

Становище на фондация „За Нашите Деца“ относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за закрила на детето със сигнатура 054-01-111, внесен на 04.12.2020

Фондация „За Нашите Деца“ от 29 години поддържа широка палитра от качествени социални услуги за деца в ранна възраст и техните семейства. Една от основните цели на организацията е да подкрепя изграждането на среда, която в най-висока степен благоприятства развитието и благосъстоянието на всички деца, с особен фокус върху ранната възраст (0 до 7 години), и насърчаването на тяхното ранно развитие. Предоставяме семейна или близка до семейната алтернатива за най-малките деца в риск, построихме първата Детска къща в България, създаваме и развиваме иновативен Комплекс с различни услуги, които да подкрепят развитието на децата, прилагаме модели на работа със здравната и социалната системи, и не на последно място се застъпваме за адекватно финансиране на цялостна политика на изпълнителната и законодателната власт за спазване на правата на децата. От създаването си до този момент сме подкрепили над 16 000 деца и семейства, а само през миналата година те са над 1 600.

Общи коментари

Фондация „За Нашите Деца“ се противопоставя на предложените законодателни промени в Закона за закрила на детето (ЗЗД). Днес, когато в страната ни липсва дългосрочна, стратегическа визия за подкрепа на децата и семействата, когато липсва разбиране и единомислие какви да са политиките за детето и семейството, внесените промени са самоцелни и нееднозначни. Прави впечатление липсата на проведено обществено обсъждане и дебат по предлаганите промени с участието на всички заинтересовани страни в широка публична дискусия. Представените мотиви към законопроекта са крайно недостатъчни, лишени от адекватна преценка на приложимото законодателство относно защита на правата на децата, като почти всички предложения са без каквато и да е било обосновка.

Обезпокоени сме, че приемането на този Законопроект за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗЗД би означавало отстъпление по отношение на правата на децата, от постигнатото до момента в областта на закрилата на детето и хармонизирането на българското законодателство с международно приетите стандарти – световни (Конвенцията на ООН за правата на детето, Конвенцията на правата на хората с увреждания и други) и европейски (Хартата на основните права на Европейския съюз, Европейска конвенция за правата на човека и др.), по които България е страна.

[Конвенцията за правата на детето](#) (КПД) е водещият документ, който утвърждава, че децата имат същите права като възрастните, както и специфични права, които отчитат техните нужди. Децата са самостоятелни субекти и носители на права, а не собственост на родителите или на държавата, без значение на раса, произход, език, религия, социално-икономически статус, увреждания. Конвенцията извежда 4 основни принципа, които са водещи в правата на децата, а именно: недопускане на дискриминация (чл. 2), най-добрият интерес на детето (чл. 3), правото на живот, оцеляване и развитие (чл. 6) и право на участие и изразяване на собствени възгледи (чл. 12).

Конкретни коментари

Не считаме за необходимо включването на понятието „биологични родители“ в чл. 1 от ЗЗД. или въвеждането на „биологично семейство“: от една страна, в настоящия текст на закона фигурира понятието „физически лица“, което дава достатъчно широк обхват, а от друга Семейният кодекс (СК), който урежда произхода и родителските права и задължения, употребява понятието родители. В СК се използва и понятието „рождени родители“, но само когато урежда осиновяването, с цел да се разграничат двата вида родители. Въвеждането на ново понятие не просто ще създаде неяснота и объркване, но и на практика дискриминира осиновителите, които законът третира като родители. В законодателството се използват и понятията приемни родители и настойници - като лица, които полагат грижи за детето. За интереса на детето е важно да има лица, които полагат грижи, дори и те да не са биологични родители – принципно положение в българското и в международното право. В допълнение, бихме искали да обърнем внимание, че съгласно приетият [Общ коментар 14 от 2013 г. „Най-добрият интерес на детето – първостепенно съображение“](#)¹ („Коментарът“), понятието „семейство“ следва да се тълкува в широк смисъл, включващ както биологичните родители, така и осиновителите, приемните родители, роднините и общността съобразно местните обичаи.² В този смисъл, с цел защита на правата на детето (децата) не е налице обоснована причина да се пристъпи към разделение и отграничаване на семейството на „биологични родители“, осиновители, приемни родители и прочее, а следва да бъдат използвани единните понятия „семейство“ и „родители“.

Предлага се допълнение на чл. 1, ал. 1 и ал. 2, което предвижда включване на биологичните родители в държавната политика за защита на децата. Предложението на практика изцяло подменя философията, на която е построен ЗЗД. В чл. 1 от Закона за закрила на детето се определя предмета на закона: осигуряване на закрилата на децата като държавна политика. Тук следва да бъде отбелязано, че духът на ЗЗД е да предостави гаранция и да запази интересите на децата, като осигурява държавната защита на деца, останали без грижата на родителите си. Смисълът на ал. 2 е по-широк – да задължи държавата да осигури правата на детето във всички области на живота. Родителите само биха имали полза от изпълнението на това задължение.

Категорично се противопоставяме на подмяната на водещия принцип и основна дефиниция за „най-добрият интерес на детето“ с предложената промяна в чл. 3, т. 3. Те произлизат от Конвенцията за правата на детето и са наложен признат световен стандарт, сложна концепция, която се прилага единствено и само на база конкретни обстоятелства. Предложената промяна в чл. 3, т. 3 е в разрез не само с Коментара относно най-добрият интерес на детето, но е в противоречие и със Заключителните наблюдения на Комитета по правата на децата от 21 Ноември 2016 г.³ относно ситуацията с правата на децата в България. Комитетът изрично е отбелязал, че в страната ни и по-специално сред съдебната власт и специалистите по закрила на детето продължава да бъде налице недоразумение по отношение на значението на принципа и отговорностите, които той носи. В този смисъл и съобразно Коментара, **Комитетът е указал, че България следва да положи повече усилия, за да гарантира правото на детето, неговите или**

¹ Коментарът има за цел да осигури прилагането и зачитането на най-добрите интереси на детето от държавите – страни по Конвенцията. **Той определя изискванията за надлежно съобразяване на всички етапи от приемането на закони, политики стратегии** и други по отношение на всички мерки за изпълнение, засягащи децата като цяло или като конкретна група. (стр. 8, параграф 10 от Коментара)

² Параграф 59, стр. 26, Коментар № 14 от 2013 г.

³ Concluding observations on the combined third to fifth periodic reports of Bulgaria, CRC/C/ BGR/CO3-5, 21 November 2016, <https://www.refworld.org/docid/587ce2884.html>

нейните интереси, да бъдат взети с първостепенно значение. По-конкретно, България следва да гарантира, че това право е **интегрирано по подходящ начин, последователно е тълкувано и прилагано** във всички законодателни, административни и съдебни производства и решения, както и във всички политики, програми и проекти, които са от значение и имат въздействие върху децата.

Предложената промяна в чл. 3, т. 3 **категорично не спомага за изпълнението на тези указания от страна на Комитета и хармонизирането на вътрешното ни законодателство с принципите, заложи в Конвенцията.** Напротив, на първо място, предложеният текст измества фокуса от защита конкретно на най-добрите интереси на детето, в съответствие с установеното от Конвенцията. Съгласно разясненията дадени в Коментара относно приложението на този фундаментален принцип, при защитата на правата на децата **най-добрите интереси на детето са първостепенно съображение** при приемането на всякакви мерки за изпълнение като **държавите не могат да упражняват свобода на преценка относно това дали най-добрите интереси на децата следва да се оценяват и следва ли да им бъде придадена необходимата тежест като първостепенно съображение.**⁴ В този смисъл, Комитетът по правата на детето изрично е посочил, че **най-добрите интереси на детето са съображение, което не може да бъде поставено на едно и също ниво с всички останали съображения.**⁵ По-конкретно, съгласно дадените в Коментара разяснения в тази насока, възможността за отстояване на собствените си интереси е по-ограничена при децата, в сравнение с тази при възрастните, поради което **интересите на децата следва да бъдат по-силно подчертани. В противен случай,** Комитетът по правата на детето изтъква, че **интересите на децата ще бъдат пренебрегвани.**⁶ В допълнение, обръщаме внимание, че съгласно Коментара, правото на детето най-добрите му интереси да бъдат с първостепенно съображение означава, че **интересите на детето са с висок приоритет и не са просто едно от няколко съображения.**⁷

На следващо място, към предложените промени в чл. 3, т. 3 са включени понятия като „**морала, традициите и добрите нрави в държавата**“, за които няма дефиниции и прилагането им би довело до субективизъм, свободно интерпретиране, както и възможни злоупотреби. Още повече, че „традициите“ са различни в различните региони и сред различните общности в страната, и не всички традиции са в съответствие с правата на детето и неговия най-добър интерес. Така, защитата на интересите на детето биват поставени в зависимост от понятия с неясно значение, неизползвани в контекста на закрилата на детето, които биха могли да бъдат тълкувани разностранно и по този начин неминуемо биха затруднили приложението на закона. Пренебрегвайки необходимостта от индивидуална оценка на нуждите на съответното дете вземайки предвид индивидуалната му ситуация и конкретните обстоятелства⁸, неговата защита ще бъде изключително неадекватна и неефективна. Предвид изложеното, **предлагаме предложенията по тази точка да отпаднат.**

ЗИД предвижда и отпадане на т.5 на чл. 3. Доброволното участие на лица или организации в закрилата на детето присъства в българското общество. Отпадането му би увеличило натиска върху държавата да предлага услуги, с което ще се влоши качеството на живот на децата, както и защитата им при липса на родителски грижи и насилие. Принципът на доброволността е

⁴ Параграф 36, стр. 18, Коментар № 14 от 2013 г.

⁵ Параграф 37, стр. 18, Коментар № 14 от 2013 г.

⁶ Параграф 37, стр. 18, Коментар № 14 от 2013 г.

⁷ Параграф 39, стр. 19, Коментар № 14 от 2013 г.

⁸ Параграф 32, стр. 17, Коментар № 14 от 2013 г.

основен при предоставянето на социални услуги, със зачитането на мнението и избора на лицата. **Считаме, че предвиденото изменение е необосновано и на практика би затруднило органите, които прилагат мерките за закрила.**

Предложението в чл. 3, т. 15 – за „особен представител на детето от раждането му“ изисква **допълнително проучване и доказателства от практиката.** Особен представител се назначава, когато детето е без родители или когато те не могат да защитят неговия интерес, при случай на насилие и/или сексуална експлоатация. Неговата основна роля е да защитава интересите на детето и е различна фигура от социалния работник и адвоката.

Добавя се нова т. 16 в чл. 3 от ЗЗД, като сред принципите, при които се осъществява закрилата на дете, се прибавя и възможност за "временно спиране на действието на лиценза или отнемане на лиценз на неправителствените организации - доставчици на социални услуги, при възбуждане на процедура или процес пред съда за извършени нарушения, свързани с правата на децата, техните законни представители или действащото законодателство". Смятаме, че чрез предложението има опасност всяка жалба срещу дадено НПО да се превърне в основание да се спре или отнеме лиценз, независимо доколко тази жалба е съществена или основателна, до кого и с твърдението за какво нарушение е подадена, както и без яснота за изходът на административното производство или съдебния процес. Отново са неясни критериите за предложеното налагане на санкции и детайлната процедура за прилагането им. **Подобен подход, който е необоснован и чието място не е в ЗЗД, следва да бъде изцяло отхвърлен предвид пагубния ефект, който би имал както върху децата, така и върху останалите ползватели на социални услуги.**

Особено обезпокоително е предложението за отпадане на ал. 1 от чл. 5, която гласи: „Специална закрила се осигурява на дете в риск“. Премахването ѝ нарушава правата на децата в риск в ситуация на невъзможност за предоставяне на специална закрила. Предложената нова дефиниция изпуска редица деца, като деца чийто родители са починали, неизвестни, лишени са или имат ограничени родителски права. В същото време въвежда „въвличане в антисоциални и антиморални дейности“ – неясни и неформулирани понятия, които крият риск от злоупотреби и субективизъм. **Настояваме и това предложение да отпадне,** защото създава предпоставки деца да останат без закрила и възможности за полагане на грижи за тях.

В новосъздадената и предложена т. „г“ в чл. 6а, ал. 4, проектът изрично поставя осиновяването като последна алтернатива на закрилата - след всички останали мерки. Предложението не съответства на интересите на детето да расте в семейна среда, която да му предложи дългосрочна и постоянна грижа и правен статус на родно дете. Обрича децата, за които няма други алтернативи на отглеждане при нестабилни, променливи и невидими обстоятелства. Градирането на мерките в закона следва логиката на интересите на детето – да се търси настаняване първо в родното семейство и когато това е невъзможно – осиновяването е мярка, предоставяща ново семейство за детето. Също така, съгласно член 20, т. 3 от Конвенцията на ООН за правата на детето, където относно алтернативните грижи за деца, лишени от семейна среда изрично е посочено, че: „тези грижи могат да включват наред с другото даване за отглеждане, Кафала по ислямското право, осиновяване или ако е необходимо, настаняване в подходящо детско заведение“. С други думи, осиновяването трябва да бъде с приоритет пред мерки като настаняване в детско заведение. Поради това и **считаме, че предложението в ЗИД на ЗЗД противоречи на чл. 3 от Конвенцията на ООН за правата на детето и не следва да бъде приемано.**

Законопроектът предлага изменение в чл. 7, ал. 1 от ЗЗД в частта „Задължението за съдействие“ на българските граждани към системата за закрила. Според предложената редакция, се въвежда възможността това уведомяване да се осъществи както устно, така и писмено, но и се въвежда задължението всеки сигнал да бъде придружен с писмена декларация, подписана от лицето, за истинността на изложените от него факти и обстоятелства във връзка с отговорността по чл. 313 НК. Изискването за декларация за истинност би довело до забавяне на процеса на подаване на сигнали, би ограничило инструментите за закрила на децата, би оказало възпиращо въздействие върху лицата, на които е станало известно, че дете е в риск, тъй като изискването затруднява процедурата и е в техен ущърб. В допълнение, това би навредило и на европейската практика за подаване на сигнали и за деца в риск чрез телефонен сигнал, което всъщност е най-бързия вход към системата за закрила на детето и предприемане на мерки за закрила, в зависимост от конкретния случай.

В ЗИД на ЗЗД се предлага въвеждането на нови т. 11 и 12 в чл. 8 на ЗЗД - в разпоредбата относно права и задължения на родителите, настойниците, попечителите или другите лица, които полагат грижи за дете, се добавя възможността приживе единствено „родителите“ да определят лица, на които в случай на смърт, болест, инвалидност или друга невъзможност да упражняват родителските права и задължения, да бъдат поверени грижите за децата и при които децата да бъдат настанени. Това според законопроекта (§8, т.3 от ЗИД ЗЗД) следва да бъде осъществено с нотариално заверена декларация, в която родителите посочват данните на лицата, които "ще упражняват родителските права и задължения". Тези изменения противоречат на правилата на осиновяване и други процедури, съдържащи се в Семейния кодекс. Законодателното предложение ограничава не само правата на децата, а и на лицата, посочени в декларацията, както и противоречи на националното ни законодателство и като такова - следва да бъде отхвърлено.

В допълнение към всичко гореизложено, следва да бъде обърнато особено внимание, че освен липсата на мотиви, представената предварителна оценка на въздействието е изключително бланкетна и не отговаря на съответните изисквания и приложението на фундаменталния принцип за най-добрия интерес на детето. Съгласно Коментар № 14 от 2013 г., с цел гарантиране че най-добрите интереси на детето са първостепенно съображение в разработването на законодателство и политики на всички равнища на държавното управление следва да е налице непрекъснат процес на предварителна оценка на въздействието върху правата на детето с оглед предвиждане въздействието на предлагани закони и политики върху децата и възможността им да се ползват от правата си.⁹ Комитетът изрично е посочил, че абсолютен минимум при изготвянето на предварителна оценка на въздействието, същата трябва да бъде съобразена с Конвенцията и факултативните протоколи към нея и по-конкретно следва да се гарантира, че оценката се основава на общите принципи като специално се отчита различното въздействие на разглежданите мерки върху децата.¹⁰ Напомняме, че целта на Коментара е да осигури прилагането и зачитането на най-добрите интереси на детето от държавите – страни по Конвенцията, като **определя изискванията за надлежно съобразяване на всички етапи от приемането на закони, политики и други по отношение на всички мерки за изпълнение, засягащи децата като цяло или като конкретна група.**¹¹ Считаме, че посочените изисквания категорично не са изпълнени, като е представена една бланкетна предварителна оценка на въздействието от която по никакъв начин не е видно да са съобразени основните

⁹ Параграф 35, стр. 17, Коментар № 14 от 2013 г.

¹⁰ Параграф 99, стр. 37, Коментар № 14 от 2013 г.

¹¹ Параграф 10, стр. 8, Коментар № 14 от 2013 г.

фундаментални принципи залегнали в Конвенцията, както и **не е отчетено въздействието на предложените промени върху децата.**

Предвид изброеното, с настоящото настояваме този ЗИД да бъде оттеглен.

15.01.2021 г.

