



До
Народно Събрание на РБ
Комисия по правни въпроси
по ЗИД в ЗЗДН № 49-354-01-10 от 26.04.2023г

С Т А Н О В И Щ Е

от фондация „Дигни́та“
бул. Васил Левски 1 Б, 1142 София
office@dignita.bg

Уважаеми г-н Председател,

На 25.05.2023г беше приет на първо четене законопроект за изменения и допълнения в Закона за защита от домашното насилие (ЗЗДН), със сигнатура 49-354-01-10/26.04.2023г, внесен от Бойко Борисов и други народни представители. След като се запознах със съдържанието на приетите на първо четене изменения и мотивите за изготвянето им, представям настоящото **положително** становище, с което приветствам качествените проекторазпоредби. Най-общо, мога да заявя, че с тези предложения българското Правителство изпълнява по точен начин свои международноправни задължения и избягва бъдещи дипломатически и финансови санкции. Почти всички предложения напълно съответстват на изисквания, които България е длъжна да изпълни, по силата на подписани международни споразумения. По-надолу ще се спра по-конкретно върху някои от обсъжданите изменения, по хронологичен ред на законопроекта.

По § 4 от законопроекта

В началото със съжаление отбелязвам, че в чл. 3 от ЗЗДН се запазва израза „фактическо съпружеско съжителство“. Заместването на израза „фактическо съпружеско съжителство“ с израза „интимна връзка“ е международноправно задължение на българското Правителство, което произтича от юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека по български дела, заведени от жертви на домашно насилие. В най-новото решение на ЕСПЧ от 23.05.2023г по дело за домашно насилие *А.Е. с/у България*, Съдът призна нарушение на забраната за нечовешко и унижително третиране и осъди България заради неефективното разследване на сигнала на жалбоподателката. Прокуратурата на РБ не разпозна казуса на г-ца А.Е. (15-годишна към момента на деянието) като попадащ под квалификацията „в условията на домашно

насилие“, тъй като тя и нейният приятел (23-годишен към момента на деянието) не живееха трайно заедно. За да установи нарушението, ЕСПЧ изведе 4 мотива, единият от които е именно липсата на интимна връзка в дефиницията за домашно насилие в България: „тълкувайки закона като изискващ трайно съжителство, както и изискването в закона и двете лица във връзката да бъдат пълнолетни и да са живели заедно поне 2 години, трудно може да се оправдае ... тъй като така е обречен да филтрира извън приложението си голям брой случаи, в които насилието е нанесено на жена от интимния ѝ партньор“ (параграф 97 от решението).¹ Българската ограничителна дефиниция за домашно насилие, само като такова извършено между лица в съжителство, е международно призната за недостатъчна, недостигаща задължителните стандарти и за провал в държавната политика по закрила на жертвите. Поддържането на дефиницията „фактическо съпружеско съжителство“ в хода на Вашите разисквания и запазването ѝ в закона би създавало условия за бъдещи незащитени лица, но също така и за нови поводи за международна отговорност.

По § 6 от законопроекта

Предложената нова мярка за защита от домашно насилие, касаеща съхранението и носенето на огнестрелно оръжие, е в съответствие със съдебната практика по чл. 144 от НК – закана с убийство. Възбуждането на основателен страх у жертвата, че дадено престъпление ще бъде осъществено, представлява психологическо насилие². Върховният касационен съд приема в практиката си по чл. 144 от НК, че употребата на огнестрелно оръжие е отегчаващо вината обстоятелство³ и че употребата му предизвиква основателен страх у жертвата, че заканата ще бъде изпълнена.⁴ За осъществяване на престъплението по чл. 144 от НК „не се изисква в момента на заканата у извършителя да има оформено решение да извърши убийство, нито да е действал с годно средство и при условия, при които резултатът реално може да настъпи. Без значение е продължителността на действието, обстановката, предходно познанство между участниците или отношенията между тях, законно ли е оръжието, послужило за извършване на деянието, или какви други действия или реплики са извършени или изречени.“⁵ Следователно, предложената мярка временно отнемане на разрешението за носене на огнестрелно оръжие е оправдана и е от естество да предотврати тежко престъпление, което е една от целите на ЗЗДН.

По § 8 от законопроекта – Глава първа „а“

Създаването на специализиран национален орган, натоварен с превенция и защита от домашно насилие, е международноправно задължение на българското Правителство, което произтича от юриспруденцията на Комитета за премахване на дискриминация по отношение на жените на ООН (CEDAW) по български дела, заведени от жертви на домашно насилие. Обща препоръка № 35 за полово-базираното насилие над жени, издадена от CEDAW, указва на Държавите-членки: „34 (е) Да създадат механизъм или

¹ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-224778>

² Решение № 332 от 24.06.2013 г. по нак. д. № 976/2013 г. на Върховен касационен съд: „Заканата с престъпление е особена форма на неправомерно въздействие върху свободното протичане на психичните процеси, при които се формира волята на човека“.

³ Решение № 65 от 16.03.2017 г. по н. д. № 61 / 2017 г. на Върховен касационен съд.

⁴ Решение № 319 от 25.01.2018 г. по н. д. № 898 / 2017 г. на Върховен касационен съд; Решение № 74 от 20.04.2015 г. по н. д. № 1893 / 2014 г. на Върховен касационен съд.

⁵ Решение № 421 от 18.01.2012 г. по нак. д. № 1970/2011 г. на Върховен касационен съд.

орган, или да натоварят съществуващ механизъм или орган, който редовно да координира, наблюдава и оценява националното, областното и районното изпълнение и ефективност на мерките ... за превенция и премахване на всички форми на полово-базирано насилие над жени“.

Проекторазпоредбата на чл. 6а, ал. 5, относно участието в Националния съвет на юридически лица с нестопанска цел, е неизбежна стъпка напред в изпълнението на международноправните ни задължения. В решение на CEDAW от 19.07.2019г по делото за домашно насилие *С.Л. с/у България*, жалба № 099/2016⁶, Комитетът дава следните указания към българското правителство: „Да развие и въведе ефективни мерки, които да избегнат повтаряне на същите нарушения, **с активното участие на всички релевантни страни**“.

В проекторазпоредбата на чл. 6а, ал. 6, изброяваща възможни участници в заседанията на Националния съвет по покана на председателя, следва да се добавят представители на Висшия адвокатски съвет и на Националното бюро за правна помощ към Министерство на правосъдието. Адвокатите са сред експертите, с които пострадалите често извършват първия контакт и съобщават за насилието; те представляват интересите на ищеца или ответника в производството по ЗЗДН и изразяват техните съответни гледни точки; те са предвидени в настоящия законопроект да бъдат служебно назначавани в полза на деца. Техният практически опит би допринесъл за качеството на бъдещите общи политики на Националния съвет.

По-нататък, с оглед на широкия спектър от задължения на специализирания орган, считам, че той не би могъл да изпълнява ефективно своите функции, без наличието на специализирана администрация, която да подпомага неговата дейност. Законопроектът предвижда административно-техническото, организационното и финансово обслужване на Националния съвет да се осъществява от администрацията на Министерски съвет, като не посочва числеността на персонала, ангажиран с обезпечаване на дейността на Националния съвет.

Съветът се нуждае от специализирана администрация, която има необходимата експертиза и познания в нормативната уредба, така че да изпълнява качествено дейности по събиране и обработване на статистическа информация, да разработва актуализирани проекти и стратегии в областта на превенцията и противодействието на домашното насилие, да дава становища и прави нормативни предложения, да реализира разяснителни кампании и да осъществява международно сътрудничество. Подобни дейности не биха могли да се осъществяват от общата администрация на Министерски съвет, а е необходимо да бъдат наети и/или обучени експерти в дейността. Специализираната администрация на Националния съвет би могла да бъде създадена по модел на администрация на Националната комисия за борба с трафика на хора, която има сходни функции по събиране на статистически данни, реализиране на кампании по превенция, разписване на национална програма и стратегия, участие в международно сътрудничество и др. Удачно би било законът да предвижда специализираната администрация на Националния съвет да бъде оглавявана от Секретар и да бъде обезпечена с достатъчни човешки и технически ресурси, така че съвета да може да изпълнява всички вменени му с настоящия закон функции.

По § 8 от законопроекта – Глава първа „в“

Създаването на Националната информационна система представлява закъсняло и неотложно изпълнение на международноправно задължение на България, което произтича от юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека по български

⁶<https://juris.ohchr.org/search/results>

дела, заведени от жертви на домашно насилие. В решението на ЕСПЧ от 23.05.2023г по делото за домашно насилие *А.Е. с/у България*, Съдът остро санкционира Правителството-ответник за невъзможността му да предостави официални данни относно броя на пострадалите и техния пол: „Съдът намира, че липсата на официална подробна статистика, поддържана от властите, не може повече да бъде обяснявана като прост пропуск от тяхна страна, предвид нивото на проблема в България и свързаното задължение на властите да отдават специално внимание на ефекта от домашното насилие върху жените и да действат съобразно“ (параграф 120 от решението)⁷.

В проекторазпоредбата на чл. 6д, ал. 6 незаконно е пропуснато да се добавят като правоимащи лица адвокатите, вписани в адвокатските колегии на страната и в Европейския съюз. Съгласно разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от Закона за адвокатурата, адвокатите „имат свободен достъп и могат ... да получават копия от книжа и сведения с предимство в ... административните органи и други служби в страната и навсякъде, където е необходимо, само въз основа на качеството си на адвокат или на адвокат от Европейския съюз, което удостоверяват чрез представяне на карта, издадена от Висшия адвокатски съвет.“ В този смисъл е решението на Върховния административен съд от 03.11.2022г по а.д. № 3896/22, което осъжда КПКОНПИ да осигури достъп до данните си на всеки адвокат, който се легитимира пред тях с адвокатска карта.⁸ За да бъдат предложените промени в синхрон с действащото право, в списъка на правоимащите лица по чл. 6д, ал. 6 следва изрично да се изброят адвокатите.

По § 8 от законопроекта – Глава първа „Г“

Финансирането на програмите за превенция и на специализираните услуги за сметка на държавния бюджет е международно задължение на българското Правителство, което произтича от юриспруденцията на CEDAW по български дела, заведени от жертви на домашно насилие. В решението на CEDAW от 25.07.2011г по делото за домашно насилие *В.К. с/у България* (жалба № 020/2008⁹) „9.16. Комитетът прави следните препоръки към Държавата членка: ... (iii) Да гарантира, че достатъчен брой държавно-финансирани подслони са на разположение за жертвите на домашно насилие и техните деца, и да финансира неправителствените организации, предоставящи подслон или други форми на подкрепа за жертвите на домашно насилие“.

По § 22 от законопроекта

Премахването на възможността за обжалване на заповедта за незабавна защита е в съответствие с Наказателнопроцесуалния кодекс и приложимото международно право. Например, производството по реда на чл. 67, ал. 3 от НПК „Забрана за доближаване до пострадалия“ също е едноинстанционно: „Съдът разглежда незабавно предложението или молбата еднолично в открито заседание с изслушване на прокурора, обвиняемия и пострадалия. Определението на съда е окончателно.“

Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) **не** гарантира право на обжалване и право на двуинстанционен съдебен контрол **в граждански съдопроизводства**, каквото е производството по ЗЗДН. Член 2 от Протокол 7 към КЗПЧОС гарантира такова право само по някои наказателни дела и само по отношение на присъдата и въпроса за вината, но не и по отношение на предварителни въпроси:

⁷ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-224778>

⁸ https://info-adc.justice.bg/courts/portal/edis.nsf/e_case.xsp?id=449168&code=vas

⁹ <https://juris.ohchr.org/search/results>

„1. Всяко лице, признато от съда за виновно в извършването на престъпление, има право да обжалва обявяването си за виновно или осъждането си пред висшестоящия съд. Упражняването на това право, включително основанията за това, се урежда от закона.

2. Това право подлежи на изключения, когато се отнася за несъществени престъпления, определени от закона, или когато съответното лице е било осъдено на първа инстанция от най-висшия съд в държавата или е признато за виновно и осъдено в резултат на жалба, подадена срещу неговото освобождаване.“

06.06.2023г

адв. Наташа Добрева
Магистър по специалност
„Международно право по
Права на човека“
Лунд, Швеция

Камелия Димитрова
Магистър по специалност
„Права на човека и демократизация“
Университета на Сараево и
Университета на Болоня

Фондация „Дигнита“ е юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза. Мисията на фондация „Дигнита“ е „Превенция на трафика на хора. Застъпничество и подпомагане на жертвите.“ Фондация „Дигнита“ реализира дейности по овластяване на уязвими групи в риск от трафик, с цел превенция на престъплението. „Дигнита“ работи на терен с жени в неравностойно положение за ранно разпознаване на домашното насилие и насилието, основано на пола, като ключов фактор, който засилва риска от трафик с цел сексуална експлоатация. „Дигнита“ предоставя правна помощ и икономическо овластяване на пострадали от трафик и от насилие, основано на пола, жени.