

АНАЛИЗ

на съдебната практика по Закона за защита от домашно насилие за 2024 г.

изготвен от Фондация „Център Надя“

по проект „Оценка на съдебната практика във връзка с прилагането на промените в Закона за защита от домашното насилие“, финансиран от Фонда за двустранни отношения по програма „Правосъдие“ на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Съдържание

I. Въведение	5
А. Обосновка на необходимостта от анализа	5
Б. Цел на изследването	9
II. Законодателен им международноправен контекст на проблема	11
А. Съобразяване с международни стандарти	11
Б. Практика на Европейския съд по правата на човека	14
В. Становища на Комитета за елиминиране на всички форми на дискриминация срещу жените по отношение на България	30
III. Обща статистическа картина на производствата по ЗЗДН (2024)	39
А. Общо постъпили молби за закрила	39
Б. Развитие на производствата	45
В. Обжалване	47
IV. Анализ на мерките, постановени със заповеди за незабавна защита	49
А. Цел и правна характеристика на института	49
Б. Най-често прилагани мерки	50
В. Анализ по групи мерки	51
V. Анализ на мерките, постановени със съдебни решения за защита по чл. 15, ал. 8	52
А. Правна характеристика	52
Б. Честота и видове постановени мерки	52
В. Съпоставка с незабавната защита	53
Г. Мерки за деца и социална подкрепа	53
Д. Изводи	54
VI. Сравнителен анализ: незабавна срещу постоянна защита	54
А. Съпоставка по видове мерки	54
Б. Основни тенденции и различия	55
VII. Специален фокус: защита на децата	56
А. Децата като преки или косвени жертви	56
Б. Честота на прилаганите мерки, насочени към деца	57
В. Анализ на съдебната практика	57
VIII. Анализ на възстановителни и социални мерки	59
А. Преглед на статистиката за 2024 г.:	59

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Б. Анализ на прилагането	59
В. Институционални предизвикателства	60
Г. Сравнение с международните стандарти	60
Д. Изводи	61
IX. Масовост на прекратяванията на производства по ЗЗДН	61
А. Общ обем и относителен дял	61
Б. Регионален анализ на честотата на прекратяванията и основанията за тях	62
X. Измерители на ефективността на съдебната практика по ЗЗДН	65
А. Индекси за измерване на ефективността	65
Б. Ефективност на производствата по ЗЗДН в национален план	66
В. Регионални особености	67
XI. Оценка на риска по Методиката към Правилника за прилагане на ЗЗДН	67
А. Въвеждаща информация за Методиката	67
Б. Анализ на прилагането на Методиката от районните съдилища (2024 г.)	68
В. Институционално прилагане: кои съдилища извършват оценка	69
XII. Нововъведенията в ЗЗДН от 2024 г. в примери от практиката на съдилищата	70
А. Защита на лица, намиращи се в „интимната връзка“ с извършителя	70
Б. Прилагане на нововъведени мерки за защита	75
В. Образуване на производство по искане на прокурора и предоставяне на правна помощ	78
Г. Оценка на риска в мотивите на съдебните решения	80
XIII. Проблеми и предизвикателства в прилагането на ЗЗДН	82
XIV. Препоръки	84
А. Препоръки към съдебната практика	84
Б. Препоръки към институциите	84
В. Други препоръки	85
Г. Препоръки за обучение и институционално учене	86
XV. Заключение	87
А. Обобщение на установените тенденции	87
Б. Перспективи за усъвършенстване на прилагането на ЗЗДН	87
В. Възможности за бъдещи изследвания	88

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

I. Въведение

A. Обосновка на необходимостта от анализа

Анализът на прилагането на Закона за защита от домашно насилие (ЗЗДН) през 2024 г. е продиктуван от необходимостта да се оцени ефективността на последните законодателни промени и да се проследи реалното функциониране на механизма за защита в съдебната практика. Необходимостта от такъв анализ се обосновава с три ключови аргумента:

Законодателни изменения и нови ангажменти

През 2023 г. бяха приети съществени изменения в Закона за защита от домашно насилие (обн. ДВ, бр. 66 от 2023 г., в сила от 01.01.2024 г. и ДВ, бр. 69 от 11.08.2023 г.), с които се разширява както обхватът на понятието за домашно насилие, така и кръгът на защитените лица.

Съгласно измененията в чл. 1, ал. 3 от ЗЗДН мерките, предвидени в този закон, не изключват гражданската, административнонаказателната и наказателната отговорност на извършителя.

В дефиницията за домашно насилие по чл. 2, ал. 1 от ЗЗДН като акт на физическо, сексуално, психическо 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, бяха добавени и лицата, които са в интимна връзка. Съгласно § 1, т. 6 от Допълнителната разпоредба към ЗЗДН интимна връзка представлява съвкупност от доброволни и трайни лични, интимни и сексуални отношения между две физически лица от мъжки и женски пол, независимо от това дали споделят едно домакинство и чието възникване, съдържание и прекратяване не са обект на правно регулиране от друг закон. Трайни по смисъла на предходното изречение са отношения с продължителност поне от 60 дни.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Към мерките за защита от домашно насилие, предвидени в чл. 5, ал. 1 от ЗЗДН¹, беше добавена и мярката забрана на извършителя да осъществява контакт с пострадалото лице 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 при условия и за срок, определени от съда (чл. 5, ал. 1, т. 4 от ЗЗДН), задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми за преодоляване на агресията и справяне с гнева (чл. 5, ал. 1, т. 6 от ЗЗДН), насочване на пострадалите лица към специализирани услуги за защита, помощ и подкрепа или програми за възстановяване (чл. 5, ал. 1, т. 7 от ЗЗДН) и насочване на пострадалите деца към специализирани услуги за защита, помощ и подкрепа на деца, жертви или свидетели на насилие (чл. 5, ал. 1, т. 8 от ЗЗДН).

Промените в чл. 7 от ЗЗДН определят като компетентен да наложи мярката за защита не районният съд по постоянния или настоящия адрес на пострадалото лице, както беше досега, а този в района на който пострадалото лице фактически пребивава към момента на подаване на молбата.

В чл. 8 от ЗЗДН се създават нови ал. 2 и 3, съгласно които когато пострадалото лице не може да се защити поради безпомощно състояние или зависимост от извършителя, производството може да се образува и по искане на прокурора и че когато пострадалото лице е непълнолетно, поставено е под запрещение или е в безпомощно състояние вследствие на тежко увреждане, заболяване или старост, съдът може да вземе решение за предоставяне на правна помощ по реда на Закона за правната помощ.

Съгласно измененията в чл. 9, ал. 1 от ЗЗДН на молителите беше дадена възможност по тяхно искане призоваването им да може да се извърши чрез телефон, електронен адрес за връчване, телекс, факс или с телеграма.

¹ Наред със задължаването на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие, отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище за срока, определен от съда, забрана на извършителя да приближава пострадалото лице, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отпих на пострадалото лице при условия и за срок, определени от съда, временно определяне местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието, при условия и за срок, определени от съда, ако това не противоречи на интересите на детето.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Чл. 9, ал. 3 от ЗЗДН предвижда, че към молбата за защита може, но е не задължително, както беше преди промените, да се приложи и декларация от молителя за извършеното насилие.

Срокът по чл. 10, ал. 1 от ЗЗДН, в който следва да се подаде молбата за защита, беше увеличен от един на три месеца от акта на домашно насилие, като беше предвидена възможността, когато подаването на молбата е обективно невъзможно този срок да бъде продължен до 6 месеца. Срокът няма да се смята за пропуснат, когато молбата до съда е подадена чрез общината, кметството или органите на Министерството на вътрешните работи.

С измененията в чл. 15 от ЗЗДН беше изрично посочено, че в заседанието за разглеждане на молбата съдът не приканва страните към спогодба и не ги напътва към медиация и че при разглеждане на делото и постановяване на решението съдът взема предвид и актовете на насилие, извършени преди срока по чл. 10, ал. 1, ако има доказателства за тях, с цел индивидуализация на мерките за защита по чл. 5, ал. 1. В случай че до приключване на съдебното дирене в първоинстанционното производство ответникът извърши нов акт на домашно насилие спрямо молителя, последният може да подаде допълнителна молба за защита, която съдът разглежда в рамките на образуваното производство.

Важно допълнение в ЗЗДН е въведеното с чл. 15, ал. 4 изискване съдът да извършва оценка на риска по методика, определена в правилника за прилагане на закона, както и че когато в хода на производството се установят данни за извършено престъпление от общ характер, съдът изпраща преписи от материалите, съдържащи тези данни, до съответната прокуратура. Методика за оценка на риска по чл. 15, ал. 4 от Закона за защита от домашното насилие беше приета с измененията в Правилника за приложение на ЗЗДН (ППЗЗДН) с ДВ, бр. 74 от 2024 г., в сила от 30.08.2024 г., като приложение № 5 към чл. 74 от ППЗЗДН. Целта на методиката е да насочва съда в производството за налагане на мерки за защита от домашно насилие - как да идентифицира и да извърши оценка на риска, както и да посочи различните фактори, които определят противоправното поведение, като се измерва и степента, в която даден фактор може да бъде причина за повторно извършване на домашно насилие. В методиката са изброени и дефинирани понятията, свързани с прилагането на оценката

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

на риска, в това число какво е риск, рисков фактор, идентификация на риска, анализ на риска, критерии за риска, източник на риска, въздействие върху риска, оценка на риска, нивата на риск (високо, средно и ниско). Приет е Контролен списък на рискови фактори за оценка на риска и Формуляр за оценка.

Съгласно чл. 15, ал. 9 от ЗЗДН в случаите на висящ съдебен спор между родителите относно упражняване на родителските права, определяне местоживеенето на детето или режима на личните отношения, препис от заповедта за незабавна защита и/или заповедта за защита, съдържаща мярка по чл. 5, ал. 1, т. 5, се изпраща на съответния съд, който в едноседмичен срок от постъпване на преписа на заповедта се произнася с определение относно необходимостта от служебно постановяване на привременни мерки или изменение на вече определени привременни мерки в рамките на висящия спор. Издадената заповед за защита или заповедта за незабавна защита се прилага с приоритет пред постановени привременни мерки или решения в спорове за родителски права.

Съгласно допълнението в чл. 18, ал. 1 от ЗЗДН 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. Заповедта за незабавна защита подлежи на незабавно изпълнение.

Обществена значимост и правозащитен проблем

Домашното насилие не е изолиран проблем, а структурно проявление на неравенство, уязвимост и социална дезинтеграция. То засяга фундаментални права, гарантирани от нормативни актове, сред които:

- Конституцията на Република България – чл. 28 (право на живот), чл. 29 (забрана на мъчението, жестокото, безчовечно или унижаващо отношение, както и на насилствена асимилация), чл. 47, ал. 2 (държавна закрила на майчинството и децата);
- Закона за закрила на детето – чл. 4 (мерки за закрила), който е приложим при случаи на насилие над или пред деца;

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

- Наказателния кодекс – извършването на някои престъпления в условията на домашно насилие² влече по-тежка наказуемост на съответните деяния – убийство (чл. 116, ал. 1, т. 6а НК), телесна повреда (чл. 131, ал. 1, т. 5а НК), отвличане (чл. 142, ал. 2, т. 5а НК), противозаконно лишаване от свобода (чл. 142а, ал. 4 НК), принуда (чл. 143, ал. 3, т. 1 НК), закана (чл. 144, ал. 3, т. 3) и следене (чл. 144а, ал. 3 НК).

Ефективното прилагане на ЗЗДН е необходимо за изпълнение на позитивните задължения на държавата, произтичащи от редица разпоредби на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), като например чл. 2, чл. 3 и чл. 8 от ЕКПЧ – да осигури не просто формална, а реална и навременна защита, включително чрез превенция и последваща подкрепа.

Необходимост от емпирична оценка

Към момента не съществува централизирана, систематично публикувана и анализирана база данни за начина, по който се прилагат мерките за защита, както и за съотношението между постъпили молби, издадени заповеди, прекратени производства и постановени откази по ЗЗДН.

Без подобен анализ липсва възможност за обективна преценка дали законодателните промени постигат целите си и дали съдебната и социалната практика се адаптира към новите стандарти. Това затруднява както институционалната отчетност, така и формулирането на съответните политики.

Б. Цел на изследването

Настоящото изследване има за цел да осигури структурирана, доказателствено обоснована и интерпретативна картина на съдебната практика по Закона за защита от домашно насилие (ЗЗДН) за 2024 г., в контекста на последните изменения в законодателството и на международноправните стандарти. Анализът се основава на статистически обобщени данни, предоставени от районните съдилища в Република

² Съгласно чл. 93, т. 31 НК „[п]рестъплението е извършено „в условията на домашно насилие“, ако е извършено чрез упражняване на физическо, сексуално или психическо насилие, поставяне в икономическа зависимост, принудително ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права и е осъществено спрямо възходящ, низходящ, съпруг или бивш съпруг, лице, от което има дете, лице, с което се намира или е било във фактическо съпругеско съжителство, или лице, с което живеят или е живяло в едно домакинство“.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

България и разглежда както динамиката на съдебните производства, така и характера на мерките за защита, прилагани на различни етапи от процеса.

Основните цели на изследването са следните:

Количествен анализ на съдебната практика по ЗЗДН

Целта е да се направи емпирично обосновано изследване на развитието и резултатите от производствата, въз основа на измерими показатели. Това включва: общ брой постъпили молби за незабавна защита; брой на издадените заповеди за незабавна защита; брой прекратени, спрени производства или откази; брой съдебни решения, с които се издават мерки за постоянна защита; брой и изход от обжалванията – потвърдени, отменени, изменени актове; брой и видове постановени мерки по всяка фаза на производството.

Този тип анализ има за цел да изведе тенденции в прилагането на закона, да идентифицира дисбаланси между фазите на производството (напр. между броя на издадените незабавни мерки и окончателните решения), както и да открие регионални или общосистемни различия при прилагането на ЗЗДН.

Качествен анализ на прилаганите мерки за защита

Отвъд количествените показатели, изследването си поставя за цел и качествено разглеждане на характера и адекватността на мерките, прилагани от съдилищата, с акцент върху прилагането на нововъведенията в ЗЗДН, влезли в сила на 01.01.2024 г. Това включва въпроси като: кои мерки са най-често използвани в практиката и в кои случаи; до каква степен се прилагат ограничителни, възстановителни, социални и мерки по отношение на децата; има ли практика за комбиниране на няколко мерки в рамките на едно производство; налице ли е разминаване между мерките при незабавната и постоянната защита, и ако да – какво го обуславя; какво е въздействието на законовите изменения върху разнообразието и обхвата на постановяваните мерки.

Оценка на ефективността на съдебната защита и идентифициране на добри практики и слаби страни

Този аспект има за цел оценъчно обобщение на съдебната практика в светлината на целите на закона, стандартите за защита на човешките права и очакванията за ефективна институционална реакция. Той обхваща:

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

- Ефективност на съдебната защита – доколко бързо, адекватно и навременно се постановяват мерките;
- Проследимост на мерките – налице ли е механизъм за контрол и изпълнение;
- Защита на особено уязвими групи, вкл. жени, деца, възрастни, лица с увреждания;
- Добри практики – съдебни подходи, при които се прилагат комплексни мерки, адаптирани към конкретния случай;
- Дефицити в прилагането на закона – повтарящи се пропуски, недостатъчно използване на определени мерки, липса на междуинституционално взаимодействие.

Тук се прави връзката между норма и практика – какво предвижда законът и какво реално се случва в съдебната зала.

II. Законодателен им международноправен контекст на проблема

Приетите през 2023 г., и разгледани по-горе, значителни изменения в ЗЗДН бележат най-широкообхватната реформа в материята на защитата от домашно насилие след първоначалното приемане на закона през 2005 г.

Реформата има двойна насоченост: (1) подобряване на достъпа до съдебна защита и (2) разширяване на инструментариума за превенция, интервенция и възстановяване. Основните цели на измененията са свързани с необходимостта от по-пълно съответствие с международните стандарти, както и с нуждата от реален отговор на нарастващите обществени очаквания за защита на жертвите.

A. Съобразяване с международни стандарти

Измененията в ЗЗДН от 2023 г. целят да съобразят българската правна рамка с:

- Препоръка CM/Rec(2011)7 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно предотвратяване и борба с насилието над жени;
- Генерална препоръка №35 на CEDAW относно основаното на пола насилие срещу жени;

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

- Стандарти на Европейския съд по правата на човека, включително решения като *Opuz v. Turkey* (2009) и *T.M. and C.M. v. the Republic of Moldova* (2021), в които се установява отговорност на държавата за неуспешно предотвратяване на домашно насилие.

Понятието за домашно насилие в международното право и практика претърпя значително развитие през последните няколко десетилетия. След като до голяма степен се разглеждаше като частен или семеен въпрос, сега домашното насилие се признава за сериозно нарушение на правата на човека, което изисква държавна намеса.

В исторически план домашното насилие е било маргинален проблем и до голяма степен се е считало за частен въпрос, който е бил извън обхвата на международната намеса. То не е било признавано за сериозно нарушение на правата на човека и често е било толерирано или игнорирано.

Световното движение за правата на жените в края на 20 век изиграва ключова роля за привличане на вниманието към проблемите на домашното насилие. Активистите изтъкват системния и широко разпространен характер на насилието срещу жени, включително в рамките на семейството.

През 80-те и 90-те години на XX в. насилието над жени става предмет на няколко международни инструмента:

- Приетата през 1979 г. Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (CEDAW) не споменава изрично домашното насилие, но възприетото ѝ тълкуване е, че го разглежда като една от формите на дискриминация, които забранява. През 1992 г. Комитетът за ликвидиране на дискриминацията по отношение на жените (CEDAW) публикува Обща препоръка № 19, в която насилието, основано на пола, изрично се определя като форма на дискриминация.

- Във Виенската декларация и Програма за действие от 1993 г. се признава, че насилието, основано на пола, е нарушение на правата на човека.

- Декларацията за премахване на насилието срещу жените от 1993 г. предоставя рамка за действията на държавите срещу насилието, насочено към жени, като подчертава, че държавите не могат да се позовават на обичаи, традиции или религиозни съображения, за да избегнат задълженията си.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

В отговор на нарастващата осведоменост и осъщественото застъпничество бяха приети специализирани международноправни инструменти и актове на Европейския съюз:

- Назначаването през 1994 г. на специалния докладчик на ООН за насилието срещу жените, неговите причини и последици изигра ключова роля за справяне със системните форми на насилие, включително домашното насилие.
- С Интерамериканската конвенция за предотвратяване, наказване и ликвидиране на насилието над жени („Конвенцията от Белем до Пара“) от 1994 г. бе признато правото на жените да живеят без насилие и бяха установени мерки за предотвратяването, наказването и ликвидирането му.
- Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие от 2011 г., известна като „Истанбулската конвенция“, се превърна в първия правно обвързващ инструмент в Европа, който създаде цялостна правна рамка за защита на жените от всички форми на насилие, включително домашното насилие.
- Директива (ЕС) 2024/1385 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно борбата с насилието над жени и домашното насилие.

Разбирането за домашното насилие се измести от възприемането му като частен въпрос към ангажиране на отговорността на държавата. Сега се признава, че държавите имат задължение да предотвратяват, разследват, преследват и осигуряват средства за защита при актове на домашно насилие. Стандартът за „надлежна грижа“, например, държи държавите отговорни за това, че не са предотвратили и не са реагирали на актове на насилие срещу жени.

С течение на времето разбирането за домашно насилие се разшири и вече включва не само физическо, но и психологическо, икономическо и сексуално насилие. Така например принудителният контрол – модел на поведение, който цели да отнеме свободата или свободите на жертвата и да я лиши от самочувствие – също е признат за важен аспект на домашното насилие.

Последните развития в международното право и практика подчертават междусекторния характер на домашното насилие. Това означава да се признае, че жените могат да се сблъскат с множество форми на дискриминация (въз основа на раса,

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

социално-икономически статус, увреждане и т.н.), които могат да изострят преживяното от тях насилие.

Въпреки че домашното насилие винаги е съществувало, признаването му в международното право като нарушение на правата на човека е сравнително ново. През последните няколко десетилетия чрез международните конвенции и съдебната практика, особено тази на Европейския съд по правата на човека („ЕСПЧ“, „Съдът“), се наблюдава все по-голямо разбиране на домашното насилие не само като частен проблем, но и като въпрос от обществен интерес и отговорност на държавата. Тази еволюция подчертава глобалния ангажимент за изкореняване на домашното насилие и за осигуряване на защита на жертвите.

Б. Практика на Европейския съд по правата на човека

С течение на времето ЕСПЧ все повече признава важността на проблема за домашното насилие в своята съдебна практика, в синхрон с общата еволюция на международното право и практика по въпроса. Въпреки че в Европейската конвенция за правата на човека („ЕКПЧ“, „Конвенцията“) домашното насилие не се споменава изрично, Съдът е тълкувал различни нейни разпоредби, за да разгледа отговорността на държавата по отношение на такова насилие.

Например чл. 2 (право на живот) и чл. 3 (забрана на изтезанията) са използвани, за да се отнася до отговорността на държавите при осигуряването на защита от най-тежките актове на домашно насилие. Член 8 (право на зачитане на личния и семейния живот) също е бил прилаган в контекста на домашното насилие, като Съдът е подчертавал задължението на държавата да защитава лицата от такива посегателства върху личната неприкосновеност.

Едно от най-значимите дела е **Опуз срещу Турция**, по което Съдът намира, че Турция е нарушила задълженията си по Конвенцията, като не е защитила жена и нейната майка от домашно насилие, довело до смъртта на майката. Това дело установи, че държавите могат да бъдат държани отговорни, ако не са реагирали ефективно на домашното насилие или не са го предотвратили.

Съдът е установил набор от ръководни принципи относно задълженията на държавите в случаите на домашното насилие:

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Той многократно е подчертавал, че държавите имат позитивно задължение да защитават лицата, особено жените, от домашно насилие. Това означава, че властите не могат просто пасивно да зачитат правата, а трябва активно да ги гарантират и прилагат.

По делото **Опуз Съдът** установява нарушение на членове 2 и 3 поради това, че държавата не е предприела активни мерки за предотвратяване на смъртта на майката на жалбоподателката и повтарящото се насилие срещу жалбоподателката от страна на нейния съпруг.

От държавите се изисква да полагат дължимата грижа за предотвратяване, разследване и наказване на актове на домашно насилие. Неспособността на властите да действат по отношение на станали им известни заплахи или да разследват надлежно случаите на домашно насилие може да доведе до нарушения на права по Конвенцията.

По делото **Бранко Томашич и други срещу Хърватия** Съдът приема, че държавата не е положила дължимата грижа да предприеме мерки, които биха предотвратили предвидим риск за живота.

Основното задължение на държавите е да защитават жертвите. Това включва осигуряването на ефективни ограничителни заповеди или заповеди за защита и тяхното надлежно изпълнение. Държавата може да носи отговорност, ако властите ѝ са знаели или е трябвало да знаят за реален и непосредствен риск за дадено лице и не са предприели подходящи мерки.

По делото **Еремия срещу Молдова** Съдът приема, че многократните пропуски на молдовските власти да защитят жалбоподателката и децата ѝ от нейния съпруг, който е упражнявал насилие, са в нарушение на Конвенцията.

Държавите трябва да гарантират, че случаите на домашно насилие няма да останат безнаказани. Това изисква ефективно разследване, надлежен съдебен процес и пропорционални наказания.

По делото **Бълшан срещу Румъния** Съдът посочва задължението на държавата да осигури ефективно наказание за всеки акт на домашно насилие.

Въпреки че свързаните с домашно насилие оплаквания най-често се квалифицират по членове 2, 3, 8 и 14 от Конвенцията, Съдът разглежда ситуацията цялостно. Например, той може да установи, че правото на лицето на зачитане на

„личния и семеен живот“ (чл. 8) е нарушено, ако държавата е бездействала, дори и да не е настъпила физическа вреда.

По делото **Бевакуа и С. срещу България**, макар и случаят да се отнася предимно до спор относно упражняването на родителски права, Съдът взема предвид контекста на домашното насилие при оценката на нарушението на чл. 8.

Съдът признава, че домашното насилие не се ограничава само до физическо насилие. Психологическото и емоционалното насилие, по-конкретно в случаи, в които децата стават свидетели на домашно насилие от единия родител спрямо другия, без те да са пряко физически пострадали, също може да доведе до нарушаване на Конвенцията.

По делото **Еремия срещу Молдова** Съдът приема, че психологическо насилие от описания вид може да е в нарушение на чл. 8 от Конвенцията.

Държавите не могат да се освобождават от задълженията си, като прехвърлят отговорността върху жертвите – например като изтъкват, че жертвата не е напуснала връзката, в която е упражнено насилие, или не е поискала прилагане на предвидените мерки за защита.

По делото **Б. срещу Молдова** Съдът напомня, че държавата не може да се освободи от отговорността си единствено на основание, че жертвата не е използвала наличните мерки за защита, оттеглила е жалбата си или не е представила конкретни доказателства.

Принципите, формулирани по дела във връзка с домашно насилие, които Съдът е разгледал през призмата на чл. 2 (право на живот), са изложени подробно и изчерпателно в решението по делото **Курт срещу Австрия**. В резултат на няколко оплаквания, които жалбоподателката по това дело подала в полицията по повод насилственото поведение на съпруга ѝ, срещу него била издадена заповед за защита, а при последващ инцидент бил осъден за причинена ѝ телесна повреда и за отправени заплахи към нейни роднини. По-късно тя подала молба за развод и жалба в полицията за изнасилване, душене и заплахи от страна на съпруга ѝ, както и за това, че той удрял двете им деца. Същия ден срещу извършителя отново била издадена заповед за защита и той бил отведен за разпит в полицията. Прокуратурата образувала наказателно

производство срещу него. Три дни по-късно той отишъл в училището на сина си, където

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

го прострелял смъртоносно, след което се самоубил. В решението си, постановено с мнозинство от 10 срещу 7 гласа, Голямото отделение не намира нарушение на чл. 2.

Съдът обобщава задълженията на държавните органи в контекста на домашното насилие по следния начин:

а) Необходима е незабавна реакция при твърдения за домашно насилие.

б) Властите трябва да установят дали съществува реален и непосредствен риск за живота на една или повече идентифицирани жертви, като надлежно вземат предвид специфичния контекст на случаите на домашно насилие. Насилието над деца в семейството, включително такова, причиняващо смърт, може да бъде използвано от извършителите като крайна форма на „наказване“ на партньора.

Властите са длъжни да извършват автономна, проактивна и всеобхватна оценка на риска. Термините „автономна“ и „проактивна“ се отнасят до изискването те да не разчитат единствено на възприятията на жертвата, а да извършат собствена оценка на риска, като съберат и оценят информация за всички релевантни рискови фактори и елементи на случая. Освен това използването на стандартизирани, международно признати въпросници, които посочват конкретни рискови фактори и са разработени въз основа на солидни криминологични изследвания и най-добри практики в случаи на домашно насилие, може да допринесе за „изчерпателността“ на оценката на риска. Важно е съответните органи да преминават редовно обучение и да повишават осведомеността си, особено по отношение на инструментите за оценка на риска, за да могат да разбират динамиката на домашното насилие. Всяка оценка на риска трябва да бъде подходяща за систематично идентифициране и разглеждане случаите на всички потенциални – преки или косвени – жертви, като се има предвид възможността резултатът да бъде различно ниво на риск за всяка от тях.

Правоприлагащите органи следва да обменят информация за рисковете и да координират подкрепата с всички други заинтересовани страни, които влизат в редовен контакт с лицата в риск, включително, когато става въпрос за деца, с техните учители. Властите следва да информират жертвата(ите) за резултата от оценката на риска и, когато е необходимо, да предоставят съвети и насоки относно наличните правни и оперативни мерки за защита. Ето защо е важно извършването на тази оценка да бъде документирано по един или друг начин.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Що се отнася до понятието „непосредствен риск“ Съдът отбелязва, че вече го е прилагал по по-гъвкав начин, отколкото в „традиционните“ ситуации, при които животът на жертвата е поставен в риск инцидентно, като е отчитал общата траектория на ескалация в случаите на домашно насилие, дори ако в дадения конкретен случай не е възможно да се предвидят точното време и място на нападението. Поведението на извършителя би могло да стане по-предсказуемо в ситуации на явна ескалация на такова насилие, с увеличаване на честотата, интензивността и опасността на инцидентите с течение на времето. В много други случаи Съдът е отбелязвал, че извършител, за когото има данни за домашно насилие, представлява значителен риск от по-нататъшно и евентуално смъртоносно насилие. Тези общи познания и наличните изчерпателни изследвания по въпроса трябва да бъдат надлежно взети предвид от компетентните органи, когато оценяват риска от по-нататъшна ескалация на насилието, дори и след издаването на заповед за защита. Въпреки това на властите не трябва да се налага невъзможна или непропорционална тежест.

в) Ако резултатът от извършената оценка е, че реален и непосредствен риск съществува, се задейства задължението на властите да предприемат превантивни оперативни мерки. Тези мерки трябва да бъдат съответни и пропорционални на нивото на оценения риск.

Въпросът дали в критичния момент властите са имали на разположение достатъчно оперативни мерки по закон и на практика е тясно свързан с въпроса за адекватността на правната рамка. Правилната превантивна реакция често изисква координация между множество органи, включително бърз обмен на информация. Ако в случая са замесени деца или е установено, че те са в риск, органите за закрила на детето следва да бъдат информирани възможно най-бързо, както и училищата и/или други детски заведения. Планове за управление на риска и координираните услуги за подкрепа на жертвите могат да се окажат ценни в практиката, а наличието на програми за лечение на извършителите би било желателно.

Изборът на оперативна мярка неизбежно изисква – както на ниво обща политика, така и на индивидуално ниво, внимателно претегляне на конкуриращите се права и други съответни ограничения. От една страна, всички подобни мерки трябва да осигуряват подходящ и ефективен отговор на установения риск за живота. От друга

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

страна, и доколкото те оказват въздействие върху предполагаемия извършител, всички предприети мерки трябва да бъдат в съответствие с останалите задължения на държавите по Конвенцията, включително необходимостта да се гарантира, че полицията упражнява правомощията си по начин, който напълно зачита правото на справедлив процес и другите гаранции, в това число гаранциите, съдържащи се в членове 5 и 8. Естеството и тежестта на оценения риск винаги ще бъдат важен фактор по отношение на пропорционалността на всички защитни и превантивни мерки, които трябва да бъдат предприети.

Що се касае до лишаването от свобода в този контекст, позитивното задължение за защита на живота, произтичащо от чл. 2, би могло да доведе до определени изисквания към националната правна рамка по отношение на възможността да се предприемат необходимите мерки, когато конкретните обстоятелства го изискват. В същото време обаче всяка мярка, която води до лишаване от свобода, ще трябва да отговаря на изискванията на съответното вътрешно право, както и на специфичните условия, посочени в чл. 5 и свързаната с него практика на Съда.

Съдът е обобщил принципите, приложими по дела относно домашно насилие в контекста на чл. 3 (забрана за изтезания, нечовешко и унижително отношение или наказание) в решението си по делото **Туникова и други срещу Русия** по следния начин:

За да попадне малтретирането в обхвата на чл. 3, то трябва да достигне определена минимална степен на суровост. Преценката дали този минимум е достигнат зависи от много фактори, включително естеството и контекста на третирането, неговата продължителност и физически и психически последици, но също така и от пола на жертвата и връзката между нея и извършителя. Третирането, което достига този праг, обикновено включва действителни телесни повреди или интензивно физическо или психическо страдание. Дори и при липсата на тези аспекти обаче, третиране, което унижава или омаловажава дадено лице, показвайки незачитане на човешкото му достойнство или принизявайки го, или което предизвиква чувства на страх, терзание или малоценност, способни да сломят моралната и физическа съпротива на лицето, също може да попадне в обхвата на забраната, установена в чл. 3.

Освен физическите наранявания, също и психологическото въздействие представлява важен аспект на домашното насилие. Член 3 се отнася до причиняването

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

не само на физическа болка, а и на психическо страдание, което се предизвиква чрез създаване на състояние на мъка и стрес със средства, различни от физическо посегателство. Страхът от по-нататъшно малтретиране може да бъде достатъчно сериозен, за да накара жертвите на домашно насилие да изпитат страдание и тревога, способни да достигнат минималния праг за приложение на чл. 3.

Позитивните задължения на властите по чл. 3 от Конвенцията включват: първо, задължение за въвеждане на законодателна и регулаторна рамка за защита; второ, при определени обстоятелства, задължение за бърза реакция на сигнали за домашно насилие и предприемане на оперативни мерки за защита на конкретни лица срещу риск от малтретиране; трето, задължение за провеждане на ефективно разследване на твърденията относно всеки случай на такова малтретиране. Първите два аспекта на тези положителни задължения се класифицират като „материални“, докато третият аспект съответства на положителното „процесуално“ задължение на държавата.

Съдът е приел, че липсата на защита на жените от домашно насилие е форма на дискриминация, в нарушение на чл. 14 от Конвенцията. Държавите са длъжни да защитават правата на всички лица, независимо от техния пол, и да се справят със системните проблеми, които биха могли да допринесат за насилието, основано на пола. Отново по делото Опуз, освен нарушенията на членове 2 и 3, Съдът установява, че безразличието на властите и съдебната инерция са дискриминационни по признак пол, което е в нарушение на чл. 14.

В решението си по делото **У. И други срещу България** Съдът е обобщил формулираните за първи път в Опуз принципи, приложими по отношение на оплаквания, че бездействието на властите в случаи на домашно насилие е и дискриминация въз основа на пола на жертвата:

а) Разликата в третирането на лица в аналогични или сравними ситуации е дискриминационна, ако няма обективно и разумно оправдание.

б) Обща политика, която има непропорционално неблагоприятни последици за дадена група, може да бъде дискриминационна, дори ако не е конкретно насочена към тази група и няма дискриминационно намерение. Дискриминацията може да произтича и от фактическо положение.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

в) Насилието над жени, включително домашното насилие, е форма на дискриминация срещу жените. Пропускът на държавата да ги защити от такова насилие, независимо дали е умишлен, нарушава правото им на равна защита от закона.

г) Разликата в третирането, целяща да осигури действително равенство между половете, може да бъде оправдана и дори необходима.

д) След като жалбоподателят е доказал наличието на разлика в третирането, държавата ответник трябва да докаже, че тази разлика е била оправдана. Ако се установи, че домашното насилие засяга непропорционално жените, тежестта на доказване се прехвърля върху тази държава, която трябва да посочи какви коригиращи мерки е предприела, за да поправи по-неблагоприятното положение, свързано с пола.

е) Видовете *prima facie* доказателства, които могат да прехвърлят тежестта на доказване върху ответната държава в такива случаи, не са предварително определени и могат да варират. Такива доказателства могат да произхождат от доклади на неправителствени организации или международни наблюдатели, като например комитета по CEDAW, или от статистически данни от властите или академични институции, които показват, че 1) домашното насилие засяга предимно жени и че 2) общото отношение на властите – изразяващо се например в начина, по който жените са третирани в полицейските участъци, когато съобщават за домашно насилие, или в пасивността на съдебната система при осигуряването на ефективна защита на жените, които са жертви на такова насилие – е създавало климат, благоприятстващ такова насилие.

ж) Ако се докаже наличието на широко разпространени институционални предразсъдъци, не е необходимо жалбоподателят да доказва, че жертвата е била обект и на индивидуално предубеждение. Ако, напротив, липсват достатъчно доказателства за дискриминационния характер на законодателството или официалните практики, или за техните дискриминационни последици, ще е необходимо да се докаже предубеденост от страна на длъжностните лица, занимаващи се със случая на жертвата, за да се установи наличието за дискриминация. При липса на такива доказателства фактът, че не всички санкции или мерки, разпоредени или препоръчани в индивидуалния случай на жертвата, са били спазени, сам по себе си не разкрива наличието на дискриминационни намерения, основани на пола.

Решения на ЕСПЧ по отношение на България

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

През годините ЕСПЧ е разгледал няколко дела, свързани с домашно насилие, по жалби срещу България. Тези дела предоставят важни насоки относно задълженията на държавата за предотвратяване на домашното насилие и защита на жертвите. Ето някои от най-значимите дела, свързани с България:

Дело А.Е. срещу България

Жалбоподателката, която по времето на осъществяване на фактите по делото била на петнадесет години, твърди, че е била пребита от пълнолетния си приятел, с когото поддържала спорадична връзка без трайно съжителство. В изготвеното от съдебен лекар медицинско заключение е посочено, че тя е получила множество травматични увреждания, които са ѝ причинили болка и страдание. Социалните служби уведомили прокуратурата, че е извършено престъпление спрямо непълнолетна, като освен въпросния инцидент, описали и няколко предишни побоя, и поискали да бъде образувано досъдебно производство. Районният прокурор обаче, след полицейска проверка, отказал да направи това, като установил, че извършеното престъпление е от частен характер, а именно лека телесна повреда, и че не са изпълнени законовите условия, за да може прокурорът да упражни правото си на преценка за образуване на наказателно производство. Последващите жалби на А.Е. били отхвърлени.

Съдът приема, че е достигнат необходимият за приложимост на чл. 3 от Конвенцията праг на суровост на третирането. Освен физическите наранявания, които са причинили на жалбоподателката болка и страдание, той отчита, че по това време тя е била непълнолетна, че е била в състояние на физическа и емоционална уязвимост и е била зависима от предполагаемия извършител.

Оплакването на жалбоподателката е в две насоки: първо, от недостатъци на правната рамка, уреждаща намесата на държавата в случаи на твърдения за домашно насилие, и второ, от това, че прокуратурата не е провела ефективно разследване във връзка с оплакванията ѝ.

По отношение на оплакването за недостатъците на правната рамка на първо място Съдът отбелязва, че съгласно съответните правни разпоредби леките телесни повреди, нанесени в условията на домашно насилие, се преследват от прокуратурата, а не по частен ред от жертвата, но за да може държавата да се намеси, трябва да се установят „повтарящи се“ или „системни“ актове на насилие, предшествващи жалбата.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Според българската съдебна практика това означава не по-малко от три акта на насилие. В случая на жалбоподателката е било установено, че срещу нея е бил извършен само един акт. Съдът припомня, че домашното насилие може да е налице дори в резултат на един-единствен инцидент и че често се наблюдават последователни цикли на такова насилие, при това с увеличаване на честотата, интензивността и опасността с течение на времето. Съответно, като се има предвид реалният риск от нови случаи на насилие с повишена интензивност, изискването за повтарящи се случаи на насилствено поведение, за да може държавата да се намеси, не съответства на задълженията на властите да реагират незабавно на твърдения за домашно насилие и да проявяват специално старание в този контекст.

На второ място Съдът отбелязва, че по смисъла на българския Наказателен кодекс деянието е извършено „в условията на домашно насилие“, ако деецът и жертвата се намират или са били във „фактическо съпружеско съжителство“. В този случай по смисъла на българското законодателство жалбоподателката не се явявала жертва на извършено престъпление в условията на домашно насилие, тъй като била непълнолетна и пребивавала в жилището на извършителя само спорадично. Според Съда тези изисквания трудно могат да бъдат оправдани от гледна точка на задълженията на държавите по чл. 3 от Конвенцията в контекста на домашното насилие, тъй като те със сигурност водят до „филтриране“ на редица случаи, в които насилието е било упражнено върху жена от нейния интимен партньор.

На следващо място, ако деянието не отговаря на формалните изисквания да се разглежда като извършено в условията на домашно насилие, законът поставя минимален праг по отношение на тежестта на получените наранявания, за да може то да се преследва по общия ред, дори когато насилието е над непълнолетни лица. В такива случаи от непълнолетните жертви се очаква сами да могат да повдигат и поддържат в съда обвинението срещу извършителя – положение, което според Съда трудно може да се съчетае със задължението на държавата да възпира по подходящ начин насилието над деца и да се бори ефективно с него.

С оглед на това Съдът стига до заключението, че българският закон не изпълнява позитивното задължение на държавата да въведе ефективна система, която да наказва всички форми на домашно насилие и да предоставя достатъчни гаранции на жертвите.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

По отношение на оплакването за неефективност на разследването според Съда, въпреки че реакцията на прокурорите на твърденията на жалбоподателката се е основавала на приложимата правна рамка, те е трябвало да проведат разследване, за да установят дали е имало системно насилие. Твърденията за упражнено сериозно насилие, причинило на жалбоподателката физическа болка, страдание и стрес, обуславят обществен интерес от наказателно преследване. В този смисъл те са изисквали подходяща реакция от страна на властите, включваща извършването на определени действия по разследването, като например проверка на твърденията, разпит на жалбоподателката в специално защитено помещение от специално обучени специалисти извън полезрението на заподозрения извършител, разпит на нейните приятели, проучване на криминалното минало на извършителя. Въпреки че полицията не е предприела никое от тези действия, както и въпреки наличието на материали, в които подробно са описани твърденията на жалбоподателката за многократни побоища, и медицинския документ, удостоверяващ нараняванията ѝ и последиците от тях, прокурорът се е позовал изцяло на предварителното разследване, проведено от полицията. С оглед на обстоятелствата по делото Съдът намира бездействието на прокуратурата за неприемливо.

В заключение Съдът приема, че властите не са успели да осигурят адекватна защита на жалбоподателката – както по отношение на правната рамка, така и с оглед задължението за разследване, поради което е налице нарушение на чл. 3 от Конвенцията.

По отношение на оплакването по член 14 във връзка с член 3 предоставената от жалбоподателката информация, която включва статистически данни за домашното насилие, а и за насилието срещу жени в обществото в по-широк план, показва конкретно, че в България жените са преобладаващите жертви на домашно насилие, както и че нивото на насилието срещу жени в България е най-високото в ЕС. Според Съда този статистически материал е достатъчен и така жалбоподателката доказва *prima facie*, че в качеството ѝ на жена, жертва на домашно насилие в България, се намира в неравностойно положение, което изисква действия от страна на властите за преодоляване на неблагоприятното положение, свързано с пола ѝ в контекста на домашното насилие. Правителството обаче не предоставя данни какви конкретни

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

политики, насочени към защита на жертвите на домашно насилие и към наказване на извършителите, е провеждало и с какъв резултат.

Съответните разгледани правни разпоредби не са в състояние да се справят адекватно със случаите на домашно насилие, жертви на каквото в България са предимно жени. Макар да не може да се каже, че българското законодателство изцяло не е успяло да се справи с проблема с домашното насилие, начинът, по който тези разпоредби са формулирани и тълкувани от съответните органи, със сигурност лишава редица жени, жертви на домашно насилие, от официално негово преследване – и по този начин от ефективна защита. Липсата на официални изчерпателни статистически данни вече не може да се обяснява като пропуск от страна на властите, като се има предвид мащабът на проблема в България и свързаното с него задължение на властите да обръщат особено внимание на последиците от домашното насилие върху жените и да предприемат съответните действия. Освен това отказът им да ратифицират Истанбулската конвенция може да се разглежда като показателен за степента на тяхната ангажираност за ефективна борба с домашното насилие.

Властите не са опровергали твърдението на жалбоподателката за обща пасивност на институциите по въпросите, свързани с домашното насилие в България. Както показват предоставените от нея статистически данни, жените продължават да страдат непропорционално от домашно насилие. Властите не са показали, че са се ангажирали адекватно с проблема. Следователно не е необходимо жалбоподателката да доказва, че индивидуално е била обект на предубеждение от тяхна страна.

Дело Y. и други срещу България

Жалбоподатели по това дело са майката и двете дъщери на г-жа В., смъртоносно простреляна от съпруга си (г-н В.), с когото били във фактическа раздяла от три години. В месеците, предшестващи убийството, г-жа В. неколкратно се оплаквала на властите от заплашително поведение и преследване от страна на г-н В., включително чрез обаждане на националния номер за спешни случаи и писмена жалба до полицията в деня преди смъртта ѝ (17 август 2017 г.), както и чрез писмена жалба до районната прокуратура в деня на инцидента. В някои от сигналите си жертвата изтъквала, че се

страхува за живота си и че съпругът ѝ притежава огнестрелно оръжие. Всички подавани
Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

от нея сигнали оставали без реален резултат, с изключение на издадената в нейна полза заповед за незабавна защита по реда на Закона за защита от домашно насилие.

Жалбоподателите се оплакват, че властите не са защитили ефективно живота на г-жа В. Реакцията им трябвало да бъде оценена от момента, в който г-жа В. се свързала с тях за първи път по въпроса, приблизително девет месеца преди смъртта ѝ.

За да оцени действията на националните власти, Съдът обсъжда следните въпроси (в съответствие с принципите, обобщени в Курт срещу Австрия и изложени по-горе):

Дали властите са реагирали незабавно.

Според Съда властите са реагирали незабавно само в един случай – изпратили са патрул, след като майката на г-жа В. им се е обадила във връзка с кавга между съпрузите, разиграла се в нейния дом. Те са реагирали бързо и на оплакването на г-жа В. относно нарязаните гуми на автомобила ѝ, но само са отбелязали твърденията и са ѝ указали да подаде писмена жалба. Тя го сторила, но изминал повече от месец преди те да се опитат да съберат допълнителни доказателства. Написали писмо до свои колеги в друг град и регистрирали получения отговор. Това е единствената стъпка, която са предприели през всичките два месеца, през които са се занимавали със случая.

Макар че националният съд е издал заповед за незабавна защита един ден след като г-жа В. завела дело за защита срещу г-н В., отнело неоправдано дълго време копия от заповедта да бъдат изпратени и да пристигнат в съответните полицейски управления. А полицейското управление, компетентно да изпълни заповедта, просто я прибрало в архива и не предприело никакви мерки, за да се увери, че г-н В. ще я изпълни. Окончателната заповед за защита очевидно дори не е била сведена до знанието на полицията.

Девет дни са били необходими на полицията, за да разпита г-н В. във връзка с твърденията, че е преследвал и заплашвал г-жа В., и да го предупреди в тази връзка. Сигналът за спешен случай, подаден в деня преди смъртта на г-жа В., не е бил предаден на полицията и по него не са били предприети никакви действия. По третата и последна писмена жалба на г-жа В. преди смъртта ѝ също не са били предприети незабавни действия.

Качество на оценката на риска, извършена във всеки един от случаите.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

От нищо не личи в който и да е от въпросните случаи полицията в София да се е опитала да анализира поведението на г-н В. през призмата на това, което то би могло да подсказва за бъдещите му действия. Властите не са направили дори елементарно документиране, което да показва, че са извършили такава оценка на риска, нито пък са информирали г-жа В. за резултатите от такава оценка.

Дори и да се приеме, че някаква оценка на риска е била извършена, макар и неофициално, във всеки един от случаите или поне в някои от тях, тази оценка не е била самостоятелна, проактивна или изчерпателна, в съответствие с изискванията, описани в решението по делото Курт срещу Австрия. Може би най-важното е, че последвалото вътрешно разследване не е открило никакви доказателства, че след жалбата на г-жа В., в която тя е споменала, че г-н В. има пистолет, полицията е проверила дали на него или на свързани с него дружества са били издадени разрешителни за огнестрелно оръжие. Нито пък са предприети никакви други мерки, за да се провери дали той има пистолет.

Нито един от тези пропуски не е бил отстранен от прокуратурата. Изглежда, че я е взела двете си последователни решения да не образува наказателно производство срещу г-н В. единствено въз основа на писмените доклади на полицията. Освен това, въпреки че двете решения са взети от една и съща прокуратура с разлика от няколко дни, не е направен опит за координиране на работата на прокурорите, отговарящи за всяко от делата. В частност, не е направен опит да се анализира дали сравнително бързата последователност от инциденти, включващи заплашително поведение от страна на г-н В. към г-жа В., е подсказала, че тя може да бъде изложена на риск от бъдещото му поведение.

Що се отнася до спешното повикване ден преди смъртта на г-жа В., не е ясно защо служителят, който го е приел, е преценил, че не е необходима незабавна реакция.

Дали властите са знаели или е трябвало да знаят, че съществува реален и непосредствен риск за живота на г-жа В.

Ако властите бяха извършили надлежна оценка на риска, по-специално на 17 август 2017 г., те вероятно биха преценили, въз основа на информацията, с която са разполагали по това време, че г-н В. може да представлява реален и непосредствен риск за живота на г-жа В.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Националният съд е приел твърденията на г-жа В. за достатъчно достоверни, за да издаде в нейна полза заповед за незабавна защита един ден след като тя е подала искането за мерки за защита. От значение е, че съгласно българското законодателство такава заповед може да бъде издадена само ако има данни за пряк и непосредствен риск за живота или здравето на жертвата. Може би още по-важно е, че на 17 август 2017 г. г-жа В. се е оплакала – както чрез обаждане на националния номер за спешни случаи, така и чрез писмена жалба, че г-н В. е нарушил условията на окончателната заповед за защита.

Така властите е трябвало да оценят реалността и непосредствеността на риска за живота ѝ. Фактът, че не са го направили, вероятно се дължи, поне отчасти, на липсата на специално обучение на съответните служители. Служителите, които са се занимавали с жалбите на г-жа В., очевидно не са били специално обучени по въпроса за динамиката на домашното насилие, както изисква практиката на Съда.

Дали властите са предприели адекватни на обстоятелствата превантивни мерки

Единствените оперативни мерки, предприети за защита на г-жа В., са били издадените в нейна полза незабавна и окончателна заповеди за защита, които след това са останали без осезаем ефект.

Българските власти са могли, в съответствие с правомощията, с които са разполагали, да предприемат различни мерки. Могли са, например, да изземат пистолета и да повдигнат на г-н В. обвинение за незаконно притежание на огнестрелно оръжие; да арестуват г-н В. и да му повдигнат обвинение за нарушаване на условията на издадената срещу него заповед за защита; да поставят г-жа В. под някаква форма на полицейска закрила, особено в светлината на нейните последни оплаквания. В резултат на извършеното по-късно вътрешно разследване е било препоръчано да се вземат дисциплинарни мерки срещу редица служители за това, че не са работили усърдно по случая на г-жа В. Органите на реда не са предприели никакви мерки, с които да се избегне рискът, който г-н В. е представлявал за живота ѝ. Също така властите не са се опитали да координират по никакъв начин действията си в това отношение.

Съдът приема, че е налице нарушение на чл. 2 от Конвенцията.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Дело Бевакуа и С. срещу България

Жалбоподателите – г-жа Валентина Бевакуа и нейният малолетен син С., твърдят, че съдилищата не са се произнесли в разумен срок по спора относно родителските права над втория жалбоподател и не са оказали помощ на първата жалбоподателка, която е била жертва на домашно насилие от страна на бившия ѝ съпруг.

След раздялата на съпрузите и по време на продължителното производство за развод и привременни мерки за упражняване на родителските права, г-жа Бевакуа се съгласила бащата да контактува с детето им. Той обаче отказал да върне тригодишното дете на грижите на г-жа Бевакуа, а след това отказал и да осъществява контакт с нея.

Въпреки че г-жа Бевакуа е поискала съдът да постанови привременни мерки относно родителските права над сина им, българските съдилища не са го направили в разумен срок. Това забавяне, съчетано с проявите на насилие от страна на съпруга на жалбоподателката, мотивират Съда да приеме, че е налице нарушение на правото на г-жа Бевакуа и на сина ѝ на зачитане на личния и семейния им живот съгласно чл. 8 от Конвенцията.

Основните проблеми, идентифицирани от ЕСПЧ по отношение на България, включват:

Неподходяща правна рамка. В някои случаи ЕСПЧ установява, че българската правна система не предоставя адекватни средства за защита на жертвите на домашно насилие или че съществуващите средства за защита не се прилагат в достатъчна степен.

Липса на ефективна защита. Съдът отбелязва случаи, в които българските власти не са приложили мерки за защита, дори когато те са били предвидени във вътрешното право. Липсата на незабавна и ефективна реакция от страна на полицията и съдебната система се подлага на критика, като се разкрива системна неспособност да се оценят сериозността и спешността на случаите на домашно насилие.

Неефективно разследване. ЕСПЧ критикува българските власти за това, че не са провели навременни и ефективни разследвания на твърденията за домашно насилие. Това е довело до липса на отговорност и справедливост за жертвите.

Съдебна инерция и забавяния. Съдът констатира, че продължителните съдебни производства и липсата на навременни решения, както и липсата на своевременна

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

комуникация между различните институции, особено в случаите, когато е била необходима спешна намеса, представляват нарушение на Конвенцията.

Стереотипи и предразсъдъци, свързани с пола. Установявайки нарушения на чл. 14 от Конвенцията Съдът изразява загриженост относно стереотипите, свързани с пола, и потенциалните предразсъдъци при разглеждането на делата за домашно насилие, които биха могли да попречат на ефективната защита на жертвите.

Липса на обучение и повишаване на осведомеността и липса на оценка на риска. От цитираните дела се констатира, че служителите на правоприлагащите органи и на съдебната система вероятно не разполагат с необходимото обучение, за да разглеждат случаите на домашно насилие с изискваната чувствителност и спешност. Отбелязват се и случаи, в които българските органи не са успели да оценят адекватно риска и да предприемат превантивни мерки за защита на потенциалните жертви на домашно насилие.

В. Становища на Комитета за елиминиране на всички форми на дискриминация срещу жените по отношение на България

Комитетът за елиминиране на всички форми на дискриминация срещу жените (КЕВФДЖ) по реда на чл. 7, параграф 3 от Факултативния протокол към Конвенцията за елиминиране на всички форми на дискриминация срещу жените, е издал становища по няколко комуникации, които ответник е България.

Становище на Комитета за елиминиране на всички форми на дискриминация срещу жените (КЕВФДЖ) по реда на чл. 7, параграф 3 от Факултативния протокол към Конвенцията за елиминиране на всички форми на дискриминация срещу жените, относно комуникация № 20/2008, подадена от госпожа В.К.

Държава-ответник: България

Българската гражданка В.К. твърди, че е жертва на нарушения от страна на държавата на чл. 1, 2, 5 и 16 от Конвенцията за елиминиране на всички форми на

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

дискриминация срещу жените. Конвенцията и Факултативният протокол към нея са влезли в сила за България на 10 март 1982 г., съответно на 20 декември 2006 г.

В.К и Ф.К. сключили брак през 1995 г. и има две деца. Тя твърди, че години наред е била подложена на домашно насилие, извършвано от съпруга ѝ. В началото оказваното спрямо нея насилие е било психологическо, емоционално и икономическо, а през 2006 г. и 2007 г. – и физическо.

Пострадалата твърди, че е жертва на нарушения на Конвенцията във връзка с Генерална препоръка № 19 /1992 г./ на КЕВФДЖ относно насилието срещу жени, поради пропуската на държавата да ѝ предостави ефективна защита срещу домашно насилие.

В.К. също така твърди, че държавата е нарушила „позитивните“ си задължения, поети по силата на Конвенцията, и е съдействала за продължаването на ситуацията на домашно насилие, противно на задълженията ѝ по Конвенцията.

Пострадалата твърди също така, че жените в България са засегнати в по-голяма степен от мъжете от неспособността на съдебната система да възприеме насериозно домашното насилие като заплаха за живота и здравето им.

КЕВФДЖ отбелязва, че в съответствие с неговата Генерална препоръка № 19, дискриминацията по смисъла на чл. 1 от Конвенцията включва насилие срещу жени, основано на пола . Такава дискриминация не се свежда само до действия на и от властите. Напротив, по силата на чл. 2 /е/ от Конвенцията държавите могат също да носят отговорност за действията на частни лица в случай, че не спазват задължението си да положат необходимата грижа с цел предотвратяване на нарушенията на права или разследване и наказване актовете на насилие, както и да осигурят обезщетение.

КЕВФДЖ припомня, че основаното на пола насилие, съставляващо дискриминация по смисъла на чл. 2 във връзка с чл. 1 от Конвенцията и Генерална препоръка № 19 не изисква пряка и непосредствена опасност за живота и здравето на жертвата. Подобно насилие не се ограничава до действия, които причиняват физически наранявания, а обхваща също и действия, които водят до душевно или сексуално увреждане или страдание, заплахи с подобни действия, принуда или друг вид ограничаване на свободата . Аналогично чл. 2, ал. 1 от Закона за защита срещу домашното насилие определя като домашно насилие „всеки акт на физическо, сексуално, психическо или емоционално насилие, както и опитите за такова насилие; *Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.*

принудителното ограничаване на личния живот, личната свобода или на личните права, извършено спрямо лица, които се намират или са били в семейна или родствена връзка, във фактическо съпружеско съжителство или които обитават едно жилище“. КЕВФДЖ отбелязва, че докато заповед за незабавна защита по чл. 18, ал. 1 от ЗЗДН изисква молбата на жертвата „да съдържа данни за пряка и непосредствена опасност за живота или здравето на пострадалото лице“, подобна заплаха не се изисква да е налице, за да бъде издадена заповед за трайна защита. По-точно чл. 4, ал. 1 от закона предвижда, че в случай на домашно насилие пострадалото лице има право да се обърне към съда за защита.

КЕВФДЖ смята, че съдилищата са се съсредоточили изключително върху проблема за пряка и непосредствена заплаха за живота и здравето на жертвата и върху физическия ѝ интегритет като са пренебрегнали нейните емоционални и психологически страдания. Те неоправдано не са взели предвид предишните прояви на домашно насилие описани от жертвата, като са тълкували чисто процесуалното изискване на чл. 10 от ЗЗДН в смисъл, че искането за издаване на заповед за защита трябва да бъде направено в едномесечен срок от датата, на която се е случило домашното насилие като преклузия за разглеждане инциденти, случили се преди повече от един месец.

Съдилищата също така са приложили твърде завишени стандарти за доказване като са изисквали актът на домашно насилие да бъде доказан по безспорен начин, с което са възложили доказателствената тежест изцяло върху жертвата и са достигнали до извода, че не е извършен никакъв акт на домашно насилие, изхождайки от събраните доказателства. Комитетът намира, че такъв стандарт за доказване е прекомерно завишен и не съответства на Конвенцията, нито на съвременните антидискриминационни стандарти, които облекчават жертвата относно доказателствената тежест в гражданските производства по дела за домашно насилие.

Съсредоточаването на съдилищата изключително върху физическото насилие и върху непосредствената заплаха за живота и здравето на жертвата отразява едно стереотипизирано и крайно ограничително схващане по въпроса какво съставлява домашно насилие. Подобно стереотипизирано тълкуване на домашното насилие

прозира например в мотивите на съда, че „Посягайки на някого, можеш да упражниш
Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

насилие, но след преминаването на определени граници на посегателството, а в случая в самите твърдения на В.К. не става ясно как точно ѝ е било посегнато именно на процесната дата и как е била засегната нейната неприкосновеност“. Традиционните стереотипи относно женската роля в брака могат също така да бъдат открити в бракоразводното решение, в което съществува позоваване на това, че жертвата е използвала „дързък език“ по адрес на съпруга си, както и разпореждане тя да приеме моминското си име след прекратяване на брака. КЕВФДЖ стига до извода, че отказът на Пловдивските съдилища да издадат заповед за защита срещу съпруга на жертвата е бил базиран на стереотипизирано, предубедено и следователно дискриминационно разбиране за това кое съставлява домашно насилие.

КЕВФДЖ също така намира, че липсата на приюти/кризисни центрове, което твърди жертвата и което не се оспорва от държавата, в които тя и децата ѝ са могли да отидат след завръщането си в България през септември 2007 г., съставлява нарушение на задълженията по чл. 2 /с/ и /е/ от Конвенцията да се осигури на жените незабавна защита от насилие, включително домашно насилие.

КЕВФДЖ дава следните задължителни препоръки на държавата:

/а/ Относно жертвата:

Да се предостави адекватно финансово обезщетение на жертвата, съответно на сериозността на нарушенията на правата ѝ.

/b/ Общи препоръки:

/i/ Да се измени чл. 10, ал. 1 от Закона за защита срещу домашното насилие, така че да се премахне едномесечния срок и да се гарантира, че заповедите за защита са достъпни без да се изправят молителите пред излишни административни и законови тежести;

/ii/ Да се гарантира, че разпоредбите на Закона за защита срещу домашното насилие ще облекчат доказателствената тежест за жертвата, като се внесат съответни изменения в закона;

/iii/ Да се гарантира, че достатъчен брой финансирани от държавата приюти/кризисни центрове са на разположение на жертвите на домашно насилие и техните деца и да се осигури подкрепа за неправителствените организации, които предлагат приютяване и други форми на поддръжка за жертвите на домашно насилие.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

/iv/ Да се осигури задължително обучение за съдии, адвокати и други служители в сферата на правоприлагането на тема Закона за защита срещу домашното насилие, включително по въпроса за дефиниране на домашното насилие и на джендър-стереотипите, както и подходящо обучение за работа с Конвенцията, Факултативния протокол към нея и Генералните препоръки на Комитета, особено Генерална препоръка № 19.

Становище на Комитета за елиминирание на всички форми на дискриминация срещу жените по реда на чл. 7, параграф 3 от Факултативния протокол към Конвенцията за елиминирание на всички форми на дискриминация срещу жените, относно комуникация № 31/2011, подадена от S.V. P

Държава-ответник: България

Подателката твърди, че дъщеря ѝ е била диагностицирана като умствено изостанала и с афектно разстройство, мания без психотично разстройство, в резултат на тежко сексуално насилие, на което станала жертва през 2004 г., когато е била седем годишна. Пострадалата посещава училище за деца със специални потребности.

Извършителят бил българският гражданин Б. Г., роден през 1958 г. На 24 юни 2004 г. той срещнал детето пред сградата, в която живеело и успял да я убеди да го последва до един от апартаментите, казвайки ѝ, че иска да ѝ покаже картинки. Там той извършил блудствени действия с детето. Заплашил детето да не казва за случилото се на родителите си. Детето се прибрало вкъщи и съобщило за опит за изнасилване на майка си, която подала жалба.

Обвинителният акт от окръжния прокурор бил издаден на 17 април 2006 г., което било почти две години след извършването на престъплението.

Подателката твърди, че дъщеря ѝ е жертва на нарушение на правата по чл. 1; член 2, букви а), б), в), д), е) и ж); във връзка с членове 3 и 5; член 12 и член 15 от Конвенцията.

КЕВФДЖ припомня, че държавите-членки имат задължение съгласно член 2 от Конвенцията да премахнат дискриминацията спрямо жените на всякаква възраст, включително спрямо момичетата. Освен това КЕВФДЖ припомня, че определението за

дискриминация съгласно член 1 от Конвенцията включва насилие, основано на пола, т.е. *Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.*

насилие, насочено срещу жена, защото тя е жена или че засяга жените непропорционално и включва действия, които причиняват физическо, умствено или сексуално увреждане или страдание, заплахи от такива действия, принуда и други лишавания от свободи. Насилието, основано на пола, може да наруши определени разпоредби на Конвенцията, независимо дали тези разпоредби изрично използват думата насилие. КЕВФДЖ припомня и своята обща препоръка № 19, според която държавите-членки следва да предприемат подходящи и ефективни мерки за преодоляване на всички форми на насилие, основано на пола, било то чрез публичен или частен акт. Освен това, държавите-членки могат да бъдат отговорни и за частни действия съгласно член 2, буква д) от Конвенцията, ако не действат с дължимата грижа, за да предотвратят нарушения на правата или да разследват и накажат актове на насилие, както и да предоставят обезщетение.

Комитетът припомня, че член 2, букви а), е) и ж), установява задължението на държавите да предоставят правна защита и да предприемат стъпки за промяна или премахване на съществуващи закони, разпоредби, обичаи и практики, които представляват дискриминация срещу жените.

Освен това КЕВФДЖ отбелязва, че държавата не е предоставила никакво обяснение защо актът на сексуалното насилие, претърпян от дъщерята на подателката, е преследван като блудство, а не като изнасилване или опит за изнасилване. Комитетът констатира, че фактите по настоящото дело разкриват анално проникване със сексуален характер от телесна част на извършителя, както и опит за изнасилване.

Комитетът отбелязва, че през 2006 г. държавата е изменила член 149 от Наказателния кодекс, за да предостави статута на „тежки престъпления“ на актовете по чл. 149, ал. 1 от Наказателния кодекс и че споразуменията вече не са възможни. КЕВФДЖ обаче отбелязва, че въпреки тези законодателни изменения наказанието за действия по чл. 149 все още е по-ниско от наказанието за изнасилване или опит за изнасилване и че сексуалните престъпления продължават да бъдат преследвани като „разврат“.

КЕВФДЖ отбелязва също, че съществуващото законодателство не съдържа никакви механизми за защита на жертвите на сексуално насилие от повторна виктимизация, тъй като след приключването на наказателното производство извършителите се връщат обратно в обществото и че няма правен механизъм, като *Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.*

например заповед за защита и / или ограничение, за да се гарантира защитата на жертвата. Комитетът счита, че липсата на такива разпоредби е довела до нарушаване на правата на дъщерята на подателката по член 2, букви а), б), д), е) и ж); във връзка с членове 3 и 5, параграф 1; на Конвенцията.

Освен това Комитетът отбелязва твърдението на държавата, че прилага множество програми за насърчаване на равенството между жените и мъжете в обществото, но отбелязва, че тя не предоставя никаква информация за това как тези програми се отнасят до положението на момичетата, жертви на сексуални актове. Съответно Комитетът счита, че държавата-членка е нарушила правата на дъщерята на подателката по член 2, буква в) и член 15 от Конвенцията.

КЕВФДЖ отчита, че държавата не представя никакво обяснение по отношение на продължителността на досъдебното производство и по-конкретно защо са изминали почти две години, преди да бъде повдигнато обвинение срещу извършителя. КЕВФДЖ отбелязва освен това, че въпреки наличието на гражданско съдебно решение в полза на жертвата, до този момент тя не е получила адекватно парично обезщетение за претърпените болка и страдание и че правните механизми, установени от държавата, не се явяват адекватни, за да се гарантира, че ще получи такава компенсация.

По отношение на твърдението на подателката, че правата на дъщеря ѝ по чл. 12 са били нарушени, КЕВФДЖ припомня, че насилието, основано на пола, е критичен здравен проблем за жените и че държавите следва да гарантират: приемането и ефективното прилагане на законите и формулирането на политики, включително протоколи за здравеопазване и болнични процедури за справяне с последиците от насилието срещу жени и злоупотребата с момичета и предоставянето на подходящи здравни услуги; обучение, съобразено с пола, за да могат здравните работници да откриват и управляват здравните последици от насилието, основано на пола. Комитетът заключава, че държавата не е успяла да осигури приемането и прилагането на политики, включително протоколите за здравеопазване и болничните процедури за справяне с преживяното от нея сексуално насилие и че тя не е предоставила подходящи здравни услуги в своя случай и следователно установява, че държавата е нарушила правата на дъщерята на подателката по член 12 от Конвенцията.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

По отношение на твърдението на подателката, че правата на дъщеря ѝ по член 15 от Конвенцията са били нарушени, КЕВФДЖ отбелязва, че гражданският съд е постановил решение, с което е присъдил обезщетение за неимуществени вреди на дъщерята на подателката, но важното в случая е, че държавата не е осигурила ефективното изпълнение на това съдебно решение. КЕВФДЖ отбелязва, че член 15 от Конвенцията провъзгласява принципа на равенство пред закона и че съгласно този член Конвенцията има за цел да защити положението на жените пред закона, било то като ищец, свидетел или жертва, и че това включва правото на адекватна компенсация в случаи на насилие, включително сексуално насилие. Комитетът отбелязва, че държавата не е изградила надеждна система за ефективно обезщетяване на жертвите на сексуално насилие, включително и за неимуществени вреди, и че не съществува механизъм за правна помощ по време на изпълнителното дело, дори за жертви, които са с увреждания в резултат на преживяно сексуално насилие, какъвто е настоящия случай. Съответно, КЕВФДЖ счита, че правото на пострадалата на ефективно обезщетение за претърпяните неимуществени вреди, съгласно член 15, параграф 1 във връзка с член 2, букви в) и д) от Конвенцията, е нарушено.

Становище на Комитета за елиминране на всички форми на дискриминация срещу жените по реда на чл. 7, параграф 3 от Факултативния протокол към Конвенцията за елиминране на всички форми на дискриминация срещу жените, относно комуникация № 32/2011, подадена от госпожа Исату Джалоу

Държава-ответник: България

Пострадалата Исату Джалоу, гамбийска гражданка (която е неграмотна и не говори български език) била омъжена за български гражданин и има дъщеря от него. Тя твърди, че насилието спрямо нея е започнало, когато детето е било на по-малко от година. Мъжът подлага пострадалата на психологическо, физическо и сексуално насилие, опитва да я принуди да се снима в порнографски филми и да повтаря действия от такива филми, задържа документите ѝ, не ѝ позволява да излиза от къщата и да търси работа, заплашва я, че, ако не се подчинява, ще влезе в затвора, в институция за

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

психично болни или ще бъде депортирана без детето. Обижда я на расова основа. Малтретира и детето, държи порнографски материали из целия дом, мастурбира и гледа порнографски филми пред майката и детето. Научава бебето да докосва пениса му. Социални работници от Отдела за закрила на детето, както и полицията, научават за случващото се, но не предприемат мерки за защита на майката или детето, нито ги насочват към услуги и закрила. Полицията единствено съветва жената да напусне жилището, без да ѝ посочи подслон. Прокуратурата образува досъдебно производство само за порнографските материали, иззети от полицията, но го прекратява, без да разпита пострадалата.

Наред с индивидуалните мерки, които държавата следва да предприеме, за да обезщети пострадалата, КЕВФДЖ препоръчва да се вземат мерки, за да се гарантира, че жените, жертви на домашно насилие, по-специално жените мигранти, имат ефективен достъп до услуги, свързани със защитата от домашно насилие и правосъдие, включително и превод на документацията, и че начинът, по който националните съдилища прилагат закона е в съответствие със задълженията на държавата по Конвенцията. Също така държавата следва да предприеме необходимите законодателни или други мерки, за да гарантира, че при определянето на упражняване на родителските права и осъществяването на контакти с деца, случаите на насилие ще се вземат предвид и че правата и безопасността на жертвата или децата няма да бъдат застрашени. Държавата също така трябва да осигури подходящо и редовно обучение по Конвенцията, нейния факултативен протокол и общите препоръки за съдии, прокурори, служители на Държавната агенция за закрила на детето и служителите на правоприлагащите органи, като се обърне специално внимание на множествена дискриминация, така че да се гарантира, че жалбите, свързани с насилие, основано на пола ще бъдат надлежно разглеждани.

III. Обща статистическа картина на производствата по ЗЗДН (2024)

А. Общо постъпили молби за закрила

През 2024 г. в районните съдилища в Република България са постъпили общо 4705 молби за предоставяне на защита от домашно насилие по реда на Закона за защита от домашно насилие (ЗЗДН). Тези молби представляват началото на съдебното производство, при което пострадалото лице търси защита от насилие, упражнено от лице в близки или семейни отношения.

Характеристика на данните

От общия брой подадени 4705 молби, по които е поискано издаване на заповед за защита, съгласно чл. 8 от закона 286 молби са постъпили чрез препращане по реда на чл. 4, ал. 2 от ЗЗДН (Нова – ДВ, бр. 66 от 2023 г., в сила от 1.01.2024 г.), съгласно която разпоредба по искане на пострадалото лице държавните и общинските органи, лечебните заведения и юридическите лица, които осъществяват дейност по превенция и защита от домашното насилие, са длъжни в срок до 24 часа да препратят до съответния районен съд молбата за образуване на производство по издаване на заповед за защита., т.е. не от самото пострадало лице, а от институции, до които пострадалото лице е отправило искане. Останалите молби (4419) са подадени директно от жертвите или техни представители.

Сравнителни бележки

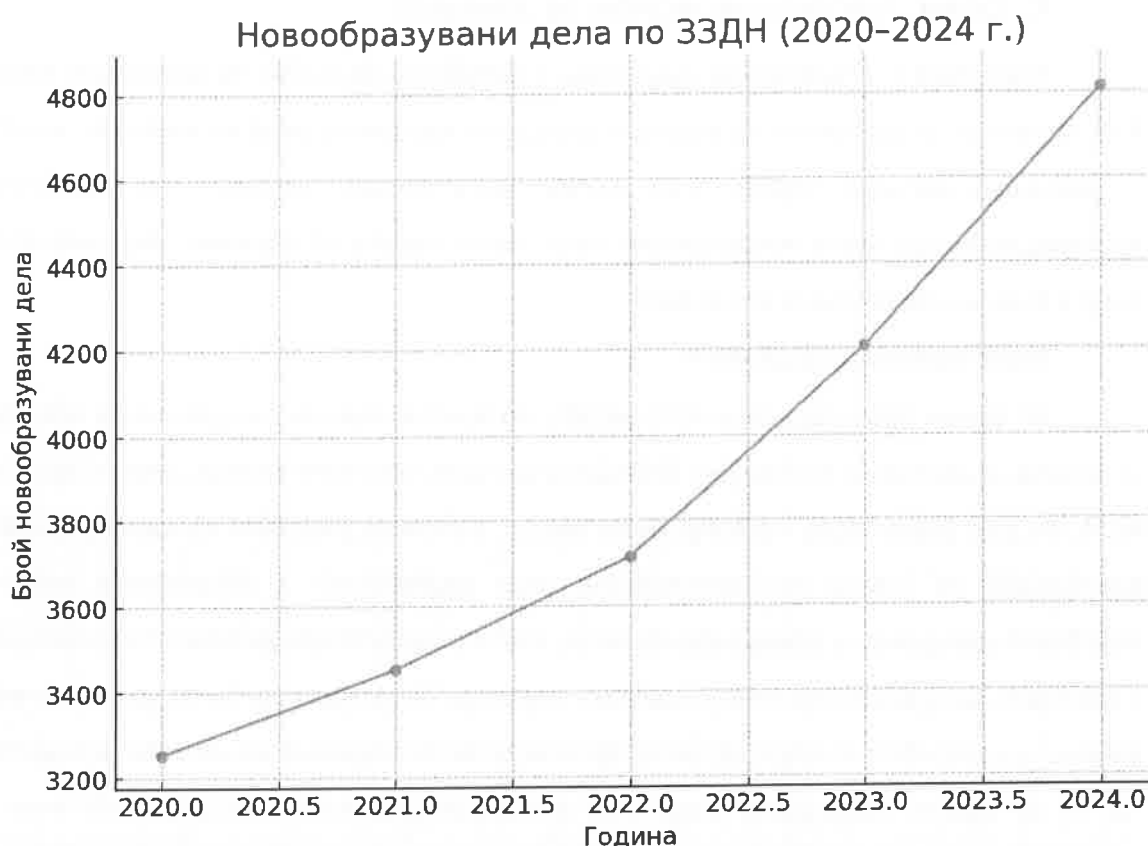
Наличната информация от 2020–2024 г. сочи, че бройката на подадените молби нараства, вероятно в резултат на:

- повишена обществена чувствителност по темата;
- разширения обхват на закона особено след измененията от 2023 г.;
- по-активна намеса на институциите чрез механизма на чл. 4, ал. 2.

В този смисъл, 4705 постъпили молби през една календарна година (2024) представляват значителен обем и потвърждават сериозността на феномена домашно насилие в българския контекст.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

По данни от Обобщените статистически таблици за дейността на съдилищата, изготвени от Висшия съдебен съвет³ за 2020–2024 г. броят на новообразуваните дела по ЗЗДН нараства с около 48%, което е значителен ръст.



Фиг. 1 Графиката ясно показва нарастващата тенденция в броя на новообразуваните дела по ЗЗДН за периода 2020–2024 г.

Уважените изцяло искиве запазват относително стабилен дял около 32–34% от свършените дела.

Уважените отчасти искиве леко нарастват (от 5.5% през 2020 г. до 6.8% през 2024 г.), което може да отразява по-нюансиран подход на съдилищата.

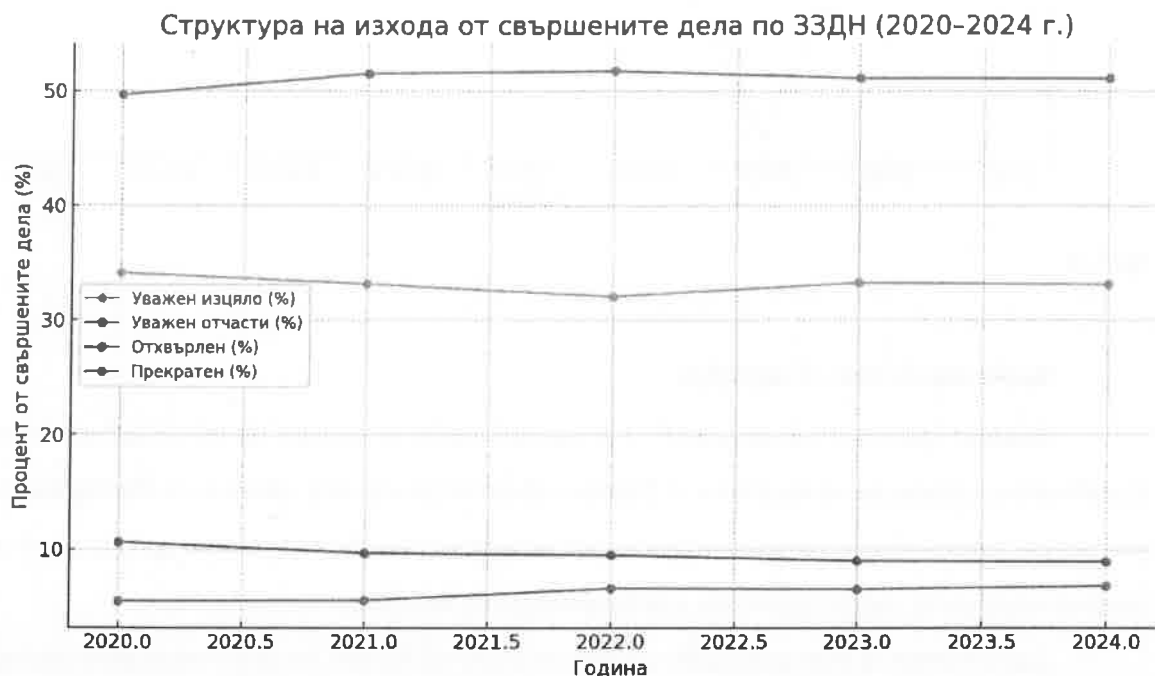
³ Виж <https://vss.justice.bg/root/f/upload/31/otchet-2020.pdf>
https://vss.justice.bg/root/f/upload/35/Obobshteni-statisticheski-tablici-2021_new.pdf
<https://vss.justice.bg/root/f/upload/39/total-tables-2022.pdf>
<https://vss.justice.bg/root/f/upload/42/total-tables-2023.pdf>
<https://vss.justice.bg/root/f/upload/44/total-tables-2024.pdf>

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014–2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Отхвърлените искиве леко намаляват като дял – от 10.7% на 8.9%, въпреки увеличението на абсолютния брой.

Прекратените производства остават трайно високи, стабилизирайки се около 51% от всички свършени дела след 2021 г.

Това сочи, че повече от половината производства приключват без същинско съдебно произнасяне по съществото на спора – чрез прекратяване, което може да е показателно за съществен институционален проблем.

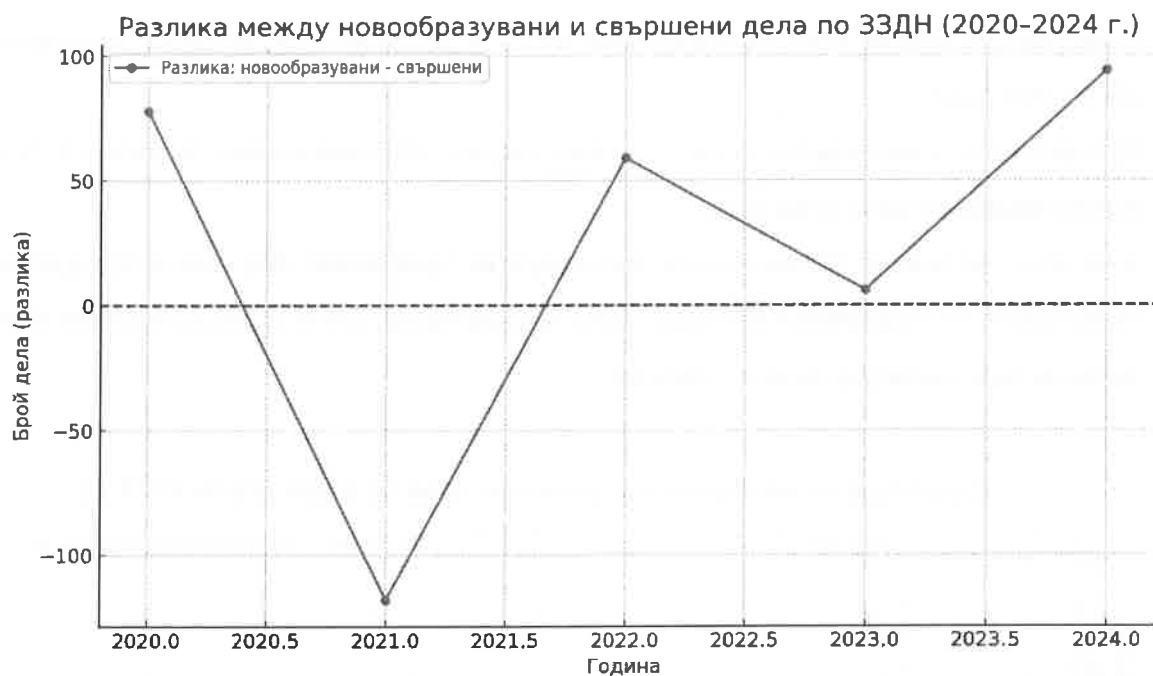


Фиг. 2 Графиката показва структурата на изхода от свършените дела по ЗЗДН за периода 2020–2024 г. Тя визуализира много ясно:

- относително стабилния дял на уважените изцяло искиве (~32–34%);
- лекото нарастване на уважените отчасти искиве;
- намаляването на дела на отхвърлените искиве;
- устойчиво високия дял на прекратените производства (~51%).

Преобладаващата част от делата по ЗЗДН продължава да се разглежда в срок до 3 месеца – между 73% и 77% за целия период.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.



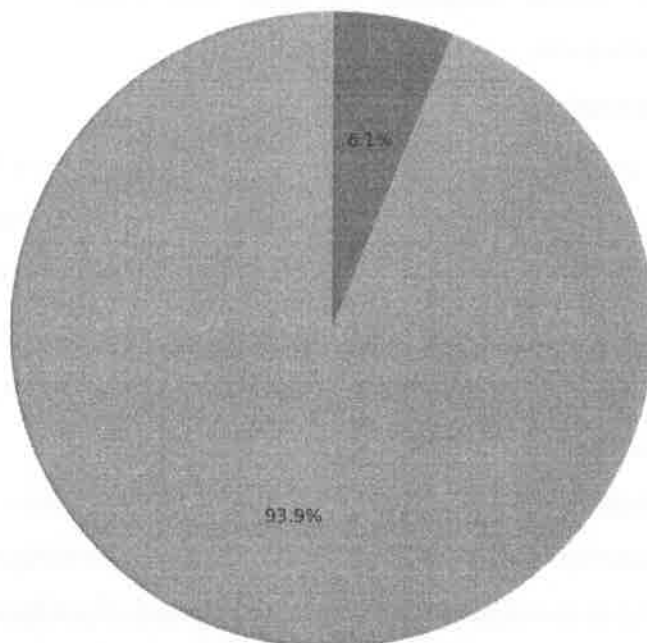
Фиг. 6

Значение на този показател

Общият брой постъпили молби е отправна точка за оценка на натовареността на съдебната система, на капацитета за бърза и ефективна намеса, както и на поведението на пострадалите лица в смисъл на готовност за търсене на защита. Може да се съди и за ролята на другите институции при идентифициране на случаи на насилие.

Допълнително този показател дава база за изчисляване на съотношението между реализирана защита и отпаднали или прекратени производства, което ще бъде анализирано в следващите раздели.

Разпределение на подадените молби за закрила (2024 г.)
Препратени от институции (чл. 4, ал. 2 ЗЗДН)



Директно подадени от пострадали лица

Фиг. 6 Диаграмата показва разпределението на подадените молби за закрила през 2024 г.: 93.9% от молбите са подадени директно от пострадалите лица или техни представители. 6.1% са постъпили чрез препращане от институции – полиция, прокуратура, социални служби и др., съгласно чл. 4, ал. 2 от ЗЗДН.

Б. Развитие на производствата

След подаване на молба за защита от домашно насилие съдът може да се произнесе с различен вид акт, в зависимост от наличните доказателства, особеностите на случая и процесуалното развитие. Анализът на данните за 2024 г. очертава четири основни изхода от производствата по същество: постановяване на заповед за защита, отказ, прекратяване и спиране на делото.

Решения за издаване на заповед за защита по чл. 15, ал. 8 от ЗЗДН

През 2024 г. районните съдилища са постановили 1705 съдебни решения, с които е издадена заповед за защита съгласно чл. 15, ал. 8 от ЗЗДН. Това са решения, с които съдът се произнася по същество, след като е разгледал делото по общия ред, събрал доказателства и е установил наличие на домашно насилие. Делът на тези решения спрямо общия брой молби (4705) е приблизително 36.2%.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Съдейки по общия брой наложени мерки, в повечето случаи съдът налага повече от една мярка. Тези мерки включват не само ограничения, но и социални и възстановителни компоненти.

Прекратени производства

В 2146 случая (или 45.6% от всички молби) производството е било прекратено, т.е. не се е стигнало до постановяване на решение по същество. Причините за прекратяване ще бъдат разгледани по-долу в анализа, но най-общо могат да бъдат: оттегляне на молбата от пострадалото лице; постигане на извънсъдебно споразумение; неизпълнение на указания за отстраняване на нередовности, дадени от съда; липса на процесуални предпоставки.

Този дял е твърде висок и може да повдигне въпроси относно устойчивостта на достъпа до защита, както и за други фактори като страх, зависимост на жертвата от извършителя или липсата на подкрепа, които могат да доведат до прекратяване на дела преди постигане на ефективен резултат.

Спрени производства (чл. 229 ГПК)

В 156 случая (3.3%) делото е било спряно на основание чл. 229 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), което предвижда спиране поради:

- висящо свързано производство (например наказателно дело);
- необходимост от разрешаване на предварителен въпрос;
- временна невъзможност за участие на страна по уважителни причини.

Решения за отказ за издаване на заповед

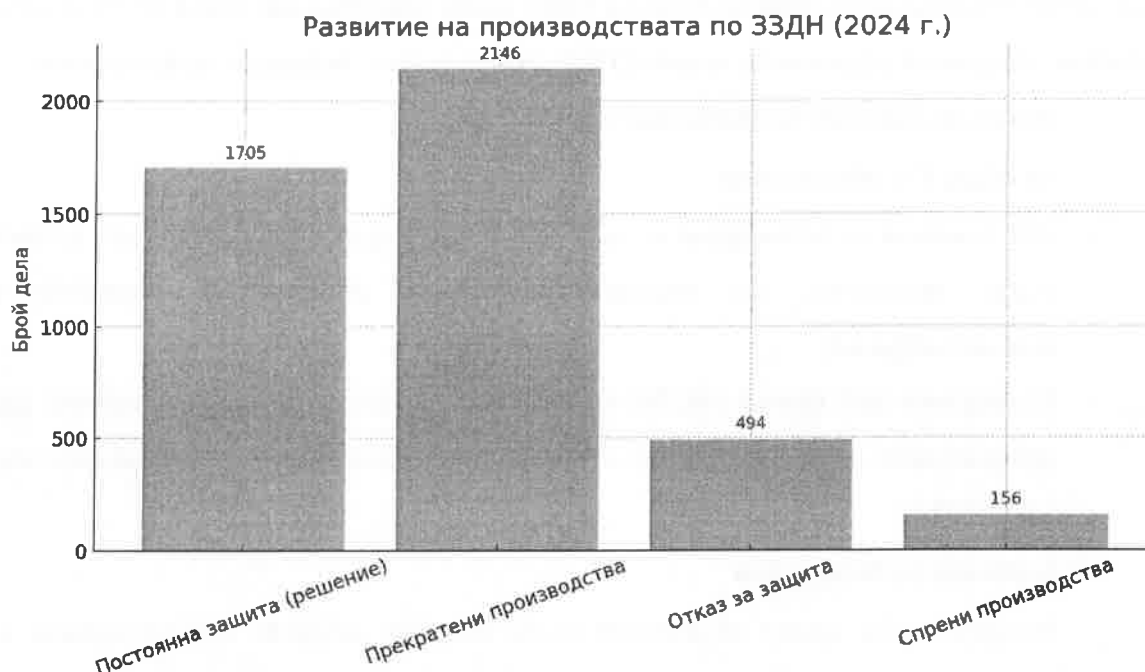
В 494 производства съдът е постановил отказ да издаде заповед за защита (10.5%). Това се случва най-често когато: не са установени достатъчно доказателства за наличие на домашно насилие; не е налице връзка между страните, която попада в приложното поле на ЗЗДН; насилието не е извършено в обхвата на законовата дефиниция.

Обобщение и съпоставка

Категория според изхода от делото	Брой дела	Дял от общите молби
--------------------------------------	-----------	---------------------

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Издадени заповеди за защита	1705	36.2%
Прекратени производства	2146	45.6%
Откази за защита	494	10.5%
Спрени производства	156	3.3%



Фиг. 7 Развитие на производства според изхода на делото

В. Обжалване

Обжалването е ключов компонент на процесуалната защита в производства по ЗЗДН, тъй като предоставя възможност за проверка на законосъобразността и обосноваността на първоинстанционното решение. По този начин се гарантират правата както на пострадалото лице, така и на ответника, при съблюдаване на принципите на справедливия съдебен процес.

Правна рамка

Съгласно чл. 17 от ЗЗДН, решението може да се обжалва пред окръжния съд в 7-дневен срок от постановяването му в открито заседание или от деня, в който е посочено, че решението ще бъде обявено. Жалбата се подава чрез съда, постановил решението, с препис за другата страна. Обжалването не спира изпълнението на заповедта. Окръжният

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

съд разглежда жалбата в 14-дневен срок в открито заседание с призоваване на страните по реда на чл. 12 и се произнася с решение по същество, с което оставя в сила, отменя или изменя обжалваното решение. Когато изменя заповедта, съдът издава нова заповед. Решението на окръжния съд е окончателно.

Данни за обжалванията през 2024 г.

През разглеждания период са подадени общо 672 жалби срещу решения на районните съдилища по производства по ЗЗДН, което представлява около 39.4% спрямо броя на съдебните решения за защита (1705), които реално подлежат на обжалване.

Изход на въззивното производство

От общо 672 обжалвания:

- 375 решения са потвърдени от въззивната инстанция – т.е. в 55.8% от случаите съдът преценява, че първоинстанционното решение е правилно и законосъобразно;
- Останалите 297 случая (44.2%) или са завършили с отмяна, изменение или прекратяване на производството на втора инстанция или не са приключили към 31.12.2024 г.

Значение на тези данни

Представените данни позволяват да се очертаят основни характеристики на въззивния контрол по дела по ЗЗДН. Въпреки това следва да се направят няколко важни уточнения относно възможностите и ограниченията на анализа. Делът на потвърдените решения (375 от 672) може да бъде отчетен с висока степен на достоверност. Обратно, делът на отменени, изменени или прекратени решения не може да бъде прецизно определен, тъй като за част от подадените жалби въззивното производство не е приключило към 31.12.2024 г. Поради това, 44.2% от обжалваните решения следва да се третират като „непотвърдени на този етап“, но не непременно отменени. Това означава, че реалният дял на отменените решения ще се установи едва след като всички обжалвания бъдат разгледани окончателно.

IV. Анализ на мерките, постановени със заповеди за незабавна защита

А. Цел и правна характеристика на института

Заповедта за незабавна защита представлява временна и спешна мярка за реагиране в случаи, в които молбата за защита съдържа данни за пряка, непосредствена или последваща опасност за живота или здравето на пострадалото лице. Тя е ключов инструмент в съдебната защита на пострадалите лица и се прилага в самото начало на производството – често преди ответната страна да бъде изслушана⁴ – с цел да се предотврати по-нататъшно насилие или заплахата за живота, здравето и сигурността на молителя.

Правно основание

Правната уредба на института се съдържа основно в чл. 18 от ЗЗДН. Според чл. 18, ал. 1 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. Заповедта за незабавна защита подлежи на незабавно изпълнение.

Цел на института

Основните цели на заповедта за незабавна защита са:

- да осигури навременна и ефективна намеса от страна на съда при съществуваща непосредствена заплахата;
- да защити пострадалото лице от нов акт на насилие, въздействие или натиск;
- да стабилизира ситуацията до разглеждане на делото по същество;
- да сигнализира на извършителя, че неговото поведение е под съдебен контрол и може да има правни последици.

⁴ Съгласно чл. 19. (Доп. - ДВ, бр. 102 от 2009 г., в сила от 22.12.2009 г., изм., бр. 66 от 2023 г., в сила от 1.01.2024 г.) (1) Заповед за незабавна защита се издава, изменя или отменя по искане на молителя/пострадалото лице или служебно от съответния районен или окръжен съд, пред който делото е висящо, при всяко положение на делото, независимо от предходно постановен отказ или отмяна на издадена заповед за незабавна защита.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Този институт отразява международния стандарт, че държавата има позитивно задължение да предотвратява насилие, когато има достоверни данни за неговата вероятност – задължение, произтичащо от чл. 2, чл. 3 и чл. 8 от ЕКПЧ, както и от практиката на ЕСПЧ (*Opuz v. Turkey*, *T.M. and C.M. v. Moldova* и др.).

Процесуални характеристики

Съдът е длъжен да се произнесе в рамките на 24 часа от подаването на молбата – изключително кратък срок, който гарантира бързина. Заповедта може да съдържа една или повече от мерките, изброени в чл. 5, ал. 1 от ЗЗДН – напр. забрана за приближаване, въздържане от насилие, отстраняване от жилище и др. Заповедта има временен характер, но има пълна задължителна сила и подлежи на незабавно изпълнение, включително със съдействие на полицията.

Значение на института в практиката

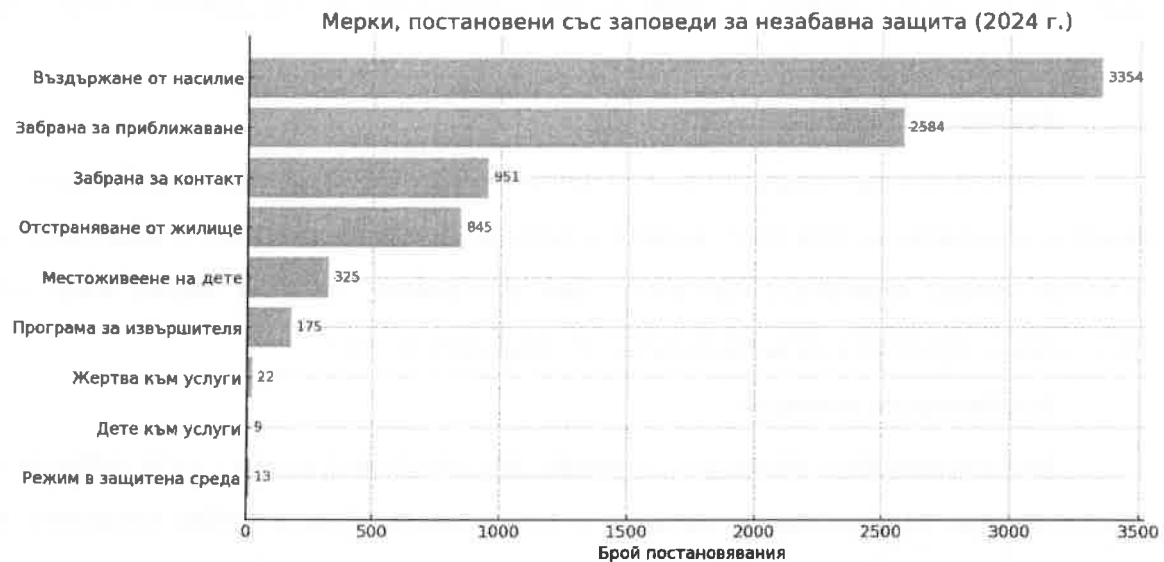
Институтът на незабавната защита има централно място в механизма за превенция на домашното насилие. Данните за 2024 г. показват:

- 3660 издадени заповеди за незабавна защита;
- това представлява близо 78% от всички подадени молби (4705);
- в значителна част от случаите заповедта съдържа повече от една мярка, което показва, че съдилищата използват възможността за комплексен отговор още в началото на производството.

Б. Най-често прилагани мерки

В съответствие с чл. 5, ал. 1 от ЗЗДН, съдът има възможност да приложи една или няколко мерки в рамките на заповедта за незабавна защита, с оглед на конкретния риск, характера на насилието и нуждите на пострадалото лице. Данните за 2024 г. сочат, че съдилищата широко използват тази възможност, като в преобладаващата част от заповедите се съдържат по две или повече мерки.

В рамките на издадените 3660 заповеди за незабавна защита през 2024 г., са постановени следните видове мерки, посочени в таблицата по-долу*:



Фиг. 8 Диаграмата показва разпределението на мерките, постановени със заповеди за незабавна защита през 2024 г.: Най-често прилагани са класическите ограничителни мерки – въздържане от насилие и забрани за приближаване и контакт. Мерките по отношение на деца и социална подкрепа (в долната част на графиката) остават слабо използвани.

*Забележка: Сборът от мерките надвишава общия брой заповеди, тъй като в много случаи са постановени комбинирани мерки.

В. Анализ по групи мерки

Ограничителни мерки (основни)

Въздържане от насилие, забрана за приближаване и забрана за контакт са ядрото на повечето заповеди. Тези мерки са насочени към осигуряване на физическа и комуникационна дистанция и са лесни за прилагане и контрол.

Пространствена защита

Отстраняването от жилище се използва при наличие на съвместно живеене и повишен риск от повторяемост. Тя има висока превантивна стойност, но е и правно чувствителна (засяга имуществени права), поради което се прилага при наличие на убедителни доказателства.

Мерки, засягащи деца

Въпреки че често в делата присъстват деца, мерките свързани с тях – местоживеене, режим на контакт, насочване към услуги – се използват в ограничен

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

обем. Това повдига въпроси за степента на интегриране на най-добрия интерес на детето в първоначалната съдебна реакция.

Възстановителни и социални мерки

Програмите за извършителя и насочването към услуги за пострадали лица са рядко използвани на този етап. Вероятно това се дължи на липса на информация за налични услуги, ограничен капацитет, или възприятие, че тези мерки имат по-дългосрочен характер и не са подходящи за незабавна намеса.

Комбиниране на мерки

Значителен дял от заповедите включват две или повече мерки – напр. забрана за приближаване, въздържане от насилие и отстраняване. Това е добър показател за индивидуализиран подход от страна на съда и гъвкаво прилагане на закона.

V. Анализ на мерките, постановени със съдебни решения за защита по чл. 15, ал. 8

След разглеждане на делото по същество съдът може да постанови решение, с което налага мерки за защита – чл. 15, ал. 8 от ЗЗДН. Тези мерки се постановяват въз основа на събрани доказателства, изслушване на страните и пълна оценка на риска.

A. Правна характеристика

Съдебните решения за защита се постановяват след устно състезателно производство, преценка на всички доказателства и становища и участие на страните, вкл. възможност за защита и възражения от страна на ответника. Те имат задължителна сила. Мярката по чл. 5, ал. 1, т. 1 „задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие“ се прилага безсрочно. Мерките по ал. 1, т. 2 – 5 се налагат за срок от три до 18 месеца при приспадане на срока на действие на мерките при издадена заповед за незабавна защита по чл. 18 и 19 (чл. 5, ал. 2 от ЗЗДН).

Б. Честота и видове постановени мерки

През 2024 г. са издадени 1705 съдебни решения, с които са наложени общо 3492 мерки за защита. Средно с всяко решение съдът постановява около 2 мерки.

Мярка	Брой постановявания	Дял от всички решения
-------	---------------------	-----------------------

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Задължаване да се въздържа от насилие	1794	100%
Забрана за приближаване	1382	81%
Забрана за контакт	500	29%
Отстраняване от жилище	374	22%
Местоживеене на дете	187	11%
Програма за извършителя	201	12%
Жертва към услуги	28	1.6%
Дете към услуги	6	0.4%
Режим на лични отношения в защитена среда	19	1.1%

В. Съпоставка с незабавната защита

Подобна е йерархията и на честота на прилагане на мерките. Винаги се прилагани въздържане от насилие, а останалите най-чести са забрана за приближаване и забрана за контакт. Отчитат се сравнително по-ниски стойности за всички мерки спрямо незабавната защита – част от тях отпадат след доказване, че опасността не е непосредствена. Забелязва се малко, но последователно прилагане на възстановителни и мерки по отношение на децата: програмите за извършителя и насочване към услуги присъстват в малък, но устойчив брой случаи.

Г. Мерки за деца и социална подкрепа

Местоживеене на дете е постановено в 187 случая – по-малко от случаите при незабавната защита (325), което може да сочи, че в редица случаи временната мярка не преминава в окончателна. Режим на лични отношения в защитена среда е определен в 19 случая. Насочването към специализирани услуги (за жертви и деца) остава значително под потенциала си за въздействие, въпреки изричното му предвиждане в закона.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Д. Изводи

Съдилищата потвърждават основните мерки от фазата на незабавната защита, но правят по-прецизна и балансирана преценка, която води до отпадане или модифициране на някои ограничения. Има известна тенденция за увеличаване на възстановителните мерки (особено програмите за извършителя), което е положително развитие. Мерките, засягащи деца и социална подкрепа, продължават да се прилагат слабо.



Фиг. 9 Стълбовидната диаграма представя мерките, постановени със съдебни решения за защита през 2024 г. Както и при незабавната защита, въздържане от насилие и забрана за приближаване доминират. Мерките с възстановителен и социален характер (в долната част на графиката) остават слабо използвани, въпреки че присъстват в нормативната рамка. Ясно се вижда, че някои мерки, като насочване към услуги или режим в защитена среда, са почти неизползвани, което сигнализира за потенциален структурен дефицит в практиката.

VI. Сравнителен анализ: незабавна срещу постоянна защита

Съдебната практика по ЗЗДН предвижда възможност за налагане на едни и същи по вид мерки както с незабавна, така и с окончателна заповед за защита.

А. Съпоставка по видове мерки

Мярка	Незабавна защита	Постоянна защита
-------	------------------	------------------

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Задължаване да се въздържа от насилие	3354	1794
Забрана за приближаване	2584	1382
Забрана за контакт	951	500
Отстраняване от жилище	845	374
Местоживееене на дете	325	187
Програма за извършителя	175	201
Жертва към услуги	22	28
Дете към услуги	9	6
Режим на лични отношения в защитена среда	13	19

Б. Основни тенденции и различия

Приоритет на ограничителните мерки и в двете фази

Трите основни мерки – въздържане от насилие, забрана за приближаване и забрана за контакт – са най-често прилагани и при незабавната, и при окончателната защита. Разликата в броя е значителна: намаление с около 45–50% при преминаване към окончателната фаза. Това основно се дължи на прекратяване на производствата преди да завършат със съдебно решение.

Разминаване в отстраняването от жилище

Отстраняването е разпоредено в 845 случая като незабавна мярка, и е потвърдено в 374 решения.

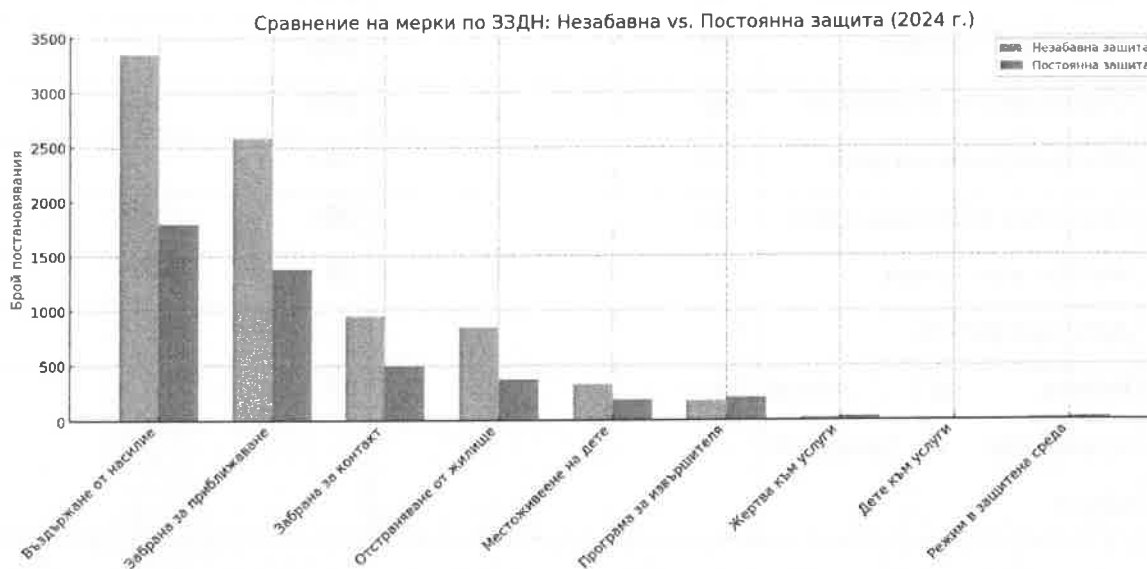
Мерки, свързани с деца

И в двете фази мерките, отнасящи се до деца (местоживееене, защитен режим, насочване към услуги), се използват ограничено. При окончателната защита някои от тях отпадат (напр. местоживееене от 325 → 187), а други нарастват (напр. режим на отношения от 13 → 19).

Възстановителни и социални мерки – слаба, но положителна динамика

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

При преминаване от незабавна защита към окончателна защита се забелязва леко увеличение в прилагането на дългосрочни мерки, особено задължаване за включване в програмата, но общият обем остава нисък.



Фиг. 10 Сравнителна диаграма, която показва разпределението на мерките за незабавна и окончателна защита по ЗЗДН през 2024 г. Почти всички мерки се прилагат по-често в незабавната фаза, като защитата впоследствие се стеснява или адаптира. Някои мерки, като програмите за извършителя, дори нарастват в резултат на прилагане на възстановителни подходи в по-късен етап от процеса. Ясно личи ниското приложение на социалните и детски мерки, въпреки законовата възможност за тяхното използване.

VII. Специален фокус: защита на децата

Децата, които са жертви или свидетели на домашно насилие, са особено уязвима група, чиито нужди от закрила и подкрепа изискват не само правна реакция, но и интегриран институционален отговор. Законът за защита от домашно насилие (ЗЗДН), след измененията от 2023 г., предвижда специфични мерки, насочени към защита на интересите на децата, но съдебната практика през 2024 г. показва, че тези възможности остават частично използвани.

A. Деца като преки или косвени жертви

Съгласно чл. 2, ал. 2 от ЗЗДН, за психическо насилие върху дете се смята и всяко домашно насилие, извършено в негово присъствие. Това определение позволява децата да бъдат разглеждани като жертви *per se*, когато присъстват на насилие над техен родител, а освен това да бъдат налагани мерки в тяхна полза, включително определяне

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

на местоживеене, режим на лични отношения в защитена среда, насочване към социални услуги.

Б. Честота на прилаганите мерки, насочени към деца

Данните за 2024 г. могат да бъдат обобщени, както следва:

Мярка	Незабавна защита	Окончателна защита
Временно определяне на местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието	325	187
Определяне на режим на лични отношения с извършителя в защитена среда	13	19
Насочване на деца към специализирани услуги	9	6

Общият брой случаи, в които се прилага поне една мярка, касаеща дете, е относително нисък спрямо броя на делата, по които има данни за деца в семейството.

В. Анализ на съдебната практика

Определяне на местоживеене на дете

Мярката се прилага в около 8–11% от случаите с издадени заповеди. Основната цел е осигуряване на стабилна и безопасна среда за детето при единия родител, най-често при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието. Мярката често съпътства отстраняването на извършителя от жилището.

Режим на лични отношения в защитена среда

Постановявана в изключителни случаи, при които съдът преценява, че контактът между детето и извършителя може да е вреден; че е възможно упражняване на натиск по повод родителските права; че детето се нуждае от допълнителна защита при контакт.

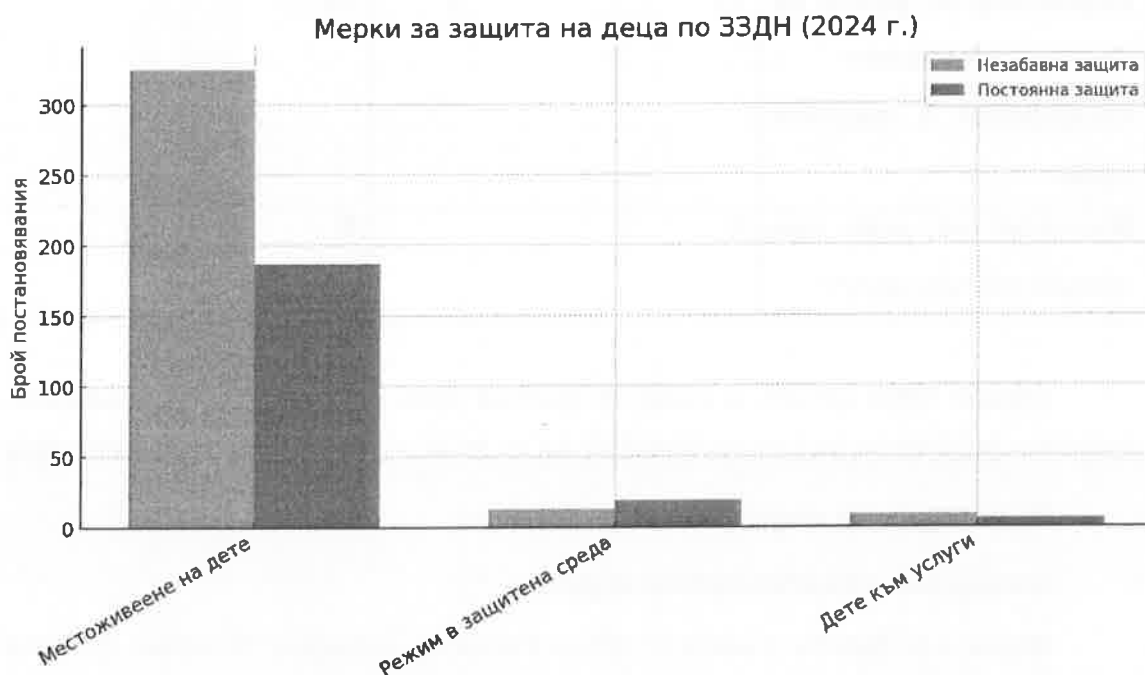
Насочване към услуги

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Мярката има изключително ниска степен на приложение. Вероятни причини за това са: липса на информация за наличните услуги; липса на услуги в съответния град, липса на предписан механизъм за съдействие; слаб институционален капацитет на социалните услуги в някои региони.

Изводи и дефицити в практиката

Въпреки правната възможност, много съдебни актове не разглеждат децата като самостоятелни носители на интерес за закрила. Липсва автоматизъм в оценката на въздействието върху детето, дори при наличие на данни за съвместно живееене или присъствие по време на инцидентите. Мерките за социална подкрепа на децата са практически неизползвани, което ограничава възможността за възстановяване и предотвратяване на по-дълбоки травми.



Фиг. 11 Сравнителна диаграма, показваща прилагането на мерките за защита на деца в двете фази на производствата по ЗЗДН през 2024 г. Местоживееене на дете е най-често прилаганата мярка, но значително по-често в началната фаза. Режимът на лични отношения в защитена среда нараства леко в съдебната фаза. Насочването на деца към услуги е слабо използвано.

VIII. Анализ на възстановителни и социални мерки

Измененията в ЗЗДН от 2023 г. значително разшириха възможностите за прилагане на мерки, ориентирани не само към ограничаване на насилието, но и към предотвратяване на рецидив и подкрепа за възстановяване. Законът допуска постановяване на:

- задължение на извършителя да посещава програма за преодоляване на агресията и справяне с гнева;
- насочване на пострадали лица и деца към специализирани услуги за защита, помощ и подкрепа, както и към програми за възстановяване.

Тези мерки се предвиждат изрично в чл. 5, т. 6–8 от ЗЗДН.

А. Преглед на статистиката за 2024 г.:

Мярка	Незабавна защита	Окончателна защита
Програма за извършителя	175	201
Насочване на жертвата към специализирани услуги	22	28
Насочване на дете към специализирани услуги	9	6

Общият брой такива мерки за цялата година е 441, което представлява едва около 6.6% от всички мерки, постановени през 2024 г. (незабавни и окончателни общо над 6700).

Б. Анализ на прилагането

Програми за извършителя

Мярката е постановена в 175 случая при незабавна защита и 201 при съдебни решения. Впечатление прави, че тя е единствената възстановителна мярка, която се прилага сравнително активно и в двете фази.

Насочване на жертвата към услуги

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Използва се в изключително малък брой случаи – 22 при незабавна, 28 при окончателна защита. Това е показател за системен дефицит в разпознаването и институционализирането на социалната подкрепа като част от съдебната защита. Вероятни обяснения могат да бъдат: липса на информация за съществуващи услуги; липса на услуги; липса на национален регистър или стандартизирана процедура за насочване; съдебна култура, фокусирана върху ограничителните мерки.

Насочване на деца към услуги

Постановена само в 15 случая общо за годината (9+6). При положение че ЗЗДН третира децата като потенциални жертви или свидетели, това ниво на прилагане е изключително ниско. Обяснението може да се крие във факта, че тази мярка е в сила едва от 2024 г. Възможно е поради това съдилищата все още да не разполагат с адекватен механизъм за координация със социалните служби или да не разпознават нуждата от специализирана подкрепа.

В. Институционални предизвикателства

Съдът често не разполага с актуален списък на услуги или адрес за контакт. Ограничен е капацитетът на социалните услуги, особено извън големите градове. Наблюдава се ниска междуинституционална координация между съдебната власт, дирекциите за социално подпомагане, общините и НПО сектора. Отсъства отчетност за изпълнението – съдът не разполага с механизъм да проследи дали извършителят действително е преминал програма и какви са резултатите от това или дали пострадалият е получил подкрепа.

Г. Сравнение с международните стандарти

Истанбулската конвенция, макар нератифицирана, изисква държавите да създадат и популяризират специализирани услуги за жертви, както и програми за работа с извършители (чл. 16 и чл. 22–26). CEDAW, както и ЕКПЧ (чл. 3 и чл. 13), предполагат ефективна и дългосрочна защита, а не само ограничителен контрол. UNICEF и Комитетът по правата на детето подчертават необходимостта от специална подкрепа за деца, преживели насилие, включително чрез психологическо консултиране и терапевтични програми.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Д. Изводи

Възстановителните и социални мерки са слабо използвани в съдебната практика, въпреки изричното им регламентиране в закона. Програмите за извършителите са с най-висок потенциал за развитие и вече намират частично приложение. Прилагането на социални мерки спрямо жертвите и децата остава неразвито звено в съдебната защита по ЗЗДН.

IX. Масовост на прекратяванията на производства по ЗЗДН

Един от най-съществените проблеми, разкрити при анализа на данните от съдебната практика по ЗЗДН за 2024 г., е високият дял на прекратени производства спрямо подадените молби за защита, като особено впечатление прави делът на прекратяванията поради оттегляне на молбата или неизпълнение на указанията, дадени от съда.

А. Общ обем и относителен дял

От общо 4705 подадени молби за закрила, 2151 производства са били прекратени още преди съдът да се произнесе по същество – т.е. почти половината от всички случаи не достигат до фаза на ефективна защита. Основанията за прекратяване могат най-общо да се групират по следния начин:

- оттегляне на молбата/отказ на лицето, подало молбата – 1132 случая;
- неизпълнение на указания на съда за отстраняване на нередовности в молбата – 676 случая;
- други основания – 344 случая.

Сборът на първите две групи основания обхваща около 84% от всички прекратени дела, което е индикация, че преждевременното приключване на производството е причинено най-често от действия или бездействия на лицето, търсещо закрила, а не от липса на доказателства или процесуална недопустимост.



Фиг. 12 Визуализацията показва разпределението на причините за прекратяване на делата по ЗЗДН през 2024 г. Най-често срещаното основание е оттегляне на молбата от пострадалото лице – над 1100 случая. Следва неизпълнение на указанията, дадени от съда – близо 700 случая. Други причини (включително препращане на друг съд по подсъдност, отводи на съдии, други процесуални пречки, формални несъответствия и др.) остават относително малко.

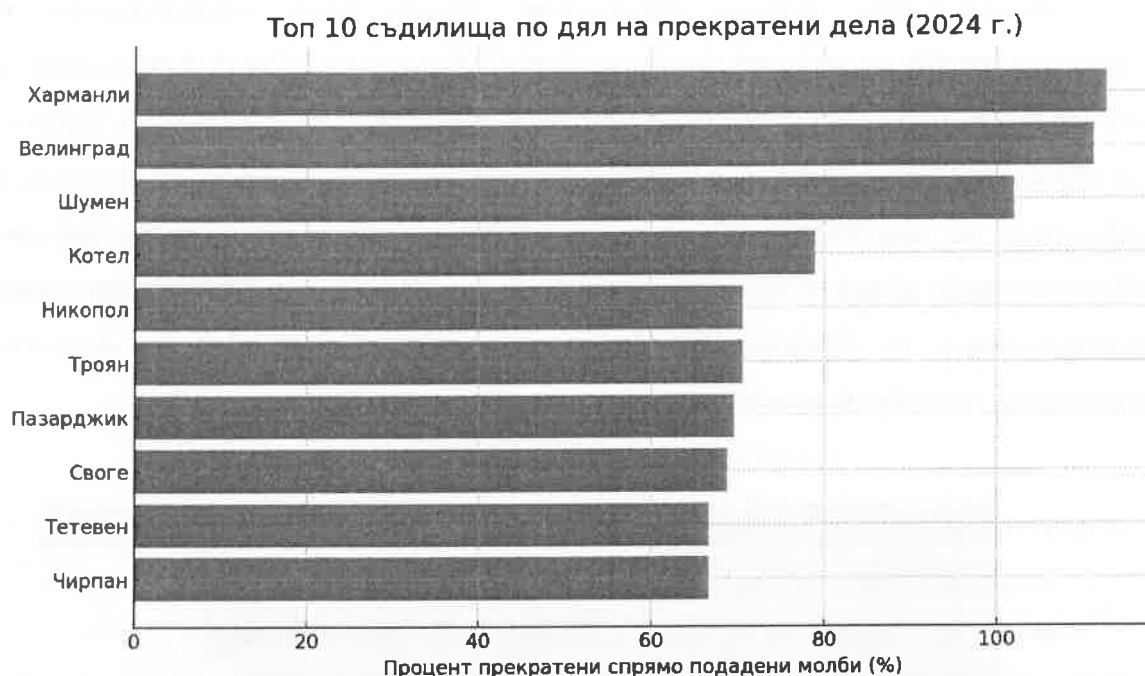
Б. Регионален анализ на честотата на прекратяванията и основанията за тях

Анализът на районните съдилища по прилагане на ЗЗДН през 2024 г. разкрива значими различия в честотата и причините за прекратяване на производствата. Докато на национално ниво близо 46% от делата се прекратяват преди постановяване на решение, в някои съдебни райони този дял надвишава дори броя на подадените молби. В други райони делата достигат до решение в почти всички случаи.

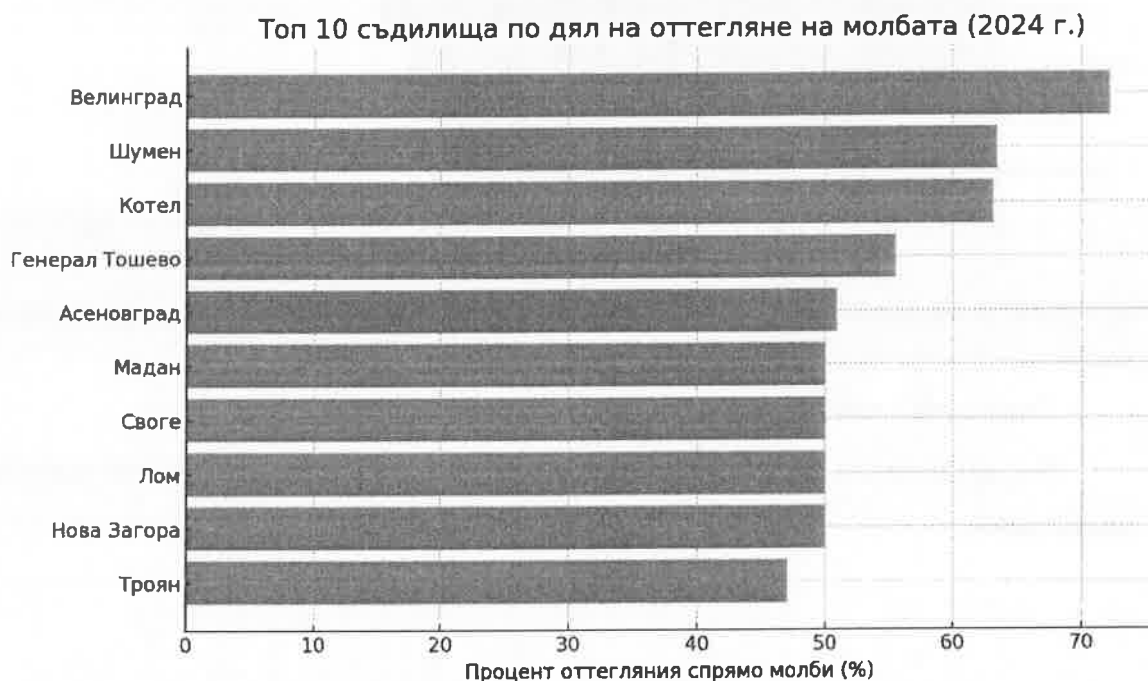
Съдилища с най-висок дял на прекратени дела

В тази група попадат съдилища, при които над 60% от молбите водят до прекратено производство. Причините за това могат да бъдат предмет на отделен анализ.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.



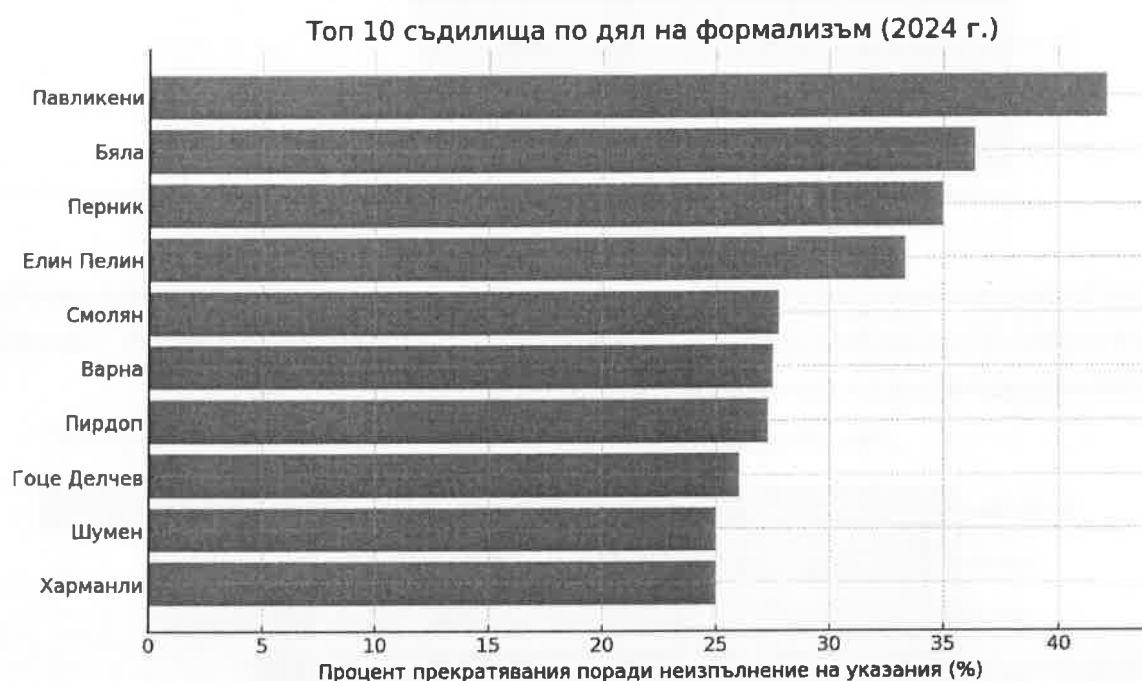
Фиг. 13 Диаграмата показва съдилищата с най-висок дял на прекратени производства по ЗЗДН през 2024 г. В горната част са съдилища като Харманли, Велинград и Шумен, където прекратяванията надхвърлят 100% от подадените молби, което може да има различни обяснения.



Фиг. 9 На диаграмата са показани топ 10 съдилища с най-висок дял на оттегляне на молбата като основание за прекратяване на производството: Велинград, Шумен, Котел и Генерал Тошево са водещи по този показател, с оттегляния в над 60% от делата.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

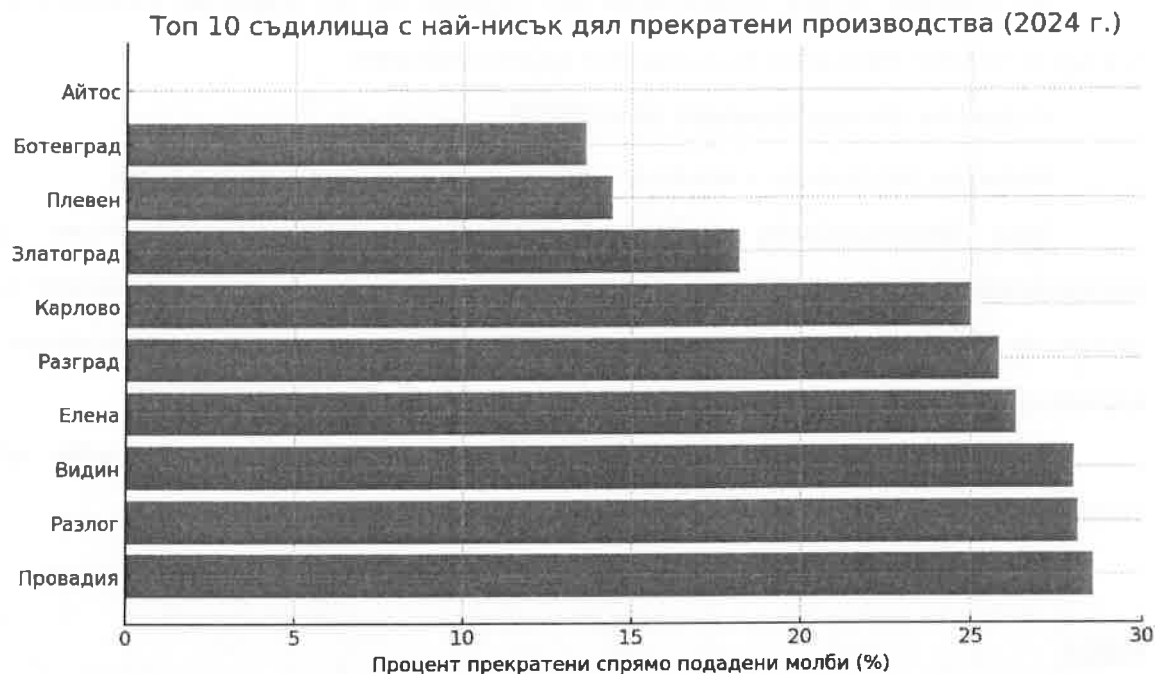
Относителният спрямо постъпилите молби брой прекратявания на производството поради неизпълнение на дадени от съда указания за отстраняване на нередовности също варира чувствително сред съдилищата, прилагащи ЗЗДН. Въпреки, че този въпрос се нуждае от отделен и по-задълбочен анализ, базиращ се на данни, се забелязва, че има съдилища, които демонстрират склонност към процесуално формализирано мислене, което вероятно води до голям дял прекратявания поради неотстраняване на нередовности. Прекомерно строгото тълкуване на формални изисквания не отчита уязвимостта и рисковете за пострадалото лице.



Фиг. 14 Диаграмата показва топ 10 съдилища с най-висок дял на прекратяване поради неизпълнение на указания за отстраняване на нередовности.

Съдилища с най-нисък дял на прекратени дела

На другия полюс са съдилищата, при които по-малко от 10% от молбите водят до прекратяване.



Фиг. 15 На тази диаграма са представени 10-те съдилища с най-нисък дял на прекратени производства по ЗЗДН за 2024 г.

Х. Измерители на ефективността на съдебната практика по ЗЗДН

За целите на настоящия анализ предлагаме количествени индикатори, които измерват успешността, устойчивостта и същинската защита, реализирана чрез съдебните производства.

А. Индекси за измерване на ефективността

Индекс на реализирана защита (ИРЗ)

Формула: $(\text{брой решения за издаване на заповед за защита} / \text{брой постъпили молби}) \times 100$.

ИРЗ показва дела, при които е била предоставена ефективна правна защита с окончателен съдебен акт. Висок ИРЗ показва успешна защита, а нисък ИРЗ – слаба реализация.

Индекс на прекратяване (ИП)

Формула: $(\text{брой прекратени производства} / \text{брой молби}) \times 100$

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

ИП измерва делата, приключили без съдебен акт по същество, включително поради оттегляне, формални пропуски или други основания.

Индекс на преждевременен отказ (ИПО)

Формула: $(\text{оттегляния} + \text{неизпълнение на указания}) / \text{брой молби} \times 100$

Този специализиран индекс идентифицира най-честите причини за преждевременно приключване на производството, които могат да са обусловени от: емоционално или икономическо затруднение или зависимост; липса на информация и адекватен достъп до правна помощ; формализирана съдебна процедура.

Висок ИПО сигнализира, че молителят не е бил адекватно подкрепен или защитен в хода на производството.

Б. Ефективност на производствата по ЗЗДН в национален план



Фиг. 16 В национален план само 36.5% от молбите за защита са довели до постановяване на съдебно решение. Почти половината от делата са прекратени (45.7%), като в повечето случаи това се случва още

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

преди навлизане в същината на спора. Буди тревога, че 38.4% от делата отпадат поради оттегляне или неизпълнение на указания – показатели за уязвимост на молителите, както и възможни институционални дефицити в процеса на предоставяне на достъпна и разбираема защита.

В. Регионални особености

Сред районните съдилища с най-висока степен на реализирана защита (ИРЗ) попадат:

- Айтос – с ИРЗ от 94.7% (36 решения от 38 молби), без нито едно оттегляне или неизпълнение на указания;
- Елена, Златоград, Габрово – с ИРЗ между 70% и 74%, което е над два пъти по-високо от средното за страната;
- Бяла Слатина – също с висок ИРЗ (69.2%), но със сравнително висок ИПО (46.2%).

В другия край на спектъра се намират съдилища като:

- Гоце Делчев – с ИРЗ от едва 4.0%, въпреки 50 подадени молби и висок ИПО (46%);
- Червен бряг, Тетевен, Котел – с ИРЗ между 12% и 16%, често съчетан с високи стойности на прекратяване и оттегляне.

Съдилища с най-висок индекс на преждевременен отказ (ИПО) като Генерал Тошево, Котел, Гоце Делчев и др. се характеризират с ИПО от 46% до 68% – т.е. в над половината случаи делата се прекратяват още преди същинско разглеждане. ИПО е особено важен за идентифициране на съдилища, при които жертвите не получават в достатъчна степен реална възможност за правна защита, дори и при подадена молба.

XI. Оценка на риска по Методиката към Правилника за прилагане на ЗЗДН

А. Въвеждаща информация за Методиката

Съгласно чл. 15, ал. 4 от ЗЗДН, съдът извършва оценка на риска по методика, определена в правилника за прилагане на закона. Това задължение е регламентирано в чл. 74 – 77 от Правилника за прилагане на ЗЗДН където се посочва, че оценката се извършва по Методиката за оценка на риска по чл. 15, ал. 4 от Закона за защита от домашното насилие (Методиката) съгласно приложение № 5 и че когато съдът разглежда случаи на домашно насилие, той взема под внимание различните фактори,

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

които определят противоправното поведение на извършителя на насилието, служебно събира информация за риска от извършване на повторно насилие и оценява всяка относима информация и елементи на случая. За установяване и оценка на риска от повторяемост на бъдещо насилие, ескалация на насилието или насилие, довеждащо до смърт, съдът използва контролен списък на рискови фактори за оценка на риска съгласно приложението към Методиката. С оглед на спецификите на делото съдът може да приеме като налични и рискови фактори, които не са включени в контролния списък, съответно да им придаде тежест по своя преценка.

Оценката на риска следва да се разглежда като централен елемент на защитата, тъй като тя условно „захранва“ преценката на съда при издаване на заповеди за закрила и определяне на подходящи мерки.

Методиката за оценка на риска представлява структуриран инструмент, базиран на международни стандарти, който цели:

- идентифициране на нивото на риск (високо, средно, ниско) на конкретното насилие;
- системно проследяване на рискови фактори, като: наличие на предходно насилие; закани, заплахи, душене, оръжие; зависимост на извършителя; деца, изложени на насилие;
- подпомагане на съда в преценката за незабавна или окончателна защита;
- насочване към допълнителни мерки или услуги.

Оценката на риска може да бъде извършвана както от съда (в рамките на производството), така и от други компетентни органи (напр. МВР, социални служби), но съдът винаги следва да се произнесе с оглед на риска за жертвата, вкл. когато разглежда молба за незабавна защита.

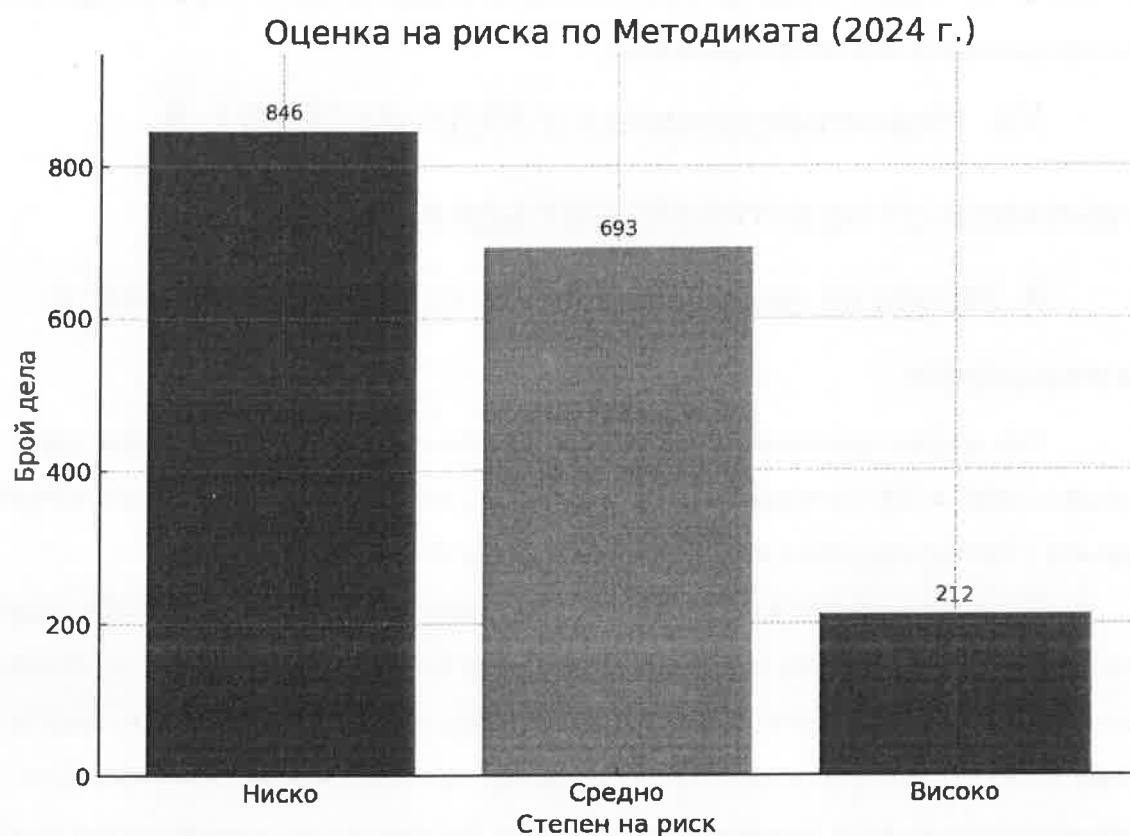
Б. Анализ на прилагането на Методиката от районните съдилища (2024 г.)

Макар Методиката да е в сила едва от края на август 2024 г., в рамките на националното проучване са отчетени 1751 дела, по които е извършена съдебна оценка на риска и е определена конкретна степен:

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Степен на риск	Брой дела	Дял
Нисък риск	846	48.3%
Среден риск	693	39.6%
Висок риск	212	12.1%

Делата със среден и висок риск представляват над 50% от случаите с извършена оценка, което подчертава необходимостта от ефективна съдебна намеса още в ранна фаза.



Фиг. 17 Диаграмата илюстрира установената степен на риск по дела, по които съгласно данните от районните съдилища е извършвана такава оценка.

В. Институционално прилагане: кои съдилища извършват оценка

Въпреки краткия срок между влизането в сила на Методиката и края на отчетния период, данните показват, че 91 районни съдилища са извършили поне една оценка на

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

риска. 21 съдилища не са извършили или не са документирали нито една оценка в рамките на 2024 г.

Съдилищата, въвели практика за оценка са предимно средни и малки районни съдилища, които са включили поне по 1–3 случая в отговорите си. В отделни съдилища има отчетени над 10 оценки, вкл. конкретно посочване на рискови фактори.

Сред съдилищата, които не са отчетели извършването на оценка на риска някои са с висок общ обем дела (напр. Софийски районен съд), което поставя под въпрос наличието на административен механизъм за отчет, а не се касае непременно за отказ от прилагане. В други случаи се касае за липса на въведена практика или затруднения в интерпретацията на новото задължение.

XII. Нововъведенията в ЗЗДН от 2024 г. в примери от практиката на съдилищата

A. Защита на лица, намиращи се в „интимната връзка“ с извършителя

Във връзка прилагане на промените, отнасящи се до добавянето към кръга на лицата, които могат да търсят защита от домашно насилие и тези, които са в **интимна връзка** с извършителя бяха идентифицирани следите решения:

Решение № 254 от 4.09.2024 г. на ОС - Сливен по в. гр. д. № 402/2024 г., където по делото пред въззивната инстанция въззивникът твърди, че молителката не попада в изчерпателно изброеният в чл. 3 от ЗЗДН кръг лица, имащи право да търсят защита по реда на ЗЗДН, тъй като между тях не е налице „интимна връзка“. По отношение на активната процесуална легитимация въззивният съд намира, че *„молителката попада в кръга на лицата, на които законът осигурява защита от домашно насилие съгласно чл. 2 и чл. 3, т. 2 пр. 2 на ЗЗДН, в който е използвано понятието „интимна връзка“, дефинирано в т. 6 на ДР ... В случая въззивникът отрича установяване на общо съжителство в общо жилище и/или домакинство, като твърди, че „много рядко са поддържали отношения като приятели, като са имали инцидентни интимни отношения, но никога не са живели заедно, а разделно, при което ни най-малко са създавали фактически семеен формат в тези си отношения“* и според него *Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.*

описаните обективни признаци в правната норма трябва да се проявяват кумулативно, а не поотделно. Настоящият съдебен състав не споделя това виждане. Законовата разпоредба не може да обхване абсолютно всички аспекти на взаимоотношенията между двама души и дава най-общите параметри на т. н. „интимна връзка“, като дали конкретно отношение може да се квалифицира така, зависи от съответните установени конкретни обстоятелства. Недискутируемо е, че законът не изисква като императивна предпоставка живеенето на съпругески начала в общо домакинство, което предполага, че честотата и интензитетът на общуването не са нормирани и са индивидуални, като в настоящия случай се определят от местоживеенето, възрастта, социалната, професионална и образователна ангажираност на страните, а личният и интимен характер на взаимоотношенията между тях се извежда при анализа на всички гласни доказателствени средства, включително от начина по който самият въззивник описва съдържанието им, като следва изрично да се подчертае, че нито е необходимо те да са хармонични и безконфликтни, нито пък сексуалните контакти следва да са постоянен и доминиращ, водещ елемент във връзката. Трайността на тези отношения, тоест - изискуемата от правната норма продължителност, се установява от свидетелските показания на свидетелите и на двете страни, както и от обясненията и признанията на последните, и изключват случайния или инцидентен характер на връзката“.

Решение № 440 от 29.07.2024 г. на ОС – Велико Търново по в. гр. д. № 542/2024 г., по дело е спорно наличието на интимна връзка между молителката и жалбоподателя по въззивната жалба. Въззивният съд посочва, че конкретиката на процесния случай е такава, съобразно относимата писмена и гласна доказателствена съвкупност по делото, която едноточно установява осъществения акт на домашно насилие по отношение на С. Б. от страна на Г. В., който я е нападнал пред дома ѝ с ножици, като ѝ нанесъл удари в областта на главата и тялото. „Установено по делото е и наличието на „интимна връзка“ между страните. ... Посоченият обективен признак „трайни“ на интимните отношения навежда на извод, че законът изисква не само трайни интимни и сексуални отношения между две физически лица от мъжки и женски пол, които са безспорно установени не само от декларацията по чл. 9 ЗЗДН, но и подкрепени от Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

самия жалбоподател. На следващо място, законът изисква и наличието на трайни лични отношения между тях, каквито в случая безспорно са установени. Макар и жалбоподателят да представя доказателства, удостоверяващи временното му пребиваване в Холандия, то за периода, през който С. Б. и Г. В. са били на територията на различни държави /от месец ноември 2023 г. до началото на месец април 2024 г. /, то контактите между тях не са преустановени и този факт не се оспорва от страните. В тази връзка, следва да се приеме и наличието на трайни лични отношения между тях, чиято продължителност е била повече от 60 дни“.

Решение № 19701 от 1.11.2024 г. на CPC по гр. д. № 17010/2024 г., по което ответникът оспорва обстоятелството, че страните са имали интимни отношения помежду си. За да установи наличието на интимната връзка между страните по делото съдът взема предвид представената декларация по чл. 9, ал. 3 ЗЗДН, в която е декларирано обстоятелството, свързано с наличието на интимна връзка между страните по делото в периода от месец ноември 2021 година до 22.08.2023 година. Взема също така показанията на св. К. С. /дъщеря на молителката/, от които се установява, че страните са се срещали няколко пъти седмично, като ответникът е бил в дома на молителката на вечеря и са говорили за връзката на страните, освен това е имало случаи на демонстрация на ревност на страните един към друг пред свидетелката. Съдът отчита и данните, свързани с кореспонденцията между молителката и ответника в мобилно приложение WhatsApp /съдържанието на която безспорно е било доказано от неоспореното по делото заключение по изслушаната съдебно-техническа експертиза, което съдът кредитира като обективно и компетентно изготвено/. Видно от съдържанието на кореспонденцията, отразено в съдебно-техническата експертиза, ответникът в съобщение до молителката е заявил, че винаги я е обичал, а това изявление съдът приема да съдържа имплицитно признание от негова страна за наличие на интимни отношения помежду им. Авторството на съобщенията от тази кореспонденция съдът намира за доказано предвид постъпилата информация от мобилен оператор "А1 България" ЕАД, че номерът +359[.....] е регистриран на името на разпитаната като свидетел К., съпруга на ответника, предвид липсата на оспорване от ответника относно ползваните телефонни номера, както и предвид снимка в рамките на тази кореспонденция, изпратена на номера, ползван от молителката от цитирания по-горе

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

телефонен номер, ползван от ответника, на която е сниман ответникът, обут с бели къси панталонки и без облекло над кръста, под която снимка е изпратено от този номер съобщение до молителката със следното съдържание: „ПАРИ ДАВАТ ЗА МЕН ТИ НЕ ИСКАШ ДА МЕ ВИДИШ“. На базата на това съдът приема за доказано наличието на интимна връзка между страните с продължителност, повече от 60 календарни дни.

Решение № 275 от 19.03.2024 г. на ОС - Бургас по в. гр. д. № 251/2024 г., в което се посочва, че: *„Въззиваемата - молител и въззиввикът - ответник не са били в трайни отношения и в постоянна „интимна връзка“ за по-продължителен период, като ответникът, както и разпитаните по делото свидетели, признава, че с молителката е имал инцидентни интимни отношения /няколко пъти /през продължителни периоди от време, като от м септември 2023 г. са заживели и в различни градове /за което свидетелстват и разпитаните по делото свидетели/. Тези инцидентни интимни отношения едва ли може да се счита, че правят жертвата зависима и слаба от връзката си с ответника и едва ли покриват легалната дефиниция по § 1, ал. 6 от ДР на ЗЗДН, в това число и относно продължителността на т. нар. „интимни отношения“ /затова и относно тази дефиниция съществуват спорове – в съдебната практика и в обществото /, при това, както бе казано по-горе, целта на защитата по този закон е да предостави бърза и ефикасна защита на лица, които се намират в някоя от връзките по чл. 3 ЗЗДН, както при осъществен спрямо тях акт на насилие, така и да предотврати бъдещото извършване на посегателства срещу лицето, което е признато за жертва на насилие, каквато според настоящия съдебен състав не е настоящата хипотеза. Съгласно § 1, т. 6 /нова- ДВ, бр. 69 от 2023 г. / „Интимна връзка“ представлява съвкупност от доброволни и трайни лични, интимни и сексуални отношения между две физически лица от мъжки и женски пол, независимо от това дали споделят едно домакинство и чието възникване, съдържание и прекратяване не са обект на правно регулиране от друг закон. Трайни по смисъла на предходното изречение са отношения с продължителност поне от 60 дни. Посоченият обективен признак „трайни“ на интимните отношения навежда на извод, че законът изисква не само трайни интимни и сексуални отношения между две физически лица от мъжки и женски пол, но и трайни лични отношения между тях, каквито в случая*

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

безспорно не са налице. Затова и схващането на съда⁵, че за продължителността им не се изисквала определена честота не може да бъде споделена. Този извод нарушава правната и житейската логика и води до възможност за злоупотреба с право от всяко лице, което да се възползва от улеснения метод на защита, без да има нужда от нея“.

Решение № 503 от 15.07.2024 г. на РС - Горна Оряховица по гр. д. № 1168/2024 г., в което се отбелязва, че „[м]олбата е процесуално допустима. Депозирана е от лице, имащо право да търси защита по реда на ЗЗДН, и спрямо лице, което е посочено в чл. 3, т. 2 от ЗЗДН – лице, което е било в интимна връзка с ответника. ... По делото се установи, че А. и Р. са се намирали в интимна връзка по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗЗДН - съвкупност от доброволни и трайни лични, интимни и сексуални отношения между две физически лица от мъжки и женски пол, независимо от това дали споделят едно домакинство и чието възникване, съдържание и прекратяване не са обект на правно регулиране от друг закон. Трайни по смисъла на предходното изречение са отношения с продължителност поне от 60 дни. Страните не отричат, че са имали тези отношения в продължение на пет години, като в края на 2023 г. са приключили връзката си. Събраха се доказателства, че на 31.05.2024 г. Р. е проследил А. от дома ѝ в гр. Д. О. до работното ѝ място в гр. Г. О., където я заплашил, в случай, че я види с друг мъж. На същия ден, около 16:00 часа, Р. отново заплашил А., като при разговор по телефона изрекъл думите „Ей сега идвам в Д. О. да те убия, да ти запаля къщата, майка ти ебавам“. Налице са и доказателства, че в предходен период Р. също е осъществявал психическо насилие спрямо А., като е посещавал дома ѝ, опитвал се да влиза в жилището на ищцата, заплашвал я, че ще повреди лекия ѝ автомобил. Доказателства за това се събраха от представените гласни и писмени доказателства, вкл. и декларацията по чл. 9, ал. 3 от ЗЗДН, на която закона придава самостоятелно правно значение – чл. 13, ал. 2, т. 3 и ал. 3 от ГПК. От страна на ответника, въпреки дадената му възможност и изричните указания с доклада по делото, не се посочиха и представиха доказателства, чрез които да се оспори

⁵ РС приема, че „не се изисква определена честота на отношенията между страните“. Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

изложеното от ищцата. Напротив, Р. не отрича извършеното и сам се ангажира да спазва налаганите му мерки по ЗЗДН“.

Решение № 122 от 29.07.2024 г. на ОС - Видин по в. гр. д. № 216/2024 г. посочва, че молителят Н. П. е от кръга на лицата по чл. 3, т. 2 от Закона за защита от домашното насилие, които са правоимащи да търсят защита, поради което искането е допустимо - касае се за лица, които са не намирали в интимна връзка.

Решение № 1169 от 11.11.2024 г. на ОС - Варна по в. гр. д. № 1884/2024 г. се отнася за случай, в който не се спори, че страните са били във връзка в периода от август 2023 г. до 08.03.2024 г., която попада в рамките на понятието „интимна връзка“ по смисъла на пар. 1, т. 6 от ДР на ЗЗДН.

Б. Прилагане на нововъведени мерки за защита

Във връзка с добавянето в чл. 5, ал. 1 от ЗЗДН на мерките за **забрана на извършителя да осъществява контакт с пострадалото лице 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 при условия и за срок, определени от съда (чл. 5, ал. 1, т. 4 от ЗЗДН), задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми за преодоляване на агресията и справяне с гнева (чл. 5, ал. 1, т. 6 от ЗЗДН), насочване на пострадалите лица към специализирани услуги за защита, помощ и подкрепа или програми за възстановяване (чл. 5, ал. 1, т. 7 от ЗЗДН) и насочване на пострадалите деца към специализирани услуги за защита, помощ и подкрепа на деца, жертви или свидетели на насилие (чл. 5, ал. 1, т. 8 от ЗЗДН)** бяха идентифицирани следните решения:

Решение № 21 от 20.03.2024 г. на РС - Кула по гр. д. № 26/2024 г., в което се посочва, че „*Целта на ЗЗДН е упражняване на превенция срещу случаите на домашно насилие, а не толкова санкционирането му. ... Съдът при налагането на мерките по чл. 5 ЗЗДН не е обвързан от искането на страните, а следва да наложи по своя преценка една или повече защитни мерки /чл. 16, ал. 1 ЗЗДН/.*

Съдът намира, че спрямо ответника следва да бъдат приложени посочените в чл. 5, ал. 1, т. 1, т. 3, т. 5, т. 6 и т. 7 от ЗЗДН мерки за защита, които в своята съвкупност ще създадат достатъчно гаранции за пострадалото лице, че в бъдеще

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

няма да бъде отново обект на домашно насилие от страна на ответника. ... Съдът намира, че с оглед изключителната агресия, с която е осъществен акта на домашно насилие спрямо пострадалата, по отношение на ответника следва да бъдат взети мерки за превъзпитание на същия, целящи справянето му с проблема с агресията, какъвто според настоящия състав на съда, той има, а именно: да му бъде наложена мярката по чл. 5, ал. 1, т. 1 от ЗЗДН – задължаването му да участва в специализирани програми за преодоляване на агресията и справяне с гнева, като срокът за това следва да бъде 1 година. На територията на област Видин единствено Комплекс за социални услуги за деца и семейства гр. Видин /КСУДС/ предлага такива програми, поради което ответникът, след като бъде освободен от ареста, следва да вземе участие в посочените програми.

С цел да бъде подпомогната жертвата на домашно насилие, за да преодолее неблагоприятните последици от извършеното спрямо нея физическо насилие, съдът намира, че следва да бъде приложена и мярката по чл. 5, ал. 1, т. 7 от ЗЗДН - същата да бъде насочена към специализирани услуги за защита, помощ и подкрепа на жертви на насилие, като такива услуги на територията на област Видин, където е местоживеенето на пострадалата също се предлагат единствено от КСУДС гр. Видин“.

В Решение № 145 от 22.03.2024 г. на РС - Ямбол по гр. д. № 435/2024 г., съдът отбелязва: „Иска се издаване на заповед, с която да бъдат наложени спрямо ответника мерки за защита на молителката от извършените спрямо нея и детето актове на домашно насилие. ... По отношение на извършителя С. Н. Г., следва да бъдат наложени следните мерки: чл. 5, ал. 1, т. 1 – задължаване на ответника да се въздържа от извършване на домашно насилие; по т. 3 ЗЗДН – забрана за извършителя да приближава пострадалите лица, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отдиш на пострадалите лица, на разстояние по-малко от 100 метра за срок от дванадесет месеца; по т. 4 – забрана на извършителя да осъществява контакт с пострадалите лица 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, за срок от дванадесет месеца; и по т. 5 –

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

временно определяне местоживеенето на детето Н. С. Г. при пострадалия родител Ц. В. В., за срок от дванадесет месеца.

Видът, условията и срокът на продължителността на мярката по чл. 5, ал. 1, т. 1, т. 3 и т. 5 ЗЗДН, съдът определи като съобрази вида, характера и тежестта на извършения от ответника акт на домашно насилие“.

В някои решения съдът задължава извършителя на насилието да посещава специализирани програми за преодоляване на агресията и справяне с гнева като изрично посочва къде да се случи това. Например в **Решение № 21 от 20.03.2024 г. на РС - Кула по гр. д. № 26/2024 г.** се отбелязва, че на територията на област Видин „единствено Комплекс за социални услуги за деца и семейства гр. Видин/КСУДС/ предлага такива програми, поради което ответникът, след като бъде освободен от ареста, следва да вземе участие в посочените програми“. В **Решение № 2684 от 12.07.2024 г. на РС - Варна по гр. д. № 6698/2024 г.** съдът задължава извършителя да посещава специализирана програма за преодоляване на агресията и справяне с гнева, осъществявана от Фондация „SOS – семейства в риск“. В решенията се посочва точния адрес и телефона за контакти на организациите.

В други решения, например **Решение № 557 от 18.06.2024 г. на РС - Перник по гр. д. № 1016/2024 г.** и **Решение № 276 от 5.11.2024 г. на РС - Гоце Делчев по гр. д. № 696/2024 г.** съдът задължава извършителя да посещава специализирани програми без да посочва мястото за предоставяне на услугата.

Различен е подходът на съда при определяне на продължителността на мярката по чл. 5, ал. 1, т. 6 от ЗЗДН. В някои решения мярката се налага за определен срок, например 18 месеца от постановяване на влязъл в сила окончателен съдебен акт (**Решение № 557 от 18.06.2024 г. на РС - Перник по гр. д. № 1016/2024 г.**, **Решение № 21 от 20.03.2024 г. на РС - Кула по гр. д. № 26/2024 г.**), докато в други такъв срок не се сочи (**Решение № 276 от 5.11.2024 г. на РС - Гоце Делчев по гр. д. № 696/2024 г.**, **решение № 1022 от 14.10.2024 г. на ОС - Варна по в. гр. д. № 1567/2024 г.**, **Решение № 2684 от 12.07.2024 г. на РС - Варна по гр. д. № 6698/2024 г.**).

С измененията в ЗЗДН от 2023 г. беше отменена разпоредбата на чл. 5, ал. 4, съгласно която във всички случаи, когато издава заповед за защита, съдът налага на извършителя и глоба в размер от 200 до 1000 лв. Във връзка с въпроса дали такава глоба *Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.*

се дължи по неприключилите към 01.01.2024 г. производства в решение № 88 от 23.04.2024 г. на ОС - Шумен по в. гр. д. № 124/2024 г. се отбелязва, че „глобата, предвидена в нормата на чл. 5, ал. 4 от ЗЗДН ... според редакцията ѝ, действала до 01.01.2024 г., във всички случаи съдът с решението по чл. 15, ал. 1 налага на извършителя и глоба в размер от 200 до 1000 лв. С измененията на ЗЗДН, не е предвидено налагането на глоба на извършител на домашно насилие. Първоинстанционният съд е приел, че предвид материалноправният характер на разпоредбата, предвиждаща налагане на глоба, не следва да се прилага § 30 от ПЗР на ЗЗДН /ДВ бр. 66/2023 г./. Счел е, че материалното право се прилага във вида, в който е към момента на постановяване на съдебното решение. Този извод на съда е неправилен. Цитираният § 30 от ПЗР на ЗЗДН гласи, че производствата по молби, постъпили до влизането в сила на този закон, се разглеждат по досегашния ред. Безспорно се касае за процесуалноправна норма, неприложима спрямо отменения чл. 5, ал. 4 от ЗЗДН. Производството по реда на ЗЗДН представлява спорна съдебна администрация, а налагането на глоба на основание чл. 5, ал. 4 от ЗЗДН съставлява компенсаторен механизъм за това, че съдът е бил сезиран със специфични прояви между лица, намиращи се в определени отношения. Глобата по този ред не е административно наказание по смисъла на ЗАНН. Тоест, нормата на чл. 5, ал. 4 от ЗЗДН е материалноправна, а основният принцип в правото е, че законът действа занапред. Когато новоприет закон завари продължаващи съществуването си правоотношения, следва да се приложи правната уредба, която е била в сила при възникването им. Или, в случая, първоинстанционният съд е следвало да приложи нормата на чл. 5, ал. 4 от ЗЗДН, която е съществувала при възникване на правоотношението и да наложи глоба на извършителя. Доколкото, обаче, ШОС не е сезиран с жалба от страна на молителката М. Р. в тази насока, не следва да се произнася по отмяна на решението в тази му част“.

В. Образуване на производство по искане на прокурора и предоставяне на правна помощ

Относно прилагането на практика на измененията в чл. 8 от ЗЗДН, ал. 2 и 3, съгласно които когато пострадалото лице не може да се защити поради безпомощно

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

състояние или зависимост от извършителя, производството може да се образува и по искане на прокурора и че когато пострадалото лице е непълнолетно, поставено е под запрещение или е в безпомощно състояние вследствие на тежко увреждане, заболяване или старост, съдът може да вземе решение за предоставяне на правна помощ по реда на Закона за правната помощ като примери могат да бъдат посочени следните решения:

Решение № 26 от 20.02.2024 г. на РС - Ихтиман по гр. д. № 59/2024 г., което се отнася до производството по 33ДН, образувано по искане на наблюдаващия прокурор по реда на чл. 8, ал. 2 от 33ДН. В искането наблюдаващият прокурор е посочил, че досъдебното производство е образувано за това, че на 03.12.2023 г. в периода между 17. 00 часа до около 20. 30 часа в гр. И., Софийска област, в частен дом, чрез нанасяне на удари с ръце в областта на главата и по цялото тяло, вкл. и удари с макетен нож по главата е причинена на С. А. А. от гр. И., лека телесна повреда, като деянието е извършено в условията на домашно насилие чрез упражняване на физическо и психическо насилие и е осъществено спрямо лице, с което е било във фактическо съпружеско съжителство и с което са живели в едно домакинство и с особена жестокост - престъпление по чл. 131, ал. 1, т. 5а и т. 9, предл. 2, вр. чл. 130, ал. 1 от НК.

Според наблюдаващия прокурор от цялостното поведение на М., считано от 03.12.2023 г. до настоящия момент С. А. изпитвала перманентен основателен страх за здравето и живота си. Т. е. между нея и извършителя на домашното насилие М. се е формирала тежка зависимост.

Наблюдаващият прокурор счита че са налице достатъчно данни, че С. А. е пострадала от домашно насилие по смисъла на чл. 2 от 33ДН, съответно попада в кръга на лицата по чл. 3, т. 2 от 33ДН, тъй като е лице, с което се намира или е било във фактическо съпружеско съжителство или в интимна връзка с А. С. М..

Решение № 12881 от 29.06.2024 г. на СРС по гр. д. № 22758/2024 г., образувано по молба, подадена от Софийска районна прокуратура, с искане за издаване на заповед за защита в полза на Т. Д. П., по 33ДН по отношение на И. В. П. По делото са представени писмени материали от досъдебното производство, видно от които с постановление на СРП от 15.04.2024 г. ответникът И. В. П. е привлечен в качеството на обвиняем за това, че на 14.04.2024 г. около 10. 30 часа, в жилище, находящо се в гр. София, се заканил с убийство на Т. Д. П., като ѝ казал „Ще те утрепам, ще те отлежа, мен не ми пука“ и това

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

заканване би могло да възбуди основателен страх за осъществяването му и деянието е извършено в условията на домашно насилие – престъпление по чл. 144, ал. 3, т. 1 и т. 3, вр. ал. 1 НК. Съдът отбелязва, че молбата за защита е подадена съгласно чл. 8, ал. 2 от ЗЗДН, поради което е налице валидно сезиране на съда от процесуално легитимирано за това лице.

Г. Оценка на риска в мотивите на съдебните решения

Както беше посочено по-горе, с измененията в ЗЗДН от 2023 г. (чл. 15, ал. 4) на съда беше възложено да извършва оценка на риска.

В Решение № 1463 от 27.12.2024 г. на ОС - Варна по в. гр. д. № 2350/2024 г. се посочва, че „[п]ри определяне на мерките за защита следва да се имат предвид конкретните действия на ответниците спрямо молителката при съобразяване на тяхната тежест и продължителност, както и да се извърши оценка на риска съобразно чл. 15, ал. 4 от ЗЗДН и методиката за оценка на риска по чл. 74-77 от ПП на ЗЗДН (ДВ, бр. 74 от 2024 г., в сила от 30.08.2024 г.). Действително същата не е приета към датата на подаване на молбата и постановяване на решението, но задължението за извършване на оценка на риска не отпада по това съображение“. По-нататък в решението на ОС – Варна се посочва, че повторемостта на заплахите е индикация за завишен риск от последствия за живота и здравето на молителката, макар и на онзи етап да е имало само вербална агресия.

От Решение № 267 от 9.12.2024 г. на РС - Айтос по гр. д. № 693/2024 г. става ясно, че съдът е извършил оценка на риска по методиката. След проверка на въпросите в Приложение № 5 от ППЗЗДН съдът е установил, че няма доказателства, от които да се направи извод, че отговорът на някой от тях е положителен, освен въпрос № 10: „Извършителят тормози ли пострадалия чрез непрестанни обаждания или заплашителни съобщения?“. Според съда безспорно част от съобщенията, изпращани от ответника са заплашителни: „Няма да го видиш цял месец, щом си долна кучка“ (има се предвид детето – л. 91 от делото), „Скоро и на Н. ще покажа колко струваше, въшло“ (л. 92 от делото), „Ще го видиш това дете само в присъствие на социален работник“ (л. 94 от делото) и др., което съгласно методиката означава 2 точки. Така съдът приема, че процесният случай попада в графата „от 0 до 10 точки“ и посочва, че „според

методиката това означава, че не са идентифицирани рискови фактори, които да сочат вероятност за бъдещо насилие над пострадалото лице. Налични са данни за лека форма на насилие, което може да бъде на вербално или емоционално ниво. Пострадалото лице има ресурси да се справи с насилието“.

В Решение № 164 от 9.10.2024 г. на РС - Оряхово по гр. д. № 637/2024 г. се отбелязва, че „[с]лед попълване на Контролен списък на рискови фактори за оценка на риска на съда, се установи, наличие на „нисък риск“ спрямо всеки един от молителите“.

В Решение № 1304 от 28.11.2024 г. на ОС - Варна по в. гр. д. № 2205/2024 г. също има позоваване на извършената оценка на риска като след оценката на риска за пострадалата ОС - Варна преценява, че срокът на мерките следва да бъде максималният от 18 месеца.

Във връзка с Решение № 826 от 18.11.2024 г. на РС - Горна Оряховица по гр. д. № 2277/2024 г. се отбелязва, че „съгласно чл. 74 и чл. 75 от ППЗЗДН съдът извърши оценка на риска в производството за налагане на мерки за защита от домашно насилие по Методиката за оценка на риска по чл. 15, ал. 4 от ЗЗДН съгласно приложение 5, като взема под внимание различните фактори, които определят противоправното поведение на извършителя на насилието и оцени всяка [относима] информация и елементи на случая“. Като взема предвид приетите по делото писмени доказателства, съдът намира, че налице рискови фактори, които са индикации за наличие на висока вероятност за бъдещо насилие над пострадалото лице със сериозни последици (включително заплахата за живота на пострадалата И.), независимо от промяната на обстоятелствата, като пострадалото лице няма ресурси да се справи само с насилието. По-нататък съда отбелязва, че данните по делото сочат, че ответникът системно злоупотребява с алкохол, вследствие на което става агресивен словесно и физически; многократно е осъждан с влезли в сила присъди за извършени престъпления от общ характер, едно от които е причиняване на средна телесна повреда на М. И. на 05.04.2021 г. чрез нанасяне на удари с юмруци по главата и тялото ѝ, блъскане на главата ѝ в стената и нанасяне на удар в главата ѝ с малка газова бутилка, причинило дифузна травма на главния мозък на И., като настоящите актове на домашно насилие са реализирани от Д. спрямо И. в тригодишните срокове за изтърпяване на наложените му

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

наказания; през последните шест месеца насилието от ответника спрямо молителката се е увеличило като честота.

XIII. Проблеми и предизвикателства в прилагането на ЗЗДН

Анализът на съдебната практика по прилагането на Закона за защита от домашно насилие (ЗЗДН) след измененията от 2023 г. показва редица структурни, процедурни и институционални предизвикателства, които ограничават ефективността на защитата и превенцията. Те се проявяват на различни нива – от достъпа до правосъдие до реализацията и проследяването на мерките. Сред тях се открояват следните:

Надделяващо прилагане на ограничителни мерки

Мерките, свързани с въздържане от насилие, забрана за приближаване и отстраняване от жилище, доминират в почти всички заповеди. Това е логично предвид спешността на случая, но показва твърде силна зависимост от „минималния пакет защита“.

Слабо прилагане на възстановителни и социални мерки

Задължаването на извършителя да премине програма е постановено в едва 376 случая за цялата година. Насочването на жертви и деца към услуги е практически символично. Това създава риск от цикличност на насилието и липса на подкрепа за пълно възстановяване.

Ограничено интегриране на защитата на децата

Мерките, засягащи деца, се прилагат непропорционално рядко, въпреки че децата често присъстват в домакинствата, в които се упражнява насилие.

Висок процент на прекратени производства

Почти половината от делата (2146 от 4705) са прекратени преди постановяване на решение. Това поставя въпроса за устойчивостта на съдебната защита, за риска от влияние, натиск, страх или икономическа зависимост върху пострадалите, както и за недостатъчна институционална подкрепа по време на производството.

Ограничена проследимост и изпълнение на мерките

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Съдебната система не разполага с механизъм за проследяване на реалното изпълнение на наложените мерки. Няма задължение за отчет от страна на органите, които трябва да съдействат при прилагането на мярката – напр. полиция, социални служби.

Предизвикателства при жените от ромски произход

Жените от ромски произход, които са жертви на домашно насилие, срещат трудности, когато искат да защитят правата си. Някои от тях дори не знаят, че имат право на защита. Освен това тези, които решат да получат правна закрила, са изправени пред заплахата от отхвърляне от страна на техните общности, както и пред страха от начина, по който институциите могат да възприемат тяхното положение⁶.

Неравномерна и неустойчива практика между съдилищата

Наблюдават се различия между съдебни райони относно: честотата на издаване на заповеди; степента на комбиниране на мерки; прилагането на социални и детски механизми.

Липсата на централна координация или тълкувателни указания води до непредвидимост и липса на стандартизирана практика, включително и по въпроси като срок на мерките, допустимост на определени доказателства и др.

Обучение на адвокатите

Адвокатите, предоставящи правна помощ, нямат специално обучение за оказване на помощ на жертви на трафик на хора и домашно и сексуално насилие⁷.

Недостатъчен капацитет за прилагане на специализирани мерки

Ограничен е броят на специализираните програми за извършители, достъпни предимно в по-големите градове. Липсва механизъм за обратна връзка между доставчици на услуги и съдилищата.

Нужда от обучение и повишаване на чувствителността на съдебните органи

Не се прилагат в пълна степен принципите на полово обусловен анализ на насилието. В много случаи не се отчитат спецификите на виктимизацията, зависимостта

⁶ Вж. Йон Т. Йонсен, „Правната помощ в България и жените от ромски произход“, стр. 77.

⁷ Вж. Йон Т. Йонсен, „Правната помощ в България и жените от ромски произход“, стр. 79.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

или посттравматичните ефекти. Съдебната чувствителност към децата, включително когато те не са преки жертви, остава недостатъчна.

XIV. Препоръки

Настоящият анализ разкрива както положителни развития в прилагането на ЗЗДН през 2024 г., така и системни предизвикателства, които ограничават въздействието на съдебната защита. Препоръките по-долу целят да допринесат за подобряване на ефективността, устойчивостта и комплексността на правния и институционален отговор на домашното насилие.

А. Препоръки към съдебната практика

По-активно използване на комбинирани мерки

Съдът следва да прилага повече от една мярка за защита, когато случаят го обосновава, вместо да разчита само на „въздържане от насилие“. Комбинация от ограничителни и социални мерки може да осигури по-пълна и дългосрочна защита.

Оценка на риска като съдебна преценка

Необходимо е пълно въвеждане и прилагане на стандартизираната съдебна оценка на риска съгласно Методиката при всяко производство по ЗЗДН.

Засилване на съдебната защита на децата

Препоръчва се извършване на проверка за участие на дете в ситуацията на твърдяно домашно насилие, дори при липса на изрично искане.

Мотивиране при отказ за налагане на социални мерки

При отказ от налагане на мярка, свързана с услуги или програми, съдът следва да обоснове причините за това. Така ще се повиши отчетността и ще се насърчи по-индивидуализиран подход.

Б. Препоръки към институциите

Укрепване на междуинституционалната координация

Препоръчва се продължаване на усилията за усъвършенстване на координационния механизъм за взаимодействие между съдилища, МВР, АСП, образователни и здравни институции, както и назначаване на междусекторни координатори по места, които да подпомагат работата по дела по ЗЗДН, включително и

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

общностни медиатори, които да съдействат на пострадали лица живеещи в изолирани или отдалечени райони.

Създаване и поддържане на регистър на специализирани услуги

Препоръчва се създаване на Централизиран регистър на програмите за извършители; услугите за жертви и деца; кризисни центрове и консултативни структури. Регистърът следва да е достъпен и за съдилищата, за да насочват към налични услуги в съответния район.

Подкрепа за жертвите по време на производството

Препоръчва се осигуряване на правна, психологическа и социална подкрепа по време на делото, включително чрез специализирани НПО и мобилни екипи. Подкрепата може да спомогне за ограничаване на броя на прекратените производства.

В. Други препоръки

Нормативни уточнения и допълнения

Изрично предвиждане, че съдът задължително проверява дали в домакинството има дете, независимо от искането.

Засилване на механизмите за проследяване и отчет

Да се предвиди отчетност от страна на институциите, които изпълняват мерките – например полицията, доставчиците на услуги, както и да се разработи система за мониторинг на изпълнението на програмите за извършители и на ефекта им върху рецидива.

Обвързване на мерките с институционална подкрепа

Препоръчва се законово уреждане на задължение за реално осигуряване на достъп до услугата, когато тя е постановена със съдебен акт.

Защита и рехабилитация на пострадалите

България следва да подобри ефективността на мерките за защита и рехабилитация на жертвите на домашно и сексуално насилие. Задължението на адвокатите на пострадалите да следят за правилното функциониране на тези механизми

следва да бъде част от тяхната работа и възнаграждение⁸. **Специализирана част от регистъра за правна помощ**

Националното бюро за правна помощ следва да създаде и поддържа специализирана част от Националния регистър за правна помощ за адвокати с необходимата квалификация, които искат да предоставят правна помощ на жертви на трафик и домашно и сексуално насилие⁹.

Г. Препоръки за обучение и институционално учене

Квалификация на адвокатите

Ефективното правно обслужване на жертвите на трафик на хора, домашно насилие и сексуално насилие е сложна задача, за която юридическите факултети или обучението на адвокати в ограничена степен ги подготвят. Жертвите се сблъскват с многобройни проблеми, свързани със здравето, семейните отношения, доходите, мрежата, дискриминационното отношение, самочувствието и др. За да предоставят качествени правни услуги, адвокатите трябва да разбират сложността на цялостната ситуация на жертвата и ролята, която играят правните проблеми, и да могат да адаптират приноса си към другите услуги, от които жертвата се нуждае. Ако някои от необходимите услуги, различни от правните, не функционират, адвокатът на жертвата трябва да може да помогне за това те да заработят¹⁰.

Обучение на съдии, прокурори и социални работници

Препоръчва се в подобни обучения да бъдат включвани теми като: половоспецифична динамика на насилието; детска виктимизация; ефективно прилагане на възстановителни подходи; междуйнституционално взаимодействие.

Редовна оценка и обобщаване на съдебната практика

Препоръчва се ВСС да изготвя годишни обобщения на практиката по ЗЗДН. Желателно е провеждане на междусекторни форуми за обмен на добри практики и практически насоки.

⁸ Вж. Йон Т. Йонсен, „Правната помощ в България и жените от ромски произход“, препоръка № 32, стр. 76.

⁹ Вж. Йон Т. Йонсен, „Правната помощ в България и жените от ромски произход“, препоръка № 36, стр. 82.

¹⁰ Вж. Йон Т. Йонсен, „Правната помощ в България и жените от ромски произход“, стр. 78.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

XV. Заключение

A. Обобщение на установените тенденции

Анализът на съдебната практика по ЗЗДН за 2024 г. разкрива комплексен и в много отношения противоречив образ на правоприлагането в тази чувствителна и социално значима област. От една страна, реформите в закона и подзаконовата нормативна уредба са създали по-ясна и по-силна рамка за закрила, включително с разширяване на обхвата на защита по отношение на лицата, въвеждането на нови мерки за защита, улесняване на достъпа на жертвите на насилие до процедурата, приемането на Методика за оценка на риска.

От друга страна, реалното прилагане на тези норми показва сериозни затруднения, както на национално, така и на регионално ниво.

Могат да се очертаят следните ключови тенденции:

- Ниска степен на реализирана защита (ИРЗ – 36.5%) – само една трета от подадените молби завършват със съдебно решение по същество;
- Висок дял на прекратени производства (ИП – 45.7%), в значителен брой случаи поради оттегляне на молбата от пострадалото лице (24%) или неизпълнение на указания от съда (14.4%);
- Изключително висока честота на незабавни заповеди за защита (в над 77% от молбите), което свидетелства за бърза реакция в началната фаза, но и за висока степен на риск и уязвимост на молителите;
- Съществена регионална неравномерност – част от съдилищата демонстрират висока ангажираност и ефективност, докато други са с нулева или изключително слаба степен на реална защита;
- Системни проблеми в достъпа до защита, особено при прекратявания, основани на формални пречки и липса на подкрепа за молителите.

Б. Перспективи за усъвършенстване на прилагането на ЗЗДН

Въз основа на установените дефицити и добри практики, могат да бъдат очертани няколко ключови направления за развитие на системата:

Процесуални и институционални подобрения

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.

Не трябва да се подценява и нуждата от повишаване на капацитета на съда чрез обучения за съдиите и адвокатите по темата за домашното насилие и междуинституционално взаимодействие.

Ефективно прилагане на Методиката за оценка на риска

Методиката е не просто инструмент за статистическа отчетност, а ключов елемент от съдебната защита, който има потенциала да повиши нейната адекватност и чувствителност към риска, когато се прилага последователно и систематично.

В. Възможности за бъдещи изследвания

Настоящото изследване е опит за интегриран количествен и качествен анализ на съдебната практика по ЗЗДН след влизането в сила на законовите изменения. Въз основа на него могат да се развият и задълбочат редица бъдещи изследователски направления като например:

Качествен анализ на съдебните актове

Проучване на езика и мотивите на съдебните решения; анализ на практиката по прилагане на конкретни мерки (напр. забрани за контакт, отстраняване от жилище); сравнителен анализ между решения с и без оценка на риска.

Динамичен анализ по години

Проследяване на развитието на индексите на ефективност по съдилища в годините след реформата; идентифициране на устойчиви тенденции или отстъпления в прилагането на закона.

Сравнителни изследвания с международни модели

Сравнение с прилагането на аналогични закони в ЕС и региона; изследване на добри практики от държави с утвърдена оценка на риска.

Заклучението сочи, че 2024 г. е преходна, но решаваща година в развитието на системата за защита от домашно насилие в България. Промените в законодателството създават надеждна рамка, но ефективността ѝ зависи от съгласуваното, последователно и чувствително прилагане на закона и подзаконовите актове от страна на съдебната система и партньорските институции.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм (НФМ) 2014-2021. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Национално бюро за правна помощ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Програмния оператор или на Донора.