

Infocenter

From: brck@brck.bg
Sent: 07 октомври 2020 г. 16:45
To: tsveta.karayancheva@parliament.bg
Cc: infocenter@parliament.bg; laftchiev@gmail.com; lussi.dukova1@gmail.com; Yavor Gochev
Subject: Законопроект за отмяна на направените промени в Семейния кодекс
Attachments: Untitled attachment 00004.pdf

08.47/56

Уважаема г-жо Председател на Народното събрание,

В приложение изпращам Законопроект за отмяна на ЗИД на Семейния кодекс.
Моля чрез Вас той да бъде представен на Правната комисия и в Пленарна зала.

С уважение:

Людмила Дукова, председател на сдружение БРЦК

ЧРЕЗ
Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ДО
Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ

ОТНОСНО:

**Второ гласуване на Законопроект за изменение и допълнение на Семейния кодекс
№ 002-01-41 / 28.08.2020 г.**

УВАЖАЕМА Г-ЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

На основание чл. 83, ал. 1, във връзка с чл. 81, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание предлагам промени в Законопроекта за изменение и допълнение на Семейния кодекс № 002-01-41 / 28.08.2020 г., както следва:

§ 1 – отпада.

§ 2 – отпада.

§ 3 – отпада.

§ 4 – отпада.

§ 5 – отпада.

МОТИВИ

Мотивите за настоящите предложения за промени в Законопроект за изменение и допълнение на Семейния кодекс № 002-01-41 / 28.08.2020 г. са изградени върху задълбочен анализ на следните релевантни документи, съпровождащи законопроекта:

1. Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение на Семейния кодекс;
2. Справка от Министерството на правосъдието за съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека;

3. Частична предварителна оценка на въздействието;
4. Становище на дирекция „Модернизация на администрацията“ относно съгласуването на частичната предварителна оценка на въздействието;
5. Справка от Министерството на правосъдието относно съответствието на проекта на Закон за изменение и допълнение на Семейния кодекс с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека;
6. Следните становища, изказани от неправителствени организации:
 - a. Становище на Сдружение „Български Родителски Централен Комитет“, публикувано на интернет-страницата за обществени консултации към Министерския съвет на дата 08.05.2020 г.;
 - b. Становище на Мрежа за правна помощ към Национална мрежа за децата, публикувано на интернет-страницата на Народното събрание на дата 25.09.2020 г.;
 - c. Становище на Сдружение „Барсъ“, публикувано на интернет-страницата на Народното събрание на дата 25.09.2020 г.

1. Съображения относно многократно изказаните опасения за злоупотреби с инструмента на припознаването и превръщането му във възможност за извършване на престъпления спрямо деца и родители

В становището на Сдружение „Барсъ“, публикувано на интернет-страницата на Народното събрание на дата 25.09.2020 г. присъства следният текст, представляващ повод за сериозен размисъл:

„Добре известно е, че продажбата на деца, която е предпоставка за трафик на деца, изключително тежко престъпление, се извършва именно чрез института припознаване“.

В подкрепа на същото, в становището на Мрежа за правна помощ към Национална мрежа за децата, публикувано на интернет-страницата на Народното събрание на дата 25.09.2020 г., е казано следното:

„Допълнителен аргумент в тази насока са и зачестилите случаи на използване на института на припознаването за заобикаляне на осиновяване и/или с цел трафик на деца“.

Наличието на подобни силно обезпокоителни текстове в становищата на неправителствените организации, поканени като заинтересовани страни за изразяване на становища по законопроекта, са индикация за наличието на изключително сериозна необходимост от преоценка на предложените промени.

Гореизложените опасения са подкрепени със значително по-детайлизирана аргументация в становището на Сдружение „Български Родителски Централен Комитет“, публикувано на интернет-страницата за обществени консултации към Министерския съвет на дата 08.05.2020 г. Там се упоменава следното:

„С така предложените изменения се отваря широко вратата за неконтролирани злоупотреби и неправомерно навлизане на частни лица и/или държавни институции в българските семейства, като това се прикрива зад благовидния предлог за „улесняване“ на процеса по припознаване на детето от неговия законен родител.

На пръв поглед изглежда, че промените целят облекчаване на процедурата по припознаване на дете от неговия биологичен баща в случаите, когато това е необходимо. ... Няма как да подминем факта, че зад този благовиден предлог би могъл да бъде прикрит друг, съвсем различен мотив, водещ към изключително обезпокоителни крайни резултати.

Нека си представим следната хипотеза:

- семейство с ограничени финансови възможности и липса на средства за адекватна правна защита, състоящо се от майка и баща без сключен граждански брак и техните деца, или от самотна майка (при известен, но не живеещ със семейството баща) и нейните деца;

- наличие на недобронамерен субект от мъжки пол, който няма нищо общо нито с майката, нито с децата, но въпреки това предявява претенция за бащинство чрез процедурата за „припознаване“.

Опасността произтича от заложеното в законопроекта изменение на чл. 66 ал. 5 от Семейния кодекс, гласящо следното: „Извън случаите по ал. 1 и 4 припознаването може да бъде оспорено от всяко лице, което твърди, че е родител на припознатия, чрез иск, предявен в едногодишен срок от узнаването“.

Очевидна е възможността за следното развитие:

1. Следвайки хипотезата в горепосочения пример – самотна майка или двойка на семейни начала без сключен граждански брак – става ясно, че в тези случаи – които са доста често срещани – биологичният баща е бил надлежно признат за такъв след раждането на детето именно чрез процедура по припознаване.

2. С така предложеното изменение в чл. 66 ал. 5 се дава възможност на абсолютно всеки субект от мъжки пол, при това по всяко време, да се намеси в семейната среда чрез претенция за ново „припознаване“ – доколкото формулираният срок „...в едногодишен срок от узнаването“, на практика, представлява липса на какъвто и да било срок – очевидно е, че за „узнаване“ може да се претендира по всяко време.

3. Нещо повече – при наличие на схема за неправомерно отнемане на дете от неговата самотна майка – такива атаки могат да бъдат осъществявани от неограничен брой „претенденти“, всеки от които се появява в очакван или неочакван момент и завежда административна процедура за „припознаване“.

Не е трудно да се досетим, че това би въвлекло самотната майка в дълги и изтощителни съдебни и/или административни процедури с неясен краен резултат.

Още по-обезпокоителен е фактът, че при добре разигран сценарий от страна на представящия се за „баща“, в който участват и съответни отговорни лица от държавните институции, майката може да не узнае своевременно за предявената претенция – с което средствата ѝ за противодействие драстично намаляват.

Ако добавим и споменатата по-горе възможност за многократни претенции за „припознаване“ – която законодателят така услужливо полага в ръцете на всякакви знайни или незнайни субекти – става ясно, че самотната майка (респективно двамата родители, отглеждащи децата си без сключен граждански брак) твърде скоро биха останали без децата си.”

Силно безпокойство предизвиква фактът, че на тези опасения, изказани от неправителствени организации с опит и компетентност в сферата на семейното право, не е даден убедителен отговор, нито са предприети стъпки за коригиране на недостатъците в предложените за гласуване текстове.

В настоящия вариант на предложените изменения и допълнения към Семейния кодекс виждаме следното:

1. **Претендиращият за „припознаване“ се явява носител на неограничени права** – в следните основни аспекти:
 1. **по отношение на времето за оспорване на припознаването** – правата му на практика са безсрочни, тъй като формулировката „...в едногодишен срок от узнаването“, както е упоменато в последното от горесцитираните становища, на практика представлява липса на какъвто и да било срок;
 2. **по отношение на обхвата на оспорването** – в текстовете на предложения законопроект присъстват следните формулировки:
 - „да оспори произхода“;
 - „оспорване на бащинство“ – независимо от вече извършено по-рано припознаване.
 3. **по отношение на придружаващите доказателства и аргументи** – правата му са напълно безконтролни, доколкото не се изисква никакво основание – нито научно доказателство, като например надлежно проведен ДНК тест, нито правно основание за претенцията.
2. В становището на Мрежа за правна помощ към Национална мрежа за децата, публикувано на интернет-страницата на Народното събрание на дата 25.09.2020 г., присъства следният текст:

„Предлагат се изменения в чл. 62, ал. 4 СК, уреждащи възможност за оспорване от страна на детето от момента на навършване на 14-годишна възраст (в сравнение с навършване на 18 години при настоящата уредба) до една година от навършване на пълнолетие.”

Това предизвиква значителни опасения, свързани с възможността за **вменяване на правосубектност** на непълнолетни лица. В чл. 3 от Закона за лицата и семейството /ЗЛС/ е предвидено, че лицата, които не са навършили 14-годишна възраст са малолетни, като вместо тях и от тяхно име правни действия извършват техните законни представители – родители или настойници. В чл. 4 на същия закон е предвидено, че **лицата от 14 години до навършване на 18-годишна възраст са непълнолетни, като те извършват правни действия със съгласието на техните родители или попечители.**

В текстовете, предложени в разглеждания тук законопроект за изменение и допълнение на Семейния кодекс, на непълнолетните лица се вменява неправомерна и несъответстваща на закона правосубектност, изразяваща се във възможността за извършване на директни правни действия. Не е трудно да бъде съобразено, че при наличие на такава възможност възниква реална опасност крехката детска или младежка психика да стане лесна жертва за външен натиск и влияние, след което детето да бъде заблудено или принудително подтикнато от трети лица към извършване на правни действия с насоченост срещу единия или двамата свои родители.

3. В становището на Мрежа за правна помощ към Национална мрежа за децата, публикувано на интернет-страницата на Народното събрание на дата 25.09.2020 г., е изказано следното съображение:

*„В чл. 66 се уреждат изменения и допълнения, с които се предоставя право на всяко лице, твърдящо че е родител на припознатия, да оспори това припознаване ... Предложението разширява легитимацията и към лице, което твърди, че е биологичен родител, като едновременно с това урежда достатъчно дълг, а именно – **едногодишен срок, съобразен с момента не на извършване, а на узнаване на припознаването.**”*

Тук в най-прегледна форма са обобщени недостатъците на предложените законодателни промени: „Предложението разширява легитимацията и към лице, което **твърди**, че е биологичен родител, като едновременно с това урежда достатъчно дълг, а именно – **едногодишен срок, съобразен с момента не на извършване, а на узнаване** на припознаването.”

4. По отношение на **срока** за обявяване на претенция за припознаване:

С оглед на всичко гореизложено категорично заставаме зад позицията, че срокът не следва да бъде липсващ такъв – което пряко произтича от формулировката „... години от узнаването”.

Трябва да се има предвид, че бащинството има не само биологичен аспект – пределно ясно е, че то е свързано и с отговорността на родителя към отглеждането и възпитанието на детето. След изминаване на значителен брой години, в които първоначално признатият за баща се грижи добросъвестно и отговорно за детето си, следва много внимателно да бъде преценено дали появата на биологичен баща – дори и когато е доказано такъв – би била оправдан мотив за разрушаване на вече възникналите семейни отношения. **В тази връзка считаме за наложително да бъде предвиден преклузивен срок, свързан с възрастта на детето, след който обявяване на претенция да не бъде възможно.**

5. Във връзка с първото от решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), представляващи мотив за внасяне на разглеждания тук Законопроект за изменение и допълнение на Семейния кодекс, а именно – решение по дело „Докторов срещу България“ (жалба № 15074/08), следва да се има предвид следното – задължително е да бъде направена разлика между:

- претенция за отказ от бащинство при наличието на необорими фактически доказателства, че мъжът не е биологичен баща на детето – което именно е предметът на делото „Докторов срещу България“, и;
- претенция за придобиване на бащинство – което е съвсем друг казус, който може да бъде използван като инструмент за отвлечане и трафик на деца.

Съответно – сроковете следва да бъдат разписани според спецификата на всеки от тези два противоположни случая, като във втория от тях срокът задължително трябва да бъде преклузивен и свързан с възрастта на детето.

6. Във връзка с второто от решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), представляващи мотив за внасяне на разглеждания тук Законопроект за изменение и допълнение на Семейния кодекс, а именно – решение по дело „Л.Д. и П.К. срещу България“ (жалби с № 7949/11 и № 45522/13), следва да се има предвид следното:

- Наличието на такъв разумен преклузивен срок – например до навършване на едногодишна възраст на детето – не би попречил ни най-малко за разрешаването на казуса в споменатото дело „Л.Д. и П.К. срещу България“, при който биологичният баща знае за факта, че е баща, интересува се от детето си и иска да поеме грижата за него.
- В същото време, такъв срок би затворил вратата пред опитите на недобросъвестни субекти от мъжки пол, които биха могли да използват инструмента на припознаването като средство за тормоз над майката и установяване на контрол върху детето ѝ.

2. Съображения относно изложената мотивация за необходимост от изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и отстраняване на констатирано непълно съответствие на действащите норми в Семейния кодекс с чл. 8 (право на зачитане на личния и семейния живот) от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи

В мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на Семейния кодекс е упоменато следното:

„Предлаганите промени в Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ЗИД на СК) в глава шеста „Произход“ от Семейния кодекс са обусловени от необходимостта от изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ, Съда), постановени по обединени жалби „Л.Д. и П.К. срещу България“ (№ 7949/11 и № 45522/13) и „Докторов срещу България“ (жалба № 15074/08), и имат за цел отстраняване на констатирано непълно съответствие на действащите норми в Семейния кодекс с чл. 8

(право на зачитане на личния и семейния живот) от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, Конвенцията).

Съгласно чл. 46 от Конвенцията влезлите в сила решения на Европейския съд по правата на човека имат задължителна сила спрямо държавата ответник, като същата следва да предприеме индивидуални и общи и мерки, необходими за тяхното изпълнение. Общите мерки следва да предотвратят настъпването на нови нарушения, идентични на вече констатираните такива. Необходимостта от предприемане на мерки произтича също така и от общото изискване на международното публично право, че страните по договор като Конвенцията имат задължение да осигурят съответствието на правото и практиката им с този договор.”

Следва да се има предвид, че текстът на чл. 46, т. 1 от Конвенцията – дословно – гласи следното: „Високодоговарящите страни се задължават да изпълняват окончателните решения по същество на Съда по всяко дело, по което те са страна”. Никъде тук не е специфицирана задължителна форма – например, чрез промяна на действащ закон – чрез която това задължение следва да бъде изпълнено.

В предходната точка изложихме аргументирана обосновка, според която такива изменения – дори и да са необходими – биха могли да приемат и съвсем друга форма, която не застрашава правата и свободите на граждани (баща, майка и дете) за сметка на правата и свободите на други (всички потенциални претенденти за припознаване, които на практика биха могли да бъдат неограничен брой).

Също така – чл. 8 на Европейска конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), сочен като главно основание за изготвянето на разглеждания тук законопроект, гласи следното:

Член 8. Право на зачитане на личния и семейния живот.

1. Всеки има право на неприкосновеност на личния и семейния си живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията.

2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.

Твърде едностранчиво е това да се тълкува единствено в полза на претендирания за припознаване. **Напълно безотговорно е да се изготвят предложения за законодателни промени, издигащи на пиедестал правата на претендирания за бащинство и – в същото време – напълно пренебрегващи реалните заплахи, застрашаващи правата на другите участници в процеса – бащата, майката и децата им.**

Освен това, трябва да се има предвид и следното – в становището на Мрежа за правна помощ към Национална мрежа за децата, публикувано на интернет-страницата на Народното събрание на дата 25.09.2020 г., са упоменати следните съображения:

„Сред 26-те държави, предмет на проучването проведено към 2012 г. от Съда по предходни дела, 17 държави (сред които България не е) позволяват на претендирания за биологичен баща да оспори произхода.”

„Законодателството ни ограничава правото на претендиращите, че са биологични бащи да оспорят бащинство и да искат установяване на своето бащинство, както и да оспорят осъществено припознаване. Това ограничение понастоящем се легитимира от превеса на принципа за стабилност на произхода и семейните отношения пред принципа за истинността.“

Във връзка с това възникват следните обосновани въпроси:

- никъде не е упоменато кои са тези държави и в кои части на света се намират, нито дали именно тези 17 страни биха могли да послужат като представителна извадка за всички цивилизовани и високо развити демократични общества;
- много по-съществено е следното: никъде не е упоменато при какви условия тези държави „...позволяват на претендиращия за биологичен баща да оспори произхода“ – и по-точно дали това е до такава степен безконтролно и безсрочно, както се предвижда да бъде според текстовете на разглеждания тук законопроект. Става ясно, че с помощта на предложените тук законодателни промени именно принципът на истинността би бил нарушен най-напред.

Исклучително важно е да се отбележи, че – що се отнася до транспонирането на влезли в сила решения на ЕСПЧ в националното законодателство – озадачаващо е усърдието и скоростта, с които се предлагат и приемат някои от тях в сравнение с други.

Например – налице са редица решения на ЕСПЧ против норвежката социална служба „Барневерн“, в които Съдът изразява категоричната си позиция срещу разрушаването на човешки съдби чрез неправомерно отнемане на деца от техните родители, станало факт по липсващи или незначителни поводи. Ако тези решения бъдат транспонирани в нашето законодателство със същата добросъвестност и бързина, това би довело до следните незабавни ефекти:

- пълната отмяна на Закона за социалните услуги,
- коренна промяна в Закона за закрила на детето.

Фактът, че това не се случва, очертава наличие на тенденциозен подход – накланящ възникването на законодателните инициативи в определена и силно обезпокоителна посока.

В становището на Сдружение „Барсъ“, публикувано на интернет-страницата на Народното събрание на дата 25.09.2020 г., присъства следният текст:

„Добре известно е, че продажбата на деца, която е предпоставка за трафик на деца, изключително тежко престъпление, се извършва именно чрез института припознаване“.

Това дава ясен отговор коя именно е посоката, в която натезжава тази порочна тенденция. Недопустимо е българският законодател да създава предпоставки за улесняване на това най-тежко престъпление под благовидния предлог за „хармонизация“ на националното законодателство с Европейска конвенция за правата на човека – документ, явяващ се носител на съвсем различно послание.

3. Правомощия на държавните институции. Наличие на потенциални възможности за недобросъвестно изпълнение на служебни задължения и упражняване на чиновнически произвол

В мотивите към проекта на Закон за изменение и допълнение на Семейния кодекс е упоменато следното:

„С предложеното изменение на чл. 66, ал. 1 не се създава ново правомощие на Дирекция „Социално подпомагане“ да оспори припознаването, тъй като по същество нейното правомощие да оспорва по съдебен ред чрез иск припознаването по действащия чл. 66, ал. 5 от СК се трансформира в правото да оспорва припознаването, но в различен по-ранен момент и по различен ред – чрез възражение до длъжностното лице по гражданското състояние.“

Същевременно, в становището на Мрежа за правна помощ към Национална мрежа за децата, публикувано на интернет-страницата на Народното събрание на дата 25.09.2020 г., се казва следното:

„Редом с това текстът на законовите изменения включва и правото на прокуратурата и Дирекция „Социално подпомагане“ по настоящ адрес на детето да оспорват осъществено припознаване чрез предложения за изменения и допълнения в чл. 66 СК. Дирекция „Социално подпомагане“ и прокурора и към настоящата уредба имат право да оспорват осъществено припознаване, което право е отново лимитирано с 1-годишен срок от извършването на припознаването му. С измененията се предвижда оспорването от страна на ДСП да може да бъде осъществено без ограничение във времето при условие, че подобно оспорване би било в интерес на детето. Въвеждането на оспорване на припознаването от прокурор чрез иск е уредено в хипотезата „когато интересите на детето го налагат“ и е ограничено в едногодишен срок, който тече от извършване на припознаването.“

Ясно видими са следните потенциални проблеми:

1. Формулировката „интересите на детето“ – неясна и противопоставяща „интересите на детето“ срещу интересите на родителите. Следва да бъде отчетен фактът, че в контекста на други нормативни актове (например Закона за социалните услуги, Закона за закрила на детето) тази формулировка, в течение на повече от година и половина, беше обект на аргументирано противопоставяне от страна на хиляди активни български граждани.
2. Същото е отбелязано и в становището на Сдружение „Барсъ“, където се предлага последното от добавените изречения в чл. 62 (1), съдържащо горепосочената формулировка, да бъде премахнато.

В горесцитираните текстове, както и в самите законодателни предложения, виждаме как Дирекция „Социално подпомагане“ (ДСП) – която е все пак само дирекция – се оказва с по-висок приоритет от прокуратурата. Тоест, поставена е над една от най-сериозните институции в Република България, отговаряща за правовия ред. Дали зад това прозира опит за въвеждане на безконтролност и чиновнически произвол на ниско ниво, е въпрос на отделна дискусия с ясен финал.

В мотивите към законопроекта прозира следното – процедурата, по която Дирекция „Социално подпомагане“ по настоящ адрес може да се намесва в семейството се **облекчава**, като по същество става **административна**. Това личи от текста „...нейното правомощие да оспорва по съдебен ред чрез иск припознаването по действащия чл. 66, ал. 5 от СК се трансформира в правото да оспорва припознаването, но в различен по-ранен момент и по различен ред – чрез възражение до длъжностното лице по гражданското състояние.“

Ясно е, че това води до много по-големи възможности за чиновнически произвол, неуведомяване на майката и предпоставка за това тя да изпуска преклузивни срокове в хода на своята защита.

Следва да бъде отбелязано, че в становището на Сдружение „Барсъ“ това е отчетено напълно ясно, като се застъпва обоснованата и разумна гледна точка чрез думите: *„категорично не смятаме, че ДСП трябва да има роля в тези казуси“*.

Заключение

От всичко, казано до тук става ясно, че така предложения проект на Закон за изменение и допълнение на Семейния кодекс не представлява добре правата на единствените отглеждани родители за децата, а именно – бащата и майката, които са семейната конфигурация съгласно българските конституционни правни норми и международното законодателство.

Предвид всичко гореизложено, предлагаме:

- 1. Настоящите предложения за изменения на Семейния кодекс, включени в разглеждания тук законопроект за неговото изменение и допълнение, да отпаднат в цялост** – доколкото, както е видно от всичко гореизложено, те са формални, недокрай обмислени и изготвени при непълно отчитане на смисъла на чл. 8 от Европейска конвенция за правата на човека.
- 2. Ако се налага въвеждането на такива** – те да бъдат с много добре преценени и **детайлно дефинирани правила при спазване на определена последователност**, като например – процедура за припознаване на дете, за която претендира лице от мъжки пол (претендент за бащинство), да може да бъде открита само при наличие на поне едно от следните две условия:
 - наличие на неоспорими фактически доказателства, потвърждаващи биологичното бащинство – ДНК експертиза, поръчана от съда и с контролирана от него независимост и обективност;
 - наличие на писмено изразено и надлежно удостоверено съгласие от страна на майката.

Вносител:

Български Родителски Централен Комитет

07.10.2020 г.
гр.София