

АДМИНИСТРАТИВНА ПРИНУДА ПРИ ПРИЛАГАНЕ
МЕРКИТЕ ЗА ЗАЩИТА ОТ ДОМАШНО НАСИЛИЕ*Мирослава Чифчиева¹*ADMINISTRATIVE COERCIVE IN IMPLEMENTING MEASURES
FOR PROTECTION AGAINST DOMESTIC VIOLENCE*Miroslava Chifchieva*

Abstract: *The subject of this article is the domestic violence as a phenomenon in society and its manifestations. The text analyzes the specific proceeding under the Law on protection from domestic violence that shall ensure adequate and full protection of victims or those at risk of committing domestic violence. Special attention is paid to the measures for protection against domestic violence under this law, their character, the method of their application and the ability to be accumulated with penalties and administrative sanctions. According to the author the measures for protection against domestic violence are enforcement administrative measures in accordance with art. 22 of the Law for the administrative offences and sanction.*

Key words: *domestic violence, art. 5, par. 1 of the Law on Protection from Domestic Violence, measures for protection against domestic violence, administrative coercive, enforcement administrative measures, art. 22 of the Law for the administrative offences and sanctions*

Думата „домашно“ обикновено се свързва с нещо красиво, свято и уютно. Домът е мястото, което ни отделя от света и ни прави различни сред другите. Понякога обаче домът се превръща в затворено пространство, в което уютът се заменя с ударите, тормоза и унижението. Превръща се в своеобразна „люлка на насилието“, от която бягството е болезнено и трудно. Често деянията на насилника остават скрити за околния свят, тъй като в преобладаващата част от случаите жертвите на домашно насилие по различни подбуди не търсят защита на нарушените си права.

Години наред, до приемането на Закона за защита от домашно насилие (ЗЗДН), българският законодател не предвиждаше механизъм, по силата на който да предостави защита на жертвите от домашно насилие. В тези случаи гласност се придаваше единствено на по-тежките деяния, при които засягането на жертвата е толкова съществено, че оправдава намесата на държавата чрез реализиране наказателната отговорност на извършителите.

Въпреки многобройните международни договори, свързани по един или друг начин с

домашното насилие, които България ратифицира, специален закон за защита от такъв вид насилие е приет едва на 29.03.2005 г.

Законът за защита от домашното насилие (ЗЗДН) е първият нормотворчески акт, инкорпориран в националното ни законодателство, който дава легално определение на понятието „домашно насилие“ и очертава неговите проявни форми.

Съгласно чл. 2 ЗЗДН „домашно насилие“ е всеки акт на физическо, психическо, емоционално, икономическо или сексуално насилие, както и опитът за такова насилие, принудителното ограничаване на личната свобода и на личния живот, извършено спрямо лица, които се намират или са били в семейна или родствена връзка, във фактическо съпружеско съжителство или които обитават едно жилище.

На 19.10.2006 г. Министерски съвет одобрява първата Програма за превенция и защита от домашното насилие за периода 2007/2008 г. Всяка година министърът на вътрешните работи съвместно с министъра на правосъдието, минис-

¹ Прокурор в Районна прокуратура – гр. Перник; докторант по Административно право и процес в Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

търа на труда и социалната политика и министъра на финансите разработва проект на Национална програма за превенция и защита от домашно насилие, който внася за приемане от правителството.

На 15.06.2010 г. е приет Правилник за прилагане на Закона за защита от домашно насилие (ППЗЗДН), с който се уреждат изпълнението на мерките за защита, ролята на ангажираните институции при защита от домашно насилие и приложение на ЗЗДН, както и взаимодействието на органите на държавната власт и юридическите лица, които работят за защита от домашно насилие.

Идеята за приемане на специален нормативен акт е изцяло заимствана от чуждестранното законодателство – правото на ЕС² и международните договори³ в областта на защитата от домашно насилие. Механичното пренасяне на разпоредби, действащи в друг правопорядък, сред различни социални и икономически условия, както и по – различната законодателна техника, използвана при създаването на ЗЗДН, за съжаление водят до множество проблеми в практиката по приложението на закона. Вътрешното законодателство в областта на защитата от домашно насилие все още не е напълно систематизирано и често се налага в производствата по специалния закон да бъдат прилагани различни нормативни актове. Трудностите по приложението на закона произтичат и от липсата на възможност за уеднаквяване практиката по делата за защита от домашно насилие, тъй като последна инстанция в производствата по ЗЗДН са окръжните съдилища.

Въпреки това, усилията на българския законодател да даде навременна защита на жертвите от домашно насилие, предвид тяхната особена уязвимост чрез ЗЗДН, несъмнено следва да бъдат оценени като положителен факт и стъпка напред в развитието на страната ни в тази област.

Законът за защита от домашно насилие по своята същност представлява нормативен акт, пос-

ветен на гражданскоправните аспекти на домашното насилие. Той урежда общите принципи, съдебното производство и видовете мерки, които се прилагат спрямо извършителите и жертвите на домашно насилие. Субсидиарно приложение намира Гражданският процесуален кодекс, доколкото законът не съдържа изрични процедурни правила⁴.

1. Производство за защита от домашно насилие

В българското законодателство домашното насилие не е инкриминирано като престъпно деяние, поради което пострадалите лица следва да търсят адекватна и бърза защита по реда на гражданския закон, т. е. в производството по ЗЗДН.

Процедурата по защита от различните прояви форми на домашно насилие е изчерпателно очертана в закона. Молбата за защита се подава в писмена форма в рамките на преклузивен едномесечен срок от акта на насилие пред районния съд по постоянния или настоящия адрес на пострадалото лице. Провежда се спорно съдебно производство по реда на чл. 12, ал. 1 и чл. 15, ал. 1 ЗЗДН с възможност за събиране на доказателства както от страните съгласно чл. 13 ЗЗДН, така и служебно от съда (чл. 14, ал. 4 ЗЗДН)⁵. Съдът се произнася с решение, с което отказва или издава заповед по чл. 16 ЗЗДН⁶ за прилагане на една или повече мерки за защита. Сроковете не само за произнасяне, но и за обжалване, възражение и насрочване на делото пред въззивната инстанция са значително по-кратки от тези за останалите производства.

Основната идея на законодателя е да въведе производство, в рамките на което да се даде навременна защита на жертвите или застрашените от извършване на домашно насилие, а не да се санкционира извършителят.

Неминуемо и неговите права са ограничени чрез предизвиканата от съда промяна на съществуващите с увредения правни отношения или фак-

² Регламент (ЕС) № 606/2013 г. относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела, Директива 2011/99/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, приета на 13.12.2011 г., Директивата 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления, приета на 25.10.2012 г.

³ Конвенция за предотвратяване и борба с насилието срещу жени и домашното насилие (Истанбулска конвенция), Конвенция против изтезанията и друго жестоко, нечовешко или унизително третиране или наказване, Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, Конвенция за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие, Конвенция за правата на детето, Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи

⁴ **Георгиев, Ив.** Практически проблеми при прилагане на Закона за защита от домашното насилие (гражданскоправни аспекти). Национален институт на правосъдието, 2015, с. 24

⁵ **Пактам**, с. 36

⁶ Чл. 16, ал. 1 ЗЗДН. „Със заповедта за защита съдът налага една или повече мерки за защита.“; ал. 2. „Заповедта трябва да съдържа предупреждението за последиците от неизпълнението ѝ по чл. 21, ал. 3.“

тическо положение, като преследваната цел е още и превенция по отношение на посегателства в рамките на семейството.⁷ Именно това е приоритетната цел, която следва да намери място, дори и при липсата на категорични доказателства за извършено насилие. И в този смисъл, отдава се приоритет на превенцията, а не на стандартите в доказването, познати на наказателния и гражданския процес.⁸

2. Видове мерки за защита от домашно насилие

Защитата срещу домашно насилие се осъществява чрез прилагане на мерките за защита от домашното насилие, изчерпателно посочени в чл. 5, ал. 1 ЗЗДН:

1. задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие;

2. отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище за срок, определен от съда;

3. забрана на извършителя да приближава пострадалото лице, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отдих на пострадалото лице при условия и срок, определени от съда;

4. временно определяне на местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието, при условия и срок, определени от съда, ако това не противоречи на интересите на детето;

5. задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми;

6. насочване на пострадалите лица към програми за възстановяване.

Мерките по ал. 1, т. 2, 3 и 4 се налагат за срок от три до 18 месеца.

Мярката по ал. 1, т. 4 не се налага при всякъв съдебен спор между родителите по упражняване на родителските права, по определяне на местоживеенето на детето или режима на личните отношения.

Няма времево ограничение при прилагане на мерките за защита по чл. 5, ал. 1, т. 1, т. 5 и т. 6 ЗЗДН.

Прилагайки защитна мярка по чл. 5, ал. 1 ЗЗДН, съдът не е обвързан от искането, обективирано в молбата на пострадалия, а се ръководи от целта да се даде ефективна и навременна защита. Вече бе посочено, че основното, непосред-

ствено предназначение на мерките за защита е да охраняват правата и интересите на пострадалото лице, а не да санкционират извършителя на акта на домашно насилие. В случая не е необходимо да бъде категорично доказано виновно поведение от негова страна. Достатъчно е да е налице обективна противоправност, за да бъдат предприети действия по прилагане на мерките за защита.

Няма пречка в производството по ЗЗДН мерките за защита да се кумулират. След внимателна преценка на тежестта на акта на домашно насилие, на неговите проявна форма и интензитет, съдът следва да приложи една или повече мерки за защита, като в зависимост от горепосочените критерии следва да определи и срока за тяхното приложение. Това, разбира се, е относимо към мерките, за които законодателят е предвидил такъв – по чл. 5, ал. 1, т. 2, 3 и 4 ЗЗДН.

Всички приложени от съда мерки се вписват в нарочен регистър с цел осигуряване на тяхното ефективно и навременно изпълнение от страна на органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на труда и социалната политика⁹.

Непосредствената цел на ЗЗДН е да уреди правата на лицата, пострадали от домашно насилие, мерките за защита и реда за тяхното прилагане – чл. 1, ал. 1 ЗЗДН. Отговорността по закона е специална и няма пречка да се кумулира с гражданската, наказателната и административно-наказателната отговорност на извършителя – чл. 1, ал. 2 ЗЗДН. Макар и определени от съд, мерките за защита от домашно насилие не са наказание и не представляват санкция спрямо лицето, срещу което са насочени. Чрез прилагането им в едно облекчено защитно производство, дори и при липса на категорично доказване на извършеното насилие, ЗЗДН изпълнява успешно основната си превантивна функция. Доколкото трябва да бъдат налагани някакви наказания и санкции, това следва да стане в отделно наказателно, гражданско или административно – наказателно производство.

3. Характер на мерките за защита

За да бъде обстойно изследван характерът на мерките за защита най-напред трябва да се разгледат хипотезите – житейски и правни, при

⁷ Тълкувателно решение № 6 от 06.11.2013 г. по тълк. дело № 6/2012 г. ОСГТК, т. 22.

⁸ Решение от 12.06.2008 г. на ЕСПЧ по делото Бевакуа и С. срещу България от 12.06.2008 г.; Решение от 09.06.2009 г. на ЕСПЧ по делото на Опуз срещу Турция.

⁹ Инструкция № 13-2673 от 10.11.2010 г. за реда за осъществяване на взаимодействието между органите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на труда и социалната политика при защита от домашно насилие, издадена от министъра на вътрешните работи и министъра на социалната политика, обн., ДВ, бр. 94 от 30.11.2010 г.

наличието на които законодателят е предвидил защита по реда на специалния закон.

В случаите на какви противоправни прояви могат да бъдат прилагани ограниченията и способите за защита, изчерпателно посочени в чл. 5, ал. 1, т. 1 – 6 ЗЗДН.

Мерките за защита несъмнено нарушават правото на лично пространство и свободен избор на извършителя на акта на домашно насилие. С прилагането им се постига една своеобразна подмяна на принудата. Принудата, която насилникът е упражнявал спрямо своята жертва се заменя от законоустановената държавна принуда спрямо него самия. Крайната цел на всяка принуда несъмнено е насочена към обезпечаване и опазване на правния ред, както и към изпълнение на регламентирани от правото задължения от всички граждани.

Всяка приложена мярка за защита оказва неблагоприятно въздействие върху волята и съзнанието на насилника, принуждавайки го да се въздържа от действията на домашно насилие, категорично забранени от правните норми. След като той сам, доброволно не изпълнява законовите повели да се въздържа от насилнически прояви, законодателят е предвидил механизъм, чрез който да преустанови неговото противоправно поведение. Това е механизмът на принудата, който винаги присъства като възможност (потенция) и встъпва в действие тогава, когато задълженията не се изпълняват доброволно.¹⁰

В българската нормативна уредба, за разлика от други страни в ЕС – Испания¹¹ и Белгия¹² например, домашното насилие, без значение от неговите форми – физическо, психическо, емоционално, икономическо или сексуално, не е обявено за престъпление. Единствено в случаите, в които посегателството е толкова жестоко, че е причинило увреждания на телесната цялост и непри-

косновеност на жертвата, държавата в лицето на прокуратурата, предприема действия по ангажиране наказателната отговорност на извършителя. В останалите случаи, единственият начин, по който пострадалият може да получи адекватна и бърза защита на своите права и интереси, е по реда на специалното производство по ЗЗДН.

Предимството в случая е, че не е необходимо да бъде категорично доказано виновно поведение от страна на извършителя на акта на домашно насилие. Наличието на обективна противоправност е достатъчно, за да бъдат предприети действия по прилагане на мерки за защита от страна на съда. Специалният закон – ЗЗДН презумира, че установяването на насилието е възможно и без необходимата категоричност и несъмненост каквито изискват типичните граждански и наказателни производства. Няма пречка при липса на безспорни доказателства, това да се случи само въз основа на представена от молителя декларация по чл. 9, ал. 3 ЗЗДН¹³.

Бидейки насилник, всеки един от субектите, визирани в чл. 3 ЗЗДН¹⁴, нарушава не само нравствените, но и законови повели да не вреди другиму. Именно в случаите на агресия, насилие и тормоз спрямо най-близките, държавата е длъжна да положи усилия и да предприеме адекватни действия за привеждане на поведението му в съответствие с правните и морални норми.

Законът за защита от домашно насилие предоставя инструментариумът, чрез който държавата може и е длъжна да оказва съдействие на жертвите от домашно насилие, да ограничи неговите прояви форми и същевременно да активира в действие подходящите мерки за защита.

4. Административноправен характер на мерките за защита по ЗЗДН

Мерките за защита по ЗЗДН, макар и прилагани от съд, са проявна форма на администра-

¹⁰ Лазаров, Кино. Принудителни административни мерки. София, 1981, с. 76 цит. М. С. Студеникина. Со отношение административного принуждения и административности. СГП, 1968.

¹¹ През 2004 г. в Испания е приет закон относно мерките за пълна защита срещу насилието, основано на пола, който е първият по рода си в Европа. Държавата е обособила специализирани съдилища и прокуратури, които разглеждат проблемите, свързани с домашното насилие.

¹² В Белгия домашното насилие попада в приложното поле на чл. 442 Наказателния кодекс и се третира като тормоз; разглежда се като отегчаващо отговорността обстоятелство, тъй като извършителят и жертвата са били в близки отношения.

¹³ Чл. 9, ал. 3 ЗЗДН „Към молбата по чл. 8, т. 1 се прилага и декларация от молителя за извършеното насилие”

¹⁴ Чл. 3 ЗЗДН „Защита по този закон може да търси всяко лице, пострадало от домашно насилие, извършено от: 1. съпруг или бивш съпруг; 2. лице, с което се намира или е било във фактическо съпругеско съжителство; 3. лице, от което има дете; 4. възходящ; 5. низходящ; 6. лице, с което се намира в родство по съребрена линия до четвърта степен включително; 7. лице, с което се намира или е било в родство по сватовство до трета степен включително; 8. настойник, попечител или приеман родител; 9. възходящ или низходящ на лицето, с което се намира във фактическо съпругеско съжителство; 10. лице, с което родителят се намира или е бил във фактическо съпругеско съжителство.”

тивна принуда, чрез която законодателят създава условия за постигане на целта, преследвана от правоприлагащия орган, а именно навременна защита за пострадалите от домашно насилие.

В правната теория административната принуда се класифицира на различни видове въз основа на предметни и материални критерии, които се извличат от нейното основно и непосредствено предназначение:

- административни наказания;
- принудителни административни мерки и
- мерки за административно – процесуална принуда¹⁵.

След като мерките за защита по ЗЗДН са форма на административна принуда, възниква въпросът към коя от обособените по-горе групи следва да бъдат отнесени.

Всеки акт на домашно насилие, независимо от неговото проявление, е противоправно деяние, което внася отрицателна промяна в обективната действителност. В специалното производство по ЗЗДН законодателят е преценил, че категорично доказване на субективните елементи – дали деянието е извършено виновно, въз основа на какви мотиви и подбуди, не е необходимо. Следователно домашното насилие, освен че не е престъпление, не е и нарушение, тъй като за съставомерността и на двете е задължително кумулативно наличие на всички обективни и субективни признаци на извършеното деяние. Горепосоченото навежда на извод, че насилието, обективизирано в разпоредбите на ЗЗДН не е проява, която да влече след себе си юридическа отговорност. И това е така, защото основание за налагане на наказание може да бъде само деяние, което не само е противоправно, но и е виновно извършено (чл. 6, чл. 12 Закон за административните нарушения и наказания)¹⁶. Последното не е насочено към изпълнение на неизпълнено задължение, а е санкция заради неизпълнението. Мерките за защита по ЗЗДН категорично

не попадат в материално правната хипотеза на чл. 12 ЗАНН и не са административно наказание.

Мерките за защита по ЗЗДН със сигурност не са и мерки за административно процесуална принуда, тъй като последните имат само спомагателен характер, целят да „обезпечат хода на производството по установяване на административни нарушения,, както и производството по издаването, обжалването и изпълнението на административните актове.“¹⁷

След като мерките за защита имат административен характер и не попадат в обхвата на горните две групи – не са наказания, не са и мерки за административно процесуална принуда, следва резонният въпрос – попадат ли те в обхвата на третия вид административна принуда, а именно принудителните административни мерки, или са самостоятелно обособена, специфична мярка на административна принуда.

Буквалното тълкуване на чл. 22 ЗАНН¹⁸ навежда на извод, че принудителни административни мерки могат да се прилагат само и единствено във връзка с административни нарушения. Престъпленията и другите правонарушения, освен административните, не са включени в обхвата на разпоредбата.

След обстоен анализ на приложението на принудителните административни мерки в специалните закони¹⁹ обаче следва несъмнен извод, че те могат да бъдат приложени не само при извършени правонарушения, но и при непосредствена опасност от такива правонарушения (административни нарушения, престъпления, граждански деликти и други противообществени прояви) и дори за предотвратяване на вредните последици от събития.²⁰

Принудителните административни мерки са форма на изпълнителна дейност, осъществявана от държавни или приравнени на тях органи. Те, както и останалите мерки на административна

¹⁵ Лазаров, Кино. Принудителни административни мерки. София, 1981, с. 29.

¹⁶ Чл. 6 ЗАНН. (Изм. – ДВ, бр. 59 от 1992 г.) „Административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред.“ чл. 12 ЗАНН. „Административните наказания се налагат с цел да се предупреди и превзпита нарушителят към спазване на установения правен ред и се въздейства възпитателно и предупредително върху останалите граждани.“

¹⁷ Лазаров, Кино. Принудителни административни мерки. София, 1981, с. 27

¹⁸ Чл. 22 ЗАНН „За предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях могат да се прилагат принудителни административни мерки.“

¹⁹ Закон за движение по пътищата, Закон за Министерството на вътрешните работи, Закон за българските документи за самоличност, Закон за опазване на околната среда и други.

²⁰ Лазаров, Кино. Принудителни административни мерки. София, 1981, с. 57

принуда, са външно психическо или физическо въздействие върху съзнанието и поведението на адресатите на административно правни норми. Накратко казано, принудителните административни мерки са вид правна принуда, уредена от правните норми и съществено се различават от принудата, изразена като административно наказание.²¹ Те са действия по прилагане диспозицията на съответната правна норма, за разлика от наказанията, които са действия по налагане на нейната санкция.

Прилагайки съответната мярка за защита от домашно насилие по чл. 5, ал. 1 ЗЗДН, съдът не налага нито административна, нито наказателна отговорност. Сама по себе си мярката за защита се явява достатъчна гаранция за бързото и адекватно преустановяване на противоправното поведение на насилника.

Характерът и естеството на мерките за защита, съпоставени с останалите, приложими в българското законодателство принудителни административни мерки, дава основание да се заключи, че в производството по ЗЗДН съдът активира точно този вид административна принуда. Не се касае за налагане на наказание, а за вземане на мярка, която има за цел да преустанови неправомерните действия на физическо, психическо, икономическо, емоционално или сексуално насилие, както и опитът за такова насилие. А пресичайки тези противоправни действия на определен етап от развитието им, мерките по ЗЗДН същевременно възпрепятстват тяхното продължаване и предотвратяват настъпването или поне нарастването на вредните последици от домашното насилие.²² Това е съпътстващият ефект на мерките за защита от домашно насилие, който макар и „вторичен” в хронологически смисъл, житейски и правно излиза на преден план в общата оценка на социалната значимост на разглежданото правно явление. Адекватно предприетата и навременна защита е в състояние да предотврати настъпването на последващи сериозни обществено опасни последици.

Въпреки че решенията на съда са насочени към промяна на граждански правоотношения, последните не се постановяват въз основа на потестативно право на една страна спрямо друга. В случаите, в които съдът прилага мярка за защита от домашно насилие той не разрешава правен

спор със сила на пресъдено нещо. По своята правна същност това е дейност по прилагане на избраната мярка на административна принуда. В тези случаи съдът, чрез оказаното психическо и/или физическо въздействие върху съзнанието и поведението на извършителя на акта на домашно насилие, осъществява своеобразна изпълнителна дейност, присъща за държавните органи. И това е така, защото в производството по ЗЗДН той не налага наказания, а прилага съответната, подходяща за конкретния случай, принудителна административна мярка. Критерият дали дадена дейност представлява правораздаване или осъществяване на държавно управление е нейната правна природа, а не правното положение на органа, който я осъществява.²³ По своята същност прилагането на мерките за защита от страна на съда е правоприлагаща дейност.

Принципно принудителните административни мерки се прилагат от изпълнително-разпоредителни органи, т. е. от органи, които по своето основно, функционално предназначение са административни. Това е и естествено – касае се за административна принуда. По изключение обаче, при наличие на изрично нормативно овластяване, актове за прилагане на принудителни административни мерки се издават и от съдебни органи. Именно такова изключение е предвидено в ЗЗДН чрез инкорпорирани в него мерки за защита от домашно насилие. Законодателят и в тези случаи би могъл да възложи компетентността на административен орган. Но предвид спецификата на отношенията, на сложното преплитане на фактически и правни моменти, както и поради това, че се засягат важни права и интереси на гражданите, той е преценил за по – уместно да защити гаранциите за законосъобразно решаване още в началната фаза, още със самото издаване на акта на държавна принуда.²⁴

Мерките за защита от домашно насилие безспорно притежават всички основни белези на принудителните административни мерки. Единствената разлика е, че органът, който упражнява принудата, не е държавен и за прилагането на принудата не се издава индивидуален административен акт. В замяна на това обаче, съдът упражнява прехвърлена му по надлежния нормативен ред държавна дейност и действа като админис-

²¹ Костов, Д., Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част, София: Сиби, 2004, с. 363.

²² Лазаров, Кино. Принудителни административни мерки. София, 1981, с. 104.

²³ Решение № 6 от 11.11.2008 г. по к.д. № 5/2008 г. на КС

²⁴ Лазаров, Кино. Принудителни административни мерки. София, 1981, с. 136.

тративен орган, като в своето съдебно решение съобразява всички изисквания за законосъобразност на принудата.²⁵ В случая актът за прилагане на принудителната административна мярка подлежи на правораздавателен контрол по ред, установен със специалния закон – ЗЗДН. Решението на първоинстанционния съд подлежи на обжалване пред съответния окръжен съд. Доколкото няма специални правила, в производството по обжалване субсидиарно приложение намира ГПК.

Погледнато през призмата на същностните интереси на извършителя на домашно насилие, законосъобразно приложената мярка за защита е не само в обществен, но и в негов личен интерес. Много често съдът, прилагайки мерки по чл. 5 ЗЗДН, не само преустановява неправомерното поведение на насилника, но и предотвратява настъпването на обществено опасни и противоправни последици в бъдеще, които в повечето случаи биха субсумирали състав на престъпление по Наказателния кодекс.

Вече бе изяснено, че в случаите, когато извършеното от насилника освен акт на домашно насилие, съставлява и престъпно деяние от общ характер, задължително трябва да се предприемат действия не само по прилагане мерки за защита по ЗЗДН, но и по реализиране неговата наказателна отговорност. И това е така, защото принудителните административни мерки не са мерки на юридическа отговорност. Отговорността по закона е специална и няма пречка да се кумулира с гражданската, наказателната и административнонаказателната отговорност на извършителя – чл. 1, ал. 2 ЗЗДН²⁶. Въпросът не се поставя като някаква алтернатива, а трябва да се търси оптимално съчетаване на принудителните административни мерки с предвидените за съответните нарушения/престъпления мерки на юридическа отговорност. Такова съчетаване е не само обществено целесъобразно, но и правно допустимо, тъй като принудителната административна мярка не е наказание и едновременно ѝ прилагане с наказание не води до нарушаване на принципа *Non bis in idem*.²⁷

Принудителните административни мерки по ЗЗДН са своеобразни „състави“ на мерки за въздействие спрямо лицата, неизпълнили своите задължения да се въздържат от домашно насилие. Те не са мерки на отговорност, а мерки, предназначени да преустановят продължаването на

вече започнали неправомерни обществено опасни деяния. Същинската им цел обаче е друга, далеч по-значима и сложна. Актът на домашно насилие несъмнено е основанието за активиране на държавната принуда, за вземането на мерки за преустановяване и отстраняване на противоправното поведение на извършителя. Той обаче се явява само повод за нейното вземане. Основното, същинско предназначение на мерките за защита по ЗЗДН, е да се предотврати за в бъдеще извършването на домашно насилие, да се охраняват правата и интересите на пострадалото лице от последващи прояви. Тъкмо поради това мерките за защита от домашно насилие попадат по-скоро в категорията на превантивните, отколкото в тази на преустановителните административни мерки.

5. Контрол за изпълнение на мерките за защита

Контролът за изпълнение на предписанията на мерките за защита от домашно насилие, предвид факта, че те са форма на административна принуда, е възложен на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на труда и социалната политика. Органите на МВР следят за изпълнението и предоставят информация за приложените по чл. 5, ал. 1, т. 1, 2 и 3 от Закона за защита от домашно насилие (ЗЗДН) мерки за защита. Структурите на АСП пък контролират и предоставят информация за мерките по чл. 5, ал. 1, т. 4 и 6 ЗЗДН.

Държавата в лицето на органите на изпълнителната власт и/или юридическите лица, регистрирани по реда на чл. 18, ал. 2 и 3 от Закона за социално подпомагане и по реда на чл. 45 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел, работят за защита на лицата, пострадали от домашно насилие и разработват, организират изпълнението и изпълняват програмите по чл. 5, ал. 1, т. 5 и 6.

Липсва обаче законова уредба кой и как следи за изпълнението на мярката по чл. 5, ал. 1, т. 5 – „задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми“. Основна причина за този законодателен пропуск е липсата на такива програми в повечето общини в страната. Това неминуемо довежда до отхвърляне от съда на тази мярка и на практика означава липса на превенция. Самата концепция на ЗЗДН е насочена освен към осигуряването на защита, така също и към своеобразно възстановително право-

²⁵ Пак там, с. 137.

²⁶ Чл. 1, ал. 2 ЗЗДН „Отговорността по този закон не изключва гражданската, административнонаказателната и наказателната отговорност на извършителя“.

²⁷ Вж. по-подробно за принципа „non bis in idem“ Чакърва-Димитрова, Из. Възникване на „non bis in idem“ – принцип, право и задължение. – *De jure*, 2014, № 1, с. 58.

съдие и тази мярка е проявление именно на тази идея. Именно поради това, при една бъдеща реформа законодателят следва *de lege ferenda* да регламентира кой е органът, респ. структурата, който/която следва да контролира изпълнението на мярката. Предвид нейния характер и интензитет логично би било това да е структура към Министерството на труда и социалната политика.

Съгласно разпоредбата на чл. 21 ЗЗДН органите на Министерството на вътрешните работи контролират изпълнението на най-често прилаганите от съда мерки за защита от домашно насилие – тези по чл. 5, ал. 1, т. 1, 2 и 3 ЗЗДН. Правомощията на служителите на МВР, редът и способите за контрол върху изпълнението на посочените по-горе мерки са инкорпорирани в Методически указания за действия на полицейските органи при случаи на домашно насилие, утвърдени със Заповед рег. № Из – 717/ 05.04.2012 г. на Министъра на вътрешните работи.

Съдът изпраща копие на издадената заповед за защита със съответните мерки по чл. 5, ал. 1, т. 1, 2 и 3 ЗЗДН на съответното районно полицейско управление за съхранение до изтичане на посочения в нея срок. Началникът на районното управление определя полицейски служител, който да следи за изпълнението на заповедта. В тридневен срок той задължително трябва да проведе беседи с пострадалото от домашно насилие лице, при които следва да установи дали извършителят е правил опити да се свърже с него, както и дали е предприемал някакви действия, които представляват нарушение на издадената заповед за защита.

Необходимо е да бъде проведена беседа и с извършителя на домашното насилие, като той писмено следва да бъде предупреден, че трябва да спазва приложените спрямо него мерки, както и че при неизпълнение на заповедта на съда ще бъде задържан и прокуратурата ще бъде уведомена по надлежния ред за това.

За проведените беседи, полицейският служител съставя доклад, в който подробно описва установените факти и обстоятелства и предприетите действия спрямо пострадалото лице/извършителя на акта на домашно насилие. При неизпълнение на заповедта на съда, полицейският орган, констатира нарушението, задържа нарушителя до 24 часа на основание чл. 21, ал. 3 от ЗЗДН във връзка с чл. 72 от ЗМВР и уведомява незабавно прокуратурата.

С допълнението от 2009 г. на Наказателния кодекс механизмът за ефективно последващо

противодействие срещу извършителите на домашно насилие е инкорпорирани в разпоредбата на чл. 296, ал. 1 НК. Именно това криминализиране на деянията по домашното насилие оказва възпиращо действие за нарушаване на издадената заповед и дава допълнителен механизъм за достатъчно ефективно последващо противодействие срещу извършителите на домашно насилие.

Неизпълнението на някоя от ясно дефинираните и приложени със заповедта за защита мерки субсумира от обективна и субективна страна престъпния състав на чл. 296, ал. 1 НК²⁸ и води до наказателно преследване на извършителя.

Мерките по Закона за защита от домашно насилие предоставят възможност за ефективна и бърза защита на пострадалите лица в едно особено гражданско производство. От направения кратък анализ става ясно, че мерките за защита, макар и прилагани от съд, са форма на административна принуда и по-конкретно проявление на принудителните административни мерки.

Настоящото изложение е първото в насока изследване административноправните аспекти на домашното насилие. Именно поради това то не претендира за изчерпателност на поставените за разглеждане въпроси. Не претендира и да е последно. Поради тези причини не претендира и да е безспорно и категорично.

За съжаление, проблемите в практиката и противоречиво разрешаваните въпроси по прилагане мерките за защита от домашно насилие едва ли могат да бъдат конкретно и точно очертани. Несъвършенствата в закона дават възможност за злоупотреби, шиканиране на процеса, а и за преследване на цели, които са далеч извън рамките на необходимата защита.

Все пак следва да се отбележи, че се наблюдава трайна засилваща се тенденцията в последните години на напредък в прилагането и познаването на ЗЗДН, в дейността на всички институции в лицето на държавата, на органите на местно ниво, на неправителствените организации и доставчиците на социални услуги, като е налице и подобрена координация и взаимодействие помежду им.

Последващите дискусии по темата несъмнено биха допринесли за още по-пълно и прецизно изясняване на разглежданите проблеми.

²⁸ Чл. 296, ал. 1 НК, „Който попречи или осуети по какъвто и да е начин изпълнението на съдебно решение или не изпълни заповед за защита от домашното насилие, се наказва с лишаване от свобода до три години или глоба до пет хиляди лева”.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

Георгиев, Ив. Практически проблеми при прилагане на Закона за защита от домашното насилие (гражданско правни аспекти). Национален институт на правосъдието, 2015. // **Georgiev, Iv.** Prakticheski problemi pri prilagane na Zakona za zashtita ot domashnoto nasilie (grazhdansko pravni aspekti), Natsionalen institut na pravosa dieto, 2015.

Лазаров, Кино. Принудителни административни мерки. София, 1981, цит. М. С. Студеникина. Соотношение административного принуждения и административности, СГП, 1968. // **Lazarov, Kino.** Prinuditelni administrativni merki. Sofia, 1981, tsit. M. S. Studenikina.

Sootnoshenie administrativnogo prinuzhdenia i administrativnosti, SGP, 1968.

Лазаров, Кино. Принудителни административни мерки. София, 1981. // **Lazarov, Kino.** Prinuditelni administrativni merki, Sofia, 1981.

Костов, Д, Д. Хрусанов. Административно право на Република България обща част. София, 2004. // **Kostov, D, D. Hrusanov.** Administrativno parvo na Republika Bulgaria obshta chast, Sofia, 2004.

Чакърова-Димитрова, Из. Възникване на „non-bisinidem“ – принцип, право и задължение – De jure, 2014, № 1. // **Chakarova-Dimitrova, Iz. Vaznikvanena „nonbisinidem“ – printsip, pravo i zadalzhenie – De jure,** 2014, № 1.