

ДО:

Г-ЖА ДЕСИСЛАВА АХЛАДОВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1040 София, ул. „Славянска“ №1

Копие:

Г-Н БОЙКО БОРИСОВ,
МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1594 София, бул. „Княз Александър
Дондуков“ №1

ДОЦ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА
ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

1202 София, ул. „Георг Вашингтон“ № 22

С Т А Н О В И Щ Е

относно

проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашно насилие,
Проект на мотиви към Закон за изменение и допълнение на ЗЗДН, ЧПОВ на Закон за
изменение и допълнение на ЗЗДН

от

Асоциация за детско развитие „член 24“,
ЕИК 176466457 със седалище и адрес на управление град София, бул. Патриарх Евтимий
59, ет.4, ап.8 и адрес за кореспонденция, гр. София, кв. Лозенец, ул. Банат 11, ет.5, ап.10,
електронен адрес за връзка: galen_todorov@abv.bg, Телефон: 0882/ 41 93 63

УВАЖАЕМА ГОСПОЖОАХЛАДОВА,

Във връзка с изготвените и предложени от Министерството на правосъдието проекти на Закон за Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашно насилие, Проект на мотиви към Закон за изменение и допълнение на ЗЗДН, ЧПОВ на Закон за изменение и допълнение на ЗЗДН изразяваме следното становище:

Асоциация за детско развитие „Член 24“ –

Мото: „Обичта на родителя - баща и майка, към детето е безкрайна..“

1. С оглед на целите на Асоциация за Детско Развитие „Член 24“ и на ценностите, споделяни от Асоциацията, свързани с добруването на децата и тяхната защита, смятаме, че в проекта на мотиви към Закон за изменение и допълнение на ЗЗДН, и на ЧПОВ на Закон за изменение и допълнение на ЗЗДН **липсва анализ** на:

- 1.1. Досегашната практика, включително на основните критики за злоупотреби със ЗЗДН и използването на закона за **лишаване на децата от контакт с двамата родители**. В този смисъл не виждаме статистика на броя ограничителни заповеди към родители спрямо собствените им деца, както и в колко случаи впоследствие се е оказало, че твърденията, въз основа на които са наложени въпросните заповеди, не са се доказали в хода на съдебния процес.

- 1.2. Възможните рискове за детското развитие от предлаганите промени. В т. 7 на ЧПОВ - „Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове“ е отбелязано, че такива не се предвиждат. От представената документация не става ясно на базата на какво е това заключение, а невключването на нашата организация в консултациите преди изготвянето на законопроекта (доколкото такива са провеждани), е предпоставка само за предположения.

2. По § 4. от Законопроекта предлагаме:

- 2.1 Отпадане на предложението за нова ал. 3 на чл. 5 (*“Мярката по ал. 1, т. 5 се налага във всички случаи, когато пострадалият и извършителят имат дете.”*)

Мотиви: Смятаме, че хипотезата, при която съдът задължително определя местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието, независимо от уговорката „ако това не противоречи на интересите на детето“, създава условия за допълнително стимулиране на злоупотребите със ЗЗДН при спорове за родителски права. В този смисъл сегашната ал. 4 отговаря повече на обществената необходимост от по-справедливи условия при споровете за родителски права: „мярката.... не се налага при висящ съдебен спор между родителите по упражняване на родителските права, по определяне местоживеенето на детето или режима на личните отношения.“ Не следва съдебният състав, натоварен с цялостното

изследване на най-добрия интерес на детето (при съответния съдебен спор) да бъде изместван от друг съдебен състав, чиято цел е да се произнесе по един сегмент от семейните отношения.

Правото на децата да не бъдат разделяни от своите родители е регламентирано в чл. 9, т. 1 от Конвенцията на ООН за правата на детето. Тъй като предвиденото изключение от това право е свързано с хипотезата, когато „такова разделяне е необходимо за висшите интереси на детето“, то следва подходът към такова разделяне да бъде основан на задълбочена, индивидуална оценка за всеки случай, а не върху общи предположения. Евентуалното извършване на насилие спрямо настоящ или бивш партньор, включително и в случаи, при които детето не е свидетел на твърдяното насилие, не може „във всички случаи“ да е показателно за връзката на извършителя с детето, **не е задължителна атестация нито за родителския капацитет на пострадалия, нито за родителския капацитет на извършителя** с оглед на различните възможни хипотези за извършаване на насилие, включително и за възможността за взаимно упражняване на насилие, при която само едната страна се е обърнала към съда. Предлаганата промяна би способствала за по-широкото използване на ЗЗДН в опитите за реваншизъм в родителските войни. **Разглеждането на този тип войни като обществен проблем** според нас би намалило рисковете за развитието на децата.

2.2. Отпадане на предлаганата ал. 4 на чл. 5 (*„В случаите на висящ съдебен спор между родителите по упражняване на родителските права, по определяне местоживеенето на детето или режима на личните отношения, препис от заповедта за незабавна защита и заповедта за защита по ал. 1, т. 5 се изпраща на съответния съд.“*)

Мотиви: Предвиденото в ал. 4 изпращане на препис от заповедта за незабавна защита и заповедта за защита в случаи на съдебен спор между родителите по упражняване на родителските права, по определяне местоживеенето на детето или режима на личните отношения не би следвало да бъде задължение на съда, издал посочените заповеди. Движени от личния си интерес за изгодно решение, спорещите страни са в правото си да внесат в делото целия отнасящ се до него фактически и доказателствен материал.¹ Практиката показва, че страните по подобни дела не пропускат да включат този тип доказателствен материал без значение от неговата пълна

¹Сталев, Живко. Българско гражданско процесуално право, София, 2001, с. 107.

или частична релевантност по спорното право и поради това е излишно разписването на допълнителни задължения на съдебния състав, издал посочените заповеди.

3. По § 6. от Законопроекта предлагаме:

3.1.В предвидения в чл. 6д Централен регистър на случаите на домашно насилие да не се включват лични данни на граждани.

Мотиви: Закона за защита от домашно насилие не е наказателен закон. В случай, че се предвиждат последици от осъждането, подобни на тези в наказателното право, следва на ответниците да се дават и същите възможности за защита. Такива в законопроекта не са предвидени.

3.2 В Чл.6и (*„Лице, извършило домашно насилие, се насочва по реда на чл. 21, ал. 3 към специализирана програма за преодоляване на агресията и справяне с гнева, която се заплаща от него. Програмата може да бъде част от специализирана услуга или да се предоставя самостоятелно“*.)

3.2.1 „се насочва“ да се замени с „може да бъде насочено“

3.2.1 да отпадне „която се заплаща от него“;

Мотиви: Широкият обхват начл. 21, ал. 3 (когато е наложена мярка по чл.5, ал.1, т.5, 6, 9 или10)и категоричната формулировка в предложения текст предполага, че във всички случаи става дума за проблеми с преодоляване на агресия или справяне с гнева. В мотивите към законопроекта липсва подобна аргументация. Съдебната практика на тясно разглежданена фактите и обстоятелствата, довели до извършването на домашно насилие (вкл. игнорирането на насилие от страна на молителя, когато ответникът не е подал иск), не ни позволява да се съгласим с подобна хипотеза.

Евентуално заплащане на тези програми от страна само на извършителя, според нас е още една форма на наказание, наред с глобата, предвиждано в закон, който не е наказателен. Домашното насилие е проблем, който следва да бъде решаван с подкрепа на държавата. Предвид предвижданото в законопроекта финансиране от страна на държавата на различни дейности, не виждаме причина това да не обхване и програмите за преодоляване на агресията и справяне с гнева. Реалното домашно насилие често обхваща граждани с нисък социален статус, разполагащи с ограничени средства.

4. В предлагания в § 10 текст на чл. 10, ал. 1 след „три месеца от“ да се добави „твърдения“, а след „шест месеца от“ да се добави „твърдения“.

Мотиви: Доказването на извършването на акта на насилие следва да е предмет на съответното дело по ЗЗДН.

5. По § 12. от Законопроекта предлагаме отпадане на ал. 2 (*„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.“*)

Мотиви: Предвижданата в ал. 2 разпоредба обезсмисля наличието на срокове, предвидени в § 10 (чл. 10, ал. 1) на Проекта. Събирането на доказателства за актове на насилие за неопределен срок в миналото и произтичащото от това право на защита е предпоставка за удължаване на делото и не кореспондира с идеята за бързо производство.

6. Създаване на нов чл. 16 със следното съдържание:

(1) „Съдът следва да постанови решението си въз основа на приетите от него за установени факти и обстоятелства по делото, като обсъди доводите и възраженията на страните, както и всички правно релевантни факти, включително и възможността за извършено насилие от двете страни.

(2) В случаите, когато се установи извършването на реципрочно насилие от страна на молителя спрямо ответника съдът може да освободи и двамата от глоба по чл. 15, ал 7 и 8 и да откаже издаването на заповед за защита.“

Мотиви: **Предложението ни е свързано с основополагащия принцип на дирене на истината**, необходимостта от справедлив процес, при който да се разглеждат твърденията за осъществено насилие и от двете страни. С оглед на невъзможността да се подава насрещен иск по делата по ЗЗДН, съществуващата в момента възможност за подаване на самостоятелен иск и от двете страни е предпоставка за насърчаването на съдебни битки и опитите за надпреварване. В този случай, при подаване на иск от едната страна в последния момент на разписаните срокове, другата страна (включително когато е тази, която не е достатъчно наясно със законовите си права), няма възможност за реакция, а правоприлагането на ЗЗДН към момента е съсредоточено предимно към установяване на твърдяното от молителя насилие без оглед на възможностите това насилие да е предизвикано и без да се разглежда контекста и дори степента на извършването му

от всяка една от страните. Подобно правоприлагане би могло да постави под съмнение постановяването на правилно решение и на практика води до усещане у много от гражданите, с които работим, за отсъствие на един от източниците на правото – справедливостта.

В случай, че се не се приеме включването на текст в горния смисъл, предлагаме проблемът с досегашната липса на всестранно разглеждане на твърдяните актове на домашно насилие да бъде решен, като се предвиди възможност за подаване на насрещен иск по делата по ЗЗДН.

7. Предлагаме в чл. 18 да бъде включена нова алинея, 7 със следното съдържание:

(7) „В случаите, при които заповедта по ал. 1 включва забрана на родител да осъществява контакт със своето дете, нейната продължителност е за 15 дни, с възможност за продължаване с още 15. За по-продължителен срок мярката може да бъдат прилагани само след доклад на отдел „Закрила на детето“ в дирекция „Социално подпомагане“ по настоящ адрес на детето“.

Мотиви: Досегашната практика показва, че прилагането на ЗЗДН води до проблеми в осъществяването на едно от основните права на децата – това да контактуват с двамата си родители. Налагането на ограничителна мярка в началото на производството в заповед за незабавна защита, преди съдът да е разгледал и обсъдил съответните доказателства, би могло да бъде преждевременно и отново – да се използва от недобросъвестни родители в хода на личните им войни. Това разделяне на деца и родители преди всички заинтересовани страни да имат възможност да изложат своите становища е в противоречие с чл. 9, т.2 от Конвенцията на ООН за правата на детето. Мярката, наложена от първоинстанционния съд в началото на производството, отпада едва след произнасянето на втора инстанция (при съответното ѝ сезиране) и се превръща в противоречаща на Конвенцията на ООН за правата на детето репресия спрямо деца и родители. Нашата организация разполага с данни за подобни случаи, при които деца са били лишавани от правото да контактуват с родителите си за продължително време, независимо, че впоследствие твърденията, въз основа на които се е издавала съответната заповед за незабавна защита, не са били доказани в съда и са били отхвърлени. **Загубеното от децата и родителите време в тези случаи не би могло да бъде компенсирано.**

Смятаме, че предвид предлаганото допълнение, в Преходните и заключителни разпоредби на проекта следва да се предвиди промяна на Закона за Министерството на вътрешните работи, като се направят съответните промени и в Правилника за прилагане на ЗЗДН. Целта е да се разпишат правомощията на Агенцията за социално подпомагане, редът, по който следва да процедират мобилните групи в тази агенция и задължението на МВР да оказва съдействие при изготвянето на съответния доклад за интереса на детето, в частност – за наличието или липсата на опасност за него от страна на негов родител.

8. По § 19. от Законопроекта предлагаме при дефинирането на „психологическо насилие“ в Допълнителните разпоредби да бъде включен следният текст: „психическо насилие са и действията по съзнателно отчуждаване на дете от родител с цел разрушаване на връзката между двамата“.

*Мотиви:*Необходимостта от ефективна защита на психичното развитие на децата, значимостта на проблема, свързан с използването на деца в родителски или друг тип междуличностни войни, разглеждането им като собственост от страна на родители и/или роднини. Смятаме, че законодателна промяна в този смисъл би отговорила на очакванията за по-пълноценни мерки в защита на децата и би дала възможност за изграждане на непротиворечива съдебна практика.

9. Предлагаме в Законопроекта да бъде включен нов член със следното съдържание:

„Не се допуска различно третиране на лица на основата на техния пол при съдебен спор за домашно насилие.“

Мотиви: Част от критиките към досегашното прилагане на ЗЗДН са свързани с третирането по пол - в случаите на спорове между родители от различен пол. В писмо № 12-00-312/20#2/08.12.2020 на заместник-министъра на правосъдието Евгени Стоянов е аргументирано равноправието между родителите.

С оглед на антидискриминационните разпоредби, предвидени в законодателството на Република България, както и с оглед на Резолюция на Европейския парламент от 3 февруари 2009 г. относно преодоляването на дискриминацията на основание пол и

солидарност между поколенията (2008/2118(INI)),Обн. С ОВ. бр.67 от 18 март 2010г.)² смятаме, че съществува необходимост от ясно разписване на равнопоставеността между спорещите страни в делата по ЗЗДН. Нашият анализ е, че прилагането на ЗЗДН води до създаване на основателни съмнения относно безпристрастността на правораздавателни органи, когато в аналогични ситуации следва да се приложат предвидените в ЗЗДН мерки спрямо спорещи от различен пол. Маргинализирането на родителите от единия пол е сред разпознаваемите обществени проблеми, засегнати за т. Л. от посочената Резолюция на ЕП.

Сред представените по законопроекта становища също могат да бъдат видяни доводи за включването на предлагания от нас член – законът се разглежда не като част от усилията срещу явление като домашното насилие, а като част от мерките на защита на лица от един пол.

10. Възразяваме срещу предложенията на неправителствени организации тежестта на доказване да лежи върху ответната страна.

Мотиви: Подобна практика увеличава възможностите за злоупотреби в лични войни между лицата по чл. 3, като в противоречие с чл. 154 ГПК освобождава молителите от задължението да установят фактите, на които основават своите искания.

Аргументацията в полза на обърнатата тежест наред с останалото е съпроводена с некоректно позоваване на конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените. Следва да се има предвид, че ответници по смисъла на ЗЗДН не може да са лица само от един пол. Необходимостта да бъдат доказвани отрицателни факти би засегнала и ответници-жени.

Моля, уважаема госпожо Министър, предложенията ни да бъдат разгледани. Готови сме за бъдещи разговори по всички теми, свързани с интересите на децата, защитата на реалните жертви на домашно насилие и справедливостта.

Гр. София,
26.01.2021 г.

С уважение:
(Гален Тодоров – представляващ)

²<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009IP0039:BG:HTML>