

## CHILD PROTECTION SYSTEM: GENERAL CHARACTERISTICS OF THE BULGARIAN LEGISLATION IN THE FIELD

**Abstract:** The children, family and motherhood enjoy the special protection of the state and society. For this reason, many of the normative acts in force in Bulgaria contain texts that regulate different rights and measures for child protection. In 2000 the Child Protection Act was adopted, which brought together the most important issues concerning the protection of children in Bulgaria.

The subject of study in this article is precisely the provisions of the Child Protection Act because it contains not only the basic measures for child protection but also the basic principles, which should be subject to the provisions of other normative acts in our country. The article has consistently addressed issues related to clarifying the concept of "child protection", children's rights, and a general characterization of child protection measures. It describes the basic problems in the act which should be rethought.

---

### Author information:

Silviya Saltirova-Radkova  
Chief Assistant PhD in Department of Social Work at  
"Konstantin Preslavski" – University of Shumen  
✉ [s.radkova@shu.bg](mailto:s.radkova@shu.bg)  
🌐 Bulgaria

### Keywords:

Child, child protection, child rights, child protection measures

Децата, семейството и майчинството се ползват от специалната закрила на държавата и обществото, повелява разпоредбата на чл. 14 от Конституцията на Република България (КРБ)[1]. Поради тази причина голяма част от действащите в страната нормативни актове съдържат текстове, които уреждат различни права и мерки за закрила на детето. Основен нормативен акт в това отношение, обаче, е Законът за закрила на детето (ЗЗДет.)[2]. Законът е приет от 38-то Народно събрание на 31 май 2000 г. С него се уреждат правата, принципите и мерките за закрила на детето, органите на държавата и общините, които имат функции във връзка със закрилата на децата, както и тяхното взаимодействие при осъществяване на дейностите по закрила на детето.

### Понятие за система за закрила на детето

Съгласно разпоредбата на чл. 2 от ЗЗДет. [2] „дете“ по смисъла на закона е „всяко физическо лице до навършването на 18 години“. Именно с този текст следва да започне разглеждането на дефиницията на понятието „система за закрила на детето“.

Законовото определение на понятието „дете“ е изключително изчистено, като съдържа само два белега:

- качеството „физическо лице“;
- достигането до определена възраст.

Следователно, когато говорим за закрила на детето, винаги следва да имаме предвид, че тя се отнася до всяко физическо лице, което не е навършило пълнолетие. Без значение за законодателя е дали това дете учи, дали живее с родителите си и т.н.

Легалната дефиниция на понятието „закрила на детето“ се съдържа в разпоредбата на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗЗДет., съгласно която закрилата на детето представлява „система от законодателни, административни и други мерки за гарантиране правата на всяко дете“. Анализът на това определение показва няколко важни момента:

На първо място, става въпрос за система от мерки. Тези мерки могат да бъдат от различен характер – законодателни, административни и други.

Основната цел на тези мерки е да бъдат гарантирани правата на **всяко** дете. Важен момент тук е използваното словосъчетание „всяко дете“. Ако към него добавим и изключително изчистеното определение на понятието „дете“, може да заключим, че българският законодател вменява на държавата задължение да полага грижи и да гарантира правата на всяко дете, което се намира на територията на страната, без оглед дори на неговото гражданство. В унисон с това разбиране са и разпоредбите на Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) [3]. Съгласно разпоредбата на чл. 25, ал. 1, т. 14 и 15 от ЗЧРБ, разрешение за постоянно пребиваване в Република България могат да получат:

- малолетни и непълнолетни деца, родени и изоставени от родител/и – чужд/и гражданин/ни, на територията на Република България, които са настанени в институция или други алтернативни социални услуги от резидентен тип като мярка за закрила;
- малолетни и непълнолетни деца, изоставени от родител/и – чужд/и гражданин/ни, на територията на Република България, които са настанени в институция или други алтернативни социално услуги от резидентен тип като мярка за закрила.

Разпоредбата на чл. 28а от ЗЧРБ пък предвижда, че на чужденец, ненавършил 18-годишна възраст, който е влязъл в страната на законно основание без придружител - родител или друго пълнолетно лице, което отговаря за него по силата на закон или обичай, или с придружител, но е бил изоставен от него и не е поискал закрила по Закона за убежището и бежанците, може да бъде разрешено продължаване на пребиваването на територията на Република България. В тези случаи Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) временно осигурява на лицето необходимата материална подкрепа и грижи за задоволяване на основните му жизнени потребности, медицинска помощ и надлежно попечителство, включително юридическа помощ и представителство, както и достъп до безплатно образование в български държавни и общински училища до окончателното решаване на въпроса за пребиваването му в страната, но не и след навършването на 18-годишна възраст.

В унисон с това разбиране са и разпоредбите на Закона за убежището и бежанците (ЗУБ) [4]. Съгласно разпоредбата на чл. 6а от ЗУБ, който е в сила от 16 октомври 2015 г., при прилагането разпоредбите на закона първостепенно значение има най-добрият интерес на детето, като преценката за това се извършва в съответствие с разпоредбите на ЗЗДет. Към това следва да се прибавят и разпоредбите на чл. 25, 26, 27, чл. 29, ал. 10, и 11, чл. 33, 34, ал. 4, 39, ал. 4, 45е, чл. 47, ал. 4 от ЗУБ.

С оглед на казаното до тук, може да обобщим, че закрилата на децата включва система от мерки с различен характер за гарантиране правата на всички деца, които се намират на територията на страната, без оглед на тяхното гражданство и статус.

### **Права на детето**

Законът за закрила на детето определя основните права на децата. Цялата глава втора на закона е посветена на този въпрос. Тя съдържа осем разпоредби, които определят отделните права на децата.

### ***Право на закрила***

Правото на закрила е уредено в чл. 10 от ЗЗДет. Съгласно тази разпоредба всяко дете има право на закрила, като целта на тази закрила е да се осигури нормалното физическо, умствено, нравствено и социално развитие, както и да бъдат защитени правата и интересите на детето. Следователно всяко дете има правото да живее в среда (семейна, учебна и т.н.), която не пречи на неговото нормално развитие. Интересен момент е разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗЗДет., съгласно която право на закрила по реда на закона има и лице, което е жертва на насилие или експлоатация и чиято възраст не може да бъде установена, но може да се направи основателно предположение, че е дете. Следователно в случаите на насилие и експлоатация, дори и най-малкото съмнение, че жертвата е дете, е основание за него да бъдат приложени мерките за закрила по закона. Тази законодателна разпоредба е в унисон с утвърденото в Националната стратегия за детето разбиране, че „развитието на децата и защитата на техните права е национален приоритет“[5].

Правото на закрила важи за всички деца (а както беше посочено и по-горе – и за всички лица, за които може да се направи основателно предположение, че са деца) без да се допуска дискриминация, основана на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, имуществено състояние, религия, образование и убеждения или наличие на увреждане (чл. 10, ал. 3 от ЗЗДет.) [2].

### ***Закрила срещу насилие***

В унисон с цялостната политика на държавата за недопускане на насилие над деца е и разпоредбата на чл. 11 от ЗЗДет., която урежда правото на закрила срещу насилие. Това право е специално отделено от общото право на закрила по чл. 10 от ЗЗДет., поради неговата изключителна важност. Съгласно разпоредбата на чл. 11 от ЗЗДет. всяко дете има право на закрила срещу:

- ввличане в дейности, неблагоприятни за неговото физическо, психическо, нравствено и образователно развитие;
- методи на възпитание, физическо, психическо или друго насилие, които нарушават неговото достойнство, както и форми на въздействие, които противоречат на неговите интереси;

- използване за просия, проституция, разпространяване на порнографски материали и получаване на неправомерни материални доходи, както и срещу сексуално насилие
- въвличане в политически, религиозни и синдикални дейности.

### ***Закрила на личността на детето***

Това е едно от основните права на децата. То е уредено в чл. 11а от ЗЗДет. Законът забранява да се разгласяват сведения и данни за дете без съгласието на неговите родители или законни представители, а когато детето е навършило 14 години – и без негово съгласие. Ако спрямо дете е предприета мярка за закрила по закона, сведения и данни за детето не могат да бъдат разгласявани без изричното писмено становище на органа на закрила, който е предприел мярката.

### ***Право на изразяване***

Всяко дете има право свободно да изразява мнение по всички въпроси от негов интерес. То може да търси съдействие от органите и лицата, на които е възложена закрилата му.

### ***Информирание и консултиране***

Всяко дете има право да бъде информирано и консултирано от органа за закрила. Ако е необходимо, това може да стане и без знанието на родителите му или на лицата, които полагат грижи за отглеждането и възпитанието му. Този текст на закона се прилага в случаите, когато това е необходимо, за да бъдат защитени по най-добрия начин неговите интереси и уведомяването на тези лица би засегнало тези интереси.

### ***Защита на религиозните убеждения***

Законът постановява, че религиозните убеждения на децата до 14-годишна възраст се определят от техните родители или настойници. Децата, които са навършили 14 години, обаче, имат право на мнение, вече разполагат с необходимата психическа зрялост, поради което техните религиозни убеждения се определят по съгласие между тях и родителите или попечителите им. Ако такова съгласие не може да бъде постигнато, законът е предвидил ред, по който детето може да търси защита. Съгласно разпоредбата на чл. 14, ал. 2 от ЗЗДет. в тези случаи детето може да се обърне за съдействие към органите по закона за решаване на спора от районния съд.

### ***Участие в процедури***

Разпоредбата на чл. 15 от ЗЗДет. урежда може би едни от най-важните права на децата, свързани с тяхното участие в различни процедури. Текстът е важен за редица процедури, които засягат правата на децата. Съгласно чл. 15, ал. 1 от ЗЗДет. във всяко административно или съдебно производство, по които се засягат права или интереси на дете, то задължително се изслушва, ако е навършило 10-годишна възраст. Изключение са единствено случаите, в които това би навредило на неговите интереси. Ако детето не

е навършило 10 години, то може да бъде изслушано в зависимост от степента на неговото развитие, като в тези случаи решението за неговото изслушване задължително се мотивира.

Законът въвежда задължение за съдебните и административните органи задължително да предоставят на детето необходимата информация, за да може то да формира своето мнение, както и да го уведомят за евентуалните последици от неговите желания, мнение, както и за всяко решение на съответния орган.

Задължение за държавните органи е също така да осигурят подходяща обстановка при изслушването на детето, както и присъствието на социален работник от дирекция „Социално подпомагане“, а при необходимост – и друг подходящ специалист. Освен това присъствието на родител, настойник попечител или друго лице, което полага грижи за него, по време на изслушването е задължително, освен ако това не отговаря на интересите на детето.

Важен момент тук е липсата на изискване изслушването от съда да се извършва от съдия със специална квалификация. В много държави в Европа, включително в САЩ, е практика да се създават специализирани съдилища за деца, които разглеждат всякакви дела, засягащи права и интереси на децата. В други държави са въведени изисквания такива дела да бъдат гледани от специализирани състави, които притежават нужната квалификация за работа с деца. Преди няколко години и в България се роди идеята за т.нар. детско правосъдие, но тя все още е в зародиш, макар че необходимост от такава специализация е налице, тъй като много често се налага съдията да притежава знания от областта на социологията, психологията, поведенческите науки, за да може да вземе решение, което отразява най-добрия интерес на детето[6].

В този ред на мисли следва да се припомни, че детското правосъдие и реформата в съдебната система не трябва да се обвързват единствено в разпоредбите на Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни. Необходимо е да се предприемат мерки и на практика в съдилищата да заработят специализирани състави, които са обучени за работа с деца и които да гледат не само наказателни дела и дела за противообществени прояви, но и всички дела, при които има опасност от засягане на правата и интересите на дете. Това важи с още по-голяма сила за съставите, които разглеждат дела за развод, тъй като при тях в повечето случаи се засягат и интересите на деца.

### ***Тайна на информацията***

Съгласно чл. 16 от ЗЗДет. всички сведения, които са получени в хода на административни или съдебни производства, и засягат дете, не могат да бъдат разгласени без съгласието на родителите или законните представители, а ако детето е навършило 10-годишна възраст – и без неговото съгласие. Изключение правят случаите, при които органите по закона е необходимо да ползват тези сведения и това се налага от интересите на детето. В тези случаи не е необходимо съгласието на родителите, законните представители и самото дете, а разрешението се дава от съда.

### ***Зачитане на родителите, настойниците, попечителите и другите членове на обществото***

Разпоредбата на чл. 15а от ЗЗДет. е сравнително нова (изменението е от ДВ, бр. 14 от 2009 г.), но нейното систематическо място не е в рамките на глава втора от закона. Съгласно текста „При упражняване на правата си детето трябва да зачита и уважава правата на своите родители, настойници, попечители, на другите лица, полагащи грижи за отглеждането му, както и на другите членове на обществото, да спазва обществения ред, морала и изискванията за опазване на общественото здраве“. Критики към тази разпоредба могат да бъдат отправени поне в две насоки.

Глава втора от ЗЗДет. урежда правата на детето. Макар и текстът на чл. 15а от ЗЗДет. да започва с уточнението „при упражняване на правата си“, на практика тази разпоредба не въвежда ново право на децата, а напротив – тя им вмениява редица задължения. Вярно е обстоятелството, че законът не съдържа изрична глава или раздел, в които да са уредени задълженията на децата и където може да бъде поместена тази разпоредба, но това не е основание нейното място да бъде определено точно в рамките на глава втора, уреждаща (както личи и от нейното заглавие) единствено правата на детето. Нещо повече, идеята на ЗЗДет. е да уреди правата, принципите и мерките за закрила на децата, а не да им вмениява задължения. Но дори да се приеме, че наличието на такъв текст е задължително, то неговото място трябва да се търси другаде. Не би било проблем, например, текстът да бъде преместен в глава първа, която урежда общите положения на закона.

Следващата критика е свързана със самата формулировка на текста. В редица други разпоредби законодателят държи сметка за особеното психическо и физическо състояние на децата, за степента на тяхното умствено и психическо развитие, както и за обстоятелството, че в редица случаи децата не са способни да мислят абстрактно. Единствено в разпоредбата на чл. 15а от ЗЗДет. като че ли същият този законодател се абстрахира от посочените психически особености на децата и им вмениява редица задължения, които не е сигурно дали са съобразени с техните възможности. В тази връзка би следвало да се постави въпросът редно ли е на децата да се вменияват задължения като спазване на морала и най-вече опазване на общественото здраве и не е ли по-логично това да бъдат задължения на техните родители? Струва ми се, че би било по-редно да се направи възрастово разграничение на децата (нещо, което законодателят в редица други текстове на закона, а и не само на този закон, е направил), като разпоредбите бъдат съобразени с умствените и психически възможности на всяка една възрастова група.

### **Мерки за закрила на детето**

Глава първа от ЗЗДет. урежда общите въпроси, свързани със закрилата на децата, като органите за закрила и техните задължения, принципите на закрила, задължението за съдействие, както и правата и задълженията на родителите, настойниците, попечителите или другите лица, които полагат грижа за дете. Едни от най-важните разпоредби са свързани с определянето на мерките за закрила.

Законът предвижда редица мерки за закрила на детето. Техен пълен каталог намираме в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от ЗЗДет., съгласно която закрилата на детето по ЗЗДет. се осъществява чрез прилагането на следните мерки:

- съдействие, подпомагане и услуги в семейна среда;
- настаняване в семейство на роднини или близки;
- осиновяване;
- настаняване в приемно семейство;
- предоставяне на социални услуги – резидентен тип;
- настаняване в специализирана институция;
- полицейска закрила;
- специализирана закрила на обществени места;
- информиране за правата и задълженията на децата и родителите;
- осигуряване на превантивни мерки за сигурност и защита на детето;
- осигуряване на правна помощ от държавата;
- специални грижи за децата с увреждания;
- вземане на временни мерки за закрила на дете в случаите и при условията на чл. 12 от Конвенцията за компетентността, приложимото право, признаването и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата, съставена в Хага на 19 октомври 1996 г.

Разпоредбите на чл. 5, 5а и 5б от ЗЗДет. въвеждат още няколко мерки, свързани със:

- специалната закрила на деца в риск;
- закрилата на деца с изявени дарби;
- специализираната закрила на деца на обществени места.

Тези законови текстове са основание да се направи една класификация на мерките за закрила, предвидени в закона. Предложената класификация се основава на обстоятелството дали предвидените мерки се прилагат във всички случаи и по отношение на всички деца, или се прилагат за специална категория деца или само в специални случаи. С оглед на този критерий може да разделим мерките за закрила на детето по закона на две основни групи.

Първата група са общите мерки за закрила. Те се прилагат във всички случаи без оглед на специалните потребности на децата. Това са мерките по чл. 4, ал. 1, т. 1 – 6, 9, 10, 11 от ЗЗДет.

Другата група мерки могат да бъдат определени като специални мерки. Това са мерките по чл. 4, ал. 1, т. 7, 8, 12 и 13, чл. 5, 5а и 5б от ЗЗДет. Те се прилагат или в специални случаи (както например специализираната закрила на деца на обществени места), или за определена категория деца (специална закрила на дете в риск, закрила на деца с изявени дарби и т.н.).

Макар и да е приет преди повече от петнадесет години Законът за закрила на детето все още притежава несъвършенства, за които трябва да се помисли. Дори и повърхностният анализ на основните положения на закона показват редица разпоредби, чиито текстове трябва да бъдат прецизирани и преосмислени. Един от най-големите недостатъци на националното законодателство, свързано със закрилата на децата, е липсата на ясно разработена политика за осъществяване на детско правосъдие. Този въпрос трябва да бъде един от основните моменти при обсъждането на следващите промени в закона, както и при планиране на реформата на съдебната система.

### References:

1. Constitution of the Republic of Bulgaria (Promulgated: State Gazette, issue 56 of 1991).
2. Child Protection Act (Promulgated: State Gazette, issue 48 of 2000).
3. Foreigners in the Republic of Bulgaria Act (Promulgated: State Gazette, issue 153 of 1998).
4. Asylum and Refugees Act (Promulgated: State Gazette, issue 54 of 2002).
5. National Strategy on the Child 2008 – 2018 (Promulgated: State Gazette, issue 14 of 2008).
6. Georgiev, Ivan. Interview by Petya Vladimirova. *The magistrate, who wants to be liked, is dangerous to justice, just as the corrupt magistrate*, 13 march 2015, [http://www.dnevnik.bg/intervju/2015/01/05/2446178\\_irina\\_djuneva\\_sudii\\_sudebnata\\_vlast\\_boleduva\\_ot/www.dnevnik.bg/bulgaria/2015/03/13/2488337\\_ivan\\_georgiev\\_sudii\\_a\\_magistratut\\_koito\\_iska\\_da\\_bude/](http://www.dnevnik.bg/intervju/2015/01/05/2446178_irina_djuneva_sudii_sudebnata_vlast_boleduva_ot/www.dnevnik.bg/bulgaria/2015/03/13/2488337_ivan_georgiev_sudii_a_magistratut_koito_iska_da_bude/)