

До Министъра на правосъдието

Г-жа Десислава Ахладова

**Становище на Геновева Тишева - член на Комитета на ООН за премахване на дискриминацията по отношение на жените/ CEDAW/, Председател на Работната група на Комитета по въпросите на насилието срещу жените и момичетата**

**относно**

**Проект за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие, публикуван за обществено консултиране на 13 януари 2021 година**

**/ Първа част/**

Изразявам своята подкрепа за предлаганите промени, без да засягам детайлно всички правни аргументи свързани с темата, като представям информация относно:

**Предлаганите промени в ЗЗДН и връзка с данни и с характеристики на социалния, политически и културален контекст, и в контекста на пандемията от COVID- 19**

**1. 1. Явлението домашно насилие и необходимостта от ЗЗДН и промени в ЗЗДН**

Домашното насилие е следствие от едновременното действие на социални, икономически, културни, политически и индивидуални фактори, като често е резултат от неблагоприятно развитие на отношенията в двойката, в семейството, в общността. Поради близостта на жертвата и извършителя на насилие и поради естеството на отношенията- много близки и интимни, както и поради икономическо и физическо превъзходство, домашното насилие често ескалира и се изразява в наслагване на тежки последици за пострадалото лице. Освен всички други многобройни нарушения на правата на човека, насилието води до тежки увреждания и дори до смърт на жертвата. В крайните случаи се нарушават правото на свобода от изтезание и правото на живот.

Тъй като домашното насилие се извършва в контекста на семейството, на общността, пострадалите лица, често поради предрасъдъци, биват засрамвани и заплашвани, и са обезкуражени да се оплакват. Така в повечето от случаите насилниците остават ненаказани, а насилието ескалира. Не случайно домашното насилие се определя и като домашен

терор, а постоянните и наслагващи се ефекти от него върху жертвата се оприличават на военнопленничество.

Най-уязвими жертви на домашното насилие са децата, които Законът за защита от домашното насилие отчита като жертви на насилие във всички случаи, независимо дали са пряка или непряка жертва на домашно насилие. Те в повечето случаи не могат и да се оплачат. За съжаление, прякото насилие срещу децата е все още разпространено и в България.<sup>1</sup>

Освен това, в случаите на домашно насилие извършителят обикновено използва аргументи за връзката с децата, за да манипулира жертвата и да има достъп до нея, което представлява психическо и емоционално насилие спрямо тях.

Поради всичко това домашното насилие във всичките му форми е особено опасно явление и в много от случаите проявите му представляват престъпления с висока обществена опасност. Държавата трябва да предприема всички възможни мерки за превенция на насилието, защита на пострадалите, преследване и наказване на извършителите.

Важен елемент от защитата срещу домашно насилие в България е приетият през 2005 година Закон за защита от домашното насилие. По-ефективни инструменти за преследване и наказване на извършителите на домашно насилие се въведоха в промените в НК от м. февруари 2019 година. За да гарантира защита на лицата в риск от насилие и при всички случаи на децата, държавата следва периодично да преразглежда предоставената защита и да съобразява мерките за защита на по-високо ниво, необходими при промяната на обстоятелствата и срещу рисковете в новите реалности.

Законът за защита от домашното насилие е ефективно гражданскоправно средство за жертвите на домашно насилие в България, като предвижда бързо производство за подаване на молби за защита до районния съд за издаване на заповеди за защита, включително заповеди за незабавна защита. Процедурата представлява гражданско производство, което позволява доказателствената тежест да бъде в полза на пострадалите лица. Не може да се говори за наказване и за наказания по този закон. Съдът постановява мерки за защита на пострадалите лица, които за извършителя са временни ограничителни мерки от граждански характер.

Предлаганите промени в ЗЗДН от страна на Министерство на правосъдието представляват надграждане на защитата по закона, както чрез разширяване на кръга от защитени лица, така и на мерките за защита, които са съобразени с реалните

---

<sup>1</sup> [https://pulsfoundation.org/images/biblio/Summary\\_presentation\\_FINAL\\_BG.pdf](https://pulsfoundation.org/images/biblio/Summary_presentation_FINAL_BG.pdf)

отношения и идентифицираните нови рискове от насилие. Предлага се и ускоряване и подобряване на процедурата, което ще създаде засилени гаранции за пострадалите лица, за децата и за всички участници в процеса.

1. 2. Относно необходимостта от разширяване на кръга на защитените лица по ЗЗДН

Защита от домашно насилие следва да се предвиди за всички лица, които са в близки отношения и интимни партньорски отношения, създаващи предпоставки и риск за различните форми на насилие, предвидени в закона. Това са, освен вече посочените в ЗЗДН, всички партньори свързани от интимна връзка, независимо дали живеят или не живеят заедно.

Законът за защита от домашното насилие още от самото начало не свързва защитата срещу насилие с това дали засегнатите лица са или са били в брак, дали са или са били в семейна връзка или във фактическо съпружеско съжителство. Така че ЗЗДН не касае по никакъв начин условията за сключване на брак и уредбата на брачните отношения, както и стриктно семейните отношения по СК. В проекта за промени в ЗЗДН – чл. 1 ал. 1 изчерпателно е посочен обхватът на регулираните отношения от ЗЗДН.<sup>2</sup>

Чл. 3 т. 3 от ЗЗДН дава възможност за защита от домашно насилие между лица, които имат общо дете, без да е необходимо те да живеят заедно. Това е и посоката на необходимите промени в закона, която да е съобразена с реалностите и изключително разнообразните форми на семейства и партньорски връзки, в които живеят хората в България.

Съгласно резултатите от изследване на Евростат, оповестени през юли 2020 година, 42% от ражданията в ЕС се случват извън брак, като в челото на класацията са Франция с 60% по този показател, а непосредствено след нея е България с 59% раждания извън брака.<sup>3</sup> С над 50% по този показател се нареждат общо осем страни в

---

<sup>2</sup> Чл. 1 ал. 1 ) Този закон урежда:

1. правата на лицата, пострадали от домашно насилие;
2. мерките за защита от домашното насилие и реда за тяхното налагане;
3. органите и механизмите за провеждане на държавната политика за превенция и защита от домашно насилие и взаимодействието между тях;
4. програмите за превенцията и специализираните услуги за защита на лица, пострадали от домашно насилие
5. производството за налагане на мерки за защита от домашното насилие;
6. мерките за осигуряване на защита въз основа на Регламент (ЕС) № 606/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела (ОВ, L 181 от 29 юни 2013 г.).”

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200717-1>

ЕС, като на другия край и с повече от 70% от ражданията в брак са Гърция, Хърватска, Литва и Полша.

Това е сигнал за нови модели на семейства, освен по-традиционните модели, където децата се раждат извън брака, в партньорски двойки, както и от самотни родители. Раждането на деца в нетрадиционни семейни структури е само един показател, касаещ защитата от домашно насилие. Извън това, съществуват разнообразни форми на партньорски взаимоотношения в България, при които могат да се създадат предпоставки за различни форми на домашно насилие.

Държавата следва да осигури равна защита срещу насилие на всички лица в близки и интимни отношения, лица в различни ситуации на партньорство, като се съобразява с така установените реалности за България. Всички трябва да бъдат защитени с бързи и незабавни мерки срещу домашно насилие, независимо от избраната или случила се форма на семейство или интимно партньорство.

Не може абсолютно необосновани страхове от навлизане на нови определения за брачен съюз да бъдат пречка за защита от домашно насилие на лицата живеещи в различни неформални структури и конфигурации на семейство. Както бе подчертано по-горе, ЗЗДН не засяга и не би могъл да засегне определението и изискванията за сключване на брак, тъй като те са изцяло извън сферата на регулация от закона.

#### 1. 3. Домашното насилие като форма на насилие срещу жените и нагласи в България

Преобладаващият дял жертви на домашно насилие са жени, което се потвърждава и от реалностите и практиката по ЗЗДН в България. Насилието като интензитет и тежест засяга най-вече жените. Домашното насилие е признато и в международен план като дискриминация на жените и като форма на насилие срещу жените поради техния пол, наред с другите му форми, защото е насочено срещу тях като жени и / или защото засяга в по-голяма степен жените.<sup>4</sup> То е израз на все още неравнопоставеното положение на жените в обществото и поради това е социално обусловено. Както и неравенствата в други области, като в заплащането, заемането на високи политически и икономически позиции не може да се обуславя от биологични причини, така и преобладаващото насилие срещу жените се корени в обществените отношения, ролите на жените и мъжете в тези обществени отношения, които рефлектират пряко и върху семейната, общностната и личната сфера. Няма как тежки форми на насилие, включително на домашно насилие, да се оправдаят с биологични различия, няма как принадлежността към мъжки или женски пол да прави насилието естествено нормално биологично явление, макар и насочено преобладаващо към единия пол.

---

<sup>4</sup> Някои основни форми на насилие срещу жените са посочени в Член 2 от Декларацията на ООН за премахване на насилието над жените от 1993 г. - официален текст на <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

Р България се е присъединила към всички основни международни стандарти за правата на човека и срещу дискриминацията, както и към тези на ЕС. Въпреки това, съществуват все още нагласи, които са по посока неприемане на насилието срещу жените и домашното насилие срещу тях като сериозен проблем на неравнопоставеността на жените и мъжете в обществото, по посока замъгляване на иначе яския социален компонент на това насилие. Всяко послание в обществото, което създава нагласи и настроения срещу равнопоставеността на жените и мъжете и срещу необходимостта да се вземат адекватни мерки срещу дискриминацията и насилието срещу жените, на практика оправдава такова насилие. Опитът на експерти и организации в оказване на подкрепа на пострадали от домашно насилие през последните години показва отражението на подобни настроения – увеличаване на случаите на домашното насилие, включително на тежките му форми, засилване на интензитета, страх и разколебаване на пострадалите лица. На другата страна се наблюдава насърчаване на насилниците, пренебрежително отношение към правилата и законите и увеличаване на безнаказаността.

Отражение на тези нагласи е и нарастването на броя на убийствата на жени от техни партньори и близки. Всяка трета жертва на убийство в България през 2019 година е била жена, показва статистиката на МВР. През 2019 г. са извършени общо 80 убийства, 25 от които са на жени. Две трети от тях са убити от най-близките си хора - съпрузи, интимни партньори, роднини, като най- често соченият мотив е ревност. През 2020 година по данни на МВР и на неправителствени организации убитите жени са също над двадесет. За сравнение, убитите жени за 2020 година във Франция са 111 на брой, като населението на Франция е почти 10 пъти по- голямо от това на България.

Според Световната здравна организация и международната практика това са убийства на жени поради техния пол или феминизъм, като негови основни видове са именно убийство на жена от неин бивш или настоящ партньор след системно физическо и / или психическо насилие, както и убийство на жена от неин роднина.<sup>5</sup>

В България все още не се води статистика за убийствата на жени от техните партньори.

Ето защо смятам за много положителни предлаганите промени в ЗЗДН, които включват създаването на специализиран държавен орган - Национална комисия за превенция и защита срещу домашното насилие с функциите за превенция, събиране на данни и взаимодействие с други държавни органи и организации, изследвания. Това ще позволи по- ефективна превенция и на най- тежките случаи на насилие, както и изследване и мониторинг на нагласите в обществото, които влияят на борбата с домашното насилие.

---

<sup>5</sup> Информация за това явление и за характеристиките за България може да се намери сайта <https://ubita.org/>, както и в издание на АЗНОП „Убийства, основани на пола, над жени в България – изследване” 2019 с автор Елена Кръстева

Приемането на тези промени в ЗЗДН ще позволи България да издигне защитата на пострадалите от насилие на по- високо ниво и да се изкачи по- високо в класацията на ЕС за предприетите мерки срещу насилието срещу жени. Към момента от наличните данни за 2017 година в рамките на Европейския институт по равенство между половете / EIGE/ България е на последно място в ЕС по показатели за мерки и защита от насилие или е на „първо” място в негативен аспект по комплексни показатели за съобщаване за насилието, тежест на насилието и честота на насилието. При измерване на този индекс в ЕС най- високата стойност означава най- лошо положение. При среден негативен комплексен показател/ индекс за ЕС 27, 5, при България този индекс е най- висок- 44, 2. Особено тревожен е индексът за тежест на насилието срещу жени, който включва и тежките процедури за достъп, липсата на наказуемост и др. За България той е 65, 2 в сравнение с този на ЕС- 46, 9.<sup>6</sup>

Приемането на промените в ЗЗДН относно изричното регулиране и на програмите за пострадалите от домашно насилие е шанс показателите за България да се подобрят.

Защитата срещу домашно насилие, както и защитата срещу дискриминацията и насилието срещу жени е важен политически въпрос, който е ясно поставен в центъра на вниманието на ЕС, като равнопоставеността на жените и мъжете е основен елемент от първичните и вторичните стандарти, включително и в Хартата на основните права на ЕС.

И в България тези въпроси са важни политически въпроси, които касаят равния достъп и на жените, и на мъжете до всички сфери и ресурси в обществото, включително до властови позиции. Това е свързано със свободата на жените от домашно насилие и всички други форми на насилие, на които те са подложени във връзка с техния пол.

Прогресивните стъпки към по-добра и по-висока степен на защита от насилие са необходими и неизбежни. Те обаче може да са съпроводени със съпротива от някои обществени и политически кръгове, освен от тези, които биха се чувствали конкретно най- засегнати от по- строгите ограничения и забрани за насилие.

В политически план, в рамките на обществото като цяло, неизбежно съпротивата може да е срещу вече постигнати стандарти за равнопоставеност на жените и мъжете, които са база за надграждане за повече права и по-добра защита. Аз съм убедена, че подобни настроения могат да бъдат преодоляни с по-решителни действия на институциите в България за утвърждаване на по-високите стандарти, които хората и страната ни заслужават.

---

<sup>6</sup> <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2017/compare-countries/violence/bar>

<https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2017/compare-countries/violence/map>

Активното ангажиране на мъжете за елиминиране на насилието като недопустимо явление в световен мащаб е най-важната и ключова роля на мъжете за постигане на равнопоставеност, като това важи особено за България.

Този аспект на проблема бих поставила и в самото начало, и наравно с разглеждането на всяка от предходните точки, с които е неразривно свързан. Ще засегна само някои моменти, които подчертават какво огромно значение имат действията на мъжете за намаляване на насилието и че все още има път, който предстои да се извърви.

За да бъде успешна съвместната борба на всички нива, необходимо е някои мъже да преосмислят собствената си позиция, за да предизвикват и да се борят с всички потенциални изразители и продължители на сексизма и насилието в обществото. Те би следвало да се борят срещу ширещите се разбирания и внушения, че голяма част от оплакванията на жените за сексуално насилие и за домашно насилие са фалшиви оплаквания и представляват злоупотреба. Тези разбирания омаловажават отговорността на мъжете, които са извършители на насилие и на практика ги оправдават и насърчават. Много важно е и самите мъже, които се ангажират да работят за промяна на нагласите, да изповядват каузата на ненасилието в ежедневието си, за да са част от така необходимата промяна в обществото.

Участието на мъжете и присъединяването им към кампаниите срещу насилието срещу жените са също важен показател за това каква да е посоката на необходимата промяна. В много страни от всички континенти има ясно изразено одобрение и присъединяване на организациите на мъже, както и на мъже на позиции във властта именно към кампаниите на жените за равнопоставеност и срещу насилието.

Надявам се с промените в ЗЗДН и със засилена работа по превенцията и защитата от насилие, наравно с обученията по тези проблеми, да се засили и ролята на мъжете в България в борбата срещу насилието.

#### 1. 4. Контекста на пандемията от COVID-19

Сред най- често подчертаваните отрицателни последици от ограниченията, социалната изолация и затварянето по време на пандемията са отраженията върху ескалацията на междуличностното насилие, включително физическото, сексуалното, психологическото насилие, върху мълчанието, наложено на жертвите на домашно насилие и невъзможността им да търсят помощ и да имат достъп до външна подкрепа. Тези тревожни тенденции може да продължат и да се засилят и в периода след пандемията.

Намалената мобилност, прекъсването на транспорта и затварянето и ограничаването на капацитета на подкрепящите услуги за жените пречи на получаването на навременна помощ, често дори на спешна медицинска помощ, за достъпа на много жени до социални услуги, на техния достъп до правосъдие. Извършителите на насилие могат да се възползват от ограниченията свързани с пандемията и да засилят упражняването на власт и контрол върху жертвите и децата, както и да попречат на достъпа им до услуги и подкрепа от формални и неформални мрежи. На фона на пандемията има влошаване и на психическото състояние и на психичното здраве на хората, което също оказва неблагоприятно влияние за засилване на насилието срещу жените. Подобни тенденции са наблюдавани от Агенцията „ООН-Жени“ и в други страни.

Генералният секретар на ООН г-н Гутериш подчертава, че пандемията не е само здравна криза, но тя носи риск за засилване на пандемията на насилието, за правата на

жените, за тяхната независимост, включително тяхната физическа автономия. Ето защо е важно за държавите, като ефективна стратегия за преодоляване на негативните последици както от първата, така и от втората и евентуално следващи вълни на пандемията, да гарантират правата на жените и момичетата и за защитата им от насилие основано на техния пол.

В този дух са и призивите и препоръките за действие на договорните органи на ООН за защита на правата на човека. Комитетът на ООН за премахване на дискриминацията по отношение на жените, който е орган по Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените /CEDAW/, в издадените Препоръки за действие при пандемията от COVID-19 призовава държавите да гарантират, че приеманите противоепидемични мерки не дискриминират пряко или непряко жените и момичетата. Те също така са отговорни за защитата им от насилие основано на пола, както и да осигурят социално-икономическото овластяване на жените и участието им във вземане на решения, при всички мерки за отговор и възстановяване от пандемията.

7

Отраженията на пандемията върху домашното насилие и насилието срещу жените са във фокуса на вниманието и на изследванията и публикациите на Европейския институт за равенството между половете.<sup>8</sup>

В България не са били предприемани специални мерки за борба срещу насилието в условията на пандемия, макар че данните и у нас за ескалация на насилието са тревожни, като обажданията на телефонните линии за спешна помощ и подкрепа са се увеличили от 30% до два пъти, в сравнение с периода преди пандемията.

Положителен момент е, че спешната защита срещу домашно насилие по ЗЗДН беше осигурена чрез работата на съда дори в извънредното положение. На първа линия на защитата от насилие бяха полицията и неправителствените организации, въпреки ограниченията поради пандемията и противоепидемичната обстановка.

Поради посочените по-горе тенденции и характеристики на домашното насилие и в периода на пандемия, смятам, че е напълно логичен и оправдан съкратеният срок за обществено обсъждане на промените в ЗЗДН, които се работеха от известно време от работна група в Министерство на правосъдието. Такива промени са повече от необходими и навременни за защита на пострадалите лица и на децата.

---

7

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/STA/9156&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CEDAW/STA/9156&Lang=en)

<sup>8</sup> <https://eige.europa.eu/news/covid-19-wave-violence-against-women-shows-eu-countries-still-lack-proper-safeguards>