



**Институт по социални дейности и практики**

София, ул. Виктор Григорович №1, тел/факс: 02/8524713

[sapi@sapibg.org](mailto:sapi@sapibg.org) [www.sapibg.org](http://www.sapibg.org)

---

**Изх. № 365 /14.12.2020**

**ДО**

**Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА 44-<sup>ТОТИ</sup> НАРОДНО**

**СЪБРАНИЕ**

[tsveta.karayancheva@parliament.bg](mailto:tsveta.karayancheva@parliament.bg)

**Г-Н СЛАВЧО АТАНАСОВ**

**КОМИСИЯ ПО ВЪПРОСИТЕ НА ДЕЦАТА,**

**МЛАДЕЖТА И СПОРТА**

[kvdms@parliament.bg](mailto:kvdms@parliament.bg)

**Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО**

**ПРАВНИ ВЪПРОСИ**

[kpvl@parliament.bg](mailto:kpvl@parliament.bg)

## **СТАНОВИЩЕ**

**ОТНОСНО:** Законопроект за изменение и допълнение на Закона за закрила на детето, Сигнатура 054-01-111/ 04.12.2020

Институт по социални дейности и практики (ИСДП) е организация, която повече от 20 години работи с деца в защита на техния най-добър интерес. ИСДП е член на редица международни организации, които защитават правата на децата като Юрочайлд, Международната обсерватория за младежко правосъдие (ОИЈ), на европейската мрежа ПРОМИС за адаптирано към децата правосъдие.

На база на събраната ни експертиза, резултат от директна работа, обучение на специалисти в системата за закрила на детето, и от проведени изследвания и пилотирани иновативни практики, бихме искали да изразим следното становище относно предложението Закон за изменение и допълнение на Закона за закрила на детето (ЗИД на ЗЗДет):

### **Относно процедурата за внасяне на ЗИД-а:**

Макар формално народните представители да имат възможност да инициират законодателна промяна, след публичния обществен дебат относно неприетата Стратегия за детето и Закона за социалните услуги стана ясно, че промени в законодателството относно закрилата на децата следва да се правят след широка публична дискусия. Това мнение особено силно бе застъпено от членове на ВМРО, на което сега те самите противоречат с внесените ЗИД на ЗЗДет, без обществено обсъждане.

В ситуация, в която липсва разбиране в обществено какви следва да са политиките за детето – липсва стратегия, липсват анализи на действащия закон и практиката по него, липсват изследвания, на които да се основават политиките, намираме предлагането на законови промени за прибързано.

Вероятно и поради тези липси, мотивите към ЗИД-а са крайно неизчерпателни и недостатъчни, а оценката на въздействието не е коректна – липсват каквито и да е данни за деца, въввлечени в различни процедури, предвиждат се допълнителни разходи за дирекции „социално подпомагане”, както и допълнителни съществени ангажименти на Държавна агенция за закрила на детето, а това по никакъв начин не е отразено в оценката на въздействието.

Затова настояваме този ЗИД да бъде оттеглен или обсъден и след поне 6-месечна обществена дискусия, изследователска и концептуална аргументация, да бъде предложен нов такъв.

### **Конкретно, по отношение на предложените текстове:**

#### **Дефиниции:**

Излишно е в чл. 1 да се включва текстът „включително на биологичните родители и другите законни представители на деца в такива дейности”, тъй като те влизат в категорията „физически лица”.

Предлагаме да отпадне фразата „биологично семейство” поради липсата на такава правна дефиниция. В предложения ЗИД са включени и други фрази, за които няма правна дефиниция и в същия момент дават възможност за широко тълкуване и интерпретации: „с предимство в биологична и родствена семейна среда”, „спазване на морала, традициите и добрите нрави в държавата” „съобразено с нормативно установени критерии и изисквания за морални, личностни и социални качества” (няма такива нормативно установени качества) „вредни или противоречащи на добрите нрави и общоприетия морал”. Тяхното включване в разпоредбите на закона ще доведе до невъзможност за прилагането му, поради неяснотата, която въвеждат. Употребата на такива термини отваря възможности за субективизъм, злоупотреба, мракобесие.

Категорично възразяваме срещу предложения за промяна на основни дефиниции като „най-добър интерес на детето” и „дете в риск”. „Висшите интереси на детето” или най-добрият интерес на детето произтичат от Конвенцията на ООН за правата на детето (КООНПД), чл. 3 и следва да се разглеждат в този контекст. Комитетът по правата на детето прие и общ коментар в тази насока: Общ коментар 14/2013 „Най-добрият интерес на детето – първостепенно съображение” [https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/GC\\_14\\_BG.pdf](https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/GC_14_BG.pdf). Такива дефиниции не може да се променят набързо и без съответните доказателства за необходимост и оценка как тази дефиниция ще повлияе на обществото. „Най-добрият интерес на детето” е сложна концепция, обект на множество научни изследвания. ИСДП в партньорство с Професионалната асоциация на медиаторите в България, Национална мрежа за децата, Фондация „За нашите деца” и Асоциация „Родители” по финансираня по програма ОПДУ проект „Децата на фокус в реформата на съдебната система” разработихме инструмент за определяне на най-добрия интерес на детето <https://sapibg.org/bg/book/analiz-na-razrobotvaniya-instrument-i-ochakvaniyata-ot-uspeshnoto-mu-vnedryavane>. В предложената дефиниция не виждаме опит за прилагане на събраните научни доказателства за определяне на най-добър интерес на детето. Страните, ратифицирали КООНПД полагат множество усилия, за да изработят подходящ инструментариум за определяне на най-добрия интерес на детето, като действащата българска дефиниция е давана за пример. Не е ясно какво налага нейната промяна и с какво предложената нова дефиниция е по-добра от съществуващата.

В дефиницията „Дете в риск” също не можа да се въвеждат категории, които са неясни „антиморални, антисоциални”. Сегашната дефиниция определя кога едно дете е жертва на насилие и съответно в риск. Предложената нова дефиниция остава редица деца – като деца, чиито родители са починали, родителите са неизвестни, родителите са лишени от родителски права или чиито родителски права са ограничени, или детето е останало без тяхната грижа; като децата жертва на домашно насилие без никаква закрила и никаква възможност да бъдат положени грижи за тях.

### **Особен представител:**

По-съществено внимание следва да се отдели на **особения представител**, споменат неколккратно в ЗИД-а. Например. В чл. 3 т.15 се прави следното предложение за промяна: „т. 15. задължително участие на родителите и законните представители във всички производства по закона, лично или чрез упълномощен представител, както и особен представител на детето от момента на раждането му.”

Родителите на детето или законните представители и в момента са страни при налагане на мерките и имат право да ги обжалват. Те имат право да ползват услугите на адвокат.

Възможността за назначаване на особен представител на детето обаче е идея, която следва да осмисли внимателно. Особен представител на детето се назначава, когато родителите липсват или не могат да защитят интереса на детето си или когато интересът на родителите и детето не съвпадат, като в случаи на сексуална експлоатация на деца, когато родители склоняват/принуждават децата си към сексуални действия, насилие в семейството и други хипотези. Подчертаваме, че особеният представител следва да се назначи, за да защити интереса на детето. Тази фигура е различна от адвоката и съответно не е адвокатска защита, като е и различна от социалния работник. Родителите и в момента имат право на правна помощ. Необходимо е възможността и процедурата за назначаване на особен представител на детето да бъде внимателно проучена и прецизирана. Изследване на ИСДП през 2016 г. установи, че представителството на децата, участващи в правни процедури и в гражданското и в наказателното производство е доста проблемно, че има нужда да се разгледа по-специално фигурата на особения представител и да се набележат мерки за подобряване на действителното му ползване в името на най-добрия интерес на детето. Информация на европейско ниво има в този наръчник на

български

език:

[https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/guardianship\\_children\\_handbook\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/guardianship_children_handbook_bg.pdf)

Предложението за промяна в чл. 15, ал 4. „на изслушването и консултирането на детето задължително присъства служител на ДАЗД и особен представител на детето, по искане на законните представители - и упълномощен техен представител, а при необходимост и друг подходящ специалист. След изслушването служителят на ДАЗД предава доклад на дирекция „Социално подпомагане" по настоящия адрес на детето. Копие от доклада се изпраща на заинтересованите лица.”

По това предложение, първо трябва да кажем, изслушването на детето по чл. 15, не е разпит, нито даване на свидетелски показания. Изслушването позволява детето да бъде чуто, т.е. неговите преживявания, желания, връзки с родителите да бъдат разбрани и взети предвид при решението на съда. Предложението отдалечава от целта на законодателя – детето да може да изкаже мнението си в производство, съгласно чл. 12 на КПД на ООН.

На следващо място, смятаме, че законните представители на детето са страна във всеки процес, те могат да си наемат адвокат и да защитават своята позиция пред съда.

Присъствието на представител на ДАЗД намираме за несъстоятелно, в контекста на техните функции, и невъзможно, в контекста на техния числен състав, и абсолютно ненужно, в контекста на нуждите на детето и на правосъдието.

Както вече отбелязахме, възможността за назначаване на особен представител на детето заслужава да бъде обмислена. В редица случаи на предприемане на мярка за закрила „настаняване на дете при близки и роднини, в приемно семейство или в резидентна грижа, Съдът потвърждава административната заповед на ДСП за настаняване, а родителите не присъстват по собствено желание. Така всъщност няма страни по делото, а съдът просто утвърждава наложената административна мярка.

С оглед защита правата и законните интереси на децата считаме за необходимо предвиденият в момента в закона особен представител – адвокат, който в действителност е процесуален представител на детето в производствата по ГПК и НПК и има по-различна функция, да е лице, което отговаря на изискванията на т. 6 на чл.3 от ЗИД на ЗЗД, както и да е преминал през специализирано обучение.

Професията на социалният работник като такава има функцията да защитава правата на уязвимите граждани. Не е ясно защо е предложено да отпадне възможността в чл. 15. Ал. 7 Дирекция "Социално подпомагане" да може да представлява детето в случаите, предвидени в закон. Това е гаранция, че правата и най-добрият интерес на детето ще бъдат защитени.

### **Сигнализиране**

Искаме да изразим своето професионално и гражданско несъгласие относно въвеждането на изискване за подаване на сигнал за дете в риск, придружено с нотариално заверена декларация в чл. 7.

Намираме това предложение за индиректно приемане на насилието над деца като нормална семейна практика, отговаряща на семейните ценности и морал, каквито вносителите изповядват. Не приемаме третирането на детето като собственост, като предмет, който може да бъде поправян, ремонтиран, както собствениците му преценят. Смятаме, че родителите са призвани, и най-често го правят, да се грижат за добруването на детето, за развитие на неговия потенциал, за израстването му като самостоятелен, отговорен възрастен човек и тези действия на родителите се нуждаят от цялата обществена подкрепа. Когато обаче родителите, възрастните, които се грижат, обучават, лекуват, възпитават и пр. децата, злоупотребяват със своята реална власт, цивилизованото общество трябва да има инструмент да защити своите граждани, включително когато те са още деца, дори най-вече тогава.

Нашата практика показва, че и сега сигнализиране за насилие над дете се случва по-скоро рядко, по-често при случаи, когато насилието вече има тежки здравословни последици. Ето защо хората следва да бъдат информирани за необходимостта да сигнализират, когато станат свидетели на насилие, а не да бъдат спирани. Приемането на това предложение на практика означава спиране на подаване на сигнали за дете в риск, както и спиране на работата на Националната телефонна линия за деца по отношение на подаване на сигнали. Това поставя в риск, включително за живота, най-уязвимите деца и държавата абдикира от задължението си за предоставяне на закрила към тях.

Важно е да се знае, че рискът от злоупотреба чрез подаване на неверен сигнал е минимален, доколкото проверката на сигналите за насилие и предприемането на действия е дело на между институционален екип, в който

участват представители на ДСП, МВР, МЗ, прокурор, самите близки, или близък, и пр. – сега действащия чл. 36 г от ЗЗДет. „Координационен механизъм при насилие”.

### Други

Липсват основания за исканата отмяна на чл. 3, т . 5 „насърчаване на доброволното участие в дейностите по закрилата на детето”. Безспорно, доброволното участие в дейностите по закрила следва да се регулира и контролира от държавата, което тя и в момента прави. Нещо повече, един от основните гаранتي за намаляване на риска от институционална злоупотреба, в случая от злоупотреба от структурите на системата за закрила, е наличието на доброволци, на хора, които не са зависими от институционалната йерархия<sup>1</sup>.

В чл. 3 се предлагат и други промени: т. 14. се променя, както следва: „Административен и съдебен контрол, за ефективността от наложените мерки, в процеса от момента на тяхното налагане до изтичане на срока, за който са наложени и отчитане на дейностите по изпълнението им в седмичен отчетен доклад.

Ефективността на мерките по закрила е невъзможно да бъдат видими в едноседмичен срок. Това предложение показва непознаване на социалната работа, както и незапознатост със Закона за социалните услуги и работата на новосъздадената Агенция по качеството, чиято работа е да следи за ефективността на мерките. Мерките по закрила и в момента могат да се обжалват.

„т.16 предварителен и последващ съдебен контрол върху всички мерки за закрила на детето, предвидени в закона, с възможност при установяване на нарушение или незаконосъобразност в налагането или прилагането на мерките за налагане на санкции - дисциплинарни и финансови на виновните длъжностни лица, както и временно спиране на действието лиценз 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.”

Не е ясно какво се има предвид пред предварителен съдебен контрол, последващ има и в момента. Всяка мярка за закрила може да се обжалва по административен ред и по съдебен ред.

---

<sup>1</sup>Разкриването на многогодишна злоупотреба на персонала в Социално - педагогически интернат пред няколко години беше резултат от включването на доброволци през лятото по време на лагер на децата.

Буди притеснение обаче искането за отнемане или временно спиране на действие на лиценз при възбудено производство – нарушава се презумпцията за невинност. Единствено съдът може да се произнесе относно вината, а да се спира работата на „неправителствените организации – доставчици на социални услуги” на база само на повдигнато обвинение нарушава основни принципи на правото и правовата държава. Повечето социални услуги се предоставят от общини, така че това е и неравенство по отношение на доставчиците на услуги.

По отношение на предложението „приживе двамата родители може да определят лице или кръг от лица, на които в случай на тяхната смърт, болест, инвалидност или друга невъзможност да упражняват родителските права и задължения, да бъдат поверени грижите за отглеждане и възпитание на децата и при които последните да бъдат настанени” и трябва да се отбележи, че това е изключително голяма и сериозна промяна, чието приемане на може да се случи без задълбочено обсъждане и приемане на съответната процедура и гаранции за най-добрия интерес на детето. Такава практика има в някои страни, като САЩ, но все пак трябва да се отбележи, че Семейният кодекс урежда отношенията, основани на брак, родство и осиновяване, както и настойничеството и попечителството, в.т. отношенията между родители и деца и родителските права. Тези текстове не следва да се обсъждат в контекста на Закона за закрила на детето.

В заключителните и допълнителни разпоредби се прави предложение за допълване на чл. 162 от Закона за социалните услуги, който касае водене на регистър на доставчиците на социални услуги. Прави се искане за вписване на информация, достъпна в други публични регистри – регистъра на ЮЛНЦ на Агенция по вписванията, както и Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел на Министерство на правосъдието. Това е дублиране на функциите на различните държавни структури.

**С уважение,**

**ПРОФ. НЕЛИ ПЕТРОВА**

**ПРЕДСЕДЕТЕЛ НА УС НА ИСП**