



**АНАЛИЗ НА ДОБРИ ЕВРОПЕЙСКИ  
ПРАКТИКИ.  
ДОКЛАД С ПРЕПОРЪКИ В  
ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЕКТ  
“СЪДЕБНАТА РЕФОРМА ПОД  
ЛУПА”**



## Съдържание:

### I. Въведение

II. Разпределението на дела на случаен принцип – важен механизъм за осигуряване прозрачност в работата на съдилищата.

III. Българската правна рамка в областта на достъпа до обществена информация. Съдът като адресат на Закона за достъп до обществена информация. Сравнителен анализ на добри практики. Препоръки.

IV. Правната помощ според българското законодателство. Сравнителен анализ на добри практики в страните – членки на ЕС. Препоръки.

V. Българската правна рамка в областта на домашното насилие – въвеждане и развитие, положителни страни, проблеми и тенденции.

VI. Развитие на българското законодателство в областта на семейните отношения и закрилата на детето. Сравнителен анализ на добри практики. Препоръки.



## Списък на използваните съкращения:

АСУД - Автоматизираната система за управление на делата  
ВАС/ВКС – Върховен административен/касационен съд  
ВСС/ИВСС – Висш съдебен съвет/ Инспекторат към ВСС  
ВП/ВПРДСП – Вътрешни правила за разпределение на делата на случаен принцип  
ГПК – Граждански процесуален кодекс  
ДСП - Дирекция социално подпомагане  
ДПИ - Достъпът до публична информация  
ЕСПЧ - Европейския съд по правата на човека  
ЕС - Европейски съюз  
ЕКЗПЧОС - Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи  
ЕСПЧ – Европейски съд по правата на човека  
ЗГР - Закон за гражданската регистрация  
ЗДОИ - Закон за достъп до обществена информация  
ЗЗД - Закон за закрила на детето  
ЗЗДН - Закон за защита от домашното насилие  
ЗЛС - Закон за лицата и семейството  
ЗМ - Закон за медиацията  
ЗОДОВ - Закон за отговорност на държавата и общините за вреди  
ЗПП - Закон за правната помощ  
КРБ - Конституцията на Република България  
НБПП - Национално бюро за правна помощ,  
НК/НПК - Наказателен кодекс/Наказателно-процесуален кодекс  
НПО - Неправителствена организация  
ОЗД - Отдел „Закрила на детето“  
ОСГК/ОСТК/ОСГТК на ВКС – Общо събрание на гражданската/търговската колегия на Върховния касационен съд  
ПАРОАВАС - Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища  
ПСРД/СРД, ЦСРД - Принципът за случайно разпределение на дела, централизирана система за случайно разпределение на дела  
СК - Семейен кодекс  
СГС - Софийски градски съд



## I. Въведение

С приемането на Конституцията на Република България, в сила от 13.07.1991 г. се поставиха основите за демократично развитие на страната, а съдебната власт се постави във фокуса на общественото внимание като призвана да осигури върховенство на закона и заедно с останалите власти да способства изграждането на правова държава. За постигането на тези цели се приеха редица закони, в това число и Закон за съдебната власт, предприеха се и се предприемат организационни мерки по изграждане на предвидените в Конституцията съдилища, органи за управление и механизми за взаимен контрол и сътрудничество между съдебната, изпълнителната и законодателната власт. Важно място в развитието на съдебната система и способ за подобряване на нейната дейност е сътрудничеството с неправителствения сектор и най-вече с такива неправителствени организации, работещи в хуманитарната област и с уязвими групи от обществото, представителите на които често срещат трудности при защитата на своите основни права и постигане на равноправие. В района на гр. Русе и съседните общини екипът на Сдружение "Център Динамика" - Русе развива активна дейност в тази насока и е добре познат на гражданите и съдиите от Районен съд Русе, който разглеждат граждански дела, в т. ч. и дела по Закона за защита от домашно насилие. Към сдружението функционира консултативен център за подкрепа на пострадали от насилие, предоставящ следните програми за директно подпомагане на жертвите:

I. Програма "Възстановяване и защита", включваща:

- Телефонно кризисно консултиране, Психологическо консултиране, Информационно-разяснителни консултации по Закон за защита от домашно насилие (ЗЗДН), Помощ при изготвянето на молби по ЗЗДН, Изготвяне на психологическо становище, във връзка със защита по ЗЗДН, Представителство в РРС, Юридически консултации по ЗЗДН, ЗЗД, ГПК и НПК, Социално застъпничество, Насочване към институции, доставчици на социални услуги, правозащитни организации и др.

II. Програма "Превенция" включваща:

- Обучителна програма, съдържаща модули - насилие, трафик, дискриминация и др., Програма за овластяване, съдържаща модули за социални умения, човешки права и др., Обучения за професионалисти от помагащите професии, полицейски служители, социални работници и др., Кампании сред широката общественост, Изследователска и издателска дейност.



В рамките на сътрудничество между съда и сдружението в организирани от него кръгли маси и обучения във връзка с превенцията на домашното насилие са участвали както граждански, така и наказателни съдии.

Настоящият доклад също акцентира върху добрите практики по делата за защита от домашно насилие, но отчитайки комплексния характер на отношенията в рамките на които най-често възниква такава, а именно семейната среда, се спира и на делата по СК, ЗЗД, а също така и на законодателството и организационните мерки в съда, които способстват прозрачното формиране на съдебния състав и разпределението на делата на случаен принцип, възможността на гражданите да получат информация за дейността на съда, а също и по конкретен въпрос, вкл. и за ползването на правна помощ. Анализът не е ограничен само до местната нормативна уредба, аналозите в другите държави членки на ЕС и приложимите международни актове, но се стреми да обхване и конкретните видове производства и практики в Районен съд Русе през последните десет години и да посочи проблемите и трудностите и способите за тяхното преодоляване.

## **II. Разпределението на дела на случаен принцип – важен механизъм за осигуряване прозрачност в работата на съдилищата.**

Принципът за случайно разпределение на дела /ПСРД/ има значение в няколко аспекта. В медиите той най-често се разглежда като антикорупционна гаранция, която осигурява важно условие за безпристрастността на съда. Не по-малко обаче е значението му за осигуряване спазването на изискването на справедлив съдебен процес, въведено с чл.6, § 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), според който *„Всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Съдебното решение се обявява публично, но пресата и публиката могат да бъдат отстранявани по време на целия или на част от съдебния процес в интерес на нравствеността, обществената и националната сигурност в едно демократично общество, когато това се изисква от интересите на непълнолетните лица или за защита на личния живот на страните по делото или ако съдът счете това за извънредно необходимо в случаите, в които поради специални обстоятелства публичността би нанесла вреда на интересите на правосъдието“*. В практиката си Европейския съд по



правата на човека (ЕСПЧ) ) застъпва разбирането, че съдия или съдебен състав, който участва в разглеждането или в решаването на дело в нарушение на принципа, визиран в чл. 9, ал. 1 ЗСВ, не представлява „съд, създаден в съответствие със закона“ по смисъла на чл.6, § 1 от ЕКПЧ, а за да се установи дали един орган може да бъде смятан за „независим“, трябва да се имат предвид преди всичко начина на назначаване на членовете му и техният мандат, наличието на гаранции срещу външен натиск, както и дали органът изглежда независим през погледа на непредубеден наблюдател, като е необходимо да се избягва дори и най-малкото съмнение и подобие на зависимост. Напр. в делото Срамек (Sramek v. Austria, judgment of. 22 October 1984, Series A no. 84) съдът приема, че страните по същото могат да изпитват основателни съмнения в неговата независимост, защото член на съдебния състав е йерархически подчинен на страна по делото. Обективният подход при преценка на наличието или липсата на безпристрастност следва да е свързан с преценката дали начинът, по който е съставен и организиран съдът, може да доведе до съмнения в безпристрастността му. Поради това немотивираните актовете за разпределяне на делата в нарушение на чл. 9, ал. 1 ЗСВ следва да се приемат за нарушение на изискването за „независимост и безпристрастност“ на съда по чл. 6, § 1 от ЕКПЧ. Друг важен аспект на ПСРД е действието на същия като мярка, която гарантира равномерно натоварване на съдиите в рамките на конкретния съд. Възможността за манипулиране на натовареността на съдиите в сериозен инструмент за оказване на натиск и за уязвяване на индивидуалната им независимост и спазването на ПСРД е ефективна гаранция срещу подобен род въздействия.

От изложеното е видна изключителната важност на ПСРД за осигуряване върховенството на закона, независимостта на съдебната власт и правото на справедлив съдебен процес. Постигането на ефективно приложение на ПСРД обаче изисква трайната регламентация на правилата за администриране на делата от тяхното постъпване до разпределението им на конкретен съдия-докладчик. Само наличието на устойчиви, ясни, детайлни и публични правила може да открие отклоненията от регламентирания ред и от обичайната практика.

Нормативната уредба на принципа за случайно разпределение на дела /ПСРД/ в българското законодателство получава своето начало през 2004 г. с чл. 26, ал. 1 и 3 от Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища (по-нататък ПАРОВАС). Съгласно чл. 26 (ПАРОВАС от 2004 г.) разпределението на делата по докладчици следва да се извършва според поредността на образуване на делата и по азбучен ред според





предварително изготвен списък на съдиите по състави и отделения. Законово изискването за спазването на този принцип е закрепено за първи път през 2006 г., когато с изменение на вече отменения Закон за съдебната власт (ЗСВ) в чл. 12а (изм. с ДВ, бр. 39 от 2006 г.) се въвежда разпоредба, която създава задължение за всички съдилища в страната да извършват разпределението на дела между съдии, прокурори и следователи на случаен принцип съобразно поредността на постъпването им. С решение на Висшия съдебен съвет (ВСС) (Протокол No27/07.06.2006 г.) се задължават всички съдилища, които до този момент нямат електронна система за случайно разпределение на дела, да инсталират последната версия на софтуера, разработен от администрацията на ВСС (т.нар. LawChoice). ПСРД е запазен при приемането на сега действащия ЗСВ (Обн. ДВ. бр.64 от 7 Август 2007г.) като съгласно чл.9, ал.1 от закона Разпределението на делата и преписките в органите на съдебната власт се извършва на принципа на случайния подбор чрез *електронно* разпределение съобразно поредността на постъпването им. Видно е, че изискването за разпределение чрез ползване на софтуърен продукт – т.нар. „електронно“ разпределение вече е нормативно уредено. В ал.2 от закона е предвидено, че в съдилищата ПСРД се прилага в рамките на колегиите или отделенията, а в прокуратурата - в рамките на отделите.

Разпределението на делата на случаен принцип е уредено и в сега действащия Правилник за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища (Обн. ДВ. бр.66 от 18 Август 2009 г.) като се дефинират лицата, носещи отговорност за разпределението – административния ръководител или негов заместник, изрично оправомощени съдии или по изключение от съдебен служител (чл. 46, ПАРОВАС). В правилника се ограничава и обхватът на действие на принципа, като само съдията- докладчик следва да се определя съобразно принципа на случайния подбор (чл. 46, ал.1). Извън приложното поле на ПАРОВАС остават ВАС и ВКС, които се ръководят от разпоредбите на собствени правилници.

От изложеното е видно, че нормативната уредба не е детайлна и не изгражда единна система от правила и принципи за приложение на ПСРД в различните специфични хипотези, налагани от вида на съда, колегията или отделението, респ. от естеството на конкретното дело. Слабостите бързо проличават по повод възникнали съмнения относно спазването на ПСРД по конкретни обществено-значими дела и са констатирани при осъществявани дейности по мониторинг на съдебната система. Така напр. работна група по проект на ОПАК по дейност мониторинг над организацията на случайното разпределение, осъществяван от



Районен съд Хасково, констатира, че не са въведени конкретни изисквания и ясни критерии към реда на прилагането на закона. В периода 2007 – 2013 г. в национални и местни медии има редица критични публикации изразяващи съмнения относно спазването на ПСРД при разпределението на конкретни дела в определени съдилища или при разпределението на конкретно дело. Например „Как фирма, близка до Марио Николов получи специално отношение от ВКС“ – в-к капитал от 08.04.2011 г.; „Случайното разпределение на делата може да се манипулира“ – в-к Дневник от 12.10.2011 г.; „Прокуратурата се усъмни в случайното разпределение на делата“ – „Медиапул“ от 29.10.2012 г.; „Случайният принцип на разпределение на делата е опорочен“ – Росица Колева, БНТ 2 Пловдив от 23.02.2012 г. Това става повод през 2010 г. ВСС да приеме Инstrukция за организацията и реда за използване на програмните продукти за разпределение на делата в съдилищата на случаен принцип, а през 2012 г. да приеме годишна програма (приета с протокол № 50 от 22.11.2012 г.), съгласно която следва да разработи единна методика по приложението на ПСРД с цел отстраняване на недостатъците и пропуските; съвместно Инспектората към ВСС да се извършват *ad-hoc* проверки относно спазването на ПСРД; да се предприемат мерки по гражданско наблюдение относно спазването на ПСРД и срочното постановяване на съдебните актове”. С решение по протокол №6/11.02.2013 г. на Комисията по предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и взаимодействие с Инспектората към ВСС (КПУКИВИВСС) за участие в такава проверка са поканени представители на НПО - Българския институт за правни инициативи (БИПИ). В рамките на проверката са посетени Върховния административен съд (18.03.2013 г.), Върховния касационен съд (29.03.2013 г.) и Софийския градски съд (08.04.2013 г.). В рамките на посещенията комисията по проверката се запознава с организацията по прилагане на ПСРД, извършва оглед на определен брой дела и проучва софтуерите за СРД и тяхното приложение в съответните подразделения на посетените съдилища. На 04.04.2013 г. ВСС приема решение за преустановяване на проверката в този формат. Независимо от това представители на БИПИ продължават да осъществяват мониторинг на спазването на ПСРД като получават съдействие от ръководството на Софийски градски съд (СГС). Констатациите на неправителствената организация са обобщени в изготвен през м.април 2013 г., който на базата на установеното в рамките на проверката прави извод за наличие на системните проблеми при прилагането на ПСРД. На първо място е установено липса на единна нормативна уредба относно приложението на ПСРД и делегирането на конкретните съдилища да приемат ВП





в съответствие с Инструкцията на ВСС, което на практика води до липса на единен стандарт за съдържанието им. Установени са разминавания в утвърдените в различни съдилища ВП по отношение на групите дела по материя, предвиждане на изключения от ПСРД на база разпределение при ползване на опциите „по дежурство“, „не участват“ или „определен“ докладчик, непубликуване на ВП на уеб страниците на някои от съдилищата. На следващо място са констатирани слабости на софтуеъра, използван за СРД. До 1-ви октомври 2015 година, когато с решение на Висшият съдебен съвет /Протокол № 37/29.09.2015 г./ от е въведена в експлоатация Централизирана система за разпределение на делата във всички съдилища в Република България са използвани два софтуеърни продукта – LawChoice и АСУД.

LawChoice е специализиран програмен продукт за разпределение на делата, разработен първоначално през 2005 г. През 2006 г. ВСС задължава председателите на всички съдилища, които не използват софтуер за случайно разпределение на делата, в срок до 20 юни 2006 г. да инсталират последната версия на продукта, разработен в Администрацията на ВСС (Протокол No.27 от 07.06.2006 г.). LawChoice е създаден на езика Pascal с използването на компилатор/среда Lazarus.<sup>13</sup> Той представлява самостоятелен програмен продукт, който не е свързан с деловодната система на съда. АСУД - „Автоматизираната система за управление на делата“ представлява цялостна деловодна система, която включва и модул за случайно разпределение на делата. АСУД е разработена от Латона ЕАД през 2001 г. с финансовата подкрепа на USAID. Този софтуер е разработен на базата на платформата Lotus Notes/Domino, създадена от IBM като Notes представлява клиентско приложение, а Domino е сървърно приложение. Съществена слабост на програмата LawChoice е възможност за редакция на ключови параметри - коефициента на натовареност на съдиите и броя на разпределените им дела, които могат да бъдат променяни чрез внасяне на редакция в текстови файлове в директорията (folder-a) на LawChoice с помощта на прост текстови редактор от типа на Notepad.exe (т.е. не през интерфейса на програмата), при което в архива на LawChoice от тази намеса няма да останат следи. това следва от обстоятелството, че информацията за коефициента на натовареност на съдиите и броя дела, които са им разпределени, се намира в некодирани plain text файлове. Техните имена са d-0.txt , d-1.txt и т.н. в зависимост от характера и броя на видовете дела. Тези файлове не са кодирани или защитени по друг начин, което прави техния прочит и редакция безпроблемни при което положение може да се манипулира случайният избор, вкл. и чрез предрешаването



избора и разпределението на конкретно дело на конкретен съдия, като в архива на програмата няма да има следи от редакцията, довела до мапипулиране на ПСРД. Установено е още, че софтуерът не прави запис в registry-то на операционната система, което дава възможност да бъде презаписан и инсталиран многократно на една компютърна система, че софтуерът не прави проверка за автентичността на файловете с информация, нито пък има изградена система за защита на тези файлове от външна намеса. Установена е възможност за манипулиране на архива във версиите LawChoice 3.3.7 и LawChoice 3.419, тъй като поредицата от действия на потребителите са записват в скрит файл в директорията на програмата наречен history.2013. Този файл записва отделните действия на потребителите. Съдържанието на файла е криптирано и той е скрит по подразбиране. Само че всеки ред в този файл служи за записване на точно едно действие като архив на програмата. Записите в history.2013 съответстват напълно на разположението и броя букви в текста на архива. Тази структура на архива на програмата не осигурява достатъчна защита. Файлът history.2013 може свободно да бъде редактиран като конкретните записи от архива лесно могат да бъдат идентифицирани като място и отделни думи. Подобни външни промени по никакъв начин не се "усещат" от самия софтуер, т.е. не оставят следи. Така потребителите, които ползват софтуеъра могат лесно да изтрият или добавят записи: Например, това може да бъде използвано, за да се премахнат данните за откази от извършено разпределение и така няколкократно „избори“ докато не се е паднал желаният съдия, да бъдат отразени само като единственият успешен опит. Възможно е също по този начин от архива да се премахне индикацията, че изборът е бил направен в режим „определен“ (който се използва когато има легитимна причина делото да се възложи на конкретен съдия без елемент на случайност, като за това трябва да има съответна обосновка). Констатирано е още, че работно копие на LawChoice 3.3.7 може да бъде свалено сравнително лесно от страницата на ВСС, което е потенциален рисков фактор за попадането му в недобросъвестни лица.

АСУД започва да се прилага от месец Септември 2010 г., но само в част от съдилищата в страната – напр. ВКС, ОС Велико Търново, РС Благоевград и други, а модулът за случайно разпределение на дела първоначално не е част от софтуеъра, а е разработен и внедрен допълнително – през 2006 г. същият е с добра степен на защита, тъй като сигурността на софтуера произтича от сигурността на платформата Lotus Notes/Domino, историята на която е повече от двадесетгодишна. Същата е създадена и развивана от екип експерти в



програмирането, сигурността и алгоритмите към Lotus и след това IBM. От самото начало Lotus Notes е развивана като „сигурна“ система. Направена е по начин, който позволява работата и на различни операционни системи. Платформата Notes използва технология, лицензирана от RSA Data Security, Inc. - лидер в криптографските алгоритми и услуги. Системата RSA public key позволява потребителска автентификация, сертификация и подпис. Системата за секретни ключове RC2 и RC4 позволява кодиране на документи с именувани ключове. Използваният ключ за кодиране на информацията е 40 битов (64 битова версия на ключа е единствено за USA). Техническите параметри на практика правят почти невъзможно да се декодира и манипулира съхранената информация извън интерфейса на софтуера.

Анализът на констатираните проблеми във връзка с приложението на ПСРД към 2013 г. сочи, че същите произтичат както от лаконичната нормативна уредба, така и от действията на ВСС по администрация на процеса на въвеждане на ПСРД в съдилищата. Разработеният от администрацията на ВСС софтуер LawChoice е програмен продукт с недостатъчна защита и не осигурява СРД. Взетото решение по Протокол № 27/07.06.2006 г. за задължаване на всички съдилища, които до този момент нямат електронна система за случайно разпределение на дела, да инсталират именно този програмен продукт, въпреки, че е с недостатъчна защита и въпреки възможността да се ползва и развива и друг програмен продукт, способства съмненията относно спазването на ПСРД и уронва доверието в съдебната система и върховенството на закона. Наред с това не са предприети контролни действия по унифициране на ВП в отделните съдилища. Слабостите на ползвания софтуер за СРД са преодоляни едва през 2015 г., когато с решение на Висшият съдебен съвет /Протокол № 37/29.09.2015 г./ от 1-ви октомври 2015 година във всички съдилища в Република България е въведена в експлоатация Централизирана система за разпределение на делата /ЦСРД/. Новата система е централизирана и уеб базирана като вече не се използват локални мрежи и сървъри, а през криптирана връзка през интернет всяко разпределяне на дело във всеки един съд се изпраща в централен сървър, находящ се в сградата на ВСС. По този начин се преодоляват проблемите със загуба на интернет справки за разпределение, тъй като е невъзможно информацията/протоколът за разпределение да не пристигне на сървъра на ВСС, респ. не е възможно да не се съхранява архив на програмата. Подобрена е сигурността и защитата на софтуера, а ползването на същия става не само чрез потребителски профил и парола, а е въведено и подписване на всеки протокол за разпределение с



електронен подпис, ползван от административен ръководител, заместник или специално упълномощен от него с писмена заповед съдия. Отстранена е възможността за несъответствие между входящия регистрационен номер на делото и номера, който то получава при образуване и разпределение чрез софтуеъра, тъй като е невъзможно разпределение без въвеждане на информация относно входящия регистрационен номер. Системата е създадена така, че за всяко дело генерира уникален идентификационен номер от 14 цифри, а преразпределение на дело не е възможно без отразяване на информацията относно фактически, организационни и правни основания за същото. ЦСРД вече се ползва повече от четири години и през този период Инспекторатът към ВСС редовно е извършвал проверки относно спазването на чл.9 от ЗСВ в рамките на осъществяваните комплексни планови проверки в различни съдилища. През 2017 г. е направена и конкретна тематична проверка относно спазването на ПСРД в най-натоварените съдилища. Констатациите от същата са отразени в годишния доклад за дейността на ИВСС за 2017 г. Обект на проверка е било спазването на приета с Решение на ВСС по протокол №57/04.12.2014 г., изменена и актуализирана с Решение на ВСС по протокол №13/19.03.2015 г. Единна методика по приложение на ПСРД в районните, окръжните, административните, военните апелативните и специализираните съдилища, както и на ВП в съответните съдилища. Проверката е извършена в СРС, РС – Варна, РС Пловди, СГС, ОС Варна, ОС Пловдив и Административен съд София град (АССГ) и обхваща периода 01.01.2015 г. – 31.12.2016 г. В РС Варна и РС Пловдив, ОС Варна, ОС Пловдив и Административен съд София град не са констатирани предпоставки за нарушение или конкретни нарушения на чл.9 от ЗСВ. В СРС е установено, че ВП са приети едва през 2016 г., а дотогава организацията на СРД е ставала чрез заповеди на председателя на съда като е било спирано разпределението на определени състави, други са били с увеличен или намален процент на натовареност, а по някои дела е извършвана смянна на съдията-докладчик без да е приложен протокол за нов избор или заповед на председателя, в която да са изложени съображенията за промяната и начина на избор на новия докладчик. Във връзка с тези пропуски са дадени препоръки. В СГС част от делата са разпределяни в съответствие с ВП, утвърдени със заповед №158/02.01.2012 г. на председателя на СГС, а със заповед №966/24.03.2016 г. са въведени нови ВП. Със заповед на председателя на 19.04.2017 г. са приети ВП за образуване и разпределение на вече образувани дела при наличие на предпоставки за това /т. е. преразпределение на вече образувани дела/, които са спазвани като при



преразпределението на 18 дела, но в самите дела не са приложени преписи от заповедите и разпорежданията за преобразуване, а такива са приложени сам в кадровото досие на съдията. Във връзка с установеното са дадени препоръки. От изложеното е видно, че наличието на законова рамка, разработен и внедрен програмен продукт и наличието на задължителни указания на ВСС, очертаващи основните принципи на приложение на ПСРД посредством приетата единна методика не са достатъчни за осигуряване на СРД, а от значение са и ВП в съответните съдилища и създадената организация от административните им ръководители.

Приложението на ПСРД в Районен съд Русе не прави изключение от тенденциите, очертани от нормативната база и дейността на ВСС. Програмата LawChoice е въведена и се използва от м.юни 2006 г. Своевременно са приети и ВП за разпределение на делата на случаен принцип. В същите са уредени условията на ползване на програмата LawChoice - от административния ръководител и определени с негова заповед съдии, които ползват потребителско име и парола. Детайлно са посочени условията, при които разпределението не се извършва по основния използван способ по подразбиране - „*Случаен избор*“, а се използват опциите „*По дежурство*“, „*Определен докладчик*“ и „*Без участие на конкретен докладчик*“, както и изискването за задължително отразяване на конкретните причини за използване на някоя от тези опции както по граждански, така и по наказателни дела, а също и във връзка с дежурствата. Предвидено е, че делата по молби за обезпечение на бъдещ иск, които към този момент традиционно в българските съдилища са разглеждани от дежурен съдия ще се разпределят на случаен принцип между съдиите, които дават седмично дежурство през съответния месец. Това разрешение е аргументирано с необходимостта от комбиниране на принципа на дежурство с този на СРД с цел избягване на възможността за подаване на такава молба съобразно конкретния дежурен съдия за съответния ден/седмица. Изрично е уредена забраната за преразпределение на дела и изключенията, които се допуска – само при отвод или отсъствие, като новото разпределение също се прави при спазване на ПСРД и използване на програмния продукт. Въведено е и изискване за ежедневно записване на архив за извършеното дневно разпределение, който да се съхранява на хартиен и магнитен носител. Предвидена е и диференциация при разпределението на делата през съдебната ваканция като е предвидено, че делата по които е необходимо да се спазват кратки процесуални срокове се разпределят при спазване на ПСРД, но само между дежурните съдии, а всички останали дела, които постъпват през





съдебната ваканция се разпределят чрез програмата между всички съдии. Това разрешение е мотивирано с необходимостта от гъвкавост и баланс между спазването на ПСРД и изискването за спазване на процесуалните срокове по някои производства – напр. бързи производства, дела по Закона за защита от домашно насилие (ЗЗДН), дела по Закона за закрила на детето (ЗЗД) и др., което не би било възможно при разпределение на тези дела между всички съдии. След въвеждането в употреба на програмата LawChoice и приемането на ВП за разпределение на делата на случаен принцип в РС Русе са редица проверки от ИВСС. В доклада за комплексна проверка за периода от 01.01.2007 г. до 01.07.2008 г. е отразено, че разпределението на делата е сравнително равномерно и не са констатирани фрапиращи разлики в натоварването на отделните съдии. В периода 15.09.2008 г. – 19.09.2008 г. е извършена проверка, която е констатирала, че всички дела в съда се разпределят при спазване на ПСРД чрез електронна система. Изрично е посочено, че ПСРД се прилага и по обезпечителните производства, считано от 12.11.2007 г., когато със Заповед №444 на председателя на съда е наредено тези дела да се разпределят на случаен принцип между съдиите, които дават седмично дежурство през съответния месец, както и че това правило е уредено и в приетите ВП. Посочено е, че със заповед на председателя на съда разпределението на граждански дела е възложено на двамата заместник председатели, а в тяхно отсъствие на конкретно посочен съдия, че не са констатирани случаи на манипулиране на електронната система, че деловодната електронна система е водена изрядно, а на проверяващи са били представени всички изискани справки. Констатирано е, че делата по чл.237 от ГПК (отм.) за издаване на изпълнителни листи на несъдебни изпълнителни основания/ производства, които при приемането на новия ГПК, в сила от 01.03.2008 г., са заменени от заповедните производства/ също са разпределяни на случаен принцип между всички граждански съдии, а не само на дежурен съдия. Констатирани са и добри практики в организацията и работата на съдебното деловодство. През м.октомври 2009 г. е извършена и контролна проверка, която също е потвърдила добрите практики в организацията на гражданското отделение на съда, във връзка с което с решение на ВСС по Протокол №8/25.02.2010 г. председателят на съда е отличен с отличие „Служебна благодарност и грамота“. През м.октомври 2013 г. е извършена проверка по образуването, движението и приключването на наказателни дела в РС Русе през 2011 г. и 2012 г. При същата е констатирано, че дейността по образуване и разпределение на делата е съобразена с ПАРОВАС и ВПРДСП. Констатирано е, че наказателните дела се разпределят от председателя





на състава, а при негова отсъствие от определен със заповед съдия, като със Заповед №57/08.02.2010 г. са определени пет наказателни съдии, които да разпределят наказателни дела чрез програмата LawChoice при отсъствие на председателя. Посочени са обособените 12 групи дела, процентът на натовареност на съдиите – 100 % за всички съдии, а за председателя на съда – 50% по групите „НАХД“ и „Общ характер – обвинителен акт“ и 100% по останалите групи. Подробно са посочени специфичните случаи на разпределение съобразно ВП, както и че същите се спазват и при проверка на действащата електронна система не са установени нарушения, че архивът е воден редовно на електронен и хартиен носител и съхраняваната информация е идентична. Констатирани са обаче единични случаи на дела, по които не са били приложени разпечатани на хартиен носител протоколи за извършеното разпределение, както и че делата по реда на глава 29 от НПК се разпределят „По дежурство“ при случаен избор между двама дежурни съдии, но във ВП този тип дела не са посочени сред тези, които се разпределят „По дежурство“, както и че в дни с голямо постъпление на дела същите се обработват и вписват във входящия регистър от повече от един служител, в резултат на което при неедновременното им предаването на съдиите разпределящи наказателни дела се стига до неспазване на принципа за разпределение на делата съобразно поредността на постъпването им. Направен е извод, че дейността по образуване и разпределени на делата е на много добро ниво, но във връзка с констатираните пропуски са дадени препоръки, които своевременно са изпълнени. През м.октомври 2013 г. е извършена проверка и относно образуването, движението и приключването на граждански дела в РС Русе през 2011 г., 2012 г. и първото шестмесечие на 2013 г. Проверката е отчела, че в РС Русе е създадена много добра организация на административната дейност и на тази, „по отношение контрола, който се упражнява върху образуването, движението и приключването на делата“. Не са констатирани пропуски при приложените но ПСРД и не са давани препоръки в тази връзка.

От изложеното е видно, че в периода, в който разпределението на делата в РС Русе е ставало при използване на програмата LawChoice са спазвани следните принципи на добри съдебни практики:

- Ясно определяне на оправомощените да извършват дейността лица – съдии от административното ръководство на съда, а при тяхно отсъствие – конкретно и предварително определение съдии.



- Точно и мотивирано дефиниране във ВП на специфичните случаи на разпределение и преразпределение на делата - при отсъствие на съдия, във връзка с дежурството, по време на съдебната ваканция и т. н.
- Публичност на извършваната дейност, осигурявана чрез прилагане по делата на протокол за извършеното разпределение и публикуване на уеб страницата на съда на ВПРД.
- Контрол и отчетност на дейността чрез редовно водене на архив за разпределението на електронен и хартиен носител.

Общият извод е за много добра организация на тази дейност, но при проверки на ИВСС са констатирани единични пропуски, които своевременно са отстранени. Същите, наред със слабостите на програмата LawChoice обуславят обществено недоверие към разпределението на делата на случаен принцип. С въвеждането на Централизирана система за разпределение на делата /ЦСРД/ във всички съдилища в Република България с решение на ВСС по Протокол № 37/29.09.2015 г. е направена важна стъпка към привеждане на тази дейност в съответствие с най-добрите съдебни практики, а именно:

- Разпределение на делата чрез централизирана система с подобрена защита.
- Осъществяване на разпределението чрез ползване на индивидуален потребителски профил и електронен подпис.
- Възможност за едновременно ползване на софтуеъра от повече от един разпределящ, което е от значение за своевременното образуване и разпределение на делата при голямо постъпление на дела в рамките на един ден.
- Повишено ниво на публичност и прозрачност при използване на Единния портал за електронно правосъдие, посредством който могат да се правят справки по дела и да се изтегли електронен протокол за извършено разпределение по всяко едно дело в страната.
- Подобрена функционалност на софтуеъра, който не позволява разпределение без да е въведен входящия номер на документа, въз основа на който се образува делото и невъзможност за преразпределение на дело без да са отразени конкретните причини и основания за преразпределението.
- Унифициране на дейността за всички съдилища, т. к. вече не се използват различни програмни продукти.



Показателно за положителната роля от въвеждането на системата е обстоятелството, че за периода от повече от четири години, в които тя се прилага, няма медийни публикации за съмнения относно спазването на ПСРД при разпределение на конкретно дело, за разлика от периода от 2007 до 2013 г. През м.юли т. г. такива съмнения изразява министърът на правосъдието Данаил Кирилов, във връзка с което е поканен от председателя на ВКС да присъства на разпределение на дела в съда. При посещението си във ВКС, което е широко отразено медийно министър Кирилов прави и следното изказване "Дори между вас журналистите се ширят тези, аз лично съм чувал за няколко сценария как: да се режисира списъкът от съдиите между които се избират, да се заличават данни, свързани с временната невъзможност даден съдия да участва в "джуркането". Министърът не назовава конкретен казус, въпреки многобройните призови да посочи такъв случай/ независимо дали на дело със значим обществен интерес или обикновено такова/, но заявява, че целта на посещението му е да ангажира медийното внимание към скорошно извършване на независим одит на ЦСРД, което е обективен факт, т.к. ЦСРД е разработена и внедрена от частна фирма в периода 2014-2015 г. и е поддържана от същата на "напълно доброволен принцип"/по думи на министъра. Необходимостта от инспекция на системата е констатирана от Пленума на ВСС още през м.февруари 2019 г., но до момента не е стартирала процедура по обществена поръчка за изборна фирма, която да направи такава инспекция.

След въвеждането на ЦСРД в РС Русе през м.юни 2017 г. е извършена планова проверка от ИВСС за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2016 г. Същата е констатирала, че във връзка с въвеждането на ЦСРД са утвърдени нови ВПРД, които са актуализирани към 01.07.2016 г. и са публикувани на уеб страницата на съда. Не са констатирани нарушения на ПСРД, но е констатирано, че съгласно раздел III от ВП постъпили книжа се образуват в граждански дела ако са налице процесуалните предпоставки за това, което според проверяващите води до образуване на делото едва след евентуалното отстраняване на нередовностите, а не в деня на постъпването на книжата. Във връзка с тази препоръка е проведено общо събрание на гражданските съдии, на което е решено да се оставят без движение само такива молби, при които не е ясно дали се търси съдействие от съда като правораздавателен орган и не може да се прецени дали да се образува дело или книжата трябва да се придвижат към друг орган, а във всички останали случаи на нередовни искиви молби да се образуват и разпределят граждански дела независимо от нередовностите, което е спазвано стриктно, но не е отразено във



ВП при последващата им актуализация. Като мярка, осигуряваща добра практика във връзка с разпределението на делата и при вече наличната техническа възможност за едновременно разпределение от няколко съдии, следва да се отчете въведеното във ВП изискване всеки разпределящ да спазва реда на постъпване по входящ дневник на предадените му за администриране молби от служител „Регистратура“ при РС–Русе, както и изричното уреждане на случаите, в които ще се осъществява такова разпределение - при постъпление над 60 бр. граждански дела за деня. Във връзка със спецификата на съдебната дейност по граждански дела във връзка със съдебната ваканция са въведени добри практики със заповеди на председателя на съда - №РД-13-484/25.06.2019 г. и Заповед №РД-13-488/25.06.2019 г. като са уредени случаите на разпределение на дела между дежурните съдии и съдиите, които не са започнали ползване на отпуски през летния период, както и преразпределение на дела в тази връзка. С оглед по-голяма публичност тези правила следва да бъдат включени във ВПРД в съда при следващата им актуализация.

Въз основа на изложеното авторите на настоящия доклад счита, че по отношение дейността по СРД е възможно предприемането на следните добри практики на централно и местно ниво:

- По-детайлно уреждане на особеностите при разпределение на дела в приетата от ВСС Единна методика по приложение на принципа за случайно разпределение на дела в районните, окръжните административните, военните, апелативните и специализираните съдилища /ЕМППСРДРОАВАСС/ по отношение на случаите, в които делата се разглеждат от състави, както и когато отсъства съдията-докладчик или друг член на състава.
- Приемане на такава методика и по отношение на върховните съдилища.
- Извършване на независим външен одит на ЦСРД и широко публично оповестяване на резултатите от същия
- Въздържане от високопоставени представители на изпълнителната власт и то такива, имащи отношение към съдебната реформа като министъра на правосъдието, от неподкрепени от конкретни данни изказвания, внушаващи нередности при осъществяване на дейността по разпределение на делата.
- Актуализация на ВПРД в РС Русе с включване в същите на особените случаи на разпределение/преразпределение на дела по повод съдебната ваканция и образуването на дела по нередовни иски молби.



- Участие на членове на административното ръководство на съда или на съдии, на които е възложено разпределение на дела в мероприятия за запознаване на обществеността с достиженията на съда в приложението на ПСРД и популяризиране на Единния портал за електронно правосъдие, посредством който могат да се правят справки по дела и да се изтегли електронен протокол за извършено разпределение по всяко едно дело в страната. Провеждане на дни на отворените врати за запознаване на посетителите с дейността по разпределение на дела при спазване на ПСРД.

Авторите на настоящия доклад смятат че наличието на възможности за подобрене на СРДСП не следва да омаловажава положителната тенденция и постигнатите реални резултати, т. к. сравнителния анализ с уредбата в други развити държави показва, че същите са позитивни и трайни. Така напр. с чл.97 от Конституцията на Република Австрия е въведено само изискването разпределението на делата между съдиите в даден съд да е определено предварително и забрана същото да се променя, освен при възпрепятстване на съдията. По отношение на върховния съд е предвидено, че органът, който е компетентен да прави предложения за назначаване на съдии трябва ежегодно да приема годишен план за разпределение, съобразно който делата се разпределят между съдиите. Подобна уредба е широко разпространена. По подобен начин функционира и Върховния съд на Латвия, който до 15-ти декември всяка година приема планове за разпределение на делата в съществуващите три отделения за следващата календарна година. Така например в административното отделение е направено разпределение на компетентностите на върховните съдии по материя и делата се възлагат на конкретен съдия съобразно това в коя материя попада предмета на делото, в гражданското отделение съдиите имат индивидуални номера – от №1 до №17 и делата се разпределят между тях съобразно поредността на постъпването им, а делата, които се разпределят на конкретен съдия са посочени изрично според предмета си. Дадени са широки правомощия на ръководителя на отделението да определя съдебните състави, като е посочено, че членът на състава, който е докладчик по време на съдебното заседание по възможност изготвя и решението по делото. По отношение на председателя на отделението е предвидено да участва в съставите в зависимост от обема на работата в отделението, т. е. при по-голям обем работа от обичайното, както и че той също може да е докладчик по делата, в разглеждането на които участва. В наказателното отделение е предвидено, че делата се разпределят на съдия-





докладчик по азбучен ред съобразно поредността на постъпването си, а другите двама членове на състава се определят чрез теглене на жребий на събрание на съдиите. Предвидено е формирането на състава да се одобрява от председателя на отделението. Делата за екстрадиция към друга държава се разглеждат от един конкретен съдия. В Унгария и Полша уредбата на тази материя буди безпокойство относно независимостта на съда, т. к. предоставя широки правомощия на органи на изпълнителната власт или на председателите на съдилищата. Така напр. в Унгария годишната програма за разпределение на дела се съставя от председателя на съда, а в Полша Министерът на правосъдието след като се консултира с Националния съвет по правосъдието утвърждава правила, задължителни за общите съдилища, с които урежда вътрешната организация на дейността в съдилищата и детайлни принципи за разпределението на делата начинът на разпределение на делата на случаен принцип; категориите/видове дела, в рамките на които делата ще се разпределят на случаен принцип; изключенията от ПСРД на база изпълнявани функции или отсъствие; основанията за временно изключване на съдия от разпределението на делата; условията за разпределение само на определен тип дела по отделения; принципите за даване на дежурство и делата, които се разглеждат от дежурни съди по предварително обявен график за дежурство и т.н., докато у нас тези правомощия се осъществяват от ВСС.

### **III. Българската правна рамка в областта на достъпа до обществена информация. Съдът като адресат на Закона за достъп до обществена информация. Сравнителен анализ на добри практики. Препоръки.**

Достъпът до публична информация /ДПИ/ представлява система от мерки и правила, които уреждат и гарантират правото за достъп до обществена информацията, най често такава, която с която разполагат държавни органи, но не само, и е известен още като „право да се знае“. ДПИ има фундаментална важност за ефективното функциониране на демократичните обществени системи, т. к. стимулира отчетността и прозрачността на държавните органи и поощрява информираното участие на гражданите в обществения живот. Към настоящия момент над сто държави са приели национални закони, които уреждат ДПИ, в т. ч. и всички бивши комунистически държави, които са се присъединили към Европейския съюз. В България чл.41 от Конституцията предвижда правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, както и правото на





гражданите на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права, а през 2000 г. /Д.В. бр. 55 от 07.07.2000 г./ е приет Закон за достъп до обществена информация /ЗДОИ/. Исторически правото на достъп до официални документи се развива първо в скандинавските държави и постепенно се разпространява и в други западноевропейски държави. Развитието набира скорост след демократичните промени в източна Европа като важна роля има дейността на активистите на гражданското общество срещу информационния контрол в бившите източноевропейски комунистически държави. Основополагащ документ в тази връзка е Декларацията на конституционния съд на Унгария от 1992 г., която определя правото на ДПИ като основно право, значимо за гражданския надзор върху законността и ефективността на държавното управление. Впоследствие много национални законодателства, съдебни практики и международни документи третират правото на ДПИ като елемент на правото на свобода на убеждения и изразяване, уредено в чл.19 от Всеобщата декларация за правата на човека – „*Всеки човек има право на свобода на убеждение и на изразяването му; тази свобода включва правото безпрепятствено да се придържа към своите убеждения, както и правото да търси, да получава и да разпространява информация и идеи чрез всички средства и без оглед на държавните граници*“. Важен документ, уреждащ ръководни принципи в законодателството в тази материя е Конвенция 205 на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи, приета на 27 ноември 2008 г. на 104-то заседание на Комитета на Министрите на страните-членки на Съвета на Европа. Същата представлява минимален стандарт за достъпа до официални документи и не е пречка националните закони да предвидят и по-широк достъп до официални документи (чл.1, ал.1). Спазването и въвеждането в законодателството на основни принципи за ефективен достъп до обществена информация е основата, върху която се развиват добрите практики в тази материя. Такива принципи са:

- **Максимална откритост/оповестяване** – Въвеждане на презумпцията, че цялата информация, която се съхранява от публичните органи, следва да бъде обхваната от обхвата на законите за достъп до информация. Тази презумпция допуска само ограничен кръг изключения. Това означава, че публичните органи, които искат да откажат достъп до обществена информация, имат задължението да обосноват отказа си. Принципът на максимално оповестяване предполага разширено тълкуване на "публичните органи", които са субект на задължението за



предоставяне на информация. Такова широко тълкуване включва не само държавните органи, но и всички органи на управление, напр. местни власти, всички изборни органи, национализираните индустрии и публични корпорации, съдебните органи, а също и частните органи, които изпълняват публични функции.

- **Задължение за публикуване** – Задължението на публичните органи да отговарят на исканията за ДПИ и да публикуват, да разпространяват да правят достъпни документите от обществен интерес. Това предполага публикуването минимум на следната информация: оперативна информация за функционирането на публичните органи, включително цели, резултати и разходи; информация за всякакви искания или оплаквания, които хората могат да предприемат във връзка с даден публичен орган; информация за това как членовете на обществеността могат да дадат своя принос в процеса на разработване на политики; видовете и форматите на информацията, държана от публичните органи;

- **Поощряване на откритото управление** - активно популяризиране културата на откритост, вкл. и чрез приемане на вътрешни кодекси за достъп и откритост, образователни програми, медийно отразяване и комуникационни кампании.

- **Ограничен кръг на изключенията** – Ограниченията на правото на ДПИ следва да са ясно и тясно определени като изключения. Публичните органи трябва да покажат, че отказът да се предостави необходимата информация е преминал тест, чрез който да се прецени дали разкриването на дадена информация заплашва да причини значителна вреда на законната цел и дали вредата е по-голяма от обществения интерес от предоставяне на информацията. Решенията за отказ трябва да се вземат за всеки отделен случай. Националните закони трябва да предоставят изчерпателен списък на законните причини, които могат да оправдаят неразгласяването. Такъв списък следва да бъде тясно дефиниран и да включва само изключително важни интереси, които трябва да бъдат защитени, като правоприлагане, поверителност, национална сигурност, търговска и друга конфиденциалност, обществена или лична безопасност, като дори и разкриването да може да причини значителна вреда на законния интерес, информацията следва да бъде предоставена, когато ползите от разкриването надделяват над вредата.

- **Законова уредба на процедура за достъп** - исканията за ДПИ трябва да бъдат обработвани бързо и справедливо, а на заявителя трябва да бъде предоставена възможност за обжалване на всички откази пред независим орган или съд. Всички членове на обществеността трябва да бъдат в състояние да



получат достъп до опростени процедури за обжалване на отказите за ДПИ, без да се правят неправомерни разходи за обжалване.

- **Разумност на разходите за достъп** - разходите за достъп до обществена информация не трябва да бъдат толкова високи, че да възпират кандидатите да направят искане за достъп.

- **Публичност на заседанията** - Свободата на информация включва правото на обществото да знае как държавните органи вземат решенията си, т. е. заседанията и съвещанията на държавните органи могат да се проведат „при закрити врати“ само когато съществуват основателни причини за това. Такива причини трябва да бъдат ясно дефинирани и решението за ограничаването на публичността трябва да бъде взето в законово установена процедура.

- **Предимство на публичността** - Всички закони, които имат отношение към публичността на обществената информация, трябва да са в съответствие с принципа за максимално разкриване и другите принципи, залегнали в основата на свободата на информация. По-специално, режимът на изключения следва да бъде ясно определен в специализираното законодателство за ДПИ, а разширяване на режима на изключения не трябва да се допуска от други закони.

- **Защита на активистите** – лицата, които получават и разпространяват публично достъпна обществена информация, особено относно слабости в управлението, напр. корупция, лошо управление, риск за здравето, безопасност на околната среда и др., трябва да бъдат защитени от всякакви закони, административни или други видове санкции. В този контекст общественият интерес следва да е водещ в ситуации, в които ползата от оповестяването надделява над вредата от оповестяване на информацията, независимо как е била получена тя.

Анализът на действащия у нас Закон за достъп до обществена информация /ЗДОИ/ сочи, че водещите добри практики в областта на ДПИ са възприети и доразвити при измененията и допълненията на закона. Като слабост обаче следва да се отчете липсата на изрично посочване на органите на съдебната власт като задължени субекти по смисъла на закона и дефинирането на дейността във връзка с която са длъжни да предоставят информация. ЗДОИ предвижда като задължени субекти органите на изпълнителната власт, както и териториалните им подразделения и органите на местно самоуправление (чл.3, ал.1) като тази формулировка е в пълно съответствие с предвиденото от Конвенция 205 задължение за органите на изпълнителната власт и техните администрации на национално, регионално и местно равнище да предоставят информация (чл.1, ал.2,



буква „а”, і, т.1). В чл.1, ал.2, буква „а”, і, т.2 от Конвенцията обаче законодателните органи и съдебна власт са посочени като задължени субекти „*дотогава, доколкото изпълняват административни функции съгласно националното законодателство*“. Според чл.2, ал.1 от ЗДОИ задължението е за държавните органи, тоест за органите и на трите власти, което следва да изключва разбирането, че задължението за съдебната власт по ЗДОИ обхваща само свързаната с административната дейност, но не и с правораздаването информация и че такава информация, следва да се предоставя по Закона за съдебната власт. Като добри практики следва да се отчетат следните мерки:

- възможността за подаване на заявления за достъп до обществена информация от органи на съдебната власт чрез единния информационен портал на ВСС,
- публикуването на информационния портал на Инспектората към ВСС на информация във връзка с проверката на имуществените декларации на магистратите,
- публикуването на уеб страниците на съдилищата на приетите от съответния съд вътрешни правила за осъществяване на определена дейност, в т. ч. и за достъп до обществена информация по реда на ЗДОИ.

При преглед на постъпилите в РС Русе заявления по реда на ЗДОИ се вижда, че същите се отнасят предимно, но не само, до информация във връзка с осъществяваната от съда правораздавателна дейност.

- през 2015 г. са подадени седем заявления за достъп, от които три от граждани, едно от журналист и три от НПО. Издадени са седем разрешения за достъп и нито един отказ. Прави впечатление, че само по едно заявление се е искал достъп до документ и такъв е бил предоставен с издаване на копие от същия със заличени лични данни, а в останалите случаи заявленията са били относно статистическа информация по видове дела, в т.ч. и по ЗЗДН, за брой назначени служебни защитници за календарна година и изплатени от бюджета на съда средства за служебни защиты, както и за направени разходи за съдебни експертизи.
- през 2016 г. е подадено едно заявление за достъп от НПО с предмет статистическа информация относно делата по реда на ЗЗДН, което е било уважено.
- през 2017 г. са подадени три заявления, от които едно от НПО с предмет статистическа информация относно делата по реда на ЗЗДН, което е било уважено; едно от гражданин с предмет статистическа информация относно дела,



заведени по реда на Закона за задълженията и договорите срещу лекари или лечебни заведения, което е било уважено и едно от юридическо лице с предмет информация относно мерките за пожарна безопасност в съдебната палата, което е препратено на ОС Русе по компетентност.

- през 2018 г. са подадени седем заявления за достъп – едно от журналист; едно от юридическо лице и пет от НПО. Прави впечатление, че с повечето заявления се иска статистическа информация по видове дела, в т.ч. по ЗЗДН, СК, ЗОДОВ и относно разходите в съда по пера – за заплати, за ползвани МПС, за служебни командировки и за общите разходи на съда за периода 2008 – 2018 г. Всички те са уважени. Без уважение са оставени три заявления като по всичките основания е по чл.33 от ЗДОИ – съдът не разполага с исканата информация, която е статистическа, няма задължение да води толкова подробна статистика и няма възможност да я състави и обобщи инцидентно във връзка с искането поради големия обем на същата.

- през 2019 г. са подадени петнадесет заявления за достъп от които дванадесет са уважени, а три се обработват в момента. Отново повечето заявления са с предмет статистическа информация. Не са постановени откази за достъп, но по част от заявленията са били дадени указания за уточняване на заявлението по реда на чл.29 от ЗДОИ като са дадени разяснения каква статистическата информация е налична в съда или може да бъде извлечена от деловодната програма, както и за това какви са предвидените в закона форми за предоставяне на достъп - преглед, устна справка или копия на материален носител или в електронен формат (чл.26, ал.1 от ЗДОИ).

От изложеното е видно, че е налице несъответствие между законовата уредба, която предвижда ДПИ в процедурата по подадено заявление за такъв да се осъществява посредством предоставяне на достъп до налични документи чрез преглед, устна справка или копия и преобладаващия интерес към статистическа информация, вкл. и такава, с която съдът не разполага или за която няма техническа възможност за предоставянето ѝ под формата на статистическа справка.

Въз основа на установеното в практиката и след проучване на националното законодателство на водещите страни в областта на ДПИ могат да бъдат набелязани следните добри практики, които могат да бъдат въведени в приложение:

- изрично посочване на органите на съдебната власт сред кръга на задължените лица по реда на ЗДОИ и детайлно уреждане на предпоставките





за получаване на информация по конкретни дела, по които заявителите не са страни.

- изрично уреждане на възможността ДПИ да се осъществява под формата на статистическа справка когато има техническа възможност за такава, т. к. както съгласно Конвенция 205, така и съгласно ЗДОИ, правото на информация се отнася само до съществуващи документи, а при достъп във форма на справка на практика се създава нов документ, съдържащ съществуваща информация.
- Разширяване на кръга на задължените лица по реда на ЗДОИ чрез включване и на всички органи, които осъществяват определени публични функции (напр. нотариуси, частни съдебни изпълнители и камари на такива), както и дружествата, които осъществяват търговска дейност в областта на публичните услуги – доставките на газ, електричество, доброволно обществено осигуряване и др. Българският закон разпростира приложението си към такива дружества само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет и средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз по проекти и програми, но водещите законодателства /напр. Дания/ разпростират приложното поле на закона към всеки субект, който осъществява публични функции или доставя обществени услуги.
- Въвеждане на крайни срокове в зависимост от основанието на които е отказан достъп, след изтичането на които информацията е свободна за достъп при определени условия /такава уредба е възприета във финландския Закон за достъп до публичните документи от 1951 г./.
- Уреждане на задължение и процедура, в рамките на която задълженото лице в разумни граници да помага на заявителя да идентифицира търсения документ.
- Провеждане на обучения по приложението на ЗДОИ в съдебната система, т. к. ЗДОИ въвежда задължение за осигуряване на такова обучение само за ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт.

#### **IV. Правната помощ според българското законодателство. Сравнителен анализ на добри практики в страните – членки на ЕС. Препоръки.**





Историческото развитие на правната помощ е тясно свързана със социалната система на държавата и е израз на социалната грижа към уязвимите членове на обществото. Същевременно тя е от ключово значение за достъпа до правосъдие и съдебната защита на икономическите, социалните и културни права на гражданите. Първите закони „за бедните“ са приети в континенталните европейски държави в първата половина на 20-ти век и предвиждат отпадане на съдебните такси за бедните и даване на възможност дежурни адвокати да защитават такива граждани като очакването е че те ще ги представляват „*pro bono*“. Към настоящия момент всички държави, членки на ЕС имат системи за предоставяне на правна помощ, които са в съответствие с чл.47 от Хартата за основните права на ЕС – *„Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван. На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие“*. Европейският портал за електронно правосъдие съдържа подробна информация за системата на всяка държава, но слабост по отношение на информацията за част от държавите е, че е налична само на официалния език на съответната страна – напр. секциите за България и Естония, както и че много малко секции са преведени на български език. Българският Закон за правната помощ е приет през 2005 г. (Обн. ДВ. бр.79 от 4 Октомври 2005г., в сила от 01.01.2006 г.). Със закона за първи път се създава независим държавен орган в областта на правната помощ – Национално бюро за правна помощ /НБПП/, който е юридическо лице на бюджетна издръжка. Детайлно се уреждат правомощията на същия, както и на органите на съдебната власт и адвокатурата във връзка с правната помощ. Законът не дава легално определение на правната помощ, но изрично урежда четири вида такава:

1. Консултация с оглед постигане на споразумение преди започване на съдопроизводството или за завеждане на дело, включително консултация на физически лица по националния телефон за правна помощ по реда на глава V „а“ от закона.
2. Подготовка на документи за завеждане на дело;
3. Процесуално представителство;
4. Представителство при задържане по чл. 72, ал. 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи, по чл. 16а от Закона за митниците и по чл. 124б, ал. 1 от Закона за Държавна агенция "Национална сигурност".

Видно е, че става въпрос за ползване на безплатни адвокатски услуги, в т. ч. и предварителна консултация, а също и процесуално представителство. В



зависимост от вида на търсената правна помощ е предвидено решението за предоставяне на такава да се взема от органа, който ръководи съответните процесуалните действия в случаите по т.3 и т.4 и от НБПП – в случаите по т.1 и т.2. Предвидени са условията, при които се предоставя правна помощ (чл.22). Положителна страна на българското законодателство е **разширения кръг на лицата, които имат право на правна помощ** и включването не само на лица с ниски доходи, които ползват или отговарят на условията за ползване на социални помощи (чл.22, ал.1, т.1, т.2 и т.3), но и **широк кръг на уязвими лица**:

- дете, настанено в приемно семейство или в семейство на роднини или близки по реда на Закона за закрила на детето.
- дете в риск по смисъла на Закона за закрила на детето.
- пълнолетно учащо дете, които води дело за издръжка при условията на чл.144 от СК.
- пострадали от домашно или сексуално насилие или от трафик на хора, които не разполагат със средства и желаят да ползват адвокатска защита.
- лица, търсещи международна закрила по реда на Закона за убежището и бежанците, за които предоставяне на правна помощ не се дължи на друго правно основание.
- чужденци, спрямо които е приложена принудителна административна мярка, и чужденци, настанени в специален дом за временно настаняване на чужденци по реда на Закона за чужденците в Република България, които не разполагат със средства и желаят да ползват адвокатска защита.
- лица, на които е отказан или е отнет статут на лице без гражданство в Република България или е прекратено производството за предоставяне на статут на лице без гражданство по реда на Закона за чужденците в Република България, които не разполагат със средства и желаят да ползват адвокатска защита.

Законът детайлно урежда процедурата за предоставяне на правна помощ от НБПП. Посочено е, че решението се взема от председателя на НБПП в срок до 14 дни от получаване на искането на лицето или на документите от регионален център за консултиране, когато лицето е кандидатствало до такъв. Въведени са изисквания за съдържание на акта за предоставяне на правна помощ - наименование на акта; наименование на органа, който го издава; фактически и правни основания за издаването на акта; лицето, на което се предоставя правна помощ; вида на правната помощ, а в случаите на процесуално представителство - и делото, по което тя се предоставя; начин на обжалване на акта; дата на издаване, длъжност и подпис на лицето, издало акта. Въведено е изискване актът за



предоставяне на правна помощ да се изпраща незабавно на съответния адвокатски съвет за определяне на адвокат от Националния регистър за правна помощ. Като добра практика следва да се отчете изискването **при възможност адвокатският съвет да определя адвокат, посочен от лицето, на което се предоставя правна помощ.** Законът предвижда създаването и поддържането от НБПП на Национален регистър за правна помощ, в който се вписват адвокатите, които могат да предоставят адвокатски услуги и защита по реда на правната помощ. Уредени са правомощията на адвокатските съвети във връзка с вписването на адвокати в регистъра, в т. ч. водене на списъци на дежурни адвокати, определяне на адвокат, който да осъществява правната помощ при процесуално представителство, текущ контрол по осъществяването на предоставена правна помощ, заверяване на отчетите на адвокатите след приключване на правната помощ и изготвяне на предложения за заплащане на предоставената правна помощ.

Редът за заплащане на правната помощ е уреден в Наредба, приета с ПМС №4 от 01.01.2006 г. Детайлно са уредени размерите на възнагражденията в зависимост от вида на предоставената правна помощ и вида на делото, когато правната помощ е била по чл.21, т.3 от ЗПП – процесуално представителство. Предвидено е заплащането да става от НБПП след изготвяне от адвоката на отчет по образец. В същия се посочват данни за адвоката; представлявания; вида на правната помощ; делото, по което е предоставена; информация за времето, което адвоката е отделил за работа по него – дни, часове, заседания; информация за изхода на делото; посочване на документи, удостоверяващи направени разноски и графа, в която се посочват други особености на случая. Предвидено е съответния Адвокатският съвет да извършва проверка и да заверява отчета на адвоката, предоставил правна помощ, и да предлага размер на възнаграждението съобразно вида, количеството и качеството на оказаната правна помощ, след което искането за заплащане на възнаграждение да се разглежда от НБПП.

Всички държави-членки на ЕС предоставят под една или друга форма правна помощ, което означава, че държавата отпуска парична помощ, за да се наеме адвокат, или назначи адвокат, който да представлява или консултира. С цел да се улесни достъпът до правна помощ по граждански и търговски дела е приета Директива 2003/8/ЕО на Съвета на ЕС относно правната помощ при презгранични спорове, която установява минимални общи правила, свързани с правната помощ при такива спорове. Право на правна помощ по реда на директивата имат само физически лица /така е и според българския закон/, но правната помощ



продължава да се предоставя изцяло или частично на получатели и за покриване на разходите, възникнали по изпълнението на съдебното решение в държавата-членка, в която заседава съдът. Дадена е възможност молбите за правна помощ да се подават както до компетентният орган в държавата по местопребиваване на молителя, така и директно до компетентния орган в държавата, в която заседава съдът или се изпълнява решението. **Предвидени са стандартизирани образци на молба за правна помощ и за предаване на молбата до местно компетентния орган**, което следва да бъде отчетено като добра практика.

В Германия правната помощ по граждански дела се състои от освобождаване от такси и разноски по делата и заплащане на адвокатските хонорари от бюджета на съда при взето решение за предоставяне на правна помощ. Размерът на адвокатските възнаграждения при предоставена правна помощ е определен в наредба според вина на делото, но е в значително по-нисък размер от този, който се заплаща при наемане на адвокат по общия ред. По наказателни дела правна помощ се предоставя във всички случаи, при които има изискване на „задължителна защита“ - когато за престъплението, за което е обвинено лицето се предвижда наказание лишаване от свобода повече от една година. Възможността за освобождаване от такси и разноски е предвидена не само за граждански, но и за доброволни арбитражни производства пред промишлени арбитражи, за административни производства, вкл. и за такива във връзка с данъчни задължения. Законът позволява кандидатът за правна помощ сам да избере адвокатът, който да осъществява правната помощ. Отчетите на адвокатите за осъществената правна помощ подлежат на контрол и одобрение както от съда, така и от адвокатския съвет.

В Дания кандидатите за предоставяне на правна помощ по граждански дела трябва да са с годишен доход под определен размер (под 50 000 щатски долара към 2016 г.) и претенцията им следва да е вероятно основателна. При предоставяне на правна помощ по наказателни дела и при последвало осъждане лицето, на което е предоставена правна помощ, то дължи заплащане на разноските за същата само ако разполага с определен минимален доход. Това изискване е обосновано със социални аргументи и необходимостта от превенция на рецидив на икономически обусловени престъпления.

В Италия системата на правната помощ покрива не само адвокатската защита, така и стандартните такси и разноски по делата, в т. ч. и разходите за изготвяне на експертизи, когато страната по гражданско, наказателно или административно дело не може да покрие тези разходи. Системата се прилага пред всички видове



съдилища и не само за производствата пред тях, но и за „всички свързани последващи производства“. При предоставена правна помощ държавата заплаща разходите за адвокатска защита, в т.ч. не само хонорара на адвоката, но и разходите му по делото; пътни разноски на съда и и съдебните служители, когато се налага да изпълняват задълженията си извън съдебната сграда; пътни разноски и възнаграждения на свидетели, вещи лица; разходи за обявяване на съдебното решение. Интересно е решението във връзка с възстановяване на разноските след приключване на делото, като е предвидено че държавата може да търси възстановяване не само от загубилата страна, но и от лицето, на което е предоставена правна помощ – в случай, че размерът на уважената му претенция надхвърля шест пъти размера на разходите по предоставената правна помощ. Страната има право да посочи конкретен адвокат или нещо лице, но органът, който предоставя правна помощ решава дали да бъде назначен поискания от страната адвокат или експерт. Няма специални правила за частично предоставяне на правна помощ.

В Полша системата на правната помощ включва две групи помощ – за съдебните разноски и за адвокатска защита. Правна помощ могат да получат полските граждани, граждани на държави-членки на ЕС и всички физически лица, които имат законово право на местопребиваване в държава-членка на ЕС. Предвидено е, че някои видове дела автоматично са освободени от съдебни разноски – дела за издръжка, спорове за родителски права и искове на потребители за установяване на неравноправни клаузи в договори и общи условия. По граждански дела системата обхваща всички видове дела и искането за предоставяне на правна помощ може да се направи неформално и устно в съдебно заседание по делото. При предоставяне на безплатна адвокатска помощ адвокатът се определя местната адвокатска колегия по седалището на съда.

В Чехия правната помощ включва освобождаване от съдебни такси, определяне на адвокат от Адвокатската камара за извънсъдебни процедури и консултация разходите за процесуално представителство от адвокат и то не само по делото, а също и за обявяване на съдебното решение от нотариус, когато се изисква такова, разноските на изпълнителя на завещание в производството по открито наследство, както и разходите за превод на документи с изключение на преводите от и на словашки език. Списъкът не е ограничителен и се предвижда, че могат да бъдат поети и други разноски, които имат връзка с делото, но не и напомнителни покани за доброволно изпълнение към длъжника или разходите, направени при опити за доброволно уреждане на спора чрез медиация или извънсъдебен арбитраж.





В Испания системата също покрива разходите за адвокатска защита и съдебни разноски, вкл. и за вещи лица и обявяване на решението и съобщения по делото в официалния журнал, а за трансгранични дела правната помощ може да се състои и в назначаване на преводач, превод на документи, транспортни разходи, но само ако страната е длъжна да се явява лично и адвокатска защита в случаите, когато страната не трябва да се явява лично, но съдът е постановил да бъде представлявана от адвокат за да се осигури равенство на страните (когато другата страна се представлява от адвокат). Право да кандидатстват за правна помощ имат испанските граждани; гражданите на държави-членки на ЕС; граждани на други държави, които пребивават легално в Испания или имат признато такова право на основание международни конвенции; по трудово-правни спорове – всеки нает без значение на националността; обществени организации и фондации. За да се предостави правна помощ е необходимо доходът на лицето или средният доход на член на семейството му да е под определен размер (напр. 513 евро към 2005 г.), а при трансгранични спорове дори и при по-висок доход, когато разходите не могат да бъдат поети от страната поради разлика в цената на живот между двете държави. Правна помощ се предоставя по дела с интерес над 900 евро, а при по-нисък интерес само ако другата страна има адвокат и съдът реши, че за осигуряване равнопоставеност е необходимо и двете страни да са представлявани от адвокати.

От изложеното е видно, че българското законодателство покрива основните изисквания за бързина и ниска степен на формалност на процедурата за предоставяне на правна помощ. Условието за представяне на правна помощ по граждански, административни и наказателни дела са уредени не само в специализирания ЗПП, но и в съответните процесуални закони. Създаден е и специализиран независим орган – НБПП, което има правомощия по предоставянето на правна помощ в случаите извън наличието на вече образувано съдебно производство; по заплащане на правната помощ; по воденето на национален регистър за правна помощ, вкл. и за дежурни адвокати и по предоставяне на правна помощ чрез национален телефон за правна помощ. Като положителна мярка за осигуряване на по-широк достъп до правосъдие следва да се отчете изменението и допълнението на ЗПП (в сила от 01.01.2007 г.), с което се уреждат особените случаи на предоставяне на правна помощ по дела с международноправен елемент. така българското законодателство частично се привежда в съответствие с Директива 2003/8/ЕО на Съвета на ЕС относно правната помощ при трансгранични спорове и дават възможност по такива дела



правна помощ да се предоставя и за устен превод; за писмен превод на документи, изисквани от съда или от друг компетентен орган; за пътните разноски в случаите, когато задължително се изисква физическото присъствие на свидетели в съдебното заседание. При съпоставяне на сегашната уредба със законодателството и практиките в ЕС и горепосочените държави-членки е видно че могат да бъдат възприети следни добри законодателни решения и практики:

- включване на освобождаването от такси и разноски в системата на правната помощ по граждански и административни дела. Към настоящия момент освобождаването от такси и разноски по граждански дела е уредено в чл.83 и чл.84 от ГПК, а предоставянето на правна помощ в глава X (чл.94 – чл.99 от ГПК) и ЗПП.
- Разширяване на системата на правната помощ и по отношение на част от изпълнителните и нотариалните производства.
- Засилване на контрола върху качеството на предоставяната адвокатска защита по реда на ЗПП, т. к. анализът на образците на отчетите сочи, че същите съдържат много реквизити във връзка с обема на защитата, но липсват такива по отношение качеството на същата – напр. какви и колко доказателствени и правни искания и възражения са направени от адвоката и колко са възприети от съда; постигнат положителен резултат за страната след обжалване от служебния защитник. Към настоящия момент ЗПП дава възможност за осъществяване на контрол по конкретно дело – „За разглеждане на нарушения, извършени от адвокати, осъществяващи правна помощ, лицата, на които е предоставена правна помощ, или органите по чл. 25, ал. 1 могат да сезират НБПП. Констатациите от проверките могат да са основание за заличаване на адвоката от Националния регистър за правна помощ.“ (чл.35, ал.2 и ал.3 от ЗПП), но е необходимо НБПП да има възможност да осъществява проверка и анализ на отказите от правна защита от страна на адвокати или клиенти и причините за същите, както и да изключва адвокати от регистъра не само при извършени нарушения, а при констатирано системно ниско качество на адвокатската защита по реда на правната помощ.
- въвеждане на единен подоходен критерии, при който абсолютно основанието за предоставяне на правна помощ ще е доход на молителя или член от семейството му под определен размер, а за доходи в по-висок размер ще е налице възможност за преценка от решаващия орган.
- разширяване на системата за правна помощ по дела с международен елемент по отношение на разноските за превод и на други документи, които страната иска да



представи като доказателства по делото, а не само за такива, които са изискани от съда, както и по отношение на пътните разноски не само на свидетелите, а и на страната, когато явяването ѝ е задължително или е наредено от съда.

- разширяване на системата за правна помощ не само по отношение на физически лице, но и по отношение неправителствени обществени организации и фондации, когато водят дела в защита на определен обществен интерес – защита от дискриминация, защита на правата на потребителите, жертвите на домашно насилие и др.

В обобщение следва да се посочи, че системата на правната помощ е само една от мерките, чрез които се осигурява реален достъп до правосъдие. За осигуряването на такъв е необходимо осъществяването на редица процедурни и извънсъдебни мерки, в т. ч. стриктно спазване презумпцията за невинност по наказателни дела; информиране на страните по дела за правата им, вкл. и за правото на адвокат и на правна помощ при невъзможност за наемане на такъв; прилагане на допълнителни предпазни мерки по отношение на децата, обвинени или заподозрени в извършване на престъпления или нарушения; мерки за подпомагане и защита на лицата, пострадали от престъпление; разглеждане на делата в разумен срок. От особена важност е и извънсъдебната дейност по:

- създаване на центрове, предоставящи бесплатно правни консултации (напр. правни клиници към юридическите факултети на университетите, каквато е създадена и функционира в Юридическия факултет на Русенския университет “Ангел Кънчев”);
- предприемане на мерки за насърчаване на физическите лица да сключват застраховки за правна защита;
- предприемане на мерки за насърчаване на уреждането на спорове от извънсъдебни органи.

## **V. Българската правна рамка в областта на домашното насилие – въвеждане и развитие, положителни страни, проблеми и тенденции**

Предоставянето на информация за функционирането на съдебната система е важна предпоставка за осигуряване на достъп на гражданите до правосъдие. Обществото трябва да бъде запознато с характера на делата, които могат да бъдат заведени, възможната им продължителност, разходите и съществуващите рискове в случай, че бъдат неправилно използвани съдебни средства. Трябва да бъде предоставена също така информация относно алтернативните средства за



решаване на спорове, които могат да бъдат предложени на страните. Цел на настоящото изложение е да акцентира върху съдебни производства, чиито адресати най-често са от уязвими групи, материално затруднени, лица пострадали от домашно насилие, малолетни и непълнолетни лица или такива имащи нужда от съдействие от страна на съда, за да осъществят свои семейни или имуществени права и задължения. Такива са особените производства по издаване на заповед за защита по реда на Закона за защита от домашното насилие, даване на разрешение от съда за разпореждане с имущество на недееспособни лица, предприемане на мерки за закрила спрямо деца по реда на ЗЗД и производства по Семейния кодекс за разрешаване на въпроси относно родителската отговорност. Всички тези съдебни производства се отличават по своя характер и предполагат едно „по-засилено“ служебно участие на съда при изясняване на делата от фактическа страна и съдействие на страните, за да упражнят правата си.

Един от основните принципи заложен в действащата конституция на Република България (чл. 6) е за равенство на всички хора и изключване на ограничение на права или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждение, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Предприемането на законодателни действия за превенция, наказване и премахване на домашното насилие е една от основните стратегии за реализиране на политиката по равнопоставеност както в международен, така и в национален план.

Основни международни инструменти регламентиращи домашното насилие са: Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, Конвенцията на ООН против изтезанията и друго жестоко, нечовешко или унижително третиране или наказание, Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, Конвенцията за правата на детето на ООН и Факултативния протокол към нея, НАСОКИ относно правораздаването по въпроси свързани с деца жертви или свидетели на престъпления, Конвенция на съвета на Европа за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие, Конвенция на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулска конвенция), Регламент относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела и др.

На 12 март 2012г. Турция става първата държава ратифицирала Истанбулската конвенция, последвана от 32 други държави в периода от 2013 до 2018г.



(Албания, Андора, Австрия, Белгия, Босна и Херцеговина, Хърватия, Гърция, Кипър, Дания, Естония, Финландия, Франция, Грузия, Германия, Исландия, Италия, Малта, Монако, Черна гора, Холандия, Норвегия, Полша, Португалия, Румъния, Сан Марино, Сърбия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Македония, Люксембург). На 27 юли 2018г. Конституционният съд на Република България произнася решение №13 по конституционно дело №3/2018 г., с което постановява, че „Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, съставена на 11.05.2011г. в град Истанбул, подписана от Република България на 21.04.2016г. не съответства на Конституцията на Република България. Така страната ни остава единствената държава на Балканския полуостров, която не е ратифицирала конвенцията.

За реализиране на принципа за равнопоставеност в национален мащаб и в съответствие с поетите ангажименти на международно ниво за синхронизиране на българското законодателство с европейското, през 2005г. се прие Закон за защита срещу домашното насилие/ ЗЗДН/, който към настоящият момент (след изменение от 2009г.) е Закон за защита от домашното насилие. Този нормативен акт урежда общите принципи, съдебното производство и видовете мерки, които се налагат спрямо извършителите и жертвите на домашно насилие. Доколкото законът не съдържа изрични процедурни правила, субсидиарно приложение намира Гражданският процесуален кодекс (ГПК). Тъй като се касае за производство, което засяга отношения в семейството, а и често рефлектира върху други съдебни производства, приложение в немалко случаи намира и Семейният кодекс. Наказателната отговорност за неизпълнение на мерките за защита е предвидена в разпоредбата на чл. 296, ал. 1 от Наказателния кодекс (НК). По отношение на производствата, които касаят деца, приложение следва да намират специалният Закон за закрила на детето (ЗЗД) и Правилникът за прилагането му. Изпълнението на мерките за закрила, взаимодействието между органите на държавна власт, както и финансирането на проекти на юридически лица с нестопанска цел, намира своята регламентация в Правилника за прилагане на Закона за защита от домашното насилие. Воденето на регистрите на налаганите мерки е предмет на уредба в Инstrukция № Из-2673 от 10.11.2010г. 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. Като цяло, вътрешното законодателство не е систематизирано и често се налага в едно производство да бъдат прилагани различни нормативни актове. Отделно от това, съществена трудност при правоприлагането, произтича от по-различната





законодателна техника, използвана при изработването на ЗЗДН, която е в сериозно отклонение от изискванията на българската законодателна традиция. Известна неяснота, съответно и противоречиво прилагане на някои разпоредби на закона произтича и от липсата на възможност решенията по дела за защита от домашно насилие, да бъдат разглеждани от ВКС като последна инстанция, каквато на основание чл. 17, ал.6 ЗЗДН се явяват окръжните съдилища. Това на практика води до различна съдебна практика в отделните региони на страната, включително и да различна съдебна практика по основни въпроси при различни съдебни състави в рамките на един съдебен орган.

ЗЗДН урежда правата на лицата, пострадали от домашно насилие, мерките за тяхната защита и реда за прилагането им. Отговорността на извършителя по този закон не изключва гражданската, наказателната и административно-наказателната му отговорност. Разпоредбата на чл. 2 от Закона дава легална дефиниция на домашното насилие и го определя като всеки акт на физическо, сексуално, психическо, емоционално 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 връзка или във фактическо съпружеско съжителство. За психическо и емоционално насилие върху дете се смята и всяко домашно насилие, извършено в негово присъствие. Това определение очертава широк кръг деяния, които се извършват между лица, които са в близки родствени или лични отношения. Защитени са както обществените отношения, свързани с брак и родство, така и тези между бивши съпрузи и лица, които се намират във фактическо съпружеско съжителство. ЗЗДН създава една универсална процедура за защита срещу всички форми на домашно насилие и с оглед степента на увреждане на пострадалия могат да се приложат и други правни средства за защита, включително и образуване на наказателно производство срещу извършителя, ако деянието му представлява и престъпление.

Защита по този закон може да търси всяко лице, пострадало от домашно насилие, извършено от: съпруг или бивш съпруг; лице, с което се намира или е било във фактическо съпружеско съжителство; лице, от което има дете; възходящ; низходящ; лице, с което се намира в родство по сребрена линия до четвърта степен включително; лице, с което се намира или е било в родство по сватовство до трета степен включително; настойник, попечител или приеман родител; възходящ или низходящ на лицето, с което се намира във фактическо съпружеско



съжителство; лице, с което родителят се намира или е бил във фактическо съпружеско съжителство (чл. 3 ЗЗДН).

Мерките за защита от домашно насилие са изчерпателно изброени в чл. 5 от Закона и са: задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие; отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище за срока, определен от съда; 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; 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; задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми; насочване на пострадалите лица към програми за възстановяване. При всякъв съдебен спор между родителите по упражняване на родителските права, по определяне на местоживеенето на детето или режима на личните отношения мярката по чл. 5, ал. 1, т. 4 ЗЗДН - временно определяне на местоживеенето на детето не се налага, което изрично е регламентирано в чл. 5, ал.3 ЗЗДН след неговото изменение през 2009г.

Особеното съдебно производство за налагане на мерки за защита от домашно насилие започва по писмена молба на пострадалото лице, ако е навършило 14-годишна възраст или е поставено под ограничено запрещение; брат, сестра или лице, което е в родство по права линия с пострадалото лице; настойника или попечителя на пострадалото лице; директора на дирекция "Социално подпомагане", когато пострадалото лице е непълнолетно, поставено е под запрещение или е с увреждания. Молбата следва да съдържа изрично изброените в чл. 9, ал.1 ЗЗДН реквизити : имената, адреса и единния граждански номер на молителя, адреса на дирекция "Социално подпомагане"; в случай че пострадалото лице не може или не желае да разкрие постоянния или настоящия си адрес, то може да посочи друг адрес; имената и настоящия адрес на извършителя или друг адрес, на който може да бъде призован, включително телефон и факс; данни за семейната, родствената или фактическата връзка между пострадалото лице и извършителя; датата, мястото, начина и други факти и обстоятелства за извършеното домашно насилие; подпис. В чл. 9, ал.3 ЗЗДН е предвидено, че към молбата за защита се прилага и декларация от молителя за извършеното насилие. Законът предвижда едномесечен преклузивен срок за подаване на молбата, който тече от момента на извършване на акта на домашно насилие. Компетентен да разгледа молбата е районният съд по постоянния или настоящ адрес на молителя.



Производството по ЗЗДН се развива по реда на специални правила, а до колкото липсват такива следва да намерят приложение правилата на общия исков процес по ГПК, доколкото не противоречат на спецификите на производството за налагане на мерки за защита от домашно насилие. Естеството на търсената съдебна защита по ЗЗДН налага произнасяне на съда в значително по-кратки срокове от тези за останалите производства. В деня на постъпване на молбата съдът насрочва открито съдебно заседание в срок не по-късно от един месец, като заедно с призовката и преписа от молбата с приложенията съобщава на ответника задължението му за представяне на доказателства – чл. 12, ал. 1 ЗЗДН. Идеята съдът да се произнася с решение в открито съдебно заседание (чл. 15, ал. 1 ЗЗДН) също е с оглед експедитивност – съдът трябва да се произнесе веднага след хода по същество на делото. Сроковете за обжалване, възражение и насрочване на делото пред въззивната инстанция също са съкратени. Основната идея на законодателя е да въведе производство, в рамките на което да се даде навременна и адекватна защита на жертвите или застрашените от извършване на домашно насилие.

Когато молбата за защита съдържа данни за пряка, непосредствена или последваща опасност за живота или здравето на пострадалото лице, районният съд в закрито заседание без призоваване на страните издава заповед за незабавна защита в срок до 24 часа от получаването на молбата. С тази заповед съдът налага някой от предвидените в закона мерки за закрила за период до окончателно произнасяне по молбата за защита, т.е. до издаването на заповедта за защита или на отказа на съда.

За синхронизиране на националното законодателство с изискванията на Директива 2011/99/ЕС относно европейската заповед за защита и Регламент (ЕС) № 606/2013 относно взаимното признаване на мерки за осигуряване на защита по граждански дела, в действащия ЗЗДН е приета нова Глава III (ДВ, бр. 50 от 2015 г.), с която е предвидена възможност, лице което се ползва от мярка за осигуряване на защита, постановена в държава – членка на Европейския съюз, да може да поиска издаване на заповед за защита на територията на страната от Софийския градски съд. Това дава възможност на пострадалите лица при преместване от друга държава членка, по облекчен ред да се снабдят със заповед за защита и да продължи да се ползва от вече наложени мерки за закрила и на територията на Република България.

С измененията въведени в НК с ДВ бр. 16 от 2019г. са допълнени квалифицираните състави на убийството и телесните повреди с цел



инкриминиране на всички форми на домашно насилие, които ескалират до посегателство срещу живота или здравето. Според легалното определение дадено в чл. 93 т.31 НК престъплението е извършено "в условията на домашно насилие", ако е предшествано от системно упражняване на физическо, сексуално или психическо насилие, поставяне в икономическа зависимост, принудително ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права и е осъществено спрямо възходящ, низходящ, съпруг или бивш съпруг, лице, от което има дете, лице, с което се намира или е било във фактическо съпругеско съжителство, или лице, с което живеят или е живяло в едно домакинство. Промените в НК не са в насока за криминализиране на всички проявни форми на домашно насилие, а само е завишено наказанието за някои от съставите на престъпления, ако те са извършени в „условията на домашно насилие“ според дадената легална дефиниция. Поради това, не би могло да се приеме, че с тези промени законодателят е направил съществена стъпка към осигуряване на по-добра защита за жертвите на домашно насилие, още повече на такава независимо от тяхното желание и възможност да подадат съответната молба или тѣжба.

Една от целите на настоящото изложение е да анализира и обобщи практиката на Районен съд – Русе и Окръжен съд - Русе по приложението на ЗЗДН, да се съпостави същата с известни добри практики по тези въпроси от страни членки на ЕС, направени констатации и препоръки от ЕСПЧ по приложението на законодателството в областта на домашното насилие, както и да се направят съответните изводи и препоръки за подобряване работата на съда и за законодателни промени, с които да се подобри качеството на правораздаване в тази област.

Приключилите в Районен съд – Русе дела по ЗЗДН за периода 2006-2018г. са представени по години в долната таблица:

Година	Брой свършени дела по ЗЗДН	Уважени молби	Отхвърлени молби	Прекратени производства	Обжалвани решения
2006	24	8	2	14	4
2007	37	18	5	14	4
2008	40	19	2	19	3



2009	46	21	0	25	2
2010	83	37	6	40	4
2011	75	38	13	24	8
2012	67	34	4	29	8
2013	74	39	3	32	10
2014	62	29	6	27	7
2015	79	43	8	28	12
2016	54	27	3	24	9
2017	85	53	5	27	8
2018	77	49	7	21	11

По новите състави на престъпления, извършени в условията на домашно насилие, в Районен съд – Русе е образувано през 2019г. само едно наказателно дело – за престъпления по чл. 131, ал.1 т.5а и по чл. 142а, ал. 4 НК.

За неизпълнението на заповед за защита от домашно насилие, образуваните по години наказателни дела в Районен съд – Русе са :

Година	Брой дела	Брой Осъдителни присъди	Брой оправдателни присъди	Брой споразумения	Брой решения (АНД)
2009	2	0	0	1	1
2010	5	1	0	2	2
2011	2	0	1	1	0
2012	5	2	0	2	1
2013	2	0	0	0	2
2014	1	0	0	0	1





2015	2	1	0	1	0
2016	3	0	0	1	2
2017	1	0	0	1	0
2018	2	1	0	0	1

За да бъде придобита представа за работата на съда, за наличието на добри съдебни практики, съответно и за отправяне на предложение за такива, за целите на настоящото изложение/изследване са анализирани по-задълбочено делата, образувани през 2018г. От общо образуваните през 2018г. 76 граждански дела по ЗЗДН, към края на месец октомври 2019г. има само едно неприключено (гр.д.№7024/2018г, образувано на 14.11.2018г.). Една от причините за забавянето на производството по него е спирането му по искане на страните (чл. 229, ал.1 т.1 ГПК) и последващото му възобновяване. По всички молби за защита от домашно насилие през 2018г. са образувани граждански дела в деня на постъпването им в съда, като по 10 от тях съдът е приел, че молбите не отговарят на изискванията на чл. 9 ЗЗДН и незабавно е дал указания до молителя да отстрани нередовностите им, след което 4 от молбите са върнати поради неизпълнение на указанията и производството по тях е прекратено. По останалите молби, в деня на постъпването им, или след постъпване на уточнение от молителя съгласно дадените указания, съдът е насрочил открито съдебно заседание в срок не по-късно от един месец, с изключение на четири дела, по които произнасянето е на следващия ден по причини, че молбата за защита е депозирана в късните часове на деня. Също така в по-голяма част от образуваните дела (58бр.), заедно с насрочването на първото съдебно заседание, съдът е издал и заповед за незабавна защита, с която са наложени спрямо ответника мерки от изброените в чл. 5 ЗЗДН. По останалите молби такава заповед не е издавана, а по две от тях съдът изрично се е произнесъл, че оставя искането за издаване на заповед за незабавна защита без уважение. По 40 от образуваните дела съдът като краен резултат е приел, че е установено извършеното домашно насилие и е издал заповед за защита. По две от делата тази заповед е издадена въз основа на одобрена между страните спогодба. По три от образуваните през 2018г. дела молбата за защита от домашно насилие е отхвърлена като неоснователна. Всички решения съдът е постановил в период не по-късно от един месец след приключване на устните състезания по делото, някой от тях в закрито, а други в открито съдебно заседание. Значителна част от



съдебните решения са постановени до една седмица от проведеното последно съдебно заседание. По останалите приключени дела, производството е прекратено на различни основания, като преобладаващата причина е оттегляне или отказ от молбата (чл. 232 ГПК и чл. 233 ГПК), както и спиране на производството по искане на двете страни (чл. 229, ал.1 т.1 ГПК) и липсата на искане за неговото възобновяване в 6 месечен срок - общо 26 дела. Обжалваните съдебни решения на районния съд са 10 броя, като три от тях са изменени по отношение на наложените мерки за закрила и техния срок, едно е потвърдено изцяло, три са изцяло отменени и три са обезсилени, поради отказ от молбата за защита във въззивното производство (1бр.) и спиране на същото по молба на страните, без да е направено искане за възобновяването му в 6 месечен срок (2бр.).

Анализът на тези данни, както и цялостното проучване на делата по ЗЗДН в Районен съд – Русе и конкретно на образуванията през 2018г., дават основание да се направят следните изводи:

Както нормативната уредба, така и установената в съда практика по делата за защита от домашно насилие, позволяват достъп до сравнително бързо, безплатно и ефективно за пострадалите от домашно насилие лица разрешаване на повдигнатия от тях правния спор. При образуване на дело по ЗЗДН държавна такса не се внася (чл. 11, ал.1 ЗЗДН), за редовността на молбата е необходимо същата да отговаря единствено на изискванията на чл. 9, ал.1 ЗЗДН. Няма изискване за задължително процесуално представителство (част от молбите са изготвени лично от пострадалите, а не от адвокат), допустимо е ползването от пострадалите на правна помощ при наличие на предпоставките предвидени в ЗПрП. Видно от молбите, които съдът е оставил без движение е, че те не са съдържали някой от посочените в закона реквизити, например не са били посочени имена на ответника, негов адрес, не са били описани в достатъчна степен датата, мястото, начинът и други факти и обстоятелства за извършеното домашно насилие и пр. Тези пороци на молбите са били съществени и са възпрепятствали определянето на субективните и обективни предели на правния спор – не е бил индивидуализиран ответника, датата на която се твърди, че са извършени или самото естество на актове на насилие, за да може съдът да прецени дали молбата е подадена в преклузивния едномесечен срок по чл. 10, ал.1 ЗЗДН и пр. Дадените от съда указания за отстраняване на нередовността на молбите са достатъчно разбираеми и изпълними от пострадалото лице и без помощта на специалист юрист, като например посочване датата на извършеното домашно насилие, имена и адрес на ответника и пр. В преобладаващия случай по



депозираните молби е уважено направеното в тях искане за издаване на заповед за незабавна защита, дори такава е издадена по повече дела, отколкото са приключили с окончателна заповед за защита. ЗЗДН не въвежда ограничения относно използването на доказателства и доказателствени средства, както и преклузии за представянето им, което позволява видно и от изложените по-горе статистически данни сравнително бързото постигане целта на закона, а именно пострадалото лице да получи защита. От гледна точка на доказването, особено важно е значението на декларацията по чл. 9, ал. 3 ЗЗДН, на основание на която в не малко от случаите съдът е уважил депозираните молби.

Всичко изложено дава основание да се приеме, че с действащия ЗЗДН и практиката по прилагането му, държавата осигурява един от необходимите инструменти за защита на жертвите на домашно насилие – съдебно производство по налагане на мерки за защита. В редица свои решения ЕСПЧ подчертава в какво точно се изразява задължението на държавите да осигурят защита на жертвите от домашно насилие, а именно да защитава жертвите, да преследва, разследва и санкционира извършителите. Поради тази причина, задължението за защита спрямо актовете на домашно насилие, се разглежда в контекста на правото на живот, необходимостта от ефективни правни средства за защита, забрана от дискриминация, забрана за нечовешко и унизително отношение и т.н. Други важни изводи, които се застъпват в практиката на Съда, касаят приоритетната цел – защитата, която следва да намери място дори и при липсата на категорични доказателства за извършено насилие. В този смисъл, отдава се приоритет на превенцията, а не на стандартите в доказването, познати на класическия наказателен и граждански процес. Посочените по-горе статистически данни дават основание да се приеме, че тези препоръки на ЕСПЧ намират отражение както в изготвянето на ЗЗДН, така и в установената съдебна практика по неговото прилагане и конкретно тази на Районен съд - Русе.

Прилагането на ЗЗДН обаче разкрива и някои негови слабости и несъвършенства, даващи основание за противоречива съдебна практика по някои въпроси, преодоляването на която би довела до по-ефективно и предвидимо правосъдие. За целите на настоящото изложение не биха могли да бъдат разгледани и обсъдени всички противоречиво разрешавани въпроси, а само тези, които имат най-голямо практическо значение по отношение на крайния резултата на производството по ЗЗДН и постигането на неговите специфични цели.

На първо място, в анализиранията дела по ЗЗДН се установява, че е различено становището на отделните съдебни състави по отношение на въпроса дали



декларацията по чл. 9, ал.3 ЗЗДН касае редовността на молбата за защита или тя има отношение към доказателствата по делото, както и по въпроса относно нейното необходимо съдържание и доказателствената ѝ стойност. Преобладаващо е становището, че представянето на този документ е задължително, т. е. че декларацията е елемент от редовността на молбата. Това становище би могло да бъде критикувано, тъй като не почива на смисъла на закона. Вероятно объркване се получава при тълкуването на чл. 9, ал. 3, вр. ал. 1, вр. чл. 8, т. 1 ЗЗДН. Използваната в чл. 9, ал. 3 ЗЗДН законодателна техника оставя впечатлението, че пострадалото лице няма избор дали да представи декларация или не. В чл. 13, ал. 2, т. 3 ЗЗДН обаче ясно се сочи, че декларацията е доказателствено средство в процеса. Както всички доказателства, така и този, по съществува си частен документ, касае основателността на молбата, а не нейната редовност. Нещо повече, възприетото становище, че декларацията касае редовността на молбата води до порочната практика депозираниите молби да се оставят без движение с указания за представянето на документа по чл. 9, ал. 3 ЗЗДН. От гледна точка на доказването, особено важно е значението на декларацията по чл. 9, ал. 3 ЗЗДН, когато по делото няма други доказателства – чл. 13, ал. 3 ЗЗДН. Когато декларацията е съпоставена с други доказателства е възможно тя да загуби своята предопределена стойност. Например, ако в молбата молителят е посочил, че е имало свидетели-очевидци на деянието, то техните показания биха имали приоритетно и дори изключително значение в процеса на доказване. Все пак, когато няма други доказателства, съдът издава заповед за защита само на основание приложената декларация по чл. 9, ал. 3 (чл.13, ал.3).

Друг противоречиво разрешаван в практиката въпрос е свързан със съдържанието на декларацията. Някои от съдебните състави приемат за достатъчно да се посочи, че ответникът по молбата е извършил акт на домашно насилие спрямо пострадалото лице. Подобен обем на информация обаче е абсолютно недостатъчен, защото следва да се осигури възможност на ответника по молбата да организира защитата си срещу въведеното в процеса „обвинение“, конкретизирано по време, място, начин на извършване, спрямо кои лица, в присъствието на кои лица, и последиците от деянието. Декларацията следва да съдържа факти и обстоятелства, които поначало подлежат на доказване, а не изводи и оценки на пострадалото лице.

Не е последователна практиката и по отношение на това дали декларацията се оставя без движение, ако в нея не са отразени точно описаните в молбата обстоятелства. Както беше посочено вече, декларацията е доказателство и нейната



преценка се прави в хода за решаване на делото, а не предварително. Поради тази причина съдът не следва предварително да насочва страната към привеждане на декларацията във вид, който да ѝ придаде някаква доказателствена годност. Освен това, дори и молителят да не отстрани нередовностите, съдът не би могъл да го санкционира с негативни последици, освен тези, по които трябва да се произнесе с решението по делото.

С оглед липсата на преклузии по отношение на доказателствата, няма пречка декларацията по чл. 9, ал. 3 ЗЗДН да се представи и в хода на производството, след първото по делото съдебно заседание.

Декларацията е частен писмен документ, поради което и оспорване на нейната вярност по реда на чл. 193 ГПК не се допуска. Единствената възможност за ответника е да оспори истинността на декларацията от гледна точка на нейната автентичност, което в почти всички случаи е безуспешно.

Всичко изложено по отношение на декларацията дава основание да се приеме, че тежестта на доказване в производството по ЗЗДН е върху молителя, но същият разполага с по-интензивни средства, като в същото време установяването на насилието може да стане и без необходимата категоричност и несъмненост. В част от съдебната практика се приема, че тежестта на доказване в производството по ЗЗДН е обърната. Това становище би могло да се приеме за погрешно, тъй като при липса на представени доказателства и декларация по чл. 9, ал. 3 ЗЗДН съдът няма основание да постанови решението си само въз основа на твърденията на молителя. По-точно е да се говори за облекчено доказване, а не за обърната тежест на доказване.

Също така е важно да се отбележи, че доказването в производството по ЗЗДН има значение само за издаването на заповед за защита. В други производства, в които законът изисква провеждане на пълно и главно доказване, уважаването на молбата на молителя следва да се установи на самостоятелно основание и заповедта за защита не доказва провинение. В много случаи при преценка например за наличие на предпоставките за определяне чия е вината за разстройството на брака, за определяне на родителски права или за лишаване от такива, съдът следва да откаже да вземе предвид наложените мерки за защита по ЗЗДН, което не винаги е така.

Друг интересен и с голямо практическо значение е въпросът за възможността производствата образувани по ЗЗДН да могат да приключват след отказ или оттегляне на молбата за защита. Няма пречка по действащия ЗЗДН молбата да бъде оттеглена, съответно на това основание производството да бъде прекратено.





За разлика от много чужди законодателства, българският закон не въвежда ограничение на заявяването на отказ и оттегляне на молбата за защита. В тези случаи съдът е длъжен да прекрати производството, тъй като е десезиран със спора, а защитата не може да бъде дадена без да е поискана. При всички положения отказът следва да е заявен доброволно и да изхожда само и единствено от пострадалото лице или от негов пълномощник, разполагащ с изрично пълномощно (чл. 34, ал. 3 ГПК). Видно от изложените по-горе статистически данни, от образуваните през 2018г., близо 30% са приключили на това основание, към което може да бъде приравнено и липсата на искане за възобновяване след спиране по взаимно съгласие. Нито едно от определенията на съда за прекратяване на делата на това основание не е обжалвано. Това е аргумент да се приеме, че голяма част от жертвите на домашно насилие сами се отказват да търсят съдебна защита. Тук може да възникне въпросът какъв е мотивът им за този отказ от защита, дали той е формиран изцяло доброволно по собствени вътрешни подбуди (да прости на извършителя, да му бъде даден „втори шанс“ и пр.) или пък е формиран под заплахата, страх, влияние от насилника и пр. Анализът на молбите за отказ от търсената защита, както и постановените съдебни актове не дават отговор на този въпрос. Той остава неизследван в съдебните производства. Поради това, за да бъде преценено дали този законодателен подход, даващ възможност на пострадалите от домашно насилие да се откажат или да оттеглят молбата си е удачен, следва да бъде предмет на по-задълбочени изследвания и анализи след работа с пострадали лица от домашно насилие. Показателно в това отношение е обстоятелството, че при справка за дела по реда на ЗЗДН в РРС за периода от приемане на закона до настоящия момент се установяват 184 дела, по които едно лице е било повече от един път страна по дело с такъв предмет, вкл. и много случаи на дела от един и същ молител срещу един и същ ответник. При анализ на обстоятелствата по такива дела е видно, че са налице лични, но и институционални фактори, които водят до неефикасност при част от лицата, въввлечени в ситуации на домашно насилие. Авторите на настоящия доклад се запознаха с четири групи дела, по които една и съща молителка на няколко пъти подава молба за защита от домашно насилие. В първия случай молбите са подадени през 2007 г., 2012 г. и 2014 г. По първото дело е издадена заповед за защита на 02.05.2007 г. В исковата молба по второто дело ищцата изрично е посочила, че не е пожелала да се възползва от издадената в нейна полза заповед за защита, защото са надделели майчините ѝ чувства спрямо ответника. Това дело е било спряно по общо съгласие на страните, а впоследствие и



прекратено поради невъзобновяване в законовия шестмесечен срок. В третата искова молба от 2014 г. също са изложени твърдения за предходните случаи и за лични мотиви за спирането и прекратяването на предходното дело, но също и твърдения, че няколко дни след прекратяването му ответникът е възобновил агресивното си поведение. Производството по това дело е приключило със спогодба с която спрямо ответника са наложени мерки по чл.5, ал.1, т.1, т.2 и т.3 от ЗЗДН и глоба по чл.5, ал.4 от ЗЗДН. В друг случай делата са заведени през 2015 г. и 2018 г. Първото е било спряно по общо съгласие на страните, а впоследствие и прекратено поради невъзобновяване в законовия шестмесечен срок. В исковата молба по второто молителката е посочила, че е подавала молба за защита и е била издавана заповед за незабавна защита, както и че е настанявана в Кризисен център за пострадали от ДН, но поведението на ответника е системно и не се влияе от предприетите мерки за защита. По това дело ответникът е признал молбата и съдът е постановил решение при признаване на иска, с което са наложени поисканите от молителката мерки за защита. При третата група делата са заведени през 2010 г., 2012 г. и 2018 г. Първото дело е било прекратено поради оттегляне на молбата. Второто дело е приключило със спогодба, с която на ответника са наложени мерки за защита по чл.5, ал.1, т.1 и т.3 от ЗЗДН, но не и глоба по чл.5, ал.4 от ЗЗДН. В исковата молба по третото дело е посочено, че ответникът е преустановил агресивното си поведение, но само докато е траело действието на заповедта за защита по предходното дело. Това дело е приключило с решение, с което спрямо ответника отново са наложени мерки за защита от домашно насилие. В рамките на последната група проучени дела молбите са подадени през 2014 г., 2016 г. и 2018 г. По първото дело е наложена мярката за закрила по чл.5, ал.1, т.1 от ЗЗДН спрямо молителката, но е отхвърлено искането за налагане на други мерки за закрила спрямо нея, както и на мерки за закрила спрямо малолетното дете на страните. По другите две дела е наложена мярка за закрила по чл.5, ал.1, т.1 от ЗЗДН спрямо малолетното дете на страните, но е отхвърлено искането за налагане на други мерки за закрила спрямо него. В решението по последното дело съдът изрично е посочил, че всички данни по делото сочат, че има проблеми в общуването между родителите на детето, което рефлектира върху психиката му и върху възможността да се осъществяват пълноценни контакти с бащата, но целта на производството не е да ограничи тези контакти или да промени режима на лични отношения, а да защити детето от домашно насилие. Изложените случаи разкриват типични характеристики и проблеми на този тип производства - комплексен характер на отношенията, в



рамките на които се проявява домашното насилие, което налага и комплексен подход за предотвратяването му; неефективност в случаите, в които се налагат само ограничителни мерки, но не и такива по чл.5, ал.1, т.5 и т.6 от ЗЗДН; особености на формирането на волята на пострадалите за спиране, прекратяване или приключване на производството със споразумение. Последното обстоятелство обосновава необходимостта от разработване и въвеждане в практиката на ефикасни способи и процедури в насока установяването на актовете на домашно насилие и санкционирането на насилника да не зависи само от волята на жертвата. Именно такава правна уредба следва да действа в държавите, ратифицирали Истанбулската конвенция. Така например според чл. 18, § 4 от Истанбулската конвенция, защитата не бива да зависи от желанието на жертвата да подаде жалба и да свидетелства. В определен аспект, възможността на молителя да оттегля молбата си в производството по ЗЗДН може да се разглежда като нарушение на позитивното задължение на държавата да гарантира правото му на живот. ЕСПЧ е разглеждал и се е произнасял в свои дела (прим. *Kontrová v. Slovakia* от 31.07.2007г.), като е приемал, че в случаи на многократно подавани молби за защита и последвалото им оттегляне, държавата, чрез нейните органи, е могла да направи извод за извършвано насилие и за нуждата от защита. В тази връзка би могло да бъде критикувано и становището, че по делата по ЗЗДН съдът следва да напътва страните към помирение или да ги препраща към медиация, което са наблюдава по голяма част от производствата. Случаите на домашно насилие следва да се преценяват особено деликатно от гледна точка на възможността за препращане към медиация. Не всеки случай е подходящ за извънсъдебно разрешаване на спора, като на това се поставя акцент и в международните актове. Също така в съдебната практика е спорен въпросът дали в производство по ЗЗДН би могла да бъде постигната спогодба. Анализът на делата по ЗЗДН, приключили със спогодба сочи, че до голяма степен целите на закона са постигнати – наложени са мерки за защита като по-благоприятното третиране на извършителя често се изразява неналагане на предвидената в чл.5, ал.4 от закона глоба, а това често е в интерес на пострадалото лице, което обикновено упражнява родителските права спрямо децата на страните. Проблем в практиката по прилагане ЗЗДН е и налагането на мерките за закрила предвидени чл. 5., ал.1 т.5 - задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми и т.6 - насочване на пострадалите лица към програми за възстановяване. Единични са случаите в постановените съдебни решения съдът да е постановил тези две мерки. За разлика от мерките по чл. 5, ал.



1, т. 2, т. 3 и т. 4 ЗЗДН, мярката по т.5 не се налага с определен срок. Това е така, тъй като режимът на изпълнението ѝ следва да се определи от лицето, което предоставя съответната специализирана програма. По тази причина диспозитивът на съдебният акт следва да включва единствено вида на специализираната програма, както и организацията, която я предлага. Условието и срокът на посещение подлежат на индивидуална преценка, в зависимост от конкретиката на случая, нуждите и особеностите на пострадалия. По тази причина пример за добра съдебна практика би било съдиите разглеждащи дела по ЗЗДН да бъдат по-добре информирани за организациите и осъществяваните от тях специализирани програми – какво представляват те, каква е тяхната продължителност и интензитет, какви мерки се прилагат спрямо извършителите, как се въздейства върху тях, кой и как взема решение съответно определя сроковете и резултата от приложените мерки и пр. Цялата тази информация би способствала за по-аргументираното, съответно и по-честото налагане на тази мярка за закрила. Следователно необходимо е по-засилено взаимодействие и взаимна информираност на органите на съдебната власт с организациите, компетентни да изпълнят съдебните решения при наложена мярка по чл. 5, ал.1 т.5 ЗЗДН.

Същото би могло да бъде споделено и за мярката „насочване на пострадалите лица към програми за възстановяване“ – чл. 5, ал. 1, т. 6 ЗЗДН. Тази мярка няма задължителен характер, поради това и законът не употребява императивен диспозитив, какъвто съдът дължи при прилагане на мярка за защита спрямо извършителя. Тук лицето единствено се „насочва“. Тази мярка е форма на възстановително правосъдие и няма общо с извършителя на насилието. Целта ѝ е да се възстанови пострадалия от понесените негативни последици като резултат от домашното насилие. За постигане заложените от законодателя цели в тези две мерки за закрила, следва да бъде създадена необходимата среда и условия за тяхното не само „формално прилагане“ от съда, а и за реалното им изпълнение.

Практически проблем се откриват във връзка с осигуряването на реална и устойчива защита на жертвите на домашно насилие, съобразно с вида и срока на постановената конкретна мярка за защита, тъй като е необходимо изграждането на ефективен механизъм за контрол от полицейските органи на изпълнението на съдебното решение и заповедта за защита. Така например, съгласно чл. 21, ал.1 ЗЗДН полицейските органи следят за изпълнението на заповедта за защита. Липсва обаче законова уредба относно процедурния механизъм за този контрол, както и законов текст полицейските органи да следят относно изпълнението на мярката „задължаване на извършителя да посещава специализирани програми“. В



чл. 21, ал.3 ЗЗДН е предвидено, че при неизпълнение на заповедта на съда, полицейският орган, констатирал нарушението, задържа нарушителя и уведомява незабавно органите на прокуратурата. Тук възникват въпросите относно начина, мястото и продължителността на задържане на нарушителя.

Друг проблем във връзка с ефективната защита на жертвите от домашно насилие е липсата на правомощия на полицейските органи да предприемат съответните мерки за осигуряване на такава преди произнасянето на съда. Колкото и да е опростена процедурата по започване на съдебно производство по реда на ЗЗДН и да е предвиден облекчен ред за доказване в него на актовете на домашно насилие, за окончателното съдебно произнасяне е необходимо изтичането на процесуални срокове, които обуславят законосъобразността на крайния съдебен акт. Видно от анализа на делата по ЗЗДН, че те рядко могат да приключат в срок до един месец от тяхното образуване. В преобладаващия случай се провеждат по две и повече съдебни заседания, като честа причина за отлагане на първото съдебно заседание е нередовното призоваване на ответника, т.е. при насрочването му в кратки срокове (по-малко от месец), въпреки съдействието на органите на полицията за призоваването, не може да бъде обезпечено надлежното уведомяване на ответника и осигуряването му на право на защита срещу депозираната молба. Производството по ЗЗДН има характер на спорна съдебна администрация и в него на ответника следва да бъде дадена възможност да се защити, което безспорно е свързано с изтичане на по-кратки или по-дълги срокове. Поради това за периода до приключване на производството, който често продължава по няколко месеца, жертвата на домашно насилие, особено при липса на издадена заповед за незабавна защита, е поставена в сложна ситуация, да живее съвместно и често да общува с насилника, да е подложена на натиск да оттегли или да се откаже от молбата си за защита и пр. С оглед на това за усъвършенстване на законодателството в областта на домашното насилие и предприемането от държавата на по-ефикасни мерки за превенция и защита, би могло да се помисли за законодателни промени, които да разширят правомощията на полицейските органи да предприемат и осигурят съответните временни мерки за защита, както и да се осигури възможност за жертвите да бъдат отделени от насилника, като бъдат настанени във временни центрове, където да им бъдат осигурени подходящи условия за живот, както и консултация относно законовите възможности, които имат за защита.

Като добър пример за борба с домашното насилие би могъл да се посочи изграденият в Република Австрия модел. С австрийския закон за защита от





насилие (действащ от 1 май 1997г.) са създадени законови предпоставки за бърза и ефикасна защита на жертвите на домашно насилие посредством установяването на широки правомощия на полицейските органи. Регламентирани са мерки за защита като: заповеди за изгонване на извършителя от обитаваното с жертвата жилище; издаване на временни разпореждания за ограничаване достъпа на извършителя до жилището; създаване на центрове за намеса, предлагащи безплатна правна консултация и безплатна подкрепа на жертвите по време на съдебното производство и др. Полицаяте в Австрия са оправомощени да разпоредят изгонването на всеки, който представлява заплаха за другите съжителстващи с него хора, включително на собственика чрез незабавно отнемане на ключовете за жилището. Изгоненият е длъжен да предостави на полицията нов адрес за официална кореспонденция със съда. По силата на ограничителните заповеди на извършителя се забранява, освен достъпа до самото жилище, и до границите на определена от полицията зона за безопасност съобразно нуждите за ефективна защита на жертвата. В случай, че извършителят отказва да напусне жилището, полицията има право да го изведе принудително. Полицията е длъжна да издава ограничителни заповеди, дори и ако извършителят е арестуван по решение на прокурор или наказателен съд. Актът е валиден за период от 10 дни и неговото неизпълнение представлява нарушение, което подлежи на административно-наказателна санкция (глоба), а в случай на повторно нарушение, извършителят може да бъде поставен под домашен арест. Докато ограничителната заповед е в сила, изгоненото лице не може да се върне в съвместно обитаваното с жертвата жилище, дори и при доброволно позволение от нейна страна, тъй като това представлява нарушение на закона. По отношение на събирането на данни австрийският закон е пример за добра практика, тъй като задължава полицията, освен попълването на информационен лист, да води подробна документация за всеки случай на домашно насилие и да предоставя своите протоколи на съда при поискване. Освен това полицията следва незабавно след издаване на заповедите за защита от домашното насилие да уведоми най-близкия център за подкрепа. В Австрия функционира утвърдена мрежа от центрове за намеса (подслони, кризисни центрове), които са създадени по американския модел за намеса и имат ключова роля при първоначалната подкрепа на жертвите на насилие. В правната рамка на Австрия са направени още значителни подобрения в областта на борбата с домашното насилие и насилието срещу жените, а именно: през 2006 г. е приет Закон срещу дебненето; въведена е безплатна психологична и правна помощ по наказателни дела (от 2006 г.); през 2006 г. е инкриминирано деянието „опасна



закана“, съставляващо престъпление от общ характер (2006 г.); от 2009 г. в прокуратури с над 10 прокурора работят и специализирани прокурори по домашно насилие; от 2009 г. е осигурена и безплатна психологична помощ по граждански дела на жертви на насилие; от 2009 г. бъдещите съдии и прокурори са длъжни да имат 14- дневен стаж в център за подкрепа на жертви (кризисен център), както и да придобият знания относно домашното насилие, вкл. и за оценка на риска.

Съобразявайки българската прана рамка в областта на домашното насилие, констатираните нейни недостатъци, противоречията в практиката (от които само малка част са засегнати в настоящото изложение), възможността за злоупотреби и шиканиране на процеса при действащия ЗЗДН би било добре да се помисли за приемането на нов нормативен акт, след широка обществена и професионална дискусия, при съобразяване на вече дългогодишния опит в практиката по приложението на ЗЗДН, както и с отчитане на необходимите стандарти за защита правата на човека, залегнали в международните актове.

## **VI. Българското законодателство в областта на семейните отношения и закрилата на детето. Сравнителен анализ на добри практики. Препоръки.**

Действащите към настоящия момент източници на семейното право са:

Конституция на Република България- чл. 14, чл. 46, чл. 47 и чл. 51 ал. 3 от Конституцията по силата на които основният закон установява, че семейството, майчинството и децата се ползват с изключителната закрила от страна на Българската държава. Бракът, сключен от българските граждани се определя като доброволен съюз, закрепва се принципът на моногамия и хетерогенност на брачната връзка .

Международните договори - Конвенция за правата на детето, ратифицирана от Великото НС през 1991, Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС) , Конвенция за премахване всички форми на дискриминация по отношение на жените, Хагска конвенция за защита на децата и сътрудничеството в областта на международното осиновяване от 1993г., ратифицирана от 2002г., Хагска конвенция за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата от 1996г., ратифицирана от 2006г.,



Европейска конвенция за признаване и изпълнение на решенията за упражняване на родителските права и др.

Право на Европейския съюз – Действащи са Регламент 2201/2003/ЕО на Съвета на ЕО от 27.11.2003г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност, Регламент 4/2009/ЕО на Съвета на ЕО от 18.12.2008г. относно компетентността, приложимото право, признаването изпълнението на съдебни решения и сътрудничество по въпроси, свързани със задължения за издръжка, който се прилага от 18.06.2011г., Регламент 44/2001/ЕО на Съвета на ЕО от 22.12.2000г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела /т.н. регламент „Брюксел 1 „/

Правната сила на Регламента като източник на обективното право се урежда от чл. 249 ал.2 от Договора за Европейската общност и чл. 15 ал.2 от Закона за нормативните актове. Регламентите на ЕС са непосредствено приложим на територията на всички държави-членки на Общността и нормите му имат директен ефект. Частноправните субекти могат да черпят пряко от нормите му субективни права и задължения, за които да търсят, в случай на нарушение, правна защита пред националните си правораздавателни органи, независимо, че вътрешното право на съответната държава - членка не предвижда такива субективни права и задължения.

Източници на вътрешното право (национални) са Закон за лицата и семейството (ЗЛС), приет ДВ. Бр. от 1949г., който и до днес не е отменен изцяло, Семейен кодекс (СК) от 1968г., не само като първи опит за кодификация на брачните и семейни отношения, Семейен кодекс (СК) от 1985г., действащия понастоящем Семейен кодекс (СК) 2009г., в сила от 1.10.2009г., характеризиращ се със засилено договорното начало и в сферата на личните отношения между съпрузите, Закон за медиацията (ЗМ) , Закон за закрила на детето (ЗЗД.) от 2000г., Закон за защита от домашното насилие (ЗЗДН), Закон за гражданската регистрация (ЗГР) - чл. 12 и сл., чл. 34-41 и сл. и чл. 51 и сл. , Търговски закон (ТЗ) - чл. 614, чл.615 , Закон за жилищно-строителните кооперации (ЗЖСК)- чл. 15 и чл. 23 .

Подзаконови нормативни източници също са източници на правото и **съдържат значима по характер уредба, касаеща семейните и брачни отношения.** Така Наредба № 11/16.09.2009г. за реда за водене, съхранение и достъп до регистъра на имуществените отношения на съпрузите, в сила от 1.10.2009г., приета на основание чл. 19 ал. 5 СК от Министъра на правосъдието, е от изключително значение в хипотезите, когато се отнася до бракове, сключени



при действието на новия СК, или такива, при които съпрузите са избрали сами режим на имуществени отношения, различен от този, действал по време на сключването на брака им. Наредба за реда за изплащане от държавата на присъдена издръжка, приета на основание чл. 152 ал.7 СК с ПМС №226 от 16.09.2009г. в сила от 1.10.2009 година.

Източници на право в семейно-правните и брачни отношения може да бъдат добрите нрави, обичаят. Като източник на норми на поведение в областта на семейните отношения, и по конкретно в личните отношения на съпрузите, това са нравствено етични категории на обществото, означаващи очаквани повтарящи се през времето, традиционни за бита на българското семейство правила за поведение. Няма спор, че това са динамични категории, чието съдържание следва общоприети норми за благоприличие, честност, коректност, лоялност в личностните отношения между лицата, свързани с брак или родство.

Не като източник на право, а като задължително тълкуване по приложение на правото са тълкувателните решения на ОС на ВС/ВКС, свързани със семейно-правните отношения. Така следва да се има предвид, че все още в действие са ПП ВС 5/1970г., ПП ВС 10/1971г., ПП ВС 5/1981г., и други.

Новият Семейен кодекс установява правила на договорна автономия при определяне на имуществения режим на съпрузите / чл. 18 ал.1 и 2 СК във вр. с чл. 9 ал.2 и чл. 10 ал.2 изр. второ СК/, разширява полето на свобода на договаряне и в други материи. Нормите на СК регулират брачни отношения (между съпрузи), родителски (между родители и техните деца), родство, произход и осиновяване. Основното за тези правоотношения е, че те са равнопоставени, неимуществени и имуществени отношения между физически лица, породени от точно посочени от закона възникнали юридически факти - брак, родство, осиновяване, развод и смърт.

Основна тенденция на действащото законодателство е да се даде по-голяма свобода на съпрузите за прекратяване на една изчерпана от съдържание брачна връзка, за по бърза и ефикасна процедурата, да се ограничи ролята на съда в рамките на служебното начало, извън въпросите, засягащи отглеждането, възпитанието и издръжката на родените от брака, ненавършили пълнолетие деца, чиито интереси се защитават приоритетно и от новите правила на закона.

Прекратяването на брака по действащия СК може да бъде постигнато чрез развод по исков ред (чл. 44 ал. 3 СК, 49 СК) и развод по взаимно съгласие – чл. 50, чл. 51 СК. И в двата случая компетентния да прекрати брака първоинстанционен съд е



районният съд по постоянния адрес на съпрузите или поне на единия от тях (ответника в случай на исково производство).

В случай, че двамата съпрузи могат да постигнат съгласие за прекратяване на брака им, както и по въпросите относно местоживеенето на децата им, които не са навършили пълнолетие, упражняването на родителските права, личните отношения и издръжката на децата, както и относно ползването на семейното жилище, издръжката между съпрузите и фамилното име, бракът им би могъл да бъде прекратено по взаимно съгласие. Разводът по взаимно съгласие е охранително производство, съпрузите, като страни имат едно и също качество - на молители, които търсят и искат правна защита от съда под формата на съдействие. Съдът следва само да констатира тяхното сериозно и непоколебимо взаимно съгласие да се прекрати брака им (след лично изслушване в открито съдебно заседание), като последиците се уреждат според клаузите на постигнато, изложено в писмен вид и приложено към молбата за прекратяване на брака споразумение по чл. 51 СК. Последното следва да съдържа уредба поне на въпросите посочени по-горе и изрично изброени в чл. 51 СК, може и на допълнителни въпроси по преценка на съпрузите, прим. за някои имуществени отношения. Съдът следва да извърши преценка дали представеното за утвърждаване споразумение от съпрузите им е съобразено и с интересите на ненавършилите пълнолетие техни деца, за която може да бъде изискано изготвянето на социален доклад от местната Дирекция „Социално подпомагане“. В случай, че съдът констатира непълноти в представеното споразумение, или че същото противоречи на интересите на децата, дава указания и срок на съпрузите да отстранят недостатъците. Когато това не бъде направено, съдът следва да отхвърли искането за развод.

Когато страните не постигнат съгласие по посочените по-горе въпроси, всеки един от тях може да поиска развод, когато бракът е дълбоко и непоправимо разстроен. Правото да се иска прекратяване на брачната връзка принадлежи на всеки един от съпрузите, неговото упражняване не е ограничено със срок във времето, това право не се погасява по давност. Основанията, на които може да се иска прекратяване на брака са правно-релевантни факти, които настъпват след сключване на брака и водят до нетипично състояние на брачната връзка, характеризиращо я като дълбоко и непоправимо разстройство на брака. В този случай производството започва по искова молба на единия съпруг, в която следва да изложи всички факти, на които основава искането си за прекратяване на брака. Надлежна страна в брачния процес е лицето-съпруг по конкретна брачна връзка.





В брачния процес не се допуска участието на трети лица. С разпоредбата на чл.319 ГПК е предвидена специална процесуална дееспособност за непълнолетните и ограничено запретените съпрузи. Физическите лица от посочената категория могат да предявяват и отговарят по брачните искове сами. Редът за разглеждане на брачните дела се регламентира от правилата на ГПК, в които съдебното производство е уредено като особено исково производство. Спецификата и отклоненията от общия исков процес се откроява най-силно в първото по делото съдебно заседание и по конкретно с неприложимостта на правилата, касаещи т.н. концентрационно начало по чл. 131 ГПК и уредената с чл. 133 ГПК ранна преклузия за определени възражения и оспорвания. Действащият ГПК не урежда т.н. „помирително заседание“, като по този начин процесът намалява ненужната продължителност, но преценката, убеждението на брачните партньори за необходимостта от прекратяване на брачната им връзка по съдебен ред, за дълбокото и непоправимо разстройство на брачната им връзка, е подпомогната от института на медиатора. Съгласно чл. 321 ал. 2 ГПК, съдът е длъжен да напъти страните в бракоразводния процес към медиация или друг способ за доброволно уреждане на спора. Това задължение на съда е продиктувано от необходимостта да бъде създадена допълнителна гаранция, че брачната връзка няма да бъде прекратена без сериозно обмисляне и осъзнаване на неблагоприятните последици на прекратения брак. Законодателят е предвидил, в хипотезите на постигнато от съпрузите съгласие за медиация или друг доброволен начин за уреждане на спора, съдебното производство следва да се спре, съгласно чл.321 ал.3 ГПК. Ако съгласие е изразил само единият съпруг, не може да се приеме, че е налице посоченото основание за спиране на делото. Ако в 6-месечен срок страните – съпрузи не са поискали възобновяване на делото, брачният процес следва да бъде прекратен- чл. 321 ал.4 ГПК. Нежеланието на съпрузите (изразено чрез бездействие) да бъде възобновен брачния процес се счита за десезиране на съда, за „отказ“ от неговата правораздавателна функция и от двете страни, поради което макар и без изрично волеизявление на страните, съдът прекратява производството. Ако страните изберат медиацията за постигане на споразумение, то постигнатите съглашения между тях ги ангажират във вътрешните им отношения, без тава да води и до промяната в гражданския статус чрез прекратяване на брака. Прекратяването на брака поради развод е само и единствено в правораздавателната компетентност на съда.



Ако страните, в първото редовно съдебно заседание, след покана от страна на съда, не постигнат съгласие за процедура по медиация или друг способ за доброволно уреждане на спора, разглеждането на делото продължава, съобразно правилата на чл. 318 и сл. ГПК. В първото по делото заседание за разглеждане на делото по иск за развод страните следва да се явят лично - чл. 321 ал.1 ГПК. Само ако причината за неявяването е уважителна и съответно удостоверена пред съда, делото може да бъде отложено. При неявяването в първото по делото открито съдебно заседание на ищеца по иска за развод, без уважителна причина, делото се прекратява.

С разпоредбата на чл. 322 ал.1 ГПК е регламентиран основният принцип на брачния процес за изчерпателността на основанията за дълбокото и непоправимо разстройство на брака и еднократност, а с разпоредбата на чл. 322 ал.2 изр.2 ГПК се регламентира и задължителното предявяване на исковете за упражняване на родителските права, личните отношения и издръжка на децата, ползването на семейното жилище, издръжката между съпрузите и фамилното име. Съдилищата приемат, че е не само „процесуално допустимо“, но и „необходимо“ обективното съединяване на всички искове за развод, което може да бъде направено до приключване на устните състезания.

Съгласно чл. 49 СК основанието, за да бъде уважен иска за развода е безусловната констатация на съда за дълбоко и непоправимо разстройство на брачната връзка, в резултат на онези установени факти, на които страната (или страните) са заявили правото си да искат прекратяване на брачното правоотношение по съдебен ред. Легална дефиниция на „дълбокото и непоправимо разстройство на брака“ в СК няма. В съдебната практика се приема, че „дълбокото и непоправимо разстройство на брака, е обективно нетипично състояние на брачната връзка, което я характеризира с пълно отсъствие на нормални духовни, физически, социални и т.н. контакти между съпрузите, което състояние е непреодолимо и необратимо. Съдът, на базата на установените факти(брачни провинения, наведени от страните и установени от събраните доказателства) прави правна преценка дали и в каква степен всеки един от изтъкнатите житейски факти от живота на съпрузите, посочени като основание на предявения иск за развод, са причина за твърдяното от страната /страните дълбоко и непоправимо разстройство на брака.

При предявен иска за развод, по молба на всяка една от страните съдът, пред който е образувано делото, определя привременни мерки, относно издръжката, семейното жилище и ползването на придобито по време на брака имущество,



относно грижата за децата и тяхната издръжка- чл. 323 ал.1 ГПК. Легитимиран да иска постановяване на привременни мерки е всеки един от съпрузите.

С решението по иска за развода съдът се произнася относно вината за разстройството на брака само ако някой от съпрузите е поискал това, т.е. Въпросът за вината, когато някой от съпрузите е поискал произнасяне, е уреден в СК от гл.т. на неблагоприятните последици за виновния съпруг, като се извличат от нормите на чл.53-59 СК, чл. 329 ал.1 ГПК касаещи понасяне тежестта на разноските по делото, ползване на семейното жилище, когато то е общо на съпрузите, относно задължението за издръжка между тях-чл.145 ал.1 СК. Брачната вина има и значение в хипотезите, когато е поискано произнасяне по вината и някоя от страните по иска за развод е починала в хода на производството.

С решението, с което съдът допуска развода, задължително следва да се произнесе по въпросите относно местоживеенето на децата им, които не са навършили пълнолетие, упражняването на родителските права, личните отношения и издръжката на децата, както и относно ползването на семейното жилище, издръжката между съпрузите и фамилното име на съпруга/та, ако е направено искане за неговата промяна. Тези въпроси могат да бъдат пререшавани, при настъпили изменения в обстоятелствата след определянето им, независимо дали това е станало в исково производство или в охранително (развод по взаимно съгласие).

Когато родителите не живеят заедно, те могат да постигнат съгласие относно местоживеенето на детето, упражняването на родителските права, личните отношения с него и издръжката му. В този случай могат да поискат районният съд по настоящия адрес на детето да утвърди споразумението им по тези въпроси. Съдът се произнася по молбата на родителите с решение в охранително производство (по чл. 127, ал.1 СК), с което утвърждава представеното му споразумение, ако то защитава интересите на непълнолетните им деца. Съдът не разполага с възможност да внася промени в представеното споразумение.

В случай, че родителите имат разногласие по посочените въпроси и не могат да постигнат споразумение, спорът им следва да се реши от районния съд по местоживеене на детето. Производството започва по молба на единия родител и има характера на спорна съдебна администрация. Съдът следва да се произнесе дори и да няма конкретно искане по въпросите относно местоживеенето на детето, упражняването на родителските права, личните отношения с него и издръжката му. По същия комплекс въпроси съдът се произнася служебно и с



бракоразводното решение, както и с решение, с което установява произхода на детето. Във всички тези случаи законодателят възлага на съда служебно да следи за защитата във възможно най-голяма степен на интересите на децата, като изхожда изключително от тези интереси. Също с оглед защитата интересите на децата, в рамките на посочените спорни съдебни и охранителни производства, в които тези въпроси се разрешават от съда, служебното начало има значителен превес над диспозитивното (в този смисъл – и т. 1 от ТР № 1/09.12.2013 г. на ОСГТК на ВКС). Именно интересите на децата налагат във всички тези случаи – или със споразумението между родителите, но утвърдено от съда, или по реда на спорната съдебна администрация – с охранителното съдебно решение – да бъдат уредени/разрешени всички тези въпроси – в тяхната съвкупност и цялост, като единен комплекс, а не поотделно или само някои от тях. Законът не изключва възможността част от тези въпроси да бъдат уредени с утвърдено от съда споразумение между родителите, а друга част от тях да бъдат разрешени с решение на съда (в този смисъл са и разясненията в мотивите към т. 2 от ТР № 1/03.07.2017 г. на ОСГК на ВКС), но и в тези случаи регламентацията им като краен резултат следва да е цялостна и пълна, и в интерес на децата. Също съгласно приетото в т. 2 от ТР № 1/03.07.2017 г. на ОСГК на ВКС, когато не е постигнато между родителите и утвърдено от съда споразумение за съвместно упражняване на родителските права (което също следва да е в интерес на детето), е изключена възможността съдът с решението си да постанови такова съвместно упражняване на родителските права от двамата родители. Следователно, във всички случаи, когато липсва утвърдено от съда споразумение между родителите при развод или унищожаване на брака, както и при установяване по съдебен ред произхода на детето, съдът служебно следва да предостави упражняването на родителските права (полагането на непосредствените ежедневни грижи, възпитание, надзор и пр. само на единия родител, при когото следва да определи и местоживеенето на детето, като определи режим на лични отношения (контакти) с другия родител и осъди последния да заплаща припадащата му се част от издръжката на детето (тъй като той не полага непосредствените грижи за него и не го издържа непосредствено. Именно предвид на тази връзка на обусловеност на въпросите относно местоживеенето, режима на лични отношения и издръжката на детето, от въпроса относно упражняването на родителските права, предвид и посочената по-горе необходимост от пълно разрешаване на целия комплекс от тези въпроси, при липса на утвърдено споразумение по тези въпроси съдът, следва служебно да се произнесе по всички тях – в тяхната съвкупност,



независимо с кой от тях е изрично сезиран с молбата на някой от родителите, които вече не живеят заедно. Единствено в случай, че вече е налице утвърдено от съда споразумение между родителите или е постановено съдебно решение по тези въпроси, при изменение на обстоятелствата, съгласно чл. 59, ал. 9 СК, по молба на всеки от родителите съдът може да измени само режима на лични отношения, но и в този случай съдът по своя преценка – ако интересите на детето налагат това – може служебно да се произнесе с решението си и по останалите въпроси, като измени вече постановените и по тях мерки.

В случай на разногласие между родителите относно въпросите, свързани с пътуване на дете в чужбина и издаването на необходимите за това документи, спорът следва да бъде разрешен от районния съд по настоящ адрес на детето. Производството също започва по молба на единия родител и в него съдът отново има засилено служебно начало, като може да събира доказателства и по своя инициатива. Със съдебното решение в това производство се замества съгласието на единия родител, тъй като за извеждането на дете в чужбина е необходимо съгласие и на двамата родители. Утвърдената съдебна практика приема, че може да бъде дадено само разрешение за конкретни пътувания в определен период от време и до определени държави, които кръг е определяем, както и неограничен брой пътувания през определен период от време, в който смисъл е и постановеното ТР №1/2016г. на ОСГК на ВКС. В практиката си ВКС (решение №244 от 03.07.2014г. по гр.д.№953/2014г. на IV г.о.) приема, че разрешение за пътуване в чужбина, макар и само до една страна, без ограничение в броя на пътуванията и без никакви други ограничения, и със срок до навършване на пълнолетие от малолетно дете, ще е в интерес на детето само в изключителни случаи – ако са налице такива конкретни обстоятелства, установени в рамките на производството по чл. 127а СК, които имат изключителен, извънреден характер и по несъмнен начин налагат даването на такова разрешение от съда – до навършването на пълнолетие от детето. По този начин наложената съдебна практика допуска даване на неограничено разрешение за пътуване на дете в чужбина, само в изключителни случаи, преценени като такива с оглед на интересите на детето. Според възприетата от съдилищата практика, включително и на ЕСПЧ по приложението на чл. 8 ЕКЗПЧОС (правото на зачитане на личния и семейния живот) при разглеждане на искането за даване на разрешение за пътуване на дете в чужбина, съдът следва да прецени всички факти от значение за интереса на детето адаптирането му към средата в съответната чужда държава, възможността там да му бъдат осигурени подходящи условия на живот,





наличието на реален и конкретен риск при пътуването му с единия родител в чужбина, като тази преценка предполага „позоваване на елементи на психологическо, емоционално, материално и медицинско естество“. ЕСПЧ е приел по делото „Пенчеви срещу България“, че отказът на ВКС да разреши неограниченото извеждане от страната за период от една година на малолетно дете, придружено от своята майка, без съгласието на бащата представлява намеса в правото на защита на семейния живот на майката и детето.

Законодателят воден от необходимостта да бъдат защитени имуществените интереси на непълнолетните лица, е въвел задължението да се изиска от районния съд по настоящия адрес на непълнолетния разрешение за разпореждане с негови права. Чл. 130, ал. 3 от действащия СК ограничава обхвата на разрешителния режим до разпоредителни сделки с недвижими имоти, движими вещи чрез формална сделка, влогове и ценни книги. Всички останали действия на разпореждане с имущество на детето могат да се извършват свободно, без да е нужна проверка от съдебния орган дали сделката не противоречи на интересите на детето (Определение № 302 от 11.06.2010 г. по ч. гр. д. № 310/2010 г., III г.о. на ВКС). По молба на единия или двамата родители се образува охранително производство, в което съдът следва да извърши преценка в интерес на детето ли и поисканото разрешение за продажба на имот, теглене на парични средства от детски влог и пр.

За защита на неимуществените права на децата в чл. 4 ЗЗД са предвидени редица мерки за закрила – съдействие, подпомагане и услуги в семейна среда; настаняване в семейство на роднини или близки; осиновяване; настаняване в приемно семейство; предоставяне на социални и интегрирани здравно-социални услуги за резидентна грижа; полицейска закрила; специализирана закрила на обществени места; информиране за правата и задълженията на децата и родителите; осигуряване на превантивни мерки за сигурност и защита на детето; осигуряване на правна помощ от държавата; специални грижи за децата с увреждания; вземане на временни мерки за закрила на дете в случаите и при условията на чл. 12 от Конвенцията за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата, съставена в Хага на 19 октомври 1996 г.

Съгласно чл. 28 ЗЗД, исканията за настаняване на дете в семейство на роднини или близки, в приемно семейство и в социална или интегрирана здравно-социална услуга за резидентна грижа са подсъдни на районния съд по настоящия адрес на



детето. В това производство съдът може да събира доказателства по своя инициатива. Искането следва да се разгледа в открито съдебно заседание с участието на органите или лицата, направили искането, и с участието на детето при спазване разпоредбата на чл. 15 ЗЗД. Съдът се произнася в едномесечен срок с решение, което се обявява на страните и се изпълнява незабавно. Първоинстанционното решение подлежи на обжалване пред съответния Окръжен съд, чието решение е окончателно.

Като допълнителна гаранция за защита правата и интересите на детето, в чл. 15 от ЗЗД законодателят е въвел изискване във всяко административно или съдебно производство, по което се засягат права или интереси на дете, то задължително да се изслушва, ако е навършило 10-годишна възраст, освен ако това би навредило на неговите интереси. Когато детето не е навършило 10-годишна възраст, то може да бъде изслушано в зависимост от степента на неговото развитие. Решението за изслушване се мотивира. Преди изслушването на детето съдът или административният орган трябва: да осигури необходимата информация, която да му помогне да формира мнението си и да го уведоми за евентуалните последици от неговите желания, от поддържаното от него мнение, както и за всяко решение на съдебния или административен орган. Съдебните и административните органи осигуряват подходяща обстановка за изслушване на детето, съобразена с неговата възраст. На изслушването и консултирането на детето задължително присъства социален работник от дирекция "Социално подпомагане" по настоящия адрес на детето, а при необходимост - и друг подходящ специалист.

Също така при всяко дело съдът или административният орган уведомява дирекция "Социално подпомагане", която следва да изпрати представител, който да изрази становище по делото, а при невъзможност да предостави доклад.

Свършените дела по СК в Районен съд - Русе за периода 2010 – 2018г. са представени в долната таблица:

Година	Общ брой Свършени дела по СК	Прекратени по със спогодба	Общо обжалвани	Обжалвани решения	Обжалвани определения
2010	733	54	43	42	1



2011	678	35	54	51	3
2012	699	39	43	41	2
2013	787	62	59	55	4
2014	707	54	57	49	8
2015	654	54	47	40	7
2016	678	77	49	37	12
2017	667	58	33	27	6
2018	674	57	46	39	7

Образуваните видове дела по Семейния кодекс в Районен съд – Русе за периода от 2010г. до 2018г. са представени в следващата таблица:

Година	Постъпили гр. дела по СК - общо	Родителски права	Лишаване от родителски права	Молби по чл. 127, ал. 1 от СК	Разводи по взаимно съгласия	Други гр. дела по СК	Постъпили ЧГД по СК- общо	Молби по чл. 130, ал. 3 от СК	Разрешение за сключване на брак
2010	695	61	4	4	194	432	258	254	4
2011	673	47	7	3	218	398	287	277	10
2012	735	78	5	1	236	415	260	255	5
2013	721	91	2	10	238	380	224	215	9
2014	729	113	3	9	235	369	282	273	9
2015	648	97	5	10	214	322	282	274	8



2016	640	85	1	11	239	304	272	262	10
2017	705	106	3	18	249	329	289	276	13
2018	697	106	4	21	247	319	329	315	14

Броя съдебни дела за даване на разрешение от съда за извършване на сделки с разпореждане във връзка с лица, поставени под запрещение (пълно или ограничено запрети) по реда на чл. 164 – чл. 165, във вр. с чл. 130 СК са:

2016г. – 54 бр.

2017г. – 64 бр.

2018г. – 79 бр.

Свършени дела по ЗЗД в Районен съд – Русе за периода 2008 – 2018г. са:

Година	Брой свършени дела по ЗЗДетето	Брой обжалвани дела
2008	72	1
2009	118	0
2010	109	2
2011	103	0
2012	101	1
2013	113	3
2014	107	2
2015	89	1
2016	79	3
2017	91	5
2018	102	3



Съгласно утвърдените в РС – Русе вътрешни правила, постъпилите дела по СК се разпределят между всички съдии, разглеждащи граждански дела. За да бъде осигурено бързо произнасяне (дори и незабавно) по молби на родители, настойници или попечители на ненавършили пълнолетие лица или поставени под запрещение, включително и за даване на разрешение за сключване на граждански брак от непълнолетно лице (чл. 6, ал.3 СК), тези молби се разглеждат от дежурни съдии. Преобладаващата част от делата се разглеждат в закрито съдебно заседание. По тази причина, за да извърши преценка относно интереса на децата, респ. на поставените под запрещение лица, е необходимо молбата (съдържаща искане за разпореждане с имущество, теглене на парични средства от влог и пр.) да бъде добре мотивирана и придружена с доказателства, които да улеснят преценката на съда. В противен случай би се наложило съдът да изиска определени доказателства или информация, което би довело до забавяне на неговото произнасяне.

Видно от броя на постъпилите в Районен съд – Русе дело по СК, ЗЗД, ЗЗДН, голяма част от които налагат произнасянето по въпроси засягащи интереса на ненавършили пълнолетие деца, е очевидно, че не би могло във всички случаи да бъде поискано, съответно и получавано адекватно становище от Дирекциите социално подпомагане(ДСП) каквото е изискването на чл. 15, ал. 6 ЗЗД. По тази причина, в практиката на Районен съд – Русе чести са случаите в които при одобряване на споразумения между родителите с предмет родителски права, пътуване на дете в чужбина, както и за даване на разрешение за изтегляне на средства от детски влог или за разпореждане с негово имущество на не висока стойност, да не бъде изисквано становище от ДСП, което е и практически оправдано. Между отделените съдебни състави няма въведен имуществен критерий, кога да бъде възложено социално проучване преценката да бъде извършена само въз основа на изложените в молбата обстоятелства и представените към нея доказателства. Подходът във всеки случай е индивидуален, съобразен с конкретиката на направеното искане и неговата обосновка.

Налице са обаче и значителен брой съдебни производства, в които родителите нямат единно становище по въпросите относно местоживеенето на децата си, упражняването на родителските права спрямо тях, режима на лични отношения и издръжката им дължима от другия родител, както и за пътуването им в чужбина. В този случай изискването на становище от ДСП е важна предпоставка за съобразяване интересите на децата и постановяване на съдебно решение





съответно на тях. Анализът на множество изготвени по различни дела социални доклади дава основание да се направи извод, че като цяло социалните служители отказват да изразят становище относно това, кой от двамата родители е с по-висок родителски капацитет и кой е по-мотивиран и разполага с по-добри възможности да отглежда децата. От социалните доклади рядко би могло да се установи и какви са желанията и предпочитанията на децата (особено на по-малките, които съдът не изслушва), дали тези предпочитания са повлияни от някой от родителите или други близки и роднини, какви са специфичните потребности на децата и пр. В преобладаващия случай изготвените доклади пресъздават изложеното от двамата родители, съдържат определени факти относно тяхната трудова заетост, жилищни условия, личен лекар на децата, посещение на учебни заведения, но липсва становище на социалните родители по спорните в съдебното производство въпроси. Поради това и за подобряване качеството, включително и бързината на съдебните производства засягащи интересите на деца, би било добре да бъдат създадени по-добри условия за по-активно участие в тях на специализирани в работата с деца социални работници, включително и за инициране от тях на съдебни производства. С изключение на делата за потвърждаване на наложени по административен ред мерки за закрила на деца по ЗЗД, изключително рядко са случаите ДСП да е направила искане за изменение на родителски права (чл. 59, ал.9 СК), за ограничаване или лишаване от родителски права (чл. 133 СК), за налагане на мерки за защита от домашно насилие (чл.8 т.4 ЗЗДН) и пр.

Също така, безспорно при набелязване на мерки за подобряване на правосъдието свързано с деца е поставянето на актуалния въпрос относно специализацията на съдиите, разглеждащи дела с участието на деца. Въпреки, че през последните години често е поставян въпросът за специализацията на съдиите в областта на детското правосъдие, конкретни мерки, законодателни и организационни не са предприети. Идеята за създаването на специализирани съдилища не е нова и дори намери реализация със създаването на специализиран наказателен съд. С Решение № 10 от 15.11.2011 г. на КС по к. д. № 6/2011г.), конституционният съд приема, че „...съдилища разглеждат дела по определена материя съобразно предмета им или съобразно субектите. Специализираните по материя съдилища трябва да се различават от общите съдилища само по предмета си, защото целта на създаването им е да осигури тясна специализация на съдиите чрез разглеждане само на определен вид дела (наказателни, административни, трудови, търговски и пр.), за да придобият съдиите по-задълбочени познания, да натрупат практически опит и така да се повиши качеството и бързината на правораздавателната дейност.



Един от начините за подобряване на дейността на съда е съдиите да притежават висока степен на специализирана компетентност поради бързо променящите се обстоятелства и реалности, както и да провеждат специализирани обучения за задълбочаване на знанията в съответната (обикновено нова) област”. И това становище на КС не е изолирано, а следва определена последователност (вж. Решение № 5 от 07.07.1994 г. на КС по к. д. № 3/1994 г., относно възможността за създаването на специализирани съдилища със закон и Решение № 22 от 24.09.1998 г. на КС по к. д. № 18/1998 г., относно включването на специализираните съдилища като част от съдебната система).

Съобразно Насоките на Комитета на министрите на Съвета на Европа за правосъдие, съобразено с интересите на детето (Приети от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 17.11.2010 г.), всички специалисти, които работят професионално със и за децата, следва да получат необходимото интердисциплинарно обучение за правата и потребностите на децата от различни възрастови групи, и за адаптираните към тях производства. Професионалистите, които са в пряк контакт с децата, следва също така да бъдат обучени как да общуват с деца на каквато и да е възраст и етап на развитие, и с деца в особено уязвимо положение. Необходимо е всички специалисти, които работят професионално с деца (полицаи, адвокати, съдии, медиатори, социални работници и други експерти), да бъдат обучени по комуникационни умения и използване на подходящ за децата език и да придобият знания по детска психология. Много малко от тях обаче са компетентни по правата на децата и свързаните с тях процесуални въпроси. Правата на децата могат и следва да бъдат част и от учебните програми, както в училищата, така и в определени сфери на висшето образование. Обучението следва да разглежда спецификата на правата на децата и законодателството в областта на свързаните с децата въпроси, като например семейното право, правораздаването при малолетни и непълнолетни, правото в областта на убежището и имиграцията и т.н. Държавите членки се насърчават да организират специални обучителни курсове.

Аналогични изисквания са заложили и в Насоките относно правораздаването по въпроси, свързани с деца, които са жертви или свидетели на престъпления (Приети с Резолюция 2005/20 на Икономическия и социален съвет към Организацията на обединените нации на 22.07.2005 г.). Тук обаче акцентът не се ограничава единствено до професионалните качества на лицата, които са ангажирани за работа с деца. Нужно е мултидисциплинарно знание, особено когато става въпрос за правораздавателната система и професиите, които са



свързани с нея – на съдии, адвокати, прокурори, следователи, полицаи. Високите изисквания са пряко свързани и с личните качества на магистратите. Ясен знак за това е употребата на редица термини като „деликатност”, „чувствителност”, „уязвимост”, които са залегнали сред пояснението на основните права на децата. Необходимостта от създаването на специализирани съдебни състави е застъпена и в препоръките на Комитета по правата на детето към ООН от м. май 2008 г., отправени конкретно към България. Освен чисто устройственото функциониране на такива състави, препоръчва се също така и процесуална реформа, изискваща въвеждането на засилено служебно начало по производствата, в които се засягат интересите на деца. Специфични прояви на това изискване съдържа и българското законодателство (чл.6, ал.3 от СК; чл.59, ал.6 от СК, чл.15 от ЗЗД, чл.127, ал.3 от СК), а също се извеждат и от съдебната практика (възможността съдът служебно да назначава експертиза и когато няма данни за „родителско отчуждение“, но установяването на спецификите в психо-емоционалното състояние на детето е много важно за изясняване на отношенията с родителите и правилното решаване на делото. Разбира се, както процедурата по чл.15 от ЗЗД, така и контактите на вещото лице с детето трябва да бъдат осъществявани с много такт, деликатност и в подходяща среда, вкл. и извън съдебната зала – в кабинета на съдията или в специализирано помещение тип „Синя стая“. От изложеното е видно, че специализираната подготовка на специалистите, които работят с деца в рамките на правни процедури, е стандарт, който по всички възможни начини следва да бъде осигурен за гарантиране интересите на детето.