

ИЗМЕНЕНИЯТА В ЗАКОНА ЗА ПРАВНАТА ПОМОЩ И В ЗАКОНА ЗА ЗАЩИТА ОТ ДОМАШНОТО НАСИЛИЕ – АКТУАЛНИ ПРАВНИ ПОЛОЖЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ*

*Лилия Симеонова***

В правовата държава достойнството и правата на човека трябва да се отстояват. В този смисъл са юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека, на Съда на Европейския съюз, както и принципите, определящи правовия ред в страната ни. Насилието, в частност домашното насилие, е най-сигурният начин те да бъдат накарани.

В Република България има добра законодателна рамка за противодействие на домашното насилие. Тя включва основно следните актове: Наказателния кодекс (НК), Закона за защита от домашното насилие (ЗЗДН) и Правилника за прилагане на Закона за защита от домашното насилие, Закона за правната помощ (ЗПП), Закона за Европейската заповед за защита, Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления, Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия.

Създадени са правни механизми за защита на пострадалите от насилие, в това число осигуряване и предоставяне на безплатна правна помощ пред всички съдебни инстанции със средства от държавния бюджет на лица, пострадали от домашно или сексуално насилие, които не разполагат със средства и желаят да ползват адвокатска защита, обезщетяване на наследниците на жертвите,

* Изказване на Националната конференция на тема „Ролята на правната помощ при защита на пострадалите от домашно насилие и насилие, основано на пола“, проведена от Националното бюро за правна помощ на 12 и 13 май 2023 г. в Пловдив с финансовата подкрепа на Норвежкия финансов механизъм 2014–2021 г.

** Заместник-председател на Националното бюро за правна помощ.

на пострадалите, услуги за закрила, включително при действия с международен елемент.

За всички е видна ескалацията на случаите на насилие. Тя е осезаема през пандемията, но и след нея ръстът се запазва. Много институции в рамките на своята компетентност организират усилията си за борба с него, за неговото предотвратяване, за защита на пострадалите и за ефективно съдебно преследване на извършителите.

1. През 2019 г. бяха предприети нормативни изменения в Наказателния кодекс с цел криминализиране на домашното насилие и повишаване на защитата на правата на пострадалите от насилие като цяло, включително и насилието над жени. Със Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр. 16 от 2019 г.) бяха криминализирани широк кръг от форми на домашно насилие, като по този начин се гарантира адекватна и всеобхватна наказателноправна защита от всякакви актове на насилие, включително насилието над жени, като се въздейства върху извършителите посредством най-тежката форма на държавна принуда, каквато се явява наказанието.

Основните изменения са в следните насоки:

– въведе се дефиниция за случаите, в които престъплението е извършено *в условията на домашно насилие*. Това са случаите на системно упражняване на физическо, сексуално или психическо насилие, поставяне в икономическа зависимост, принудително ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права на съпруг, бивш съпруг, низходящи или възходящи, лице, с което живеят или е живяло в едно домакинство;

– допълниха се квалифицираните състави, като се въведе по-тежка наказателна отговорност на убийството и телесните повреди с цел инкриминиране на всички форми на домашно насилие, които ескалират до посегателство срещу живота или здравето на лицата;

– домашното насилие се въздигна като квалифициращ признак в системата на редица престъпни посегателства – отвлечането, противозаконното лишаване от свобода, принудата, заканата с престъпление;

– въздигнаха се в престъпление всички форми на системно следене на друго лице с цел да се възбуди у преследваното лице основателен страх за безопасността му или тази на негови близки. Като „следене“ Наказателният кодекс определя всяко поведение със заплашителен характер, което може да се изразява в преследване, показване на друго лице, че е наблюдавано, или навлизане в нежелана комуникация чрез всички възможни средства;

– предвиди се, че за средна телесна повреда, причинена на възходящ, низходящ, съпруг, брат или сестра наказателното производство ще се възбужда по тъжба на пострадалия до прокурора и няма да може да се прекратява след това по негово искане;

– завишиха се санкциите за неизпълнение на съдебно решение или на заповед за защита от домашно насилие. Въведе се по-тежка наказателна отговорност при повторност на деянието, свързано с осуетяването на изпълнението на съдебното решение и неизпълнението на заповед за защита от домашно насилие и Европейска заповед за защита;

– всички форми на домашно насилие, водещи до по-сериозно засягане на телесната неприкосновеност, се преследват *ex officio*, което е съществен елемент от осигуряването на правосъдие за жертвите на домашно насилие, като се гарантира тяхната наказателноправна защита.

Със същия закон бе прието и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) с две нови разпоредби (чл. 67а и чл. 417а), които предвиждат незабавно информиране на пострадалия със специфични нужди от защита в случаите, когато задържаният извършител на насилието избяга или бъде пуснат на свобода временно или окончателно.

2. Със Закона за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 83 от 2019 г.) бе създаден нов чл. 369а, съгласно който съкратено съдебно следствие в случаите по чл. 371, т. 2³¹ не се допуска при умишлено причиняване на смърт.

³¹ Член 371. При предварителното изслушване на страните:

1. подсъдимият и неговият защитник, гражданският ищец, частният обвинител и техните повереници могат да дадат съгласие да не се провежда разпит на

3. През 2020 г. бе изготвен и проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, с който се цели пълното въвеждане в българското законодателство на изискванията на Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета. В съответствие с изискванията на Директивата законопроектът разширява списъка с процесуални права на пострадалите, включително от домашно насилие и насилие над жени:

– Добавя се правото да бъдат придружавани от лице по техен избор. Съдействието и моралната подкрепа, които това лице може да окаже, ще допринесат за по-доброто взаимодействие на пострадалия с органите на досъдебното производство по време на извършването на действия по разследването и други процесуални действия.

– На пострадалия се предоставя правото да получи писмен превод на писменото потвърждение за получаването на подаденото от него съобщение за извършено престъпление, както и на постановлението на прокурора в случай на отказ от образуване на наказателно производство, ако не владее български език.

– Ограничава се възможността за провеждането на повторен или допълнителен разпит на пострадалия като свидетел, което цели да намали ненужния стрес за пострадалия, причинен в резултат на многократното преживяване на последиците от извършеното престъпно деяние.

– Предвижда се разпитът на лица с установена специфична нужда от защита да може да се проведе в подходящо за тази цел помещение, в присъствието на педагог или психолог, от лице от същия пол, както и от един и същ разследващ орган, ако е необхо-

всички или на някои свидетели и вещи лица, а при постановяване на присъдата непосредствено да се ползва съдържанието на съответните протоколи и експертни заключения от досъдебното производство;

2. подсъдимият може да признае изцяло фактите, изложени в обстоятелствената част на обвинителния акт, като се съгласи да не се събират доказателства за тези факти.

дим повторен разпит. Разпитът ще се извършва задължително при вземане на мерки за избягване на контакт с обвиняемия.

– Урежда се извършването без излишно забавяне на индивидуална оценка на пострадалия след първия контакт на компетентните органи с него. Оценката следва да определи физическото и психическото състояние на пострадалия в резултат на претърпяното престъпление и да установи наличието на специфични нужди от защита. Във връзка с това се предлагат изменения в Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадалия от престъпления, като се създава изцяло нова глава втора „а“, посветена на индивидуалната оценка. В нея изрично е предвидено задължително да се приема, че са налице специфични нужди от защита, когато пострадалият е дете или лицето е пострадало от престъпление, извършено в условията на домашно насилие; когато престъплението е извършено по расистки или ксенофобски подбуди, както и когато пострадалият се намира в материална или друга зависимост от извършителя.

– Осигурява се възможност членовете на семейството на пострадалия, претърпели имуществени и неимуществени вреди от престъпления от общ характер, също да получат подпомагане по реда на Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадалия от престъпления. За по-голяма яснота се въвежда отделна дефиниция на „членове на семейството“ на пострадалия.

През 2021 г. законопроектът бе одобрен от Министерския съвет и внесен в 44-тото Народно събрание (№ 002-01-64 от 10 ноември 2021 г.). Приет е на първо четене от Комисията по въпросите на децата, младежта и спорта и Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред на НС през декември 2020 година.

На 5 август 2021 г. министърът на правосъдието изпрати писмо до 46-ото Народно събрание за предприемане на съвременни действия по вече разработени проекти на нормативни актове, сред които е и проектът на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс.

Законопроектът не бе приет през текущата година поради разпускането на 44-тото, 45-ото, а впоследствие – и на 46-ото,

47-ото и 48-ото Народно събрание поради невъзможност за формиране на редовно правителство.

Очакванията са да бъдат предприети в спешен правопорядък следващи стъпки по приемане на така изработените процесуални изменения, които са важни и за правилното прилагане на материалното право.

4. През 2020 г. след индикирани проблеми, свързани с практическото правоприлагане на закона, в Министерството на правосъдието е изготвен проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие (ЗИДЗЗДН). Основните цели на проекта са усъвършенстване на законодателството и регламентиране на комплекс от мерки, целящи създаване на надеждна, ефективна защита и гаранция за опазване на живота, здравето и правата на лицата в риск от домашно насилие и институционално надграждане с цел превенция и защита от домашното насилие.

Законопроектът е публикуван за обществени консултации в периода от 13.01.2021 г. до 27.01.2021 г. Постъпиха множество и противоречиви бележки и предложения по проекта, включително и относно теми, които не са били предмет на изменение, в резултат на което се оформиха няколко групи спорни ключови въпроси, нуждаещи се от следваща дискусия.

Поради това, както и поради невъзможност за формиране на редовно правителство през 2021 г. и разпускането на 44-тото, 45-ото, а впоследствие и на 46-ото Народно събрание изготвеният от работна група към Министерството на правосъдието проект не бе приет от Народното събрание.

Предвид ескалацията на случаите на насилие по време на COVID пандемията, както и отчитайки увеличаващия се брой убийства на жени, Министерството на правосъдието възобнови дейността по актуализиране на проекта на ЗИДЗЗДН с цел приемане на адекватни мерки и решения за ефективна превенция на насилието.

Във връзка с това през януари 2022 г. в Министерството на правосъдието са проведени работни срещи и след разговори с народни представители от почти всички парламентарни групи, с

омбудсмана на Република България, с представители на неправителствения сектор, осъществяващи дейност в областта на превенцията и защитата от домашното насилие, Министерството на вътрешните работи и Министерството на труда и социалната политика темата е поставена за приоритетно разглеждане.

Отново бе сформирана експертна работна група, която в кратки срокове да разгледа спорните въпроси и да предложи окончателни варианти на текстовете в законопроекта. След продължителна работа бе изготвен актуализиран и финализиран ЗИДЗЗДН, като бе постигнато съгласие по възникналите по-рано ключови спорни теми. Всъщност за решаването на идентифицираните слабости при изготвянето на законопроекта са поставени две основни цели:

– Регламентиране на комплекс от мерки, целящи създаване на надеждна, ефективна защита и гаранция за опазване на живота, здравето и правата на лицата в риск от домашното насилие

и

– Институционално надграждане с цел провеждане на последователна държавна политика в областта на домашното насилие чрез координиране, прилагане, наблюдение и оценка на политиките и мерките за предотвратяване и борба с домашното насилие.

Работната група изработи ЗИДЗЗДН, който получи одобрение на финансовата обосновка, но времето не стигна, за да бъде разгледан и приет от 47-ото НС и подкрепен от Министерството на правосъдието. Законопроектът беше внесен повторно в 48-ото НС от група народни представители, тъй като Министерството на финансите не одобри този път финансовата му обосновка, което не позволи на Министерския съвет да бъде носител на законопроекта. В крайна сметка ЗИДЗЗДН не беше гласуван поради нееднозначното тълкуване на мотивите за някои от нормативните текстове. Придаването на политически отенък на същите не позволи съдържанието им да бъде обективно възприето като адекватно на търсената с тях защита на пострадалите лица. Продължилите, за жалост, случаи на домашно насилие обаче все повече налагат спешност от адаптиране на действащите норми по начин, който да запълни празнотите, нуждаещи се

от уреждане, както и от отстраняване на слабостите, установени в практическото им приложение в последните години.

Днес внесените в 49-ото НС, и то още преди формирането на комисиите му, законопроекти на ЗИД са от почти всички парламентарно представени политически групи – ДБ, ПП, ГЕРБ-СДС, БСП, ИТН и „Възраждане“ (изброяването е по реда на внасянето им в Народното събрание). Всъщност прегледът им показва, че те са изготвени въз основа на изработения от последно сформираната в Министерството на правосъдието работна група с известни промени според политическото виждане на различните парламентарни групи за справяне с проблема.

Обобщено, основните промени, които се предлагат и присъстват в почти всички внесени към настоящия момент законопроекти, се отнасят до следното:

– Разширява се предметният обхват на закона – освен правата на лицата, пострадали от домашно насилие, и мерките за защита в законопроекта се уреждат и органите и механизмите за провеждане на държавната политика за превенция и защита от домашно насилие и взаимодействието между тях. Предвиждат се програми за превенция и специализирани услуги за предоставяне на защита, помощ и подкрепа на лица, пострадали от домашно насилие или в риск. Въвеждат се промени в производството за налагане на мерки за защита от домашното насилие с цел ускоряване на производствата и по-ефективна защита.

– Гарантира се задължението на държавата да провежда последователна държавна политика в областта на домашното насилие чрез координиране, прилагане, наблюдение и оценка на политиките и мерките за предотвратяване и борба с домашното насилие.

– Променя се понятието за домашното насилие – приема се, че домашно насилие е всеки 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 или в ин-

тимна връзка. За целта се предлага дефиниция за интимна връзка, като се премахва изискването за съвместно съжителство на пострадалия и извършителя на насилието.

– Разширява се кръгът на лицата, пострадали от домашно насилие, които могат да търсят защита по реда на Закона за защита от домашното насилие.

– Разширява се кръгът на лицата, които могат да инициират образуване на производство пред съда по издаване на заповед за защита.

– Увеличават се мерките за защита от домашното насилие, които могат да се налагат от компетентните органи.

– Предвидена е възможност за предоставяне на безплатна правна помощ по облекчен ред.

– Предвижда се създаване на национален орган за координация, мониторинг и оценка на политиките и мерките за предотвратяване на домашното насилие и подобряване на взаимодействието между различните държавни органи и организациите, които имат отношение към проблема – Националната комисия за превенция и защита от домашното насилие като специализиран постоянно действащ колегиален орган.

– Предвижда се създаване и поддържане на национална информационна система за случаите на домашно насилие.

– Регламентират се програми за превенция и защита и на специализирани услуги, осигуряващи защита, помощ и подкрепа на лица, пострадали от домашното насилие или в риск.

– Оптимизира се и се усъвършенства съдебното производство за налагане на мерки за защита от домашното насилие в посока на бързина, ефективно правоприлагане и създаване на гаранции за защита на интереса на пострадалите лица.

Очакванията са предложените законодателни изменения да осигурят бърза, ефективна и адекватна защита и подкрепа на пострадалите от домашно насилие лица или лица в риск, както и да окажат превантивно и възпиращо въздействие върху извършителите на насилие. Законопроектът в значителна степен ще отговори и на изискванията, заложи от Европейската комисия в новото ѝ предложение за Директива за борба с насилието над жени

и домашното насилие, в преговорния процес по който Република България участва активно.

Министерството на правосъдието и до днес поставя темата за домашното насилие като една от приоритетните теми в своята дейност. Тя е водеща и в дейността на Националното бюро за правна помощ. Ние всички дължим да не отклоняваме внимание от нея, докато не бъдат установени такива нови правни положения, които да направят защитата на пострадалите от домашно насилие ефективна, своевременна и адекватна на заплахата или причиненото с нея. Дължим го на обществото си като юристи и като граждани на Република България.