

Изх. № О-20-113
15.12.2020

Г-н Славчо Атанасов
Председател
Парламентарна комисия по въпросите на децата, младежта и спорта

Г-жа Анна Александрова
Председател
Парламентарна комисия по правни въпроси

Относно: Становище на УНИЦЕФ относно законопроекта за изменение и допълнение на Закона за закрила на детето със сигнатура 054-01-111/04.12.2020

Уважаеми г-н Атанасов,
Уважаема г-жо Александрова,

УНИЦЕФ оценява ангажимента и продължаващите усилия на българското правителство и парламент да подкрепя всички деца и юноши в страната, включително и най-уязвимите, да се възползват от правата си и да развият пълния си потенциал в едно приобщаващо и сигурно общество, което е и общата цел на настоящото партньорство между УНИЦЕФ и правителството на Република България.

Представям на Вашето внимание становището на УНИЦЕФ относно законопроекта за изменения на Закона за закрила на детето със сигнатура 054-01-111.

УНИЦЕФ изразява своята загриженост, че предложените изменения представляват стъпка назад в законодателната рамка за закрила на детето в България и усилията за хармонизирането ѝ с международните и европейски стандарти, предприети през последните 20 години. Някои от предложените промени, свързани с най-добрия интерес на децата и премахването на специалната закрила на децата в риск, ще създадат пречки за закрилата на децата в България и ще нарушат пряко задълженията на държавата по редица договори, касаещи правата на човека и по-специално съдържанието и духа на правната рамка на Конвенцията за правата на детето, Конвенцията за правата на хората с увреждания, Конвенцията за гражданските аспекти на международното отвлечение на деца, Европейската конвенция за правата на човека и Хартата на основните права на Европейския съюз.

УНИЦЕФ потвърждава отново ангажимента си да продължи да подкрепя правителството и парламента в усилията им да гарантират най-високия стандарт за защита и прилагане на правата на детето в България и е готов да предостави техническа помощ на всяка стъпка от законодателния процес.

Моля, приемете уверенията в отличната ми към Вас почит.

С уважение,

Д-р Джейн Мунта,
Представител на УНИЦЕФ за България

Становище на УНИЦЕФ
относно въздействието на предложените изменения в Закона за закрила на
детето
върху закрилата на децата в България,
сигнатура 054-01-111/04.12.2020 г.

УНИЦЕФ отчита ангажираността и непрекъснатите усилия на правителствата и парламента на България за оказване на подкрепа на всички деца и юноши в държавата, включително на тези в най-неравностойно положение, за да се ползват от правата си и да се развиват до пълния си потенциал в приобщаващо и закрилящо общество, което е и общата цел на настоящото партньорство между УНИЦЕФ и правителството на Република България.

Последователните усилия на българските правителства, на законодателните органи и на гражданското общество през последните 30 години доведоха до **ратифицирането и транспонирането в националното право на международни и европейски договори**, в които се признава и гарантира прилагането на всички човешки права, включително на човешките права на децата¹.

Конвенцията за правата на детето (КПД, Конвенцията) утвърждава, че децата имат същите основни човешки права като възрастните, както и специфични права, отчитащи специалните им нужди. Децата не са нито собственост на родителите си или на държавата, нито безпомощни обекти на милосърдие. Те са човешки същества и имат свои собствени права, независимо от расата, цвета на кожата, пола, езика, религията, политическите или други възгледи, националния, етническият или социалният им произход, имущественото състояние, уврежданията, рождението или друг статут на самите тях или на техните родители или законни настойници.

В Закона за закрила на детето (ЗЗД) се признават правата на децата, регламентирани в КПД. В него са залегнали четирите водещи принципа на Конвенцията: недопускане на дискриминация (член 2), най-добрите² интереси на детето (член 3), оцеляване и развитие (член 6) и участие (член 12). В закона се отчита разбирането за детето като отделна личност и като член на конкретно семейство и общност, притежаващо права и отговорности, които съответстват на неговата възраст и индивидуален етап на развитие, и се признават човешкото достойнство на всички деца, важноста на осигуряването на благосъстоянието и развитието им и

¹Конвенция за правата на детето (ратифицирана от Великото народно събрание на 11.04.1991 г., обнародвана в ДВ, бр. 55 от 12.07.1991 г.). Конвенция за правата на хората с увреждания (ратифицирана от Народното събрание на 26.01.2012 г., обнародвана в ДВ, бр. 12 от 10.02.2012 г.). Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените (ратифицирана на 18.09.1981 г., обнародвана в ДВ, бр. 76/1981 г.). Конвенция за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца (ратифицирана от Народното събрание на 21.02.2003 г., обнародвана в ДВ, бр. 20/2003 г.). Европейска конвенция за правата на човека (ратифицирана от Народното събрание на 31.07.1992 г., обнародвана в ДВ, бр. 66/1992 г.), Харта на основните права на Европейския съюз (2012/C 326/02) и др. Пълен списък на статута на ратификация от страна на България на международните договори в областта на правата на човека може да се види на https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=26&Lang=EN.

² Официалният превод на КПД на български език използва „висшите интереси на детето“.

задълженията на държавата като носител на отговорност. Представя се ясно идеята, че достоен стандарт на живот е право на всички деца, а не привилегия, от която се ползват само някои от тях.

УНИЦЕФ изразява безпокойство, че **предложените изменения на ЗЗД представляват стъпка назад по отношение на законодателната рамка и на усилията за хармонизирането ѝ с международните и европейските стандарти, предприети през последните 20 години.** Чрез някои от предложените промени, свързани с дефиницията на най-добрите интереси на децата и премахването на специалната закрила за деца в риск, **ще се създадат пречки за закрилата на децата в България и ще се нарушат пряко задълженията на държавата по многобройните договори в областта на правата на човека** и особено във връзка със съдържанието и духа на правната рамка на Конвенцията за правата на детето, Конвенцията за правата на хората с увреждания, Конвенцията за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца, Европейската конвенция за правата на човека и Хартата на основните права на Европейския съюз.

В Конвенцията за правата на детето и в Общия коментар № 14 (2013 г.) относно приемането на най-добрите интереси на детето като първостепенно съображение, ясно се посочва, че **най-добрите интереси на детето представляват материално право, ръководен принцип и процесуално правило.** В целия законопроект, но най-вече чрез предложените изменения в основните принципи на закрилата на детето в чл. 3 от ЗЗД (§ 2 от законопроекта) и в определението за „най-добър интерес на детето“ в § 1 и 5 от Допълнителните разпоредби на ЗЗД (§ 20 от законопроекта), правото на детето най-добрите му интереси да бъдат оценени и взети предвид като първостепенно съображение във всички действия или решения, които се отнасят до детето, са обвързани и определени заедно с правата на биологичните родители, настойниците и биологичното семейство и освен това са поставени в зависимост от спазването на морала, традициите и добрите нрави в държавата, което е в **пряко противоречие с правната рамка на КПД и с международното право.**

Най-добрите интереси на детето е основен правен принцип, което означава, че ако дадена правна разпоредба позволява повече от едно тълкуване, следва да се избере това тълкуване, което най-ефективно обслужва най-добрите интереси на детето. Освен това в ЗЗД трябва да се гарантира защита на най-добрите интереси на детето, особено в случаите, когато интересите на родителите и настойниците са противоположни – например в случаи на насилие, експлоатация и малтретиране, извършени от биологичните родители. В КПД изрично се споменават най-добрите интереси на детето в следните членове: член 9: отделяне от родителите; член 10: събиране на семейството; член 18: отговорности на родителите; член 20: лишаване от семейна среда и алтернативна грижа; член 21: осиновяване; член 37, буква „в“: отделяне от възрастните при лишаване от свобода; член 40, точка 2, буква „б“, подточка iii: процесуални гаранции, включително присъствие на родителите по време на съдебни заседания по наказателни дела, засягащи децата, извършили противоправни деяния. Най-добрите интереси на детето се споменават и във

Факултативния протокол към Конвенцията относно търговията с деца, детската проституция и детската порнография (преамбюл и член 8).

УНИЦЕФ изразява безпокойство и по отношение на факта, че с предложените изменения, въвеждащи термините „биологични родители“ и „биологично семейство“ в целия законопроект и регламентиращи определени права в зависимост от тях, **може да се създаде правна несигурност, представляваща предпоставка за дискриминационни практики спрямо семействата на осиновителите и осиновените.** Възможно е също **закрилата на децата да бъде допълнително застрашена** поради конкуриращи се интереси, както е споменато по-горе. Освен това предложеното регламентиране на родителските права и отговорности и на грижата за децата в случай на смърт или увреждане на родителите (§ 7 от законопроекта) не отговаря както на стандартите, заложи в националното законодателство (в Семейния кодекс и в Гражданския процесуален кодекс), така и на стандартите в КПД на ООН, тъй като **децата са третираны като обекти, а не като личности, които имат права, а освен това се нарушават всички процесуални гаранции и съдебен контрол за осигуряване на правото най-добрите интереси на детето да бъдат взети предвид като първостепенно съображение.**

Предложението за премахване на специалната закрила за деца в риск и измененията в дефиницията на дете в риск нарушават правата на децата на специална закрила, когато са изложени на риск. Не са представени мотиви за премахването на чл. 5 от ЗЗД (§ 4 от законопроекта). Това предложение **не е в съответствие и с международните и европейските стандарти,** в които ясно се посочва, че уязвимите деца, децата, изложени на различни видове риск, имат право да получат специална закрила, а държавата е задължена да гарантира, че такава специална закрила е предвидена и осигурена.

Поради възрастта и развиващите се способности децата са особено уязвими – в по-голяма степен от възрастните – при липса на подходящо здравеопазване, образование и социални грижи, а малтретирането и насилието, както и последиците от заболяванията, недохранването и бедността застрашават бъдещето на децата и следователно бъдещето на обществата, в които живеят.

Член 20, § 1 от КПД регламентира, че дете, което е лишено временно или постоянно от неговата семейна среда или на което, с оглед на неговите най-добри интереси, не може да бъде разрешено да остане в тази среда, има право на специална закрила и помощ, оказвана от държавата. Освен това **предложените изменения в дефиницията на „дете в риск“ са неясни и създават възможност за противоречиво тълкуване и осигуряване на различни стандарти за закрила,** включително чрез въвеждането на опасната и незаконна концепция за „физическа агресия при вземане предвид на нуждите за възрастта“ (§ 20 от законопроекта).

Предложените изменения **създават и пречки за упражняване на правото на закрила на децата, включително в извънредни ситуации,** когато животът и безопасността на детето са изложени на риск, чрез въвеждането на **сложна и писмена**

процедура за подаване на сигнали (§ 6) и на предварителен съдебен контрол за изпълнение на всички мерки за закрила на детето (§ 2).

Според официалните данни на Агенцията за социално подпомагане, броят на получените от отделите „Закрила на детето“ **сигнали за деца в риск** от насилие е **намалял драстично с 59%** от 2016 до 2017 г. (от 3 158 на 1 282 сигнала), след което е последвало **изравняване** през 2018 и 2019 г., когато сигналите са били съответно 1 106 и 1 171. Тези данни показват нежеланието на хората да сигнализират компетентните органи, когато предполагат или са свидетели, че дете е жертва на насилие или е изложено на друг вид риск. Това следва да бъде отчетено като повод за загриженост, тъй като децата и младите хора, станали жертви на насилие и малтретиране, не могат да се защитят сами и разчитат на отговорни възрастни да действат от тяхно име. Вместо гарантиране на правото на закрила, предложените **изменения** биха довели само до **създаване на допълнителни пречки за подаване на сигнали** от хората и биха довели до **влошаване на нивото на закрила** за децата в риск от страна на държавата. В допълнение, въвеждането на **предварителен съдебен контрол** върху всички мерки за закрила **ще спре осигуряването на спешни мерки** като „полицейска закрила“ в случаите, когато животът и безопасността на детето са в непосредствена опасност. Тази разпоредба би създала допълнително и ненужно натоварване на съдилищата с дела, което би довело до **забавяне на решенията с непосредствено и дългосрочно въздействие върху живота на децата и семействата.**

УНИЦЕФ вярва, че гарантирането на правата на всички деца и осигуряването на тяхната закрила от нараняване и малтретиране е от решаващо значение за благосъстоянието на всяко общество. Изразяваме ангажимента си да продължим да подкрепяме правителството и парламента в усилията им за осигуряване на най-висок стандарт на закрила и прилагане на правата на децата в България и сме готови да предоставим техническа помощ на всеки етап от законодателния процес.