



Co-funded by
the European Union

JUST-2024-JCOO

Безвъзмездна финансова помощ за насърчаване на съдебното
сътрудничество по граждански и наказателни въпроси

Програма „Правосъдие“

Договор за финансиране N° 101192457

По-добро съдебно сътрудничество и семейна медиация по дела за
международно отвлечане на деца

iCare2

Национален доклад за България



Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

Проектът е съ-финансиран от Европейската Комисия по Програма „Правосъдие“		
Ниво на разпространение:		
Публично		X
Конфиденциално		
За служебно ползване		
Поверително		
Секретно		
Контрол на версиите на документа		
Версия	Автор	Дата
Версия 1	Рада Стоилова Мира Иванчева	
Версия 1.1		
Версия 2	Рада Стоилова	

1 Съдържание

.....	1
СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ.....	4
2 ВЪВЕДЕНИЕ	5
3 МЕЖДУНАРОДНАТА СЕМЕЙНА МЕДИАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ: НОРМАТИВНА УРЕДБА.....	8
3.1 МЕЖДУНАРОДНА НОРМАТИВНА УРЕДБА	9
3.1.1 Брюксел II-6 (Регламент (ЕС) 2019/1111)	9
3.2 МСМ В НАЦИОНАЛНАТА НОРМАТИВНА УРЕДБА.....	11
3.2.1 Законът за медиацията.....	11
3.2.2 Граждански процесуален кодекс	17
3.2.3 Законът за закрила на детето и Семейният кодекс.....	17
3.2.1 Нормативна уредба за участието на детето в процедурата по медиация 18	
3.2.2 Домашно насилие и насилие, основано на пола	21
3.2.3 Препоръки за подобрене на националната нормативна уредба	23
4 МЕЖДУНАРОДНАТА СЕМЕЙНА МЕДИАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ: ПРАКТИКАТА. 26	
4.1 ПРЕГЛЕД НА ВЪПРОСНИЦИТЕ, РАЗПРОСТРАНЕНИ В РАМКИТЕ НА ПРОЕКТА, В БЪЛГАРИЯ	26
4.2 Ключови участници и Налични услуги	27
4.2.1 Публични и частни услуги за медиация	27
4.3 ОБУЧЕНИЕ И СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ ЗА МСМ В БЪЛГАРИЯ.....	28
4.4 ПРИЗНАВАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СПОРАЗУМЕНИЯТА ОТ ПРОЦЕДУРАТА ПО МЕДИАЦИЯ	29
4.5 ЕТИЧНИ И ПРОФЕСИОНАЛНИ СТАНДАРТИ ЗА МСМ.....	30
4.6 УЧАСТИЕ НА ДЕТЕТО В МСМ	31
4.7 ПРЕПОРЪКИ.....	33

4.7.1	Задължително обучение по семейна медиация	33
4.7.2	Обществена информираност и достъпност	34
4.7.3	Актуална национална статистика за международната семейна медиация	34

5 УСЛУГИ ЗА „ПРЕДВАРИТЕЛНА МЕДИАЦИЯ“ В БЪЛГАРИЯ..... 35

Списък на използваните съкращения

Алтернативно решаване на спорове	АРС
Граждански процесуален кодекс	ГПК
Държави-членки	ДЧ
Европейски съюз	ЕС
Европейска Комисия за Ефективност на Правосъдието към Съвета на Европа	СЕРЕЈ
Закон за закрила на детето	ЗЗД
Закон за медиацията	ЗМ
Конвенция на ООН за правата на детето	КООНПД
Международна семейна медиация	МСМ
Международна социална служба	МСС
Неправителствена организация	НПО
Организация на Обединените Нации	ООН
Семеен кодекс	СК

2 Въведение

Над 100 000 деца и младежи изчезват на годишна база в Европейския съюз (ЕС) съгласно доклад на Европейския младежки форум от 2022 г. – число, което вероятно е дори по-високо в действителност поради занижената регистрация на случаите и непоследователното им докладване в държавите-членки (ДЧ)¹. Международното отвлечение на деца представлява втората по-големина група сред случаите на изчезнали деца в ЕС². Въпреки че в България към момента не съществува единна база данни или систематично събирана статистика за случаите на международно отвлечение на деца³, данни от неофициални източници сочат⁴, че за 2023 г. Министерството на правосъдието е получило 23 молби за връщане на отвлечени деца по реда на Хагската конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечение на деца⁵.

Нарастващият брой на браковете с чужди граждани, както и високият процент на разводите в ЕС, допринасят за все по-голямото натоварване на националните съдилища, но и правят механизмите за алтернативно решаване на спорове (АРС) по-важни от всякога⁶. Проучванията трайно показват, че презграничната семейна медиация предлага по-бърз, по-икономичен и по-високо ефективен метод за решаване на случаи на международно отвлечение на деца, като в по-голямата част от случаите се стига или до пълно, или до частично споразумение⁷. Въпреки това практическото ѝ прилагане остава ограничено. Съгласно доклада за 2024 г. на горещата линия „116 000“ на Missing Children, по-големият брой от случаите на родителско отвлечение на деца са били разрешение посредством съдебен процес и решение, а не по пътя на медиацията или

¹ Европейски Младежки Форум, *Изчезнали деца: Международното отвлечение на деца и ролята на медиацията* (2022) https://www.youthforum.org/files/241122_M-child-abduction.pdf.

² Missing Children Europe. “Международно отвлечение на деца.” *Missing Children Europe*, Достъпно на: <https://missingchildreneurope.eu/international-child-abduction/>.

³ Информация получена посредством разпространени въпросници в рамките на проект iCare2 към група практикуващи медиатори и юристи.

⁴ Снежина Ковачева, ‘Международно отвлечение на деца’ (Адвокат Ковачева, 2024), Достъпно на: <https://advokatkovacheva.bg/mezhdunarodno-otvlichane-na-dete1/>.

⁵ Конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечение на деца, 25 Октомври 1980, 1343 U.N.T.S. 89.

⁶ Мичева-Русева, Вергиния. *Състоянието на медиацията в ЕС*. Съ-финансирано от Европейския съюз. Достъпно на: https://era-comm.eu/Language_Mediation/wp-content/uploads/2018/10/118DT102_Micheva_Ruseva_1.pdf.

⁷ Missing Children Europe. *Данни и прогнози 2020: От горещите линии за изчезнали деца и медиаторите по презгранични семейни спорове*. Missing Children Europe, 2021. Достъпно на: <https://missingchildreneurope.eu/?wpdmdl=2558>.

друго споразумение по взаимно съгласие на страните, което подчертава недостатъчното използване на медиацията в тази област⁸.

Ситуацията в България също свидетелства за подобни предизвикателства. Въпреки все по-честото насърчаване на използването на способите на медиацията по семейни дела, използването на международна семейна медиация (MCM) в презгранични спорове, включително в такива, включващи отвлечане на деца, остава ограничено и липсва системно прилагане в практиката⁹. Тази празнота се дължи на редица причини, сред които са липсата на осведоменост сред практикуващите юристи и социални работници, недостатъчните специализирани обучения и липсата на утвърдени процедури и институционална подкрепа¹⁰. В следствие на тези предизвикателства, семействата, изправени пред презгранични спорове, често прибегват до продължителни съдебни производства, вместо да потърсят алтернатива в медиацията.

Настоящият доклад изследва състоянието на MCM в случаите на международно отвлечане на деца, като разглежда правната рамка, институционалната инфраструктура, практическото приложение и предизвикателствата пред по-всеобхватното възприемане на този способ. В доклада се разглеждат също ключови предизвикателства като законодателни пропуски, ограничена информираност, непоследователно приложение и липса на специализирани обучения за медиатори. Акцентираща се върху ролята на детето в процеса на медиация, разглеждането на случаи на домашно насилие, и степента, в която практиките на приложение в България съответстват на европейските и международни стандарти. Докладът завършва с препоръки за усъвършенстване на системата и насърчаване на по-ефективна презгранична медиация, фокусирана върху детето.

В подкрепа на този анализ бяха събрани данни посредством въпросници, разпространени сред медиатори и експерти в областта на международното право, наричани по-нататък „въпросниците“ или „въпросниците в рамките на проект iCare2“. Въпросниците обхващаха както национални, така и международни аспекти на семейната медиация, включително националната нормативна уредба, прилагането на приложимите европейски и международни стандарти, практическите предизвикателства, изискванията за обучение и квалификация, участието

⁸ Missing Children Europe. *Данни и прогнози 2024*. Достъпно на: <https://missingchildreneurope.eu/wp-content/uploads/2025/05/Figures-Trends.pdf>.

⁹ Информация получена посредством разпространени въпросници в рамките на проект iCare2 към група практикуващи медиатори и юристи.

¹⁰ Пак там.

на децата и участието на ключови институции в процедурата по медиация. Информацията, събрана чрез отговорите, е използвана за съставянето на различни секции в рамките на целия доклад.

3 Международната семейна медиация в България: Нормативна уредба

Като страна по *Хагската конвенция* от 1980¹¹ г. Република България е поела ангажимент да насърчава приятелското разрешаване на презгранични семейни спорове, включително такива, свързани с международно отвлечение на деца. В тази връзка Министерството на правосъдието изпълнява функцията на „централен орган“ по смисъла на чл. 6 от *Хагската конвенция* от 1980 и като такъв има ключова роля при насърчаването на доброволното връщане на деца и подпомагането на използването на медиацията за постигане на решения по взаимно съгласие, ориентирани към най-добрия интерес на децата¹². Република България също така е задължена да прилага вторичното право на ЕС, в рамките на което попада и Регламентът *Брюксел II-б*¹³, който затвърждава ролята на медиацията в презгранични семейни случаи и въвежда задължение за съдилищата и държавните органи активно да насърчават нейното използване¹⁴.

Настоящата глава изследва развитието на правната рамка - от *Брюксел II-а*¹⁵ до *Брюксел II-б*; на националното законодателство, сред което попадат *Законът за медиацията (ЗМ)*¹⁶, *Гражданският процесуален кодекс (ГПК)*¹⁷, *Законът за закрила на детето (ЗЗД)*¹⁸, и *Семейният кодекс (СК)*¹⁹, които в своята съвкупност представляват основата за развитието и практикуването на МСМ в България. Предложенията за изменения в

¹¹ Цит. изт. [5].

¹² Цит. изт. [5], Член 7(с).

¹³ Регламент (ЕС) 2019/1111 на Съвета от 25 юни 2019 години относно компетентността, признаването и изпълнението на решения по брачни въпроси и въпроси, свързани с родителската отговорност, и относно международното отвлечение на деца (преработен текст), ST/8214/2019/INIT, ОВ L 178, 2.7.2019, стр. 1–115, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1111/oj>.

¹⁴ Член 25 Регламент (ЕС) 2019/1111.

¹⁵ Регламент (ЕО) № 2201/2003 на Съвета от 27 ноември 2003 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност, с който се отменя Регламент (ЕО) № 1347/2000, ОВ L 338, 23.12.2003, стр. 1–29.

¹⁶ Закон за медиацията, Обн. ДВ бр. 110 от 17 Декември 2004 г., посл. Изм. ДВ бр. 57 от 5 Юли 2024 г.

¹⁷ Граждански процесуален кодекс, Обн. ДВ бр. 59 от 20 Юли 2007 г., посл. Изм. ДВ бр. 26 от 27 Март 2025 г.

¹⁸ Закон за закрила на детето, Обн. ДВ бр. 48 от 13 Юни 2000 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 79 от 17 Септември 2024 г.

¹⁹ Семейен кодекс, Обн. ДВ бр. 47 от 23 Юни 2009 г., посл. изм. ДВ бр. 26 от 27 Март 2025 г.

правната рамка на медиацията, представени за обществено обсъждане към момента на съставяне на настоящия доклад, са изрично обхванати от анализа, както и съображенията относно прилагането на процедурата по медиация в случаи на домашно насилие и развиващата се роля на детето в процедурата по медиация.

3.1 Международна нормативна уредба

3.1.1 Брюксел II-6 (Регламент (ЕС) 2019/1111)

Регламентът *Брюксел II-а* (Регламент No 2201/2003 на Съвета)²⁰ е основният нормативен акт в ЕС уреждащ подсъдността, признаването и изпълнението на съдебните решения по брачни въпроси и въпроси за родителската отговорност, включително в случаи на отвлечение на деца. Въпреки широкия му обхват, обаче, той не създава същинска нормативна уредба за медиацията, а единствено закрепва задължение за централните органи да насърчават използването на медиация в презгранични семейни спорове²¹. Така единственото позоваване на APC остава ограничено, като не биват включени нито задължения за съдилищата, нито всеобхватни процесуални гаранции за страните в процеса, принадлежащи към уязвими групи, каквито са децата или жертвите на домашно насилие.

Напротив, Регламентът *Брюксел II-б* (Регламент (ЕС) 2019/1111)²² припознава нарастващата роля на медиацията и другите методи за алтернативно решаване на презгранични семейни спорове²³ и създава необходимата нормативна уредба за тях. Текстът му изрично насърчава съдилищата да обмислят възможността за решаване на спорове, касаещи деца (с изключение на случаите на домашно насилие), чрез медиация или други възможни методи и с помощта, доколкото е приложимо, на съществуващи презгранични мрежи за медиация²⁴. Член 25 от Регламента въвежда ангажимент не само за централните органи, но и за съдилищата и другите компетентни органи активно да насърчават медиацията, освен ако това не противоречи на най-добрите интереси на детето. Така въведената проактивна позиция е в съответствие и с развиващите се международни стандарти, и по-специално – с практиката по Конвенцията на ООН за правата на детето²⁵, която подчертава значението на

²⁰ Цит. изт. [15].

²¹ Чл. 55(д) Регламент 2201/2003

²² Цит. изт. [13].

²³ Параграф 35.

²⁴ Параграф 43.

²⁵ Конвенция на ООН за правата на детето, 20 Ноември 1989, 1577 U.N.T.S. 3

приятелското и своевременно разрешаване на спорове по начин, който дава предимство на най-добрия интерес на детето, когато същото е засегнато²⁶. Въпреки това, липсата на установени уеднаквени процедури или минимална възраст за изслушване на детето в Регламента може да доведе до непризнаването на споразумения в други държави-членки, доколкото неспазването на гаранциите за участието на детето в процеса съставляват основание за отказ на признаване или на изпълнение, съгласно членове 39 и 68.

С оглед постигането на разумен баланс между APC и процесуалната ефективност, Регламентът изрично посочва, че усилията за постигане на съгласие чрез APC следва да не забавят неоправдано производството по Хагската конвенция от 1980 г.²⁷. Така например, в производствата за връщане по Хагската конвенция от 1980 г., съдилищата следва да вземат решение в рамките на шест седмици, освен ако изключителни обстоятелства не налагат забавяне²⁸. Прибягването до медиация само по себе си не би могло да се квалифицира като такова, но забавяния, възникнали в резултат на процедурата по медиация или усложнения по време на съдебните прения, биха могли да съставляват изключителни обстоятелства. Още повече, текстовете на Регламента насърчават държавите-членки да определят като компетентни съдилищата, сезирани по реда на Хагската конвенция, да разглеждат също и въпроси за родителската отговорност, когато родителите са постигнали съгласие в рамките на производството за връщане. Тази препоръка не е имплементирана в Република България.²⁹

В изпълнение на задълженията си по *Регламента Брюксел II-б*, българските съдии следва да се уверят, че страните разглеждат процедурата по медиация като реална възможност и да насърчат нейното използване както преди, така и по време на производството, особено когато тя е в подкрепа на най-добрите интереси на детето и би могла да доведе до по-бързо правораздаване и по-малка състезателност в процеса.

²⁶ Чл. 21 Регламент 2019/1111

²⁷ Пак там.

²⁸ Регламент 2019/1111, Параграф 42 от Преамбюла.

²⁹ Мичева, Вергиния. Нови моменти в областта на семейното право в ЕС. В: Lex.bg, ISSN 2682-9606 (2022) Достъпно на: <https://news.lex.bg/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8-%D0%BC%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8-%D0%B2-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BF/>

Въпреки че Регламентът е пряко приложим и не се изисква неговото транспониране в българското законодателство, липсата на такова доведе до факта, че не бе обърнато достатъчно внимание на влизането му в сила, а практиката по прилагането му остава непоследователна поради липсата на придружаващи национални мерки или насоки³⁰.

3.2 МСМ в националната нормативна уредба

3.2.1 Законът за медиацията

Медиацията в България е уредена със *Закона за медиацията*, който я определя като доброволна и поверителна процедура, при която неутрално трето лице - медиатор, подпомага страните да постигнат споразумение³¹. От изключителна важност е да се посочи, че чрез своя чл. 3³² Законът изрично включва презграничните спорове в своя обхват³³. Допълнителните разпоредби на ЗМ³⁴ предоставят и дефиницията на „презграничен спор“ като спор, при който поне една от страните е с местоживеене или обичайно местопребиваване в държава-членка, различна от тази на която и да е от другите страни по производството към момента, в който те се съгласят да участват в процедура по медиация или бъдат поканени за това от съда. Спорът се счита за презграничен и когато последващо съдебно или арбитражно производство е образувано в държава-членка, различна от тази, в която страните са имали местоживеене или обичайно местопребиваване в съответния момент. Съответно, приложимостта на българския закон и към МСМ се извежда от едновременния прочит на §1 от ДР към ЗМ във връзка с изричното позоваване на трансграничните спорове в чл. 3 ЗМ. Тази нормативна уредба, обаче, остава приложима изключително за презгранични спорове в рамките на ЕС.

Включването на презграничните спорове в обхвата на *Закона за медиацията* има както правно, така и системно значение. От юридическа гледна точка, то гарантира, че международните семейни спорове не се третират по-различно от националните, когато става въпрос за достъп до процедурата по медиация. От системна гледна точка, това вписва МСМ в инфраструктурата за алтернативно решаване на спорове, отваряйки вратата за развитието на специализирани обучения за медиатори по презгранични въпроси, както и за междуинституционално сътрудничество

³⁰ Пак там.

³¹ Чл. 2 Закон за медиацията

³² Чл. 3 Закон за медиацията

³³ Чл. 3(1) Закон за медиацията

³⁴ § 1 от Допълнителните разпоредби към Закона за медиацията

между националните и международните центрове по медиация. Въпреки това, макар и международната семейна медиация нееднозначно да попада в обхвата на закона, не са установени специфични разпоредби или процедури за нея, които да я отличат от националната медиация.

Освен включването на презграничните спорове, Законът за медиацията определя също и основните принципи, които ръководят процедурата по медиация. Ключов е доброволният характер на процедурата – страните могат да решат да участват в нея или да се оттеглят по всяко време и въпреки че съдилищата могат да препоръчат нейното започване, те не могат да обвържат страните с постигането на споразумение. Това, обаче, понастоящем се преразглежда с предложението за изменение и допълнение на закона³⁵, целящо въвеждането на задължителна информационна сесия за страните относно медиацията (виж Раздел 2.2.1.2). Още повече, законът създава стриктни гаранции за това, че цялата информация, обменена по време на процедурата по медиация, ще остане поверителна не само от медиатора и страните по спора, но и от всички участващи трети страни³⁶. Принципът на поверителност продължава да се прилага и когато спорът продължи да се разглежда пред съд. В процедурно отношение, ЗМ предоставя гъвкава рамка, но с определени ограничения. Съгласно чл. 15, ал. 1, т. 6³⁷ процедурата по медиация се прекратява автоматично след изтичането на шест месеца от нейното започване. Въпреки неуспеха на първата процедура по медиация, ако страните желаят да започнат нова процедура след този период, могат да го направят без ограничение по отношение на броя подновявания. В рамките на така установения шестмесечен срок медиаторите могат да провеждат както съвместни сесии със страните по спора, така и отделни срещи с всяка от тях, в зависимост от естеството и сложността на въпросите. Важно е да се отбележи, че съгласно чл. 11а давност не тече докато трае процедурата по медиация, като така гарантира правата и законните интереси на страните, докато се опитват да достигнат до решение по взаимно съгласие.

3.2.1.1 Наредба № 2 от 2007 г.

За получаването на квалификация като семеен медиатор в България, лицата следва да преминат общо обучение по медиация в съответствие с

³⁵ Проект на Закон за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс, публикуван за обществено обсъждане на 03.04.2025 г. на Портала за обществени консултации на Министерски съвет

³⁶ Член 7.

³⁷ Чл. 15, ал. 1, т. 6 Закон за медиацията

Наредба № 2 от 2007 г.³⁸. Обучението се провежда от различни асоциации по медиация, като се състои от минимум 60 учебни часа, съгласно програма, одобрена от министерството на правосъдието. То включва както теоретични, така и практически елементи, всеки от които е с минимална продължителност от 30 учебни часа и обхваща теми като техниките за разрешаване на конфликти, комуникационни умения, правни принципи, свързани с медиацията и основни етични стандарти. Съдържанието на обучението следва да бъде приложимо към различните отрасли, в които се практикува медиация – семейни, търговски и други видове спорове. Курсът завършва с изпит, който се провежда от комисия на съответната обучителна организация и включва тест за оценка на придобитите знания, участие в симулирана процедура по медиация и устен изпит. След успешното завършване на обучението, лицата получават правото да бъдат вписани в Единния регистър на медиаторите – задължителна предпоставка за практикуване на медиация в България, след което могат да започнат да водят процедури по медиация незабавно, без да е необходима допълнителна специализация в конкретна област като семейната медиация, например.

Липсата на задължителна допълнителна специализация е съществен недостатък на действащата нормативна уредба. Тя поражда сериозни опасения относно качеството на предоставяните услуги по медиация, когато медиаторите не разполагат с подходящото обучение за работа по чувствителни теми, особено такива възникващи в рамките на презгранични семейни спорове като международното отвлечение на деца. Както бе подчертано и от Европейската комисия за ефективност на правосъдието (CEPEJ), специализираното обучение по семейна медиация е от решаващо значение, като се обръща особено внимание на необходимостта медиаторите да бъдат обучени да отстояват най-добрите интереси на детето³⁹. Подобно обучение се счита за ключово за

³⁸ Наредба № 2 от 15 март 2007 г. за условията и реда за одобряване на организациите, които обучават медиатори; за изискванията за обучение на медиатори; за реда за вписване, отписване и заличаване на медиатори от единния регистър на медиаторите и за процедурните и етични правила за поведение на медиатора, издадена от министъра на правосъдието (Обн. ДВ бр. 26 от 27 март 2007 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 51 от 21 февруари 2020 г.). Достъпна на: <https://mediate.bg/normativna-baza/naredba-%e2%84%96-2-kam-zakon-za-mediaczivata/>

³⁹ Congress of Deputies, *Evaluation of Directive 2008/52/EC on Mediation in Civil and Commercial Matters* (Legislative Session 14, SPL 49, 2016), available at: https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_49/pdfs/63.pdf.

осигуряването на адекватна подготовка на медиаторите, така че същите да могат да оценят пригодността на конкретния случай да подлежи на процедура по медиация и да направляват ефективно сложността на международните семейни спорове. Въпреки предложенията за изменения на Закона за медиацията и Гражданския процесуален кодекс от 2023-2025, те само частично биха решили въпроса. Остава неясно, също така, дали, ако бъдат приети, тези изменения ще бъдат пряко приложими и за медиаторите, участващи в дела за международно отвлечане на деца.

Друг сериозен пропуск в правната рамка е липсата на ясни стандарти за квалификация на обучителите на медиатори. Въпреки че Наредба № 2 от 2007 г. очертава изискванията към качеството на институциите, предоставящи обучения по медиация, като например относно разработването на учебния план, списъка на специалистите, които ще извършват обучението, методите на преподаване и учебните зали, тя не закрепва детайлни изисквания към квалификацията на самите обучители. Понастоящем, единственото изискване е обучението по медиация да може да се предоставя от организации, в които работят специалисти с опит и квалификация в областта на медиацията и които са одобрени със заповед на министъра на правосъдието⁴⁰.

3.2.1.2 Национален дебат относно задължителната медиация

Ролята на задължителната медиация става все по-важна в системите на гражданското правораздаване, както в България, така и в ЕС, което я превръща и във все по-важна тема за правни и политически дебати. Директивата за медиацията изрично оставя в рамките на преценката на държавите-членки възможността да имплементират, или не, задължителната медиация⁴¹. Целта е да се насърчи ранното решаване на спорове и да се намали натискът върху претоварените съдебни системи. Основният проблем, обаче, се състои в намирането на баланс между насърчаването на медиацията като по-бърза, по-малко състезателна алтернатива на съдебния процес и в същото време гарантирането на основните права на страните, сред които е и правото на достъп до правосъдие, както и принципът на доброволност при алтернативното решаване на спорове. В рамките на ЕС нито една държава не принуждава

⁴⁰ Член 2 Наредба №2 от 2007 г.

⁴¹ Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси, ОВ L 136, 24.5.2008, стр. 3–8, ЕЛ: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/52/oj>, Чл. 5(2).

страните по спора да постигнат споразумение чрез медиация, тъй като това би противоречало тъкмо на основните принципи на процедурата⁴². При все това редица държави-членки са въвели различни модели за задължително включване на страните в процедурата по медиация.

Така например Италия е избрала лек режим на задължителност по някои граждански дела, при които страните са длъжни да участват в поне една медиационна сесия преди да подадат иск пред съда, въпреки че имат пълното право да не продължат процедурата по медиация след това⁴³. По подобен начин и в Англия и Уелс страните по семейни спорове следва да участват в информационна среща за процедурата по медиация и оценка на пригодността (MIAM), като съдилищата са овластени да налагат глоби на лицата, които отказват да участват без да имат основателна причина за това⁴⁴.

През 2023 г. България също предложи изменения и допълнения в Закона за медиацията и Гражданския процесуален кодекс, с които следваше да се въведе реформа в областта⁴⁵. Тези промени имаха за цел да въведат задължителни първоначални медиационни сесии при конкретни гражданскоправни спорове, сред които попадат някои семейни спорове, както и да се създадат центрове за медиация към съдилищата, в които да работят специално обучени медиатори. През 2024 г., обаче, Конституционният съд на Република България обяви поправката за противоконституционна⁴⁶. Съдът установи, че принуждаването на страните да участват в медиация, дори и само първоначално, нарушава правото им на свободен достъп до правосъдие, принципа на равенство и

⁴² Пак там.

⁴³ Леонардо д'Урсо, Юлия Раданова, Константин Ади Гаврила, „Италианският Opt-out модел: Мек подход към задължителната медиация в светлината на скорошното решение на Съда на ЕС“ (Kluwer Mediation Blog, 14 октомври 2024), Достъпно на: <https://mediationblog.kluwerarbitration.com/2024/10/14/the-italian-opt-out-model-a-soft-mandatory-mediation-approach-in-light-of-the-recent-cjue-decision/>

⁴⁴ Stevensdrake Solicitors, 'Промените в правилата за извънсъдебното/ алтернативното решаване на спорове по семейно правни въпроси' (7 май 2024), Достъпно на: <https://www.stevensdrake.com/articles/changes-to-the-family-law-rules-on-non-court-dispute-resolution-adr?>

⁴⁵ Глава шеста, членове 19-25 Закон за медиацията

⁴⁶ Цветелина Колева, 'Задължителната медиация бе обявена за противоконституционна' (B: Arbitration Bulgaria, 15 юли 2024), Достъпно на: <https://arbitrationbulgaria.com/2024/07/15/mandatory-mediation-has-been-declared-unconstitutional/>

налага несправедлива финансова тежест, особено при чувствителни спорове каквито са семейните.

Ново предложение за законодателно изменение бе представено за обществено обсъждане през 2025 г.⁴⁷ в отговор на решението на Конституционния съд. То цели да преработи правната рамка на медиацията по такъв начин, че да адресира съображенията за противоконституционност, когато процедурата е тясно свързана със съдебните производства. Преработеният проект има за цел да се изпълнят поетите от България ангажменти по Националния план за възстановяване⁴⁸ и да се подкрепи общоевропейската цел за разширяване на приложението на механизмите за алтернативно решаване на спорове. Въвеждат се по-гъвкави разпоредби, които насърчават медиацията, без да я превръщат в задължителна, осигурява се адекватна защита на страните по спора в уязвима ситуация (и по-специално в рамките на семейноправни спорове) и се акцентира върху квалификацията на медиаторите и институционалната отговорност. Различни асоциации на медиаторите представиха становища в подкрепа на така предложеното изменение и допълнение⁴⁹, а публичното обсъждане на национално ниво продължава към момента на съставяне на настоящия доклад.

Въпреки опита на България да насърчи медиацията при семейни спорове, въпросът относно приложението на международната семейна медиация, в частност по отношение на случаите на международно отвлечение на деца, не е включен в обхвата на предложените промени. Проектът за изменение и допълнение на закона изрично ограничава приложението на задължителната медиация само до някои семейни спорове⁵⁰, уредени в Семейния кодекс, като развод, определяне на местоживее на детето и родителски права, но не споменава нищо за презграничните отвлечения. Този пропуск е съществен и отразява общата липса на каквото и да било позоваване на международни семейни спорове в самия Семейен кодекс,

⁴⁷ Министерство на правосъдието на Република България, Публична консултация за Предложението за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс, Достъпно на: <https://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=9020>

⁴⁸ Министерски съвет на Република България, Национален план за възстановяване и устойчивост на Република България, 2022, Достъпен на: <https://www.mlsp.government.bg/uploads/3/baneri/natsionalen-plan-za-vzstanovyavane-i-ustoychivost-na-republika-blgariya/bg-finalrrp-2022-04-06-08-30-tca.pdf>

⁴⁹ Цит. изт. [47]

⁵⁰ § 8 от Предложението за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс, цит. изт. [47]

включително в случаите по Хагската конвенция. В резултат на това медиацията остава юридически и процедурно откъсната от тези чувствителни и сложни случаи, въпреки голямото им значение за международната практика.

3.2.2 Граждански процесуален кодекс

Гражданският процесуален кодекс допълва разпоредбите на ЗМ, като предвижда възможността съдът да признава споразуменията, резултат от процедура по медиация. Член 234⁵¹ допуска страните, постигнали споразумение чрез медиация по време на съдебен процес, да го представят на съда за одобрение. След като бъде одобрено като съдебна спогодба, споразумението има значението на влязло в сила решение и подлежи на пряко изпълнение. Съдът следва да се увери, че споразумението не противоречи на закона и на добрите нрави⁵². Освен това, ГПК насърчава и инициирането на процедура по медиация в поранен етап на производството. Член 140, ал. 3 ГПК⁵³ оправомощава съдиите в рамките на първото открито заседание да напътят страните към медиация или друг способ за доброволно уреждане на спора, като процесуалните срокове спират да текат за времето на процедурата по APC. Това, обаче, попада изцяло в рамките на правото им на преценка и съдиите не са длъжни да направят подобно предложение. В резултат на това прибягването до медиация често зависи от съдебната култура и желанието на страните по делото.

3.2.3 Законът за закрила на детето и Семейният кодекс

Законът за закрила на детето, приет през 2000 г. и последно изменен през 2024 г., закрепва правната рамка, гарантираща правата и благосъстоянието на децата в България. Той утвърждава водещото значение на най-добрия интерес на детето и очертава отговорностите на родителите, другите носители на родителска отговорност и институциите по отношение опазването на този интерес. Важно е да се отбележи, че Законът за закрила на детето изрично споменава решаването на спорове, свързани с деца, както в национален, така и в трансграничен контекст.

От особено значение за международната семейна медиация е Член 22в⁵⁴, който урежда производствата за връщане на деца или за упражняване на

⁵¹ Чл. 234 Граждански процесуален кодекс.

⁵² Пак там.

⁵³ Чл. 140, ал. 3 Граждански процесуален кодекс.

⁵⁴ Чл. 22в във връзка с чл. 22а Закон за закрила на детето.

правото на лични отношения. Съгласно тази разпоредба съдът подпомага страните за доброволното уреждане на спора. Съдът може да насочи страните към медиация във всеки един момент от производството, при условие че това няма да доведе до забавяне на делото и че ще се осъществи в рамките на сроковете, определени с член 24(2) от Регламента Брюксел II-б.

В допълнение на разпоредбите на ЗЗД, Семейният кодекс признава и улеснява постигането на извънсъдебни споразумения по въпроси, свързани с развода, попечителството, режима на личните отношения и родителските права⁵⁵. Така например, когато възникнат спорове относно родителската отговорност, кодексът дава възможност страните да постигнат споразумение чрез медиация⁵⁶, което след като бъде одобрено от съда, става правно обвързващо.

Въпреки че СК оправомощава съдилищата да одобряват споразумения по въпросите на попечителството, режима на личните отношения и издръжката, като по този начин легитимира резултатите от медиацията, той разглежда всички споразумения като единствено национални по своя характер и не урежда изрично аналогичната хипотеза спрямо семейните спорове, свързани с международно отвлечане на деца или презгранични родителски конфликти. Единственото подобно позоваване е в член 127б, който позволява на районните съдилища в България да наложат забрана за извеждане от страната на дете, ако съществува явен и конкретен риск от незаконно извеждане от страната, особено когато такова извеждане би нарушило родителски права, установени със закон, съдебно решение или споразумение. Липсват и указания относно сътрудничеството с чуждестранни съдилища или централни органи по смисъла на Хагската конвенция от 1980 г., както и процедурни указания за разглеждане на чувствителни спорове чрез медиация. Това оставя значителна празнота в правната структура, която ограничава способността на СК да подкрепя МСМ в ситуации, в които презграничното сътрудничество е от съществено значение за защитата на висшите интереси на детето.

3.2.1 Нормативна уредба за участието на детето в процедурата по медиация

Съгласно международното и националното право децата имат правото да бъдат изслушани в рамките на съдебния процес и информирани относно неговото развитие и резултати, като бъдат зачитани техните най-добри

⁵⁵ Член 49 и член 123 Семейен кодекс.

⁵⁶ Член 59.

интереси по всички въпроси, които ги засягат. Въпреки че тези права са формално закрепени в българското законодателство, анализът в следващите параграфи цели да обследва дали съществуващите разпоредби осигуряват достатъчна яснота, процесуални гаранции и механизми за осигуряване на смислено и последователно участие на децата, особено в контекста на семейната медиация при презгранични спорове.

3.2.1.1 Най-добрият интерес на детето

Конвенцията на ООН за правата на детето (КООНПД), приета от Общото събрание на ООН през 1989 г. и ратифицирана от Република България през 1991 г.⁵⁷, определя „най-добрия интерес на детето“ като първостепенно съображение при всички действия, отнасящи се до децата, независимо дали те са предприети от публични или частни институции, осъществяващи функцията по социално подпомагане, създадените със закон съдилища, административните или законодателните органи⁵⁸. Съгласно КООНПД, за определянето на най-добрия интерес на детето следва да бъдат взети предвид цялостното благосъстояние и развитие на детето, да бъдат зачетени неговите собствени възгледи – в съответствие с възрастта и зрелостта му, както и правото му на закрила, грижи и участие. Още повече, включването на принципа в текста на Регламента Брюксел II-б затвърждава тезата, че най-добрият интерес на детето трябва да бъде винаги първостепенно съображение в рамките на международната семейна медиация⁵⁹.

В България принципът за най-добрия интерес на детето е застъпен в семейното право и законодателството за закрила на детето. Семейният кодекс задължава съдилищата да го вземат предвид в рамките на производствата, свързани с попечителството, режима на личните отношения и родителските права⁶⁰. Така и в Закона за закрила на детето един от основополагащите принципи е този за най-добрия интерес на детето. ЗЗД дефинира понятието като преценка, при която се вземат предвид различни фактори⁶¹. Сред тях са желанията и чувствата на детето,

⁵⁷ Служба на Върховния комисар по правата на човека на ООН (ВКПЧООН). Статус на ратификациите по Конвенцията за правата на детето на ООН, База данни на Договорните органи на ООН, проверено на 16 юни 2025. Достъпно на: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRC.

⁵⁸ Член 3(1) Конвенция на ООН за правата на детето

⁵⁹ Член 25.

⁶⁰ Член 123, ал. 1 Семейен кодекс.

⁶¹ § 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби към Закона за закрила на детето.

неговите физически, психически и емоционални потребности, възрастта, пола, миналото и други индивидуални характеристики на детето. Преценката взема предвид също и други обстоятелства, оказващи влияние върху детето като например, опасността или вредата, която е причинена на детето или е вероятно да му бъде причинена, способността на родителите да се грижат за детето и последиците, които биха настъпили за детето при промяна на обстоятелствата. Макар и законът да закрепва най-добрия интерес на детето като основен ръководен принцип за осъществяване на закрилата на детето, той е формулиран в контекста на процедурни насоки и насоки за вземане на решения, а не е залегнал като самостоятелно, изпълнимо материално право.

3.2.1.2 Правото на детето да бъде изслушвано

Член 12 КООНПД посочва, че децата, които са способни да формират собствени възгледи, имат право да ги изразяват свободно по всички въпроси, които се отнасят до тях, като на тези възгледи следва да бъде придавано значение, съответстващо на възрастта и зрелостта на детето⁶². Това право е застъпено също и в *Хартата за основните права на ЕС*⁶³, оттук насетне наричана - “Хартата”, и в Регламента *Брюксел II-б*⁶⁴.

Като страна по гореспоменатите международни договори, Република България е задължена да гарантира правото на детето да бъде изслушвано по всички въпроси, отнасящи се до него. На национално ниво правото на детето да бъде изслушвано е закрепено в закони като *Закона за закрила на детето* и *Семейния кодекс*. То, обаче, е формулирано изключително в контекста на съдебните и административните производства, без да има изрично разширяване на обхвата спрямо алтернативните механизми за решаване на спорове, какъвто е например медиацията. Съгласно *Закона за закрила на детето* децата над 10-годишна възраст следва да бъдат изслушвани във всяко едно административно или съдебно производство, касаещо техните права и законни интереси, освен ако не се установи, че подобно участие би било в противоречие на най-добрия интерес на детето⁶⁵. Децата под 10-годишна възраст могат да бъдат изслушвани, ако решаващият орган прецени, че са достигнали

⁶² Конвенция на ООН за правата на детето, Член 12(1).

⁶³ Член 24(1), Харта на основните права на Европейския съюз, ОВ С 326, 26.10.2012, стр. 391–407, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj.

⁶⁴ Член 21 и член 26 Регламент 2019/1111.

⁶⁵ Член 15, ал. 1 от *Закона за закрила на детето*.

достатъчен етап от своето развитие⁶⁶. При все това, законът не дава ясни насоки за ролята и тежестта на становището на детето в рамките на съдебното производство, което продължава да затруднява специалистите в случаите на изслушване на деца в практиката. ЗЗД не споменава и ролята на детето в процедурата по медиация. Аналогично, Семейният кодекс постановява, че съдът следва да вземе предвид становището на детето в случаите, в които се решават въпроси за родителските права и отговорност, като препраща към разпоредбите на Закона за закрила на детето.

Законът за медиацията също не адресира включването на деца в процедурата по медиация, в следствие на което се счита, че пределната възраст, при която това може да бъде осъществено, е 10-годишната възраст, установена със Закона за закрила на детето.

3.2.2 Домашно насилие и насилие, основано на пола

Домашното насилие обичайно има решаваща роля в случаите на международно отвлечение на деца, тъй като много родители заминават извън границите на страната, за да избягат от ситуация на насилие⁶⁷. Съществуват различни усложнения около разрешаването на случаи на международно отвлечение на деца, когато е налице и домашно насилие, като някои от тях са свързани с разпоредбите за връщане на детето, а други – във връзка с осъществяването на процедури по медиация в такива случаи. Така например, член 13(1)(b) от Хагската конвенция от 1980 г. допуска съдилищата да откажат да разпоредят връщането на дете, ако съществува сериозен риск от неговото физическо или психическо увреждане⁶⁸. Фокусът е изцяло върху риска за детето и не се съобразява риска за отвлечащия родител. Тъй като Конвенцията не урежда изрично случаите на домашно насилие, член 13(1)(b) се прилага като общо правно основание и за тях.

Дебатите около Конвенцията извеждат наяве противоречието между целта за бързо връщане на отвлеченото дете и обстоятелствата на домашното насилие, принудили някои родители да избягат от страната. В

⁶⁶ Пак там, Член 15, ал. 2.

⁶⁷ Мерилин Фрийман и Никола Тейлър, Кога международното отвлечение на деца се случва в контекста на насилие или малтретиране (Международен център за семейноправни политики и практика, Април 2024), стр.15, Достъпно на: <https://www.icflpp.com/wp-content/uploads/2024/04/ICFLPP-International-Child-Abduction-Research-Report-April-2024.pdf>

⁶⁸ Пак там.

Ръководството за добри практики от 2020 г.⁶⁹ бе направен опит за адресиране на този проблем, но същият бе критикуван за това, че предполага домашното насилие да не бъде достатъчно основание за отказ за разпореждане на връщането на детето и по този начин отслабва закрилата на засегнатите деца⁷⁰.

Медияцията, макар и да е ефективна в много семейноправни спорове, включително такива за международни отвлечения на деца, често е ограничена или забранена като процедура по дела, включващи домашно насилие или насилие, основано на пола, поради съображения за неравнопоставеност на страните и тяхната безопасност, което и възпрепятства усилията по разрешаване на спора по взаимно съгласие. Международните и регионални инструменти все по-често вземат предвид тази опасност. Така например, *Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулската конвенция)*⁷¹ забранява закрепването на задължително алтернативно решаване на спорове в подобни дела⁷². Инструменти от правото на ЕС, като *Регламента Брюксел II-б* допускат съдилищата да откажат страните да участват в процедура по медияция, когато същата няма да бъде подходяща поради установено наличие на домашно насилие⁷³. Тези разпоредби отразяват нарастващият консенсус, че медияцията не е подходяща и може да бъде неблагоприятна за страните, когато е налице насилие между тях. Въпреки това, новоприетата Директива на ЕС 2024/1385⁷⁴ относно борбата с насилието над жени и домашното насилие не установява подобни забрани.

Подобно съображение е налице и в националното ни законодателство – в *Закона за защита от домашното насилие*⁷⁵, който забранява на съда да

⁶⁹ Наръчник за добрите практики по Хaгската конвенция от 25 октомври 1980 г. за гражданските аспекти на международното отвлечение на деца, Част VI, Член 13(1)(b) (HCCH, The Hague, 2020), Достъпно на: <https://assets.hcch.net/docs/225b44d3-5c6b-4a14-8f5b-57cb370c497f.pdf>.

⁷⁰ Цит. съч. [67], р.4.

⁷¹ Съвет на Европа (2011). *Конвенция на Съвета на Европа за предотвратяване и борба с насилието над жени и домашното насилие*, Истанбул, 11 май 2011, CETS No. 210.

⁷² Пак там., Член 48

⁷³ Параграф 43 от Преамбюла.

⁷⁴ Директива (ЕС) 2024/1385 на Европейския Парламент и на Съвета от 14 май 2024 относно борбата с насилието над жени и домашното насилие, PE/33/2024/REV/1, OВ L, 2024/1385, 24.5.2024, ELL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj>

⁷⁵ Закон за защита от домашното насилие (Обн. ДВ бр. 102/2009, влязъл в сила 22 декември 2009).

насърчава страните да участват в процедура по медиация или съдебна спогодба в случаи на домашно насилие⁷⁶. Въпреки това, законът не забранява изрично прибягването до медиация в подобни случаи. Нейното използване е разрешено само при строго определени условия – и двете страни да са изразили съгласие да встъпят в процедурата и насилието да не е попречило на нито една от страните да изрази свободно волята си, както и да са налице подходящи гаранции за опазване на правата и законните интереси на страните (включително тези на децата), като например чрез включването на адвокати, психолози, специалисти по закрила на детето или други доверени лица⁷⁷. Въведените през 2023 г. изменения в правната рамка на медиацията, които въведоха задължителната медиация и впоследствие бяха обявени за противоконституционни, изрично изключваха от обхвата на задължителната първоначална сесия за медиация случаите, при които са налице убедителни доказателства за домашно насилие⁷⁸. След отмяната на тази поправка в ЗМ продължава да липсва изрична законодателна рамка за прилагането на медиация в случаи, включващи признаци на домашно насилие.

3.2.3 Препоръки за подобрене на националната нормативна уредба

Както бе споменато, националното ни законодателство за медиацията обхваща както вътрешната за страната, така и международната семейна медиация. Въпреки това, прякото прилагане на разпоредбите към случаите на презгранични семейни спорове невинаги отговаря адекватно на техните специфики. В тази връзка е необходима целенасочена и внимателна реформа.

3.2.3.1 Задължително обучение за семейна медиация в Закона за медиацията

Както бе отбелязано и по-горе, въпросът за адекватното обучение в България е относим както към международната, така и към вътрешната семейна медиация, доколкото понастоящем не е закрепено изискване към медиаторите да преминават допълнителни курсове за повишаване на квалификацията след успешното завършване на общото обучение по

⁷⁶ Пак там, Член 15, ал. 1.

⁷⁷ Севдалина Александрова, 'Медиация при развод и домашно насилие – кога да, кога не', Достъпно на: <https://www.sporazumenia.com/post/медиация-при-развод-и-домашно-насилие-кога-да-кога-не-1>

⁷⁸ Член 140а, чл. 4 ГПК.

медиация. В тази връзка въвеждането на задължителни специализации за практикуващите медиатори е важна първа стъпка, още преди залагането на подходящо обучение по международна семейна медиация. Реформата следва задължително да включи и обучение по международна семейна медиация в рамките на учебния план, предвид сложността на така възникващите презгранични семейни спорове – и най-вече тези включващи деца (считани за уязвима група), и тяхната чувствителност. Случаите на международно отвлечение на деца, презграничните спорове за определяне на родителски права и изпълнението на споразумения по международни семейни спорове изискват специфични знания от заетите по спора медиатори като добро познаване на приложимата международноправна рамка (например, Регламента Брюксел II-б и Хагската конвенция от 1980 г.), както и високо ниво на межкултурна компетентност, умения за общуване с деца и способност за направляване на емоционално натоварена среда. Насоките на ЕС, както и Насоките на Съвета на Европа за Правосъдие, съобразено с интересите на детето⁷⁹, както и редица други препоръки на Европейската комисия, подчертават значението и важността на специализираните обучения за практиците, работещи в среда, в която правата и благосъстоянието на децата са застрашени. С оглед на това, включването на подобно съдържание в учебната рамка е от съществено значение, за да се гарантира, че медиаторите са адекватно подготвени да се справят с предизвикателствата, породени от спецификите на международните семейни спорове, най-вече когато в тях участват деца.

3.2.3.2 Насочване към медиация съгласно Регламента Брюксел II-б (в Закона за медиацията)

Съгласно член 25 от Регламента Брюксел II-б⁸⁰, Българското законодателство и в частност – Законът за медиацията, следва изрично да предвиди задължителното насочване от съда към медиация в случаите на презгранични дела за определяне на родителска отговорност. Подобен механизъм за насочване би насърчил по-широкото използване на медиация в международни спорове за родителски права, особено когато се изисква сътрудничество и с чуждестранни държавни органи. Това би хармонизирало националното ни законодателство със стандартите на ЕС и

⁷⁹ Съвет на Европа, Насоки от Съвета на министрите към Съвета на Европа за Правосъдие, съобразено с интересите на детето. Достъпно на: <https://www.coe.int/en/web/children/child-friendly-justice>

⁸⁰ Чл. 25 Регламент 2019/1111

би спомогнало за прилагането на принципите на сътрудничество, взаимно доверие и опазване на най-добрия интерес на детето на практика.

4 Международната семейна медиация в България: Практиката

Въпреки че България е предприела стъпки за въвеждането на медиацията в правната си система, заключенията от въпросниците, разпространени в рамките на проекта, показват, че броят на МСМ в случаи на международни отвлечения на деца остава нисък поради редица структурни и практически проблеми, които възпрепятстват ефективното ѝ прилагане на практика. В настоящия раздел е обхванато практическото приложение на МСМ в България, въз основа на получените отговори на разпространения въпросник в рамките на проекта и осъщественото самостоятелно проучване. Анализът очертава съществуващите практики и основните предизвикателства, като предлага препоръки за решаването на някои от наблюдаваните проблеми и повишаването на ефективността на МСМ.

4.1 Преглед на въпросниците, разпространени в рамките на проекта, в България

Един от водещите проблеми, подчертан сред отговорите на въпросниците, е липсата на обучени медиатори в специфичната материя на международните семейни спорове, както и липсата на обучения за работа с деца и тяхното включване в процедурата по медиация – основно изискване към разрешаването на спорове, съобразено с интересите на детето. Бе отбелязано, също така, че не съществува публично бюджетно перо за МСМ, което поставя допълнителни бариери пред семействата, които вече са обременени от разходите за водене на международно производство. Още повече, не са създадени механизми или процедури за сътрудничество между централните органи по смисъла на Хагската конвенция, съдилищата и центровете по медиация, което води до слаба координация и ограничено препращане по компетентност при комуникирани спорове.

В допълнение към тези системни трудности, информираността за МСМ остава ниска сред заинтересованите страни, включително сред практикуващите юристи, магистрати, социални работници и въобще в обществото. Много родители, страни по международни семейни спорове, не са информирани за възможността да участват в процедура по медиация и прибегват по подразбиране към подаването на иск пред съд, особено в емоционално натоварени случаи, каквито са тези на международни отвлечения на деца. Анкетираните професионалисти подчертаха, че чувствителността към межкултурните особености е от съществено

значение за успеха на процедурата по международна медиация, а подобен елемент напълно отсъства от съществуващите учебни планове за обучение на медиатори в България. По този начин се ограничава способността на практикуващите медиатори да направляват ефективно разнообразната и сложна семейна динамика при международни спорове.

Липсата на официални данни и доклади за оценка на въздействието и ефективността на МСМ в България допълнително подкопава доверието в тази процедура и ограничава възможностите за разработване на обосновани политики. Без надеждни статистически данни или механизми за обратна връзка е трудно да се докаже ползата от медиацията, да се оцени нейната ефективност и да се въведат реформи, необходими за подобряването на нейното приложение в презгранични семейни спорове.

4.2 Ключови участници и Налични услуги

4.2.1 Публични и частни услуги за медиация

Международната семейна медиация в България включва редица участници както от публичния, така и от частния сектор и въпреки това наличието на достатъчни и нарочни услуги остава ограничено, особено при презгранични случаи. Съдилищата имат водеща роля по отношение на насърчаването на медиацията, като същите насочват страните към центрове за медиация, най-вече в случаите на семейни спорове относно родителските права, правото на лични отношения или издръжката на децата. Въпреки това, както беше споменато и по-горе, насочването към медиация от страна на съда не е задължително и в голяма степен зависи от индивидуалната преценка на съдията. Също така, въпреки че са създадени центрове за медиация към районните и окръжните съдилища, те обичайно са ограничени до разглеждането на семейни спорове без международен елемент. В България се споделят и противоречиви становища относно активното участие на централния орган по смисъла на Хагската конвенция в насърчаването и насочването на страните към медиация. Някои експерти считат, че централният орган има ключова роля в това отношение, докато други смятат, че функцията му е с предимно административен характер.

Частният сектор, от друга страна, е по-активен в развитието на услугите по медиация, най-вече чрез усилията на различни неправителствени организации, частни центрове за медиация и юристи, специализирали в областта на семейното право. Те често предлагат насочени услуги за нуждите на конкретния случай, като например осигуряването на

медиатори, владеещи чужди езици и процедури, пригодени към презграничния характер на международните семейни конфликти.

Като пример може да бъде посочена Международната социална служба в България (МСС България)⁸¹, която е част от глобалната мрежа на МСС. Организацията подкрепя семейства, участващи в сложни случаи, изискващи международната закрила на деца и семейства, като предлага специализирани услуги, които подпомагат МСМ. Сред тях са презграничната медиация, изготвянето на социални оценки за нуждите на съдебните производства и координация с чуждестранни социални служби и публични органи. МСС България действа и като посредник в случаите, в които е необходимо осъществяването на посредничество между български и чуждестранни институции. Въпреки широкия спектър от специализирани услуги, обаче, МСС България все още не е разглеждала случаи на международно отвличане на деца.

4.3 Обучение и специализация за МСМ в България

Както бе посочено и в Раздел 2.2.1.1 по-горе, липсата на конкретни изисквания към квалификацията на медиаторите в нормативната уредба води до непоследователно прилагане на МСМ, както и до обща липса на информираност относно този аспект на медиацията. Анализът на въпросниците потвърждава, че от медиаторите, работещи по презгранични семейни спорове, често се очаква да демонстрират по-високи нива на компетентност от тези, които се изискват за изцяло вътрешните случаи, а обучението е изцяло доброволно. Тоест, всяко лице, което е преминало изискуемото по закон обучение от 60 учебни часа по медиация, би имало правото да практикува международна семейна медиация без надзор и ограничения.

Въпреки че в страната ни са провеждани отделни обучения за МСМ, като например предишни инициативи на Националния институт по правосъдие⁸² и текущо онлайн обучение на института ИТЕРА⁸³, което разглежда въпроси като презграничните спорове и отвличането на деца по смисъла на Хагската конвенция, подобни възможности остават

⁸¹ Международна Социална служба България (МСС България), Достъпно на: <https://www.iss-bg.org/bg/home/>

⁸² Национален институт по правосъдие (НИП), 'Присъствено езиково обучение на ера по семейна медиация', Достъпно на: <https://nij.bg/новини/присъствено-езиково-обучение-на-ера-по-семейна-медиация-10289>

⁸³ Институт ИТЕРА, 'Надграждащо обучение по семейна медиация', Достъпно на: <https://itera.bg/courses/1680-2/>

ограничени по обхват и достъпност. Вследствие на това медиаторите, които желаят да придобият необходимия опит в областта, прибягват до международни програми за обучение, които често са по-трудно достъпни финансово, поради езикови бариери и/или ограничена наличност на места..

4.4 Признаване и изпълнение на споразуменията от процедурата по медиация

Признаването и изпълнението на споразуменията от процедурата по медиация е уредено със Закона за медиацията, който изрично включва и презграничните спороде. Както бе посочено и в Раздел 2.2.1., един спор се счита за презграничен, когато поне една от страните има местоживееене или обичайно пребиваване в държава-членка, различна от тази на другата страна, към момента на сключване на споразумението. Така, обаче, нормативната уредба остава с ограничен обхват единствено за Европейския съюз. При международната семейна медиация, в която една от страните е в държава извън ЕС, националните съдилища не могат да разчитат на правните инструменти на ЕС, за да признаят и изпълнят постигнатите чрез медиация споразумения.

Изпълнението на подобни споразумения извън ЕС в голяма степен зависи от наличието на двустранни или многостранни договори, сключени между държавите, имащи юрисдикция по спора. Хагската конвенция от 1980 г.⁸⁴, макар и да има водещо значение за въпросите на международните отвлечения на деца, запазването на родителските права и правото на лични отношения, не предвижда механизъм за изпълнение на споразуменията, постигнати в резултат на медиация. Този пропуск подчертава необходимостта България да се ангажира с повече двустранни споразумения, които да гарантират, че резултатите от международната семейна медиация ще бъдат признати и изпълними и извън създадения режим за ЕС.

Що се отнася до процедурата за изпълнение, съгласно Закона за медиацията, постигнатото споразумение следва да бъде съставено в писмен вид и да бъде подписано от всички страни⁸⁵. За да бъде изпълнимо, то следва да бъде представено в съда за одобрение. Съдът проверява дали

⁸⁴ Цит. изт. [5]..

⁸⁵ Чл. 16, ал. 1 Закон за медиацията

съдържанието на споразумението е в съответствие със закона и добрите нрави. След като бъде одобрено, споразумението се приравнява на съдебна спогодба и подлежи на изпълнение по същия начин като влязло в сила съдебно решение⁸⁶. Това позволява на страните да потърсят принудително изпълнение чрез съдебен изпълнител, в случай че е необходимо.

По дела, в които са засегнати и деца, съдът може да одобри споразумението в следствие на процедура по медиация единствено ако същото не противоречи на най-добрия интерес на детето⁸⁷. Макар и да няма подобно изрично посочване, същото се извежда от разпоредбата чл. 18, ал. 3, изр. 1 ЗМ, която указва, че: „одобрява споразумението след потвърждаването му от страните, ако не противоречи на закона и добрите нрави“. В следствие на това споразуменията, които противоречат на най-добрия интерес на детето, следва да се сметат за противоречащи на закони и на етичните стандарти и не следва да бъдат одобрявани. На практика, обаче, поради ограниченото участие на деца в процедурата по семейна медиация и непоследователната практика на съдилищата при преценката на най-добрия интерес на детето, остава неясно доколко ефективно е защитен този принцип.

4.5 Етични и професионални стандарти за МСМ

Въпреки че в България не е приет единен кодекс за поведението на медиаторите, гаранции за етичните и професионални стандарти са въведени чрез нормативната уредба и някои източници на „мекото право“. Така например, сертифицираните медиатори са обвързани със задължителни етични правила, определени в Наредба № 2 от 2007 г., която закрепва основни принципи като неутралност, поверителност и безпристрастност⁸⁸. Освен това различните професионални асоциации на медиаторите в България са приели свои собствени етични кодекси, които се основават обичайно както на Наредба № 2 от 2007 г., така и на Европейския кодекс за поведение на медиаторите⁸⁹ - доброволен,

⁸⁶ Пак там, Чл. 18.

⁸⁷ Пак там, Чл. 18, ал. 3.

⁸⁸ Чл. 21 и сл. от Наредба № 2 от 2007

⁸⁹ Европейска комисия, *Европейски кодекс за поведението на медиаторите* (Портал за правосъдие на ЕС, юли 2004, изм. 2020), Достъпен на: https://e-justice.europa.eu/sites/default/files/2020-12/Code_of_conduct_EU_EN.pdf.

необвързващ инструмент, който закрепва етични правила, съобразени с ценностите на ЕС.

Въпреки че етичните кодекси на асоциациите на медиаторите насърчават последователната и съответна с принципите практика, те остават общи и не съдържат специални изисквания, пригодени към сложността на презграничните семейни спорове. Настоящата етична рамка, както създадена в рамките на „мекото право“, така и нормативно закрепената, не предоставя насоки относно няколко съществени аспекта на МСМ. Сред тях са ролята на детето в медиацията, предпазните мерки в случаи на домашно насилие и насилие, основано на пола, и стандартите за межкултурна и езикова компетентност на медиатора. Липсата на приложими, специфични стандарти, представлява значителен пропуск, особено като се има предвид уязвимото положение на децата при презгранични спорове. По-категоричната и балансирана рамка, включваща задължителни стандарти, относими към МСМ, както и разпоредби за закрила и включване на децата в процедурата, би повишила както качеството, така и легитимността на резултатите от процедурата по медиация в подобни случаи.

4.6 Участие на детето в МСМ

Въпреки че правото на децата да бъдат изслушвани и техния най-добър интерес да бъде взет предвид са закрепени нормативно, включването на деца в процедурите по семейна медиация в България все още е рядкост и се характеризира с липсата на последователна практика, както споделят експертите, попълнили въпросниците, разпространени в рамките на проекта. Медиаторите често се колебаят дали да включат децата в процедурата, като се позовават на опасения за допълнителното им емоционално натоварване в и без това трудната ситуация, но също така признават и ограничената си подготовка за работа с деца. В цялост практикуващите в България избягват индивидуалните сесии с деца, а някои използват косвени методи за отразяване на мнението на детето, като например чрез подкрепата на психолози. Няколко медиатора отбелязаха, че дори когато се обмисля участието на детето, не са установени общи стандарти за това как да се подходи към него, каква информация да му бъде представена или как да бъде балансирано становището му в цялостната процедура по медиация.

Въпреки че законът изисква децата над 10-годишна възраст да бъдат изслушани в рамките на съдебното производство, както и по-малки деца -

по преценка на съдията⁹⁰, няма съответстващи насоки относно включването на децата в процедурата по медиация. На практика тези разпоредби рядко се използват по аналогия, а участието на децата в процедурата е по-скоро по изключение, отколкото по правило. Институции като Центъра за спогодби и медиация към Софийския районен и Софийския градски съд не подкрепят активното участие на деца. Ето защо обратната връзка от медиаторите сочи за необходимостта от приемането на по-ясни разпоредби, провеждането на достъпни обучения и въвеждането на общи стандарти, така че да бъде защитено пълноценното и безопасно участие на децата в процедурата по медиация, когато това е подходящо.

За да запълни тези пропуски Националната мрежи за децата, в сътрудничество с Професионалната асоциация на медиаторите в България, Института за социални дейности и практики, Асоциация „Родители“ и Фондация „За нашите деца“, разработиха и публикуваха „Единна методология за обследване на най-добрия интерес на детето“⁹¹. Методологията е насочена към съдии, адвокати и медиатори, като представя различни подходи за обследване и преценка на най-добрия интерес на детето в случай на родителски конфликт. Ключов елемент от методологията е стандартизирания модел за интервюиране на деца, който следва да се използва като част от процеса по разрешаване на родителски спорове⁹².

Методологията подчертава значението на участието на детето в процедурата по медиация, като подчертава и че в България това е изключение⁹³. Обсъждат се също последиците от решенията, основани единствено на становищата на родителите, които често не са в състояние да изразят емоциите си по логичен път по време на процеса. От друга страна, Методологията разглежда и негативите от психологическата тежест, която децата понасят, докато тяхното мнение се търси в рамките на едно бракоразводно производство. Макар и да се признава важността детето да бъде изслушано, Методологията подчертава риска от прекомерното налагане на мнението му по въпроси, по които то е емоционално обвързано и с двамата родители. Когато бъде помолено да

⁹⁰ Цит. изт. [64, 65].

⁹¹ "Единна методология за обследване на най-добрия интерес на детето", Януари 2020, Достъпно на: <https://nmd.bg/wp-content/uploads/2020/01/Методология-за-обследване-най-добрия-интерес-на-детето.pdf>.

⁹² Пак там.

⁹³ Пак там, стр.49.

изрази предпочитание, то може да се почувства принудено да избира между двама души, към които е естествено привързано и това да създаде конфликт на лоялност. Този вътрешен конфликт, при който детето се чувства виновно или нелоялно, изразявайки предпочитание към единия си родител, може да доведе до значителен емоционален стрес и дори травма. Това повдига критични опасения относно зачитането на емоционалното благополучие и основните права на детето, като се подчертава, че участието следва да бъде внимателно преценено с оглед защитата от психологически натиск⁹⁴.

През 2021 г. Върховният касационен съд разясни също така кои са елементите, които следва да се вземат предвид, при преценка на най-добрия интерес на детето⁹⁵. Когато се определя кой родител ще носи родителската отговорност над малолетните деца, както и режимът на личните отношения с другия родител, следва да бъде преценен най-добрият интерес на детето, като бъдат сравнени условията, които биха предоставили двамата родители, въз основа на критериите, закрепени в чл. 59, ал. 4 на Семейния кодекс и в допълнителните разпоредби на Закона за закрила на детето⁹⁶, във връзка с Постановление № 1/1974 г. на Пленума на Върховния съд⁹⁷, което остава приложимо и до днес.

4.7 Препоръки

4.7.1 Задължително обучение по семейна медиация

С оглед провеждането на законодателна реформа за допълнително задължително обучение на семейните медиатори след завършване на основното обучение от 60 учебни часа, основни препоръки са:

- Разработването на единен държавен обучителен план за медиатори, специализиращи в областта на семейната медиация, който включва теми за международната семейна медиация и международното отвличане на деца.
- Утвърждаване на единни етични стандарти, обхващащи медиацията както по национални, така и по международни семейни спорове, фокусирани върху най-добрия интерес на детето и предоставящи ясни насоки за работа с деца в процедурата по медиация.

⁹⁴ Пак там, стр. 72.

⁹⁵ Решение № 60208 от 03.12.2021 г. по гр. д. № 3523/2020 г., IV гр. о., ГК на ВКС

⁹⁶ § 1, т.5 от Допълнителните разпоредби към Закона за закрила на детето.

⁹⁷ Постановление No. 1/1974 на Пленума на Върховния съд

- Разширяване на многоезичните програми за обучение в подкрепа на ефективната презгранична комуникация между страните.
- Специализирани обучения за медиатори за практики, насочени към децата, които им позволяват да бъдат включени по подходящ и ефективен начин в процедурата по медиация.

4.7.2 Обществена информираност и достъпност

Доколкото липсва осведоменост както сред практикуващите, така и сред обществото, относно възможността за провеждане на процедури по международна семейна медиация, следва да се проведат целенасочени информационни кампании и инициативи за популяризиране на темата чрез достъпни ресурси. Тези усилия следва да се съсредоточат върху насърчаване на по-доброто разбиране за ползите от МСМ при трансгранични спорове и наличните механизми за достъп до подобни услуги. Повишаването на информираността е ключова стъпка към по-широкото използване на МСМ и гарантиране, че тя ще се възприеме като реална и ефективна алтернатива на съдебните производства по международни семейни спорове.

4.7.3 Актуална национална статистика за международната семейна медиация

Националната статистика за международната семейна медиация следва да се поддържа систематично и да бъде актуализирана така, че да служи на информираното разработване на политики и проследяването на напредъка в областта. Това включва събирането на данни за броя и видовете на делата, резултатите от процедурата по медиацията, сроковете, в които са разглеждани, използването на практики, насочени към децата, и провеждането на медиация онлайн и на повече от един език.

5 Услуги за „предварителна медиация“ в България

Въпреки че концепцията за „предварителна медиация“ все още набира популярност в европейската и международна практика, в българския контекст тя не е дефинирана, съответно и остава неразбрана. Отговорите на въпросника, разпространен в рамките на проекта, потвърждават, че в рамките на процедурите по семейна медиация в България не съществува официално признат и нормативно закрепен етап, наречен „предварителна медиация“. Липсата на определение води и до различни тълкувания и практики.

Някои експерти еднозначно заявяват, че подобно явление не присъства в нормативната ни уредба, докато други разпознават като „предварителна медиация“ първата информационна среща, в която страните следва да бъдат запознати с принципите и процедурите на медиацията, дори и тя да не е обозначена като такава. Също така, понякога се твърди, че доброволческите услуги, предоставяни от неправителствените организации преди официалното встъпване в процедурата по медиация имат подобна подготвителна роля. Доколкото, обаче, тези услуги не са стандартизирани, общодостъпни и официално признати, тяхното качество, съдържание и достъпност за страните могат да варират значително в зависимост от конкретната организация и специалистите, които ги предоставят. Следователно, макар и на практика да са налице някои елементи, наподобяващи „предварителна медиация“, те се срещат фрагментирано и неформално.

Липсата на общо разбиране и нормативна основа за „предварителната медиация“ създава редица трудности. Това възпрепятства осигуряването на последователност и качество на услугите, разработването на уеднакви професионални обучения и систематичното наблюдение и оценка на този ранен етап. Именно поради това някои от анкетираните експерти подчертаха необходимостта от ясно определяне на съдържанието на „предварителната медиация“, отбелязвайки, че настоящата „празнина“ в законодателството възпрепятства последователното развитие на практиката по семейна медиация. Това наблюдение е в тясно съответствие с една от основните цели на проекта iCare2 – да се изясни и затвърди ролята на „предварителната медиация“ в по-общата рамка на медиацията.