на МВР и Д „СП“, които следят за изпълнението на заповедите, съответно по разпореждане на съда може да проследяват случая.

Относно §17: Подкрепяме предложението за изменение и допълнение на чл.20 от ЗЗДН, като със създаването на нова ал.2 се преследват аналогични на гореизложеното цели.

Относно §18: Подкрепяме предложението за изменение и допълнение на чл.21 от ЗЗДН, с което се създават допълнителни гаранции за изпълнение на наложените мерки за защита със съсъдействието на органите на МВР и Д „СП“, в посочените в проекта случаи.

Относно §19: Принципно подкрепяме предложението за дефиниране на понятията като „икономическо насилие“, „психическо насилие“ и „фактическо съжителство на съпружески начала“.

Не сме съгласни с дефиницията, предложена за „**фактическо съжителство на съпружески начала**“, тъй като същата, макар и с малки корекции е взета по аналог от дефиницията в т.18 от пар.1 от ДР на **Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество**, според която „**фактическо съжителство на съпружески начала**“ е доброволно съвместно съжителство на съпружески начала на две пълнолетни лица, по отношение на които не съществува родство, представляващо пречка за встъпване в брак, което е продължило повече от две години и при което лицата се грижат един за друг и за общо домакинство“. Не споделяме този аналог, доколкото смисъла и целта на ЗЗДН е много по-различен от този в ЗПСОНПИ и със заложените критерии ненужно се ограничава кръга от лица, които попадат в приложното поле на сега действащия ЗЗДН.

Подробни доводи относно нуждата от прецизиране или отпадане на дефиницията както е предложена в ЗИД ЗЗДН, излагаме в частта от становището, касаеща конкретни предложения по законопроекта.

Относно §20: Подкрепяме предложението за изменение и допълнение на НК.

Премахването на изискването за «системност» в дефиницията на чл.93,т.31, както и от състава от престъплението по чл.144а от НК ще доведе до възможност за реална защита и ефективно правораздаване при такива посегателства, каквато към момента липсва.

Конкретни предложения по законопроекта

Фондация «П.У.Л.С.» подкрепя предложения законопроект като искаме да изразим своето становище относно предложената дефиниция за **„фактическо съжителство на съпругески начала“**, която считаме, че следва да се прецизира.

Определението за “домашно насилие” е легално дадено в действащия Закона за защита от домашно насилие в чл.2 , като: *“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 съпругеско съжителство**.”*

Това определение очертава широк кръг от деяния, които се извършват между лица, които са в близки родствени или лични отношения. Обхваща обществените отношения свързани с брак и родство, както и отношенията между бивши съпрузи и лица, които се намират или са били във фактическо съпругеско съжителство. Така, видно от дефиницията в чл.2 от ЗЗДН, този закон е приложим по отношение на лица, които са в „**семейна връзка**”, „**родствена връзка**” или „**фактическо съпругеско съжителство**”, като акцента е във „**връзката**” между легитимираните от закона страни, доколкото се има предвид, че най-често, отношенията при „домашното насилие” са отношения базирани на „**насилническо- жертвенската връзка**”.

При третия вид отношения, имащ за цел да очертае партньорските двойки, които не са обвързани в брак, закона е използвал термина от СК- „**фактическо съпругеско съжителство**”, а в правната доктрина все повече се налага като «**фактическо съжителство на съпругески начала**», доколкото е прието че: връзката възниква и съществува като фактическо състояние, без да е необходимо спазването на някаква правно регулирана процедура, както и легитимира връзката между мъж и жена, но не и еднополово съжителство, тъй като на практика лицата се отнасят едно към друго като съпрузи, а съпрузи могат да бъдат само мъж и жена. В досегашната разпоредба на чл. 3, т. 2 от Закона за защита от домашно насилие няма изискване лицето, пострадало от домашно насилие и лицето, упражнило това насилие, да са живеели непрекъснато във фактическо съжителство. Няма изискване и за времеви период на съжителство, както и никъде не е разпоредено да споделят общо домакинство, общи разходи, обща грижа за семейство и деца, и т.н. Акцентът при насилието в партньорските двойки е върху динамиката във фактическата връзка, във фактическите отношения, а не върху съжителството и споделянето на общо домакинство.

Подкрепяме необходимостта в обхвата на защита по реда на ЗЗДН да се включат лицата, които са в интимна партньорска връзка. Според глобално проучване на Световната здравна организация (СЗО) от ноември 2016 г., 35% от всички жени са преживели физическо и/или сексуално насилие, извършено от техния партньор, а 40% от убийствата на жени са извършени от техен интимен партньор от мъжки пол. Действащият ЗЗДН не използва термина

„интимен партньор”, а лица, които са или са били във „фактическо съпружеско съжителство”. При тълкуване на смисъла, вложен в понятието „фактическо съпружеско съжителство” се наложи противоречива практика на съдилищата. Има и състави, които приемат, че когато страните във висящия съдебен процес по ЗЗДН не споделят общо домакинство, но са интимни партньори, казуса попада в хипотезата на чл.3т.2 от ЗЗДН, но има и състави, които отхвърлят молбите за защита в случаите, когато се установява, че страните са в трайна интимна връзка, но всеки обитава отделно жилище и не споделят общи разходи за домакинство. Така, една от най-рисковите групи, пострадали от насилие в партньорската двойка остава незащитена.

С проекта на ЗИД ЗЗДН се предлага понятието «фактическо съпружеско съжителство» да се замени с наложеното в практиката понятие «фактическо съжителство на съпружески начала». *Според §19, т.3 от ЗИЗ ЗЗДН „Фактическо съжителство на съпружески начала“ е доброволно съвместно съжителство на съпружески начала на две пълнолетни лица, по отношение на които не съществува родство, представляващо пречка за встъпване в брак, при което лицата се грижат един за друг или за общо домакинство*». Както соча по-горе, тази дефиниция няма да покрие критериите за защита на една голяма част от лицата, които са в насилническо –жертвенска връзка.

Считаме, че е необходимо да има дефиниция, но не сме съгласни с дефиницията, предложена за „**фактическо съжителство на съпружески начала**“, тъй като същата, макар и с малки корекции е взета по аналог от дефиницията в т.18 от пар.1 от ДР на **Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество**, според която „**фактическо съжителство на съпружески начала**” е доброволно съвместно съжителство на съпружески начала на две пълнолетни лица, по отношение на които не съществува родство, представляващо пречка за встъпване в брак, което е продължило повече от две години и при което лицата се грижат един за друг и за общо домакинство”. Не споделяме този аналог, доколкото смисъла и целта на ЗЗДН е много по-различен от този в ЗПСОНПИ и със заложените критерии ненужно се ограничава кръга от лица, които попадат в приложното поле на ЗЗДН. Така неоправдано се стеснява кръга от лицата, които могат да търсят защита по реда на ЗЗДН и се лишава от защита една от най-рисковите групи, каквито са интимните партньори, които са във фактическа връзка.

На първо място, като се поставя изискване да са «пълнолетни лица, по отношение на които не съществува родство, представляващо пречка за встъпване в брак», се изключват лицата, които са непълнолетни и съгласно сега уредената възможност могат сами да подадат молба по реда на ЗЗДН. /Например, лицата навършили 16, съгласно чл.6 ал.2 от СК, по изключение и при определени условия, могат да сключат граждански брак, респ. немалко са случаите на фактическо съжителство на съпружески начала, и тези лица няма да могат да водят дело по реда на ЗЗДН срещу партньора си/. С условието да няма «пречка за встъпване в брак» пък се изключват трайни партньорски връзки, при които единия или двамата имат сключен

граждански брак с друго лице, с което не съжителства, доколкото са избрали да са в другата връзка. При тази дефиниция обаче, тези лица също отпадат от кръга, имащи право да търсят защита по ЗЗДН. На трето и четвърто място, условията *«лицата се грижат един за друг или за общо домакинство»* поставят нови неясноти, доколкото по реда на ЗЗДН защита търсят лицата, които са в конфликтни отношения и е трудно в хода на процеса да се установява как се *«грижат един за друг»*. А що се касае до споделянето на *«общо домакинство»*, то заживяването на съпружески начала цели една по-свободна и неангажирана с общо домакинство и общи разходи, връзка. Има лица, които са в трайна интимна партньорска връзка, но всеки има самостоятелно организиран дом, своя издръжка и свои разходи. Във всички примерно изброени случаи при ескалация на насилие в партньорската връзка, производството по делата ще се прекрати, тъй като няма да попаднат в приложното поле на ЗЗДН.

Така посочените с предложената дефиниция ограничения веднага изключват лицата, които могат да живеят на съпружески начала и по досегашната редакция на закона могат да търсят защита. Следователно, предложената промяна не създава позитиви в посока разширяване на кръга от лицата, които действително се нуждаят от защита по реда на ЗЗДН, а поставя нови ограничения, с което и не е ефективна.

Предвид спецификата на уредените от ЗЗДН отношения, прилагането на дефиниции от други закони към хипотезите, уредени в ЗЗДН е неотнормимо и не обслужва смисъла и целта, заложи в този закон. Затова считаме, че възприемането с малки корекции на дефиницията от **Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество** е неуспешна и следва да се търсят други варианти, съответни на спецификата на ЗЗДН.

За нуждите на настоящето изложение, моля да имате предвид и следното:

Понятието **„Фактическо съпружеско съжителство“** е пренесено в действащия ЗЗДН от Семейния кодекс /в сила от 1.10.2009г/, където няма въведена легална дефиниция. Съществуването му е признато казуистично от някои нормативни актове, напр. Параграф 1, т. 10 ДР на **Закона за чужденците в Република България** и Параграф 1, т. 2 от ДР на **Данъчно-осигурителния процесуален кодекс** по повод настъпването на конкретни правни последици, които законодателят свързва с фактическото съпружеско съжителство, като въведените дефиниции обслужват нуждите на конкретните закони. Най-новата дефиниция е в **Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество**. Както сочим, Закона за защита от домашното насилие също използва този термин, без обаче да се съдържа легална дефиниция, която да е съобразена със смисъла и целта на този закон.

В някои по-отдавнашни теоретични трудове, „фактическото съпружеско съжителство“¹ се определя като *„неформален, доброволен, траен, личен съюз за съвместен живот на мъж и жена, основан на свободната им воля за съжителство в семейна общност като съпрузи“*. В

¹ вж.: **Цанкова, Ц.** Фактическото съпружеско съжителство и българското семейно право. С., 2000, с. 99.



правната доктрина „фактическото съпружеско съжителство“ или както е по-известно- **«фактическо съжителство на съпружески начала»**, е определено като *относително стабилен съюз между мъж и жена, който възниква и съществува като фактическо състояние, без да е необходимо спазването на някаква правно регулирана процедура. Водещ елемент в този съюз е интимната връзка и строго личен характер, като същият съюз възниква и продължава докато е налице взаимна воля за съществуването му.* Обикновено съжителстващите споделят общо домакинство, без обаче това да е абсолютно задължително. Нещо повече, в съвременното общество са налице дори форми на брачно съжителство без споделяне на общо домакинство- аргумент от чл.15 от СК². Фактическото съжителство на съпружески начала е една алтернатива на семейството, която е предпочитана от някои правни субекти именно поради липсата на форма, както и на нужда да се спазват традиционните модели на семейно поведение. Страните, избрали тази форма на съжителство сами определят конкретното му съдържание, както и няма изискване и продължителност на връзката. Така, правната доктрина не свързва понятието „фактическо съжителство на съпружески начала“ с продължителността на връзката и „съвместното живеене в едно домакинство“, особено ако важни причини налагат да няма такова.

Едно от направените предложения за изменение и допълнение на ЗЗДН, е понятието «фактическо съпружеско съжителство» да се замени с «фактическо съжителство на съпружески начала». Целта обаче е не са се стесни кръга от лицата, които се нуждаят от защита, а обратното. Трябва да се разшири кръга на лицата, които могат да се ползват от защитата на закона, по този начин ще се гарантира защитата на една от най-уязвимите групи, каквито са настоящите и бивши интимни партньори/мъж и жена/. Фактите сочат, че най-тежките и рецидивиращи случаи на домашно насилие са именно между настоящи и бивши партньори, които са или са били в интимна връзка, като са живеели на семейни начала, без да споделят общо домакинство, общи разходи и грижа за семейство и деца, ако има такива. Уреждането на правната възможност за търсене на защита от упражнено от страна на партньора, домашно насилие, означава да се гарантира защита на голяма група от лица, които са най-уязвими, предвид трудната доказуемост както на връзката, така и на упражненото насилие, особено когато тази връзка е краткотрайна и насилието ескалира след раздялата.

Именно поради гореизложените доводи е необходимо, предложеният текст да се допълни и да обхване и лицата, които се намират в интимни отношения (връзка), без да има значение дали те споделят общо домакинство или не. Според общоприетото понятие „Домакинството е обособена клетка на обществото, най- малката жилищна единица, с която са свързани потреблението, производството, осигуряването на подслон и отглеждането на деца“. Домакинството може и да е синоним на семейство, но не винаги. Домакинството не е тъждествено със семейството, членовете на домакинството може да живеят разделени, което

² Чл. 15 СК- Съпрузите живеят съвместно, освен ако важни причини налагат да живеят разделно.

определя, че домакинство може да зависи и от конкретните социално – икономически условия.

Предвид направените изводи по отношение на кръга на лицата, които могат да се ползват от защитата на закона, акцентът трябва да е поставен върху динамиката на „фактичката връзка“, а не върху съжителството и споделянето на общо домакинство, предвид което този критерий не трябва да е водещ, а да се акцентира на връзката между лицата.

За дефинирането на понятието „фактическо съжителство на съпругески начала“ може да черпим аргументи и от законодателството на други страни.

1.В законодателството на Испания (Устройствен закон 1/2004, от 28 декември, относно мерките за интегрална защита срещу насилието, основаващо се на пола) е уредено по следния начин:

„Жертва на насилие е жената, която е обект на някаква проява на физически и психологически тормоз, в това число и на сексуално насилие, заплаха, принуда или произволно лишаване от свобода, упражнено върху нея от страна на нейния настоящ или бивш съпруг, или от нейния настоящ или бивш партньор, дори и когато не са живеели заедно.“

2.В законодателството във Франция (закон № 2018- 703 от 3 08. 2018г. за засилването на борбата срещу насилието, основано на пола и сексуалното насилие): *„ насието срещу жените може да се упражнява във всички области на живота: работа, двойка, семейство, училище, улица, болница, транспорт. То е под формата на физическо, психическо, икономическо, административно, словесно насилие и може да бъде еднократно или продължително.“* Насилието в двойката може да се отнася до насилието от страна на съпруг, **приятел, любовник** или бивш съпруг. Насилието в семейството е свързано с насилие от страна на баща, чичо, брат, син и т.н.

3. В законодателството в Португалия се приема, че има домашно насилие, когато *„... се случва в семейството или домакинството, или между бивши или настоящи съпрузи или партньори, независимо от това дали извършителят споделя или е споделял едно и също местообитаване с жертвата...“*

Предвид гореизложеното и с оглед прицизното дефиниране на понятието „**фактическо съжителство на съпругески начала**“ и предотвратяването на противоречивото тълкуване в практиката, както и с цел да се постигне защита на по- широк кръг лица, имащи нужда от защита по реда на ЗЗДН, предлагаме различни варианти на дефиниции, които да послужат за прецизиране на дефиницията, предложена в §19 от ЗИД ЗЗДН.

Предлагаме прецизиране на предложената дефиниция, като:

- *„фактическо съжителство на съпругески начала“ е доброволно съвместно съжителство на съпругески начала на две лица/мъж и жена/, по отношение на които не съществува родство, представляващо пречка за встъпване в брак, при което лицата се*

грижат едно за друго, за общо домакинство или са в трайни интимни отношения(връзка)“

-Или да отпадне понятието домакинство, като дефиницията стане: *„фактическо съжителство на съпругески начала“ е доброволно съвместно съжителство на съпругески начала на две лица/мъж и жена/, по отношение на които не съществува родство, представляващо пречка за встъпване в брак, при което лицата се грижат едно за друго или са в трайни интимни отношения (връзка)“.*

-Други варианти на дефиниции, които се срещат в правната доктрина са:

- „Фактическо съжителство на съпругески начала“ е относително стабилен съюз между мъж и жена, които са в интимна връзка, който възниква и съществува като фактическо състояние, без да е необходимо спазването на някаква правно регулирана процедура, като същият съюз възниква и продължава докато е налице взаимна воля за съществуването му, независимо дали споделят или са споделяли общо домакинство.

Или,

- „**Фактическо съжителство на съпругески начала**» е налице тогава, когато две лица от различен пол съжителстват заедно въз основа на свободната им и независима воля, като поддържат взаимоотношения по между си и в отношенията с околните, идентични с взаимоотношения между съпрузи при съществуващ брак, като признаването на това състояние не е свързано с някаква правно регулирана процедура.

Считаме, че така предложените текстове ще съответстват на целите и смисъла за защита на пострадалите по реда на ЗЗДН.

26 ЯНУАРИ 2021 Г.

С УВАЖЕНИЕ,

ГР. ПЕРНИК

ЕКАТЕРИНА ВЕЛЕВА

**ПРЕДСЕДАТЕЛ
ФОНДАЦИЯ „П.У.Л.С.“**

**АДВ. МАРИЯНА ЕВТИМОВА
ИЗП. ПРЕДСЕДАТЕЛ
ФОНДАЦИЯ „П.У.Л.С.“**