



НАРОДНО СЪБРАНИЕ

на Р. БЪЛГАРИЯ

Вх. №

КДС-153-15-2

Получено на 28.01.2021 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. 01-00-1/ 21 ИЧ 27-01-2021

На Ваш № КДС-153-15-2/13.01.2021 г.

ДО
Г-Н СЛАВЧО АТАНАСОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО
ВЪПРОСИТЕ НА ДЕЦАТА, МЛАДЕЖТА И
СПОРТА
44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТНОСНО: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за закрила на детето, № 054-01-111, внесен от Александър Маиров Сиди и група народни представители

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН АТАНАСОВ,

На основание чл. 79, ал. 2 от Правилника за устройството и дейността на Народното събрание, Министерството на правосъдието изразява следното становище относно законопроекта за изменение и допълнение на Закона за закрила на детето (ЗИД на ЗЗДет.), № 054-01-111, внесен от Александър Маиров Сиди и група народни представители и придружаващия го пакет от документи:

Със законопроекта се предлагат законодателни промени в Закона за закрила на детето (ЗЗДет.), които касаят: предмета на закона (чл. 1), принципите, на които се основава закрилата на детето (чл. 3), мерките за закрила (чл. 4), специалната закрила (чл. 5), отговорността на органите по закрила (чл. 6а), задължението за съдействие от гражданите (чл. 7), правата и задълженията на родителите, настойниците и попечителите или другите лица, които полагат грижи за дете (чл. 8), правото на закрила на детето срещу насилие (чл. 11), участието в съдебни и административни процедури (чл. 15), особените правила за признаване и допускане на изпълнението на решения на чуждестранни съдилища и други чуждестранни органи, свързани с родителските права и мерките за закрила на децата (чл. 22а и сл.) подсъдност и процесуални правила, мерките за закрила в семейна среда (чл. 23), основанията за настаняване извън семейството (чл. 25), настаняването по съдебен ред (чл. 28) и реда за прекратяване на настаняването (чл. 30).

Акцент в предложените промени е поставянето на интереса на биологичните родители, настойници, попечители, законни представители на редом с интереса на детето, в противоречие с основният принцип на Конвенцията на ООН за правата на детето - висшите интереси на детето са първостепенно съображение във всички действия, отнасящи се до децата, независимо дали са предприети от обществени или частни институции за социално подпомагане, от съдилищата, административните или законодателните органи, прогласен с чл. 3.1.

Според мотивите, законопроекът си поставя за цел да защити с ефективни мерки за закрила децата, но при спазване на интереса и на техните родители или законни представители. Счита се, че при налагане на конкретна мярка за защита на дете, особено в производството по настаняване извън семейството трябва да се осигури равнопоставено участие на родителите или законните представители, включително по тяхна преценка да възразяват срещу искането за налагане на мярка за закрила и да правят искания за събиране на доказателства. Така направеният извод, сам по себе си справедлив, показва непознаване и неразбиране на нормативния акт, чието изменение се предлага, а именно:

Съгласно чл. 8, ал. 2 ЗЗДет., родителите, настойниците, попечителите или другите лица, които полагат грижи за дете, имат право да бъдат информирани и консултирани за всички мерки и действия, предприемани по този закон, и могат да поискат промяна на мерките при изменение на обстоятелствата;

Съгласно чл. 27а, ал. 1 ЗЗДет., заповедта на директора на дирекция "Социално подпомагане" по чл. 27, ал. 1, включително в случаите на спешно настаняване извън семейството, подлежи на предварително изпълнение по силата на закона, но може да се обжалва от родителите на детето в 14-дневен срок от съобщаването;

Съгласно чл. 28 ЗЗДет., исканията за настаняване на дете в семейство на роднини или близки, в приемно семейство и в социална или интегрирана здравно-социална услуга за резидентна грижа са подсъдни на районния съд по настоящия адрес на детето. В производството съдът може да събира доказателства по своя инициатива. Съдът разглежда незабавно искането в открито заседание с участието на:

1. органите или лицата, направили искането;
2. детето при спазване разпоредбата на чл. 15;
3. родителите или настойника/попечителя на детето.

Неясно остава и създаването на фигурата „особен представител“ за защита на интересите на детето, още от раждането му и участието му в всички производствата, без да се предлага ред, условия и средства за обезпечаване.

Министерство на правосъдието (МП) прави следните бележки по законопроекта за изменение и допълнение на Закона за закрила на детето, № 054-01-111, внесен от Александър Маиров Сиди и група народни представители и придружаващия го пакет от документи:

1. Принципни бележки:

Като цяло в пакета от документи се установяват редица слабости. В проекта на ЗИД на ЗЗД се наблюдава правна неprecизност, както по отношение не терминологията, така и по отношение на правната техника.

Предлага се въвеждане на нови понятия в правния ред като „биологичен родител“ (§ 1, т. 1 ЗИД на ЗЗДет.), „биологично семейство“ (§ 1, т. 2), „биологична родствена семейна среда (§ 2, т. 1, § 3) и т.н., които са в несъответствие с установената досега правна терминология в българското законодателство, неаргументирани са и предизвикват объркване и неяснота при тълкуването на проекта.

Констатира се погрешни препратки, които не позволяват изясняването на смисъла и целта на съответната предложена норма, като например § 11 относно чл. 17а, т. 17, т. 1 и т. 2, § 21 и § 22 относно § 43, ал. 2 от ЗЗДет. Остава неясно дали в § 3 от проекта на ЗИД на ЗЗДет. отпада принципът за „най - добър интерес на детето“ предвид предложеното допълнение в чл. 3, т. 3 от проекта. Принципът за специална закрила на деца в риск се запазва, но се предвижда заличаване на разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от ЗЗДет., съгласно която специална закрила се осигурява на дете в риск, без съответна аргументация и в противоречие с основните принципи за закрила на детето по чл. 14 и чл. 47 от Конституцията на Република България и европейските и международните стандарти.

Предлагат се и промени на дефинициите „най - добър интерес на детето“, регламентирана в § 1, т. 5 от допълнителните разпоредби (ДР) на ЗЗДет. и „дете в риск“, уредена в чл. § 1, т. 11 от ДР на ЗЗДет.

С преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на законопроекта се предлага изменение и допълнение на Закона за социално подпомагане (ЗСП), но според приложената към преписката предварителна оценка на въздействие се касае за промяна на Закона за социалните услуги (ЗСУ) във връзка с регистъра на лицензираните доставчици на социални услуги. Същото е видно и от нормите, предложени за изменение, каквито в ЗСП липсват. Липсва предложена ал. 3 към чл. 162 от ПЗР на ЗИД на ЗЗД.

Мотивите са изключително кратки, не сочат за причините, обуславящи необходимостта от предложените промени в множество разпоредби на ЗЗДет. и не съдържат аргументи за направените предложения. Информацията в оценката на въздействие също е пределно лаконична и от нея не може да се направи извод досежно причините, налагащи предложените изменения, разглежданите варианти за решаване на констатираните проблеми, въздействията (положителни и отрицателни) върху отделните групи заинтересовани лица. Прави впечатление, че като заинтересовани страни не са посочени двете най важни групи- на децата в риск и техните родители, съответно не е изследвано въздействието на предлаганите изменения върху тях.

Констатира се несъответствие и неаргументираност между някои текстове от законопроекта, мотивите и предварителната оценка на въздействие, което поражда неяснота и объркване. Съгласно мотивите предложените изменения и допълнения в ЗИД на ЗЗД целят ефективни мерки за закрила на децата при спазване на интереса и на техните родители или законни представители. Акцентира се върху допускането на родителите и законните представители на детето или на упълномощен адвокат по преценка на дирекция „Социално подпомагане“, за да се направи процеса състезателен и да се улесни разкриването на обективната истина. Мотивът е, че интересите на детето могат най - добре да бъдат защитени чрез увеличаване на състезателното начало в процеса, като всяка страна има равни възможности да доказва правата си и да възразява срещу исканията на насрещната страна. Според предварителната оценка на въздействието целта на законопроекта е да отстрани недостатъци в досега действащата регулаторна рамка по закрила на детето (но без да се посочва кои са те), да осигури равноправно участие на заинтересованите лица в производствата по закона и да предотврати възможен конфликт на интереси на отделни участници. Сочи се, че законопроектът има за цел по-добър контрол върху изразходваните средства за социални услуги, предотвратяване на възможността за разходване на средства за ненужни услуги, чрез контрол и отчетност на дейността на доставчиците на социални услуги. Същевременно се изтъква, че законопроектът ще има минимално първоначално отрицателно въздействие върху бюджета, чрез възможни допълнителни разходи за назначаване на особен представител на дете – адвокат в определените производства на първоначални разноси на дирекция „Социално подпомагане“ (СП). Разпоредбата на предложената нова т. 15 на чл. 3 от ЗЗДет., регламентирана в § 2 от законопроекта, обаче предвижда особен представител на детето от момента на раждането му, без да е ясно с каква цел и за чия сметка.

2. Бележки по същество:

2.1.Относно предложените нови понятия: „биологичен родител” (§ 1, т. 1 ЗИД на ЗЗДет.), „биологично семейство”(§1, т.2), „биологична родствена семейна среда(§ 2, т.1, § 3):

В българското законодателство и в частност в Семейния кодекс (СК) се използва понятието родител. Под понятието родител се разбира лицето, по отношение на което е установен с правни средства произходът на детето, като не е задължително този произход съвпада с биологичния произход (напр. при осиновяване). В този смисъл СК регламентира

правно установената връзка, от която произтичат родителските права и задължения като посочва лицата, които трябва да полагат грижи за отглеждането, възпитанието и издръжката на детето. Аналогично е и понятието семейство. От тази гледна точка, въвеждането на новите понятия от една страна и в някои случаи би могло да доведе до неяснота и да наруши баланса като даде превес на биологичния родител, в сравнение с осиновителите. Същевременно логическото тълкуване на други от цитираните разпоредби, като например § 1, § 2 водят до извода, че предложените нови понятия в тези случаи са безсмислени. Следва да се има предвид, че съгласно чл. 47, ал. 1 от Конституцията на Република България отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата. ЗЗДет. дава яснота относно семейството и семейната среда, като съгласно дефиницията в § 1, т. 7 „семейна среда“ е биологичното семейство на детето или семейството на осиновителите, бабата и дядото или близките на детето, или приемно семейство, при което то се настанява по реда на чл. 26.“

С оглед на гореизложеното считаме, че предложените нови понятия ще създадат повече неяснота, объркване и несигурност при тяхното прилагане.

2.2. Не могат да бъдат подкрепени предложените със законопроекта изменения на основни дефиниции като „дете в риск“ и „най-добър интерес на детето“. Съгласно чл. 20 от Конвенцията на ООН за правата на детето, дете, което е лишено временно или постоянно от неговата семейна среда или на което с оглед на неговите висши интереси не може да бъде разрешено да остане в тази среда, има право на специална закрила и помощ, оказвана от държавата. Конституцията на Република България повелява, че семейството, майчинството и децата са под закрила на държавата и обществото (чл. 14), а децата, останали без грижата на близките си, се намират под особената закрила на държавата и обществото (чл. 47, ал. 4).

В този смисъл предложеното с § 4 от законопроекта премахване на специалната закрила на децата противоречи на конституционно установените принципи и европейските и международните стандарти за закрила на децата, в които ясно се посочва, че децата, изложени на риск, имат право да получат специална закрила и помощ, гарантирана и осигурена от държавата.

2.3. С § 5, т. 2 от предложението ЗИД на Закона за закрила на детето се създава ново правомощие на министъра на външните работи за осъществяване на контрол за правилното развитие на децата при международно осиновяване и настанени в приемна грижа. Въпреки непрецизността на предложената редакция, следва да се приеме, че вносителите визират деца, които се намират на територията на други държави. Предложението за осъществяване на контрол върху положението на тези деца противоречи на правилата на европейското и международното право в областта на родителската отговорност и мерките за защита на личността и имуществото на детето, уредени с Регламент (ЕО) № 2201/2003 г. на Съвета относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по брачни дела и делата, свързани с родителската отговорност, Регламент (ЕС) № 2019/1111 на Съвета от 25 юни 2019 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на решения по брачни въпроси и въпроси, свързани с родителската отговорност, и относно международното отвлечение на деца, Хагската конвенция от 1996 г. за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата и Хагската конвенция от 1980 г. за гражданските аспекти на международното отвлечение на деца. В тези актове на международното право, действащи в България, като основен принцип е уредена компетентност на административните и съдебните органи на държавата, в която детето има обичайно местопребиваване. Контролното правомощие на министъра на външните работи в координация с Държавната

агенция за закрила на детето (ДАЗД) е за действия, при липса на компетентност, съгласно правилата на европейското и международното право.

2.4. Не подкрепяме и предвиденото с § 6 от законопроекта задължение за подаване на писмена декларация, подписана от лицето за истинността на посочените от него факти и обстоятелства. Подаването на сигнали за наличие на насилие или съмнение за насилие често става и на Националната телефонна линия за деца 116 111 и на тел. 112, което прави невъзможно предоставянето на писмена декларация.

2.5. С § 12 и § 14 от законопроекта се предлага промяна в родовата подсъдност по делата за връщане на деца или право на лични отношения по молби, подадени по Хагската конвенция от 1980 г. В действащия Закон за закрила на детето делата по тези молби са подсъдни на Софийския градски съд като първа инстанция и на Софийския апелативен съд като втора инстанция, чието решение е окончателно и подлежи на изпълнение. Тези правила са съобразени с препоръките на Европейската комисия и най-добрите практики и ръководства за прилагане на Хагската конвенция от 1980 г., издадени от Специалната комисия към Постоянното бюро на Хагската конференция по международно частно право. Всички те насочват държавите да концентрират в максималната възможна степен компетентността по делата за международно отвличане на деца, за да се постигне бързина, специализация и обучение на съдиите при прилагането на специалните норми на международното право, както и максимално еднакво тълкуване. Реалното въвеждане в държавите членки на Европейския съюз на принципа на концентрация на съдебната компетентност по дела за връщане на неправомерно отведени или задържани деца е осъществено със специална норма в преамбюла на Регламент (ЕС) № 2019/1111 на Съвета от 25 юни 2019 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на решения по брачни въпроси и въпроси, свързани с родителската отговорност, и относно международното отвличане на деца, който ще започне да се прилага от 1 август 2022 г. Според съображение 41 от преамбюла на Регламент № 2019/1111, с оглед на възможно най-бързото приключване на производствата по връщане съгласно Хагската конвенция от 1980 г., държавите членки следва, отчитайки своята национална система на съдилищата, да обмислят съсредоточаването на компетентността за тези производства във възможно най-ограничен брой съдилища. Компетентността по дела за отвличане на деца би могла да бъде съсредоточена в един съд за цялата държава или в ограничен брой съдилища, като за отправна точка се използва, например, броят на апелативните съдилища и компетентността за международно отвличане на деца се съсредоточи в един първоинстанционен съд в рамките на всеки район на апелативен съд. Предложените промени в родовата подсъдност по делата за връщане на деца по Хагската конвенция от 1980 г. в районния съд, като първа инстанция (§ 12, т. 1 от ЗИД на ЗЗДет.), и на съответния окръжен съд, като втора инстанция (§ 14), влизат в противоречие с норми от пряко приложимото европейско право.

В допълнение на изложеното, статистическите данни за броя на молбите за връщане на деца по Хагската конвенция от 1980 г., разгледани от Софийския градски съд и Софийския апелативен съд през последните пет години - от 2016 г. до 2020 г., показват и ниска натовареност на годишна база.

Година	Брой молби, разгледани от СГС	Брой молби, разгледани от САС
2016	10	4
2017	16	10
2018	19	7
2019	24	12
2020	15	-

Като допълнителни мотиви за запазване на подсъдността на Софийския градски съд следва да се изтъкнат и по-добрите възможности на един столичен съд за информация, възможността за по-лесното уеднаквяване на практиката, което вече е довело до формиране на единна практика вследствие на проведени вече международни обучения на съдиите.

Считаме, че ще бъдат срещани трудности и при определяне на конкретния районен съд, който да разгледа молбата, тъй като в редица случаи е възможно производството да се развива между родители, които не са български граждани, или пък нямат „настоящ адрес“ на територията на Република България, нито пък обичайно местопребиваване в Република България, или имат адресна регистрация в друга държава - страна по Конвенцията. На следващо място с предложението се създава неяснота относно обстоятелството по какъв критерий ще се избира по постоянния адрес на кой от родителите да се разглежда делото.

При обсъждане на предложението следва да се вземе предвид и осъществяването на процесуалното представителство от централния орган на Република България – Министерството на правосъдието. Практическото приложение на това изменение ще доведе до необходимост от увеличаване на бюджета на Министерството на правосъдието за обезпечаване присъствието на представител на молителя - юрисконсулт от министерството в съдебните заседания. Численият състав на дирекция „Правни дейности“ е недостатъчен, за да бъде осигурено пътуване до съответните районни съдилища в цялата страна, като се има предвид броят на делата на годишна база, наред с другите дейности съобразно функционалната компетентност на дирекцията. Това ще доведе до необходимост от назначаване на нови юрисконсулти, ще бъдат нужни и допълнителни финансови средства за командировъчни разходи до съответните районни съдилища.

2.6. С § 13 от законопроекта се предлага изменение в разпоредбата на чл. 22в, ал. 1 по отношение на срока за произнасяне на решение от първоинстанционния съд по молба за връщане на дете по Хагската конвенция от 1980 г. Действащата разпоредба предвижда едномесечен срок, в който съдът се произнася с решение. Предложено е този срок да стане тридневен от постъпването на молбата. Аналогично, с § 14, изречение второ, се предлага едномесечният срок за произнасяне с решение от второинстанционния съд да се промени на двуседмичен.

Предложенията не кореспондират на сроковете, уредени в глава III „Международно отвлечане на деца“ от Регламент № 2019/1111. Съгласно чл. 24, параграф 2 и 3 от регламента решаващият съд – както първоинстанционният, така и второинстанционният – се произнася с решение не по-късно от шест седмици след сезирането му, освен ако това не е възможно поради извънредни обстоятелства. Същият срок от шест седмици е предвиден в чл. 11, параграф 3 от действащия в момента Регламент № 2201/2003 г., който ще бъде заменен с Регламент № 2019/1111. Срокът от шест седмици е въведен с разпоредбата на чл. 11 от Хагската конвенция от 1980 г. Значителното намаляване на сроковете за произнасяне, особено тридневният срок за първоинстанционния съд, не съответства на сложността на тези дела, осигуряването на възможност за участие и защита на родителя, живеещ извън България, както и гарантиране на правата на детето при изслушването по време на процеса. Ще бъде и неизпълнимо на практика.

2.7. Предложеното с § 12, т. 3 допълнение на чл. 22а, ал. 1, т. 2 от ЗЗДет. по същество не предлага нищо ново към настоящите правила за страните и участниците в съдебното производство за връщане на дете по Хагската конвенция от 1980 г. Според действащата разпоредба, родителите, които са и законни представители на детето, са страна в процеса, като заинтересовани лица. Те имат право и да ангажират свои процесуални представители. „Особеният представител“ също е съществуваща процесуална фигура, с уредба в чл. 29 от Гражданския процесуален кодекс, която се назначава от съда при установено противоречие в интересите между представляван и

представител. Разпоредбата на чл. 29, ал. 4 от Гражданския процесуален кодекс е приложима във всяко съдебно производство по реда на Закона за закрила на детето, включително делата за връщане на деца по Хагската конвенция от 1980. Относно състезателното начало, следва да се има предвид, че принципите на състезателното начало, равенство на страните, установяване на истината, служебното начало, които са прогласени в Гражданския процесуален кодекс (чл. 5-13) и Административнопроцесуалния кодекс (чл. 4-12), задължават съда да изслуша всяка страна, да им осигури равна възможност да упражняват предоставените им права и да съдейства за установяване на фактите, които са от значение за решаването на делото, като прилага закона еднакво спрямо всички.

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО:

ДЕСИСЛАВА АХЛАНОВА

