

КОНВЕНЦИЯ ЗА ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

ОБЩ КОМЕНТАР № 14 (2013)

Най-добрия интерес на детето –
първостепенно съображение



КОМИТЕТ ПО ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

Шестдесет и втора сесия

Женева, 14 януари – 1 февруари 2013 г.



**КОНВЕНЦИЯ
ЗА ПРАВАТА
НА ДЕТЕТО**

Distr.
GENERAL

CRC/C/GC/12
29 май 2013 г.

Оригинал: АНГЛИЙСКИ

КОМИТЕТ ПО ПРАВАТА НА ДЕТЕТО

Шестдесет и втора сесия

Женева, 14 януари – 1 февруари 2013 г.

ОБЩ КОМЕНТАР № 14 (2013)

**Най-добрия интерес на детето –
първостепенно съображение**

(неофициален превод)

На 20 ноември 2014 г. се отбелязват 25 години от приемането на Конвенцията на ООН за правата на детето – първият юридически обвързващ международен документ, който утвърждава човешките права на всички деца. По този повод представяме на български език Общите коментари на Комитета по правата на детето, които разясняват Конвенцията, и се надяваме да улесним и подпомогнем нейното прилагане в България.

Детски фонд на Организацията на Обединените Нации (УНИЦЕФ)
бул. „Ал. Дондуков“ № 87, ет. 2, София 1504

За повече информация моля посетете нашият сайт: www.unicef.bg

Снимка на корицата: © УНИЦЕФ България/Дени Георгиева/2014

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	5
А. Най-добрите интереси на детето: право, принцип и процесуално правило	5
Б. Структура.....	7
II. ЦЕЛИ.....	8
III. ЕСТЕСТВО И ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА НА ДЪРЖАВИТЕ – СТРАНИ ПО КОНВЕНЦИЯТА.....	9
IV. ПРАВЕН АНАЛИЗ И ВРЪЗКИ С ОБЩИТЕ ПРИНЦИПИ НА КОНВЕНЦИЯТА	12
А. Езиков анализ на член 3, параграф 1.....	12
Б. Най-добрия интерес на детето и връзки с други общи принципи на Конвенцията.....	19
V. ИЗПЪЛНЕНИЕ: ОЦЕНКА И ОПРЕДЕЛЯНЕ НА НАЙ-ДОБРИЯ ИНТЕРЕС НА ДЕТЕТО	22
А. Оценка и определяне на най-добрите интереси	22
Б. Процесуални гаранции за осъществяване на най-добрия интерес на детето.....	33
VI. РАЗПРОСТРАНЕНИЕ.....	39

„Най-добрите 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.“

I. ВЪВЕДЕНИЕ

A. Най-добрите интереси на детето: право, принцип и процесуално правило

1. Член 3, параграф 1 от Конвенцията за правата на детето дава на детето правото неговите най-добри интереси да бъдат оценявани и вземани под внимание като първостепенно съображение във всички действия и актове, които се отнасят до него – както в публичната, така и в частната сфера. Освен това той изразява една от основните ценности на Конвенцията. Комитетът по правата на детето (наричан по-нататък „Комитета“) е определил член 3, параграф 1 като един от четирите общи принципа на Конвенцията за тълкуване и изпълнение на всички права на детето¹ и го прилага като динамично понятие, което изисква преценка, съобразена с конкретния контекст.

2. Понятието за „най-добрите интереси на детето“ не е ново. Същност то съществува отпреди Конвенцията и е заложено още в Декларацията за правата на детето от 1959 г. (точка 2), в Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените (член 5, буква „б“ и член 16, параграф 1, буква „г“), както и в регионални инструменти и много национални и международни правни актове.

3. Конвенцията изрично посочва най-добрите интереси на детето в други 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, параграф 2, буква „б“, подточка iii): процесуални гаранции, включително присъствие на родителите по време на съдебни заседа-

¹ Общ коментар № 5 (2003 г.) на Комитета относно общите мерки за изпълнение на Конвенцията за правата на детето, точка 12; и Общ коментар № 12 (2009 г.) на Комитета относно правото на детето на изслушване, точка 2.

ния по наказателни дела срещу деца закононарушители. 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), както и във Факултативния протокол към Конвенцията относно комуникационната процедура (преамбюл и членове 2 и 3).

4. Целта на понятието за най-добрите интереси на детето е да се гарантира както пълното и ефективно ползване с всички признати в Конвенцията права, така и холистичното развитие на детето.² Комитетът вече е изтъкнал,³ че „преценката на възрастен относно най-добрите интереси на детето не може да има по-голяма тежест от задължението да се зачитат всички права на детето съгласно Конвенцията.“ Той припомня, че няма йерархия на заложените в Конвенцията права; всички предвидени в нея права са в полза на „най-добрите интереси на детето“ и никое право не може да бъде накърнено от неблагоприятно тълкуване на най-добрите интереси на детето.

5. Пълното прилагане на понятието за най-добрите интереси на детето изисква разработване на основаващ се на правата подход, в който участват всички действащи лица, за да се гарантира холистичната физическа, психологическа, морална и духовна цялост на детето и да се насърчава неговото човешко достойнство.

6. Комитетът подчертава, че най-добрите интереси на детето са триплатово понятие:

а) Материално право: е правото на детето най-добрите му интереси да бъдат оценявани и вземани под внимание като първостепенно съображение при обсъждане на различни интереси с оглед достигане на решение по разглеждания въпрос, както и гаранцията, че това право ще бъде изпълнено винаги, когато трябва да се вземе решение по отношение на дете, група определени или неопределени деца или децата като цяло. Член 3, параграф 1 създава иманентно задължение за държавите, прилага се директно (автоматично изпълняемо) и позволява позоваване на тази разпоредба пред съда.

2 Комитетът очаква от държавите да тълкуват развитието като „холистично понятие, обхващащо физическото, умственото, духовното, моралното, психологическото и социалното развитие на детето“ (общ коментар № 5, точка 12).

3 Общ коментар № 13 (2011 г.) относно правото на закрила от всички форми на насилие, точка 61.

- б) Основен тълкувателен правен принцип: Ако разпоредба позволява повече от едно тълкуване, следва да се избере това тълкуване, което най-ефективно обслужва най-добрите интереси на детето. Правата, прогласени в Конвенцията и факултативните протоколи към нея, съставляват рамката за тълкуване.
- в) Процесуално правило: Винаги, когато трябва да се вземе решение, което ще засегне конкретно дете, определена група деца или децата като цяло, процесът на вземане на това решение трябва да включва предварителна оценка на възможното въздействие (положително или отрицателно) на решението върху съответното дете или деца. Оценката и определянето на най-добрите интереси на детето изискват процесуални гаранции. Освен това, в мотивите на решението трябва да показват, че това право изрично е взето под внимание. В тази връзка държавите – страни по Конвенцията следва да разясняват начина, по който правото е спазено в решението, т.е. какво е сметено за обслужващо най-добрите интереси на детето, на какви критерии се основава то и как интересите на детето са претеглени с други съображения, независимо дали са свързани с широко обхватни политически въпроси или с отделни случаи.
7. В този общ коментар изразът „най-добрите интереси на детето“ обхваща изложените по-горе три измерения.

Б. Структура

8. Обхватът на този общ коментар се ограничава до член 3, параграф 1 от Конвенцията и не обхваща параграф 2 от посочения член, който се отнася за благосъстоянието на детето, нито параграф 3, касаещ задължението на държавите – страни по Конвенцията да гарантират, че институциите, услугите и материалната база за децата отговарят на установените стандарти и че се прилагат механизми за осигуряване на спазването на стандартите.

9. Комитетът посочва целите (глава II) на този общ коментар, както и естеството и приложното поле на задължението на държавите – страни по Конвенцията (глава III). Той представя и правен анализ на член 3, параграф 1 (глава IV), който онагледява връзките с други общи принципи на Конвенцията. Глава V е посветена на практическото изпълнение на принципа за най-добрите интереси на детето, а глава VI дава насоки за разпространение на общия коментар.

II. ЦЕЛИ

10. Този общ коментар 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, особено в съдебни и административни актове и в други действия, отнасящи се до детето като индивид, както и на всички етапи от приемането на закони, политики, стратегии, програми, планове, бюджети, законодателни и бюджетни инициативи и насоки – т.е. всички мерки за изпълнение – засягащи децата като цяло или като конкретна група. Комитетът очаква този общ коментар да направлява решенията на всички лица, които имат отношение към децата, включително родителите и грижещите се за децата лица.

11. Най-добрите интереси на детето са динамично понятие, което обхваща различни постоянно еволюиращи елементи. Този общ коментар осигурява рамка за оценка и определяне на най-добрите интереси на детето; той не прави опит да предпише какво е най-добро за детето в каквато и да било ситуация и в който и да е момент.

12. Основната цел на този общ коментар е укрепване на разбирането и прилагането на правото на децата най-добрите им интереси да бъдат оценявани и вземани под внимание като първостепенно съображение или – в някои случаи – върховно съображение (вж. точка 38 по-долу). Негова цялостна цел е да се способства за действителна промяна в нагласите, която да доведе до пълно зачитане на децата като носители на права. По-конкретно, това е от значение за:

- а) разработването на всички мерки за изпълнение, предприемани от правителствата;
- б) индивидуалните решения, вземани от съдебни или административни органи или публични организации чрез техните представители, които засягат едно или повече определени деца;
- в) решенията, вземани от организации от гражданското общество и частния сектор, включително организации със стопанска и с нестопанска цел, които предоставят услуги, отнасящи се до децата или имащи въздействие върху тях;
- г) насоките за действията, предприемани от лицата, работещи с децата и за тях, включително родителите и грижещите се за децата лица.

III. ЕСТЕСТВО И ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА НА ДЪРЖАВИТЕ – СТРАНИ ПО КОНВЕНЦИЯТА

13. Всяка държава – страна по Конвенцията трябва да зачита и изпълнява правото на детето най-добрите му интереси да бъдат оценявани и вземани под внимание като първостепенно съображение, като е длъжна да предприема всички необходими, целенасочени и конкретни мерки за пълното осъществяване на това право.

14. Член 3, параграф 1 установява рамка с три различни вида задължения за държавите – страни по Конвенцията:

- а) задължението да гарантират, че най-добрите интереси на детето са *подходящо интегрирани и последователно прилагани* във всяко действие, предприето от публична институция, особено във всички мерки за изпълнение, и в административни и съдебни производства, които оказват пряко или косвено въздействие върху децата;
- б) задължението да гарантират, че всички съдебни и административни актове, политики и законодателни актове, отнасящи се до децата, показват, че най-добрите интереси на детето са взети като първостепенно съображение. Това включва необходимостта да бъде описано как са изследвани и оценени най-добрите интереси и каква тежест им е придадена в решението;
- в) задължението да гарантират, че интересите на детето са оценени и взети като първостепенно съображение в решенията и действията на частния сектор, включително на доставчиците на услуги или всякакви други частни организации или институции, вземащи решения, които се отнасят до дете или оказват въздействие върху него.

15. За да гарантират спазване на тези задължения, държавите – страни по Конвенцията следва да предприемат редица мерки за изпълнение в съответствие с членове 4 и 42 и член 44, параграф 6 от Конвенцията, като гарантират, че най-добрите интереси на детето са първостепенно съображение във всички действия, включително:

- а) преразглеждане, а при необходимост – и изменение на вътрешното законодателство и други източници на правото така, че да инкорпорират разпоредбата на член 3, параграф 1 и да гарантират, че изискването за вземане предвид на най-добрите интереси

на детето е отразено и приложено във всички национални закони и подзаконови нормативни актове, провинциално и териториално законодателство, правила за дейност на частни и публични институции, които предоставят услуги за децата или оказват въздействие върху тях, както и в съдебните и административни производства на всички нива – както като материалното право, така и като процесуални правила;

- б) утвърждаване на най-добрите интереси на детето при съгласуването и изпълнението на политики на национално, регионално и местно равнище;
- в) установяване на механизми и процедури за подаване и разглеждане на жалби, удовлетворяване или обезщетение с оглед пълно осъществяване правото на детето неговите най-добри интереси да бъдат подходящо интегрирани и последователно прилагани във всички мерки за изпълнение, административни и съдебни производства, които са релевантни за него и оказват въздействие върху него;
- г) утвърждаване на най-добрите интереси на детето при разпределянето на национални ресурси за програми и мерки, насочени към изпълнение на правата на децата, както и при дейностите, за които се получава международно подпомагане или помощ за развитие;
- д) при установяването, наблюдението и оценката на събирането на данни – гарантиране, че най-добрите интереси на детето са изрично посочени, а при необходимост – и подпомагане на изследователската дейност по въпросите на правата на децата;
- е) осигуряване на информация и обучение по член 3, параграф 1 и прилагането им по отношение на всички лица, вземащи решения, които оказват пряко или косвено въздействие върху децата, включително специалистите и останалите лица, които работят за децата и с тях;
- ж) предоставяне на подходяща информация на децата на език, който разбират, както и на техните семейства и грижещите се за тях лица, така че да разбират обхвата на правото, защитено от член 3, параграф 1, както и създаване на необходимите условия, за да могат децата да изразяват гледището си, и гарантиране, че на мнението им се придава необходимото значение;
- з) борба с всички отрицателни нагласи и възприятия, които пречат за

пълноценното осъществяване на правото на детето най-добрите му интереси да бъдат оценявани и вземани под внимание като първостепенно съображение, чрез комуникационни програми с участието на средствата за масова информация, социалните мрежи и децата, за да бъдат децата признати като носители на права.

16. За пълното осъществяване на най-добрите интереси на детето трябва да се имат предвид следните параметри:

- а) всеобщото, неделимо, взаимно зависимо и взаимно свързано естество на правата на децата;
- б) признаване на децата като носители на права;
- в) глобалното естество и обseg на Конвенцията;
- г) задължението на държавите – страни по Конвенцията да зачитат, защитават и осъществяват всички предвидени в Конвенцията права;
- д) краткосрочни, средносрочни и дългосрочни последици във времето от свързаните с развитието на детето действия.

IV. ПРАВЕН АНАЛИЗ И ВРЪЗКИ С ОБЩИТЕ ПРИНЦИПИ НА КОНВЕНЦИЯТА

A. Правен анализ на член 3, параграф 1

1. „Във всички действия, отнасящи се до децата“

а) „във всички действия“

17. Член 3, параграф 1 има за цел гарантиране на разглежданото право във всички решения и действия, отнасящи се до децата. Това означава, че първостепенно съображение за всяко действие, свързано с дете или деца, трябва да бъдат най-добрите интереси на това дете или деца. Смисълът на думата „действие“ не включва само решения, но и всички актове, поведение, предложения, услуги, производства и други мерки.

18. Бездействието, непредприемането на действия и пропуските също са „действия“ – например когато социалните служби не предприемат действия за защита на децата от неполагане на грижи или малтретиране.

б) „отнасящи се до“

19. Правното задължение важи за всички решения и действия, които пряко или косвено засягат децата. Съответно изразът „отнасящи се до“ визира на първо място мерките и решенията, които пряко касаят определено дете, група деца или децата като цяло, а на второ място – останалите мерки, които имат ефект за отделно дете, група деца или децата като цяло, дори ако мярката не е насочена пряко към тях. Както е посочено в общ коментар № 7 на Комитета (2005 г.), тези действия включват действията, насочени към децата (напр. във връзка със здравеопазването, грижите или образованието), както и действия, които включват децата и други групи от населението (напр. във връзка с околната среда, жилищното настаняване или транспорта) (точка 13, буква „б“). Ето защо изразът „отнасящи се до“ трябва да се разбира в много широк смисъл.

20. Всъщност всички действия, предприети от една държава, по един или друг начин засягат децата. Това не означава, че е необходимо всяко действие, предприето от държавата, да включва пълен и официален процес на оценка и определяне на най-добрите интереси на детето. Ако обаче дадено решение ще окаже съществено въздействие върху дете или деца, е уместно по-високо ниво на защита и подробни процесуални правила за съобразяване с най-добрите интереси на това дете или деца.

Следователно по отношение на мерките, които не са пряко насочени към детето или децата, би било необходимо изразът „отнасящи се до“ да се изясни в светлината на обстоятелствата по всеки отделен случай, за да може да се прецени влиянието на действието върху детето или децата.

в) „децата“

21. Понятието „децата“ се отнася до всички ненавършили 18-годишна възраст лица в обхвата на върховенството на държава – страна по Конвенцията, без каквато и да било дискриминация, в съответствие с членове 1 и 2 от Конвенцията.

22. Член 3, параграф 1 се отнася за децата като индивидуални лица и задължава държавите – страни по Конвенцията да оценяват най-добрите интереси на детето и те да бъдат първостепенно съображение за отделните решения.

23. Понятието „децата“ обаче внушава, че правото на надлежно съобразяване с техните най-добри интереси важи за децата не само като индивидуални лица, но и за децата като цяло или тези от определена група. Съответно държавите са длъжни да оценяват най-добрите интереси на децата като група или за децата като цяло и те да бъдат първостепенно съображение при всички действия, които се отнасят до тях. Това е особено видимо по отношение на всички мерки за изпълнение. Комитетът⁴ подчертава, че защитата на най-добрите интереси на детето се възприема както като колективно, така и като индивидуално право и че прилагането на това право по отношение на децата от коренното население като група изисква да се вземе

4 Общ коментар № 11 (2009 г.) относно децата от коренното население и техните права съгласно Конвенцията, точка 30.

под внимание неговото отношение към колективните културни права..

24. Това не означава, че при решение относно отделно дете схващането трябва да бъде, че неговите интереси са същите, както на децата като цяло. Член 3, параграф 1 по-скоро навежда, че най-добрите интереси на едно дете трябва да се оценяват индивидуално. Процесуалните правила за установяване на най-добрите интереси на децата като отделни лица и като група са представени в глава V по-долу.

2. „От обществени или частни институции за социално подпомагане, от съдилищата, административните или законодателните органи“

25. Задължението на държавите надлежно да се съобразяват с най-добрите интереси на детето е комплексно и обхваща всички обществени и частни институции за социално подпомагане, съдилища, административни и законодателни органи, включващи деца или отнасящи се до тях. Макар родителите да не са изрично споменати в член 3, параграф 1, най-добрите интереси на детето „са тяхна основна грижа“ (член 18, параграф 1).

а) „обществени или частни институции за социално подпомагане“

26. Тези понятия следва да не се тълкуват тясно и да се ограничават до социалните институции в строгия смисъл, а следва да се разбират като включващи всички институции, чиято работа и решения въздействат върху децата и осъществяването на техните права. Тези институции включват не само такива, свързани с икономически, социални и културни права (напр. грижи, здравеопазване, околна среда, образование, стопанска дейност, отдих и игри и пр.), но и институции, занимаващи се с граждански права и свободи (напр. регистрация при раждане, защита от насилие във всички среди и пр.). Частните институции за социално подпомагане включват организации от частния сектор – независимо дали са със стопанска или с нестопанска цел – които играят роля в предоставянето на услуги, критично важни, за да могат децата да се ползват от правата си, и които действат от името на или пък отделно от държавните служби като алтернатива.

б) „съдилища“

27. Комитетът подчертава, че понятието „съдилища“ се отнася за всички съдебни производства, на всички инстанции – независимо дали в тях участват съдии или съдебни заседатели, и всички релевантни производства, отнасящи се до деца, без ограничение. Това включва производствата по помиряване, медиация и арбитражните производства.

28. В наказателни дела принципът за най-добрите интереси важи за децата, влезли в конфликт със закона (т.е. за които се твърди, които са обвинени или за които е установено, че са извършили закононарушение), за деца, попаднали в съприкосновение с него (като жертви или свидетели), както и за децата, засегнати от това, че родителите им са се сблъскали със закона. Комитетът⁵ подчертава, че защитата на най-добрите интереси на детето означава, че при третирането на традиционните цели на наказателното правосъдие като санкция или възмездие трябва да отстъпят пред реабилитацията и възстановителната цел на правосъдието, когато се разглеждат дела срещу деца-нарушители.

29. В граждански дела детето може да защитава своите интереси пряко или чрез представител, когато спорът се отнася за бащинство, малтретиране на деца или липса на грижи за тях, събиране на семейството, жилищно настаняване и пр. Детето може да бъде засегнато от производството, например при осиновителни или бракоразводни дела, решенията относно попечителството, пребиваването, контакта с родителите или други въпроси, които оказват важно въздействие върху живота и развитието на детето, както и по дела във връзка с малтретиране на деца, злоупотреба с тях или липса на грижи за тях. Съдилищата трябва да осигуряват съобразяване с най-добрите интереси на детето във всички такива случаи и в решенията си, независимо дали са по процесуален въпрос или по съществуването на делото, и трябва да демонстрират, че са направили това ефективно.

5 Общ коментар № 10 (2007 г.) относно правата на децата в правосъдната система за непълнолетни, точка 10.

в) „административни органи“

30. Комитетът подчертава, че обсегът на решенията, приемани от административните органи на всички равнища, е много широк и обхваща области като образованието, грижите, здравеопазването, околната среда, условията на живот, закрилата, убежището, имиграцията, достъпа до гражданство и др. Индивидуалните решения, вземани от административните органи в тези области, трябва да се оценяват и да се ръководят от най-добрите интереси на детето, което важи и за всички мерки за изпълнение.

г) „законодателни органи“

31. Фактът, че задължението на държавите – страни по Конвенцията обхваща и техните „законодателни органи“, показва недвусмислено, че член 3, параграф 1 се отнася за децата като цяло, а не само децата като отделни лица. Приемането на всеки закон и подзаконов акт, а също и на колективни споразумения – например двустранни и многостранни международни търговски договори или договори за мир, които засягат децата – следва да се ръководи от най-добрите интереси на детето. Правото на детето най-добрите му интереси да бъдат оценявани и вземани под внимание като първостепенно съображение следва да е изрично включено в цялото относимо законодателство, а не само в законите, които се отнасят специално до децата. Това задължение обхваща и одобряването на бюджети, подготовката и разработването на които изискват възприемане на отчитаща най-добрите интереси на детето гледна точка, за да бъде то чувствително към правата на детето.

3. „Най-добрите интереси на детето“

32. Понятието за най-добрите интереси на детето е сложно и неговото съдържание трябва да се определя поотделно за всеки случай. Именно чрез тълкуване и изпълнение на член 3, параграф 1 в съответствие с останалите разпоредби на Конвенцията, законодателят, съдията, административният, социалният или образователният орган може да изясни понятието и да го приложи конкретно на практика. Съответно понятието за най-добрите интереси на детето е гъвкаво и приспособимо. То следва да се адаптира и определя индивидуално

според конкретното положение на съответното дете или деца, предвид индивидуалната им среда, ситуация и нужди. При индивидуални решения най-добрите интереси на детето трябва да се оценяват и определят в светлината на конкретните обстоятелства около съответното дете. За колективни решения – например от законодателя – най-добрите интереси на децата като цяло трябва да се оценяват и определят в светлината на обстоятелствата на конкретната група и/или децата като цяло. И в двата случая оценката и определянето следва да се извършват при пълно зачитане на правата, съдържащи се в Конвенцията и факултативните протоколи към нея.

33. Принципът за най-добрите интереси на детето следва да се прилага по отношение на всички въпроси, отнасящи се до детето или децата, и да се взема предвид за решаването на евентуални конфликти между прогласените в Конвенцията права или други международни договори в областта на правата на човека. Трябва да се отдели внимание на намирането на възможни решения, които обслужват най-добрите интереси на детето. Това означава, че при приемането на мерки за изпълнение държавите са длъжни да разясняват най-добрите интереси на всички деца, включително тези в уязвимо положение.

34. Гъвкавостта на понятието за най-добрите интереси на детето позволява откликване на положението на отделните деца и еволюиране на познанията относно детското развитие. Тя обаче може да позволи и манипулация. Понятието за най-добрите интереси на детето е ставало обект на злоупотреба от правителства и други държавни органи например като оправдание за расистки политики; от родителите – за защита на собствените им интереси в спорове за възлагане на грижите; от специалистите, които не желаят да си създават затруднения и отхвърлят оценката на най-добрите интереси на детето като неуместна или маловажна.

35. По отношение на мерките за изпълнение, за да се гарантира, че най-добрите интереси на детето са първостепенно съображение в разработването на законодателство и политики на всички равнища на държавното управление, се изисква непрекъснат процес на предварителна оценка на въздействието върху правата на детето (ПОВПД) с оглед предвиждане на въздействието на всякакви предлагани закони, политики или разпределения на бюджетни средства върху децата и

възможността им да се ползват от правата си, както и текуща оценка на въздействието върху правата на детето с оглед оценка на реалното въздействие от изпълнението на законите, политиките или разпределенията на бюджетни средства.⁶

4. „Са първостепенно съображение“

36. Най-добрите интереси на детето са първостепенно съображение при приемането на всякакви мерки за изпълнение. Думата „са“ изразява в силна степен вменияването на правно задължение на държавите и означава, че при всяко действие, което се предприема, те не могат да упражняват свобода на преценка дали най-добрите интереси на децата трябва да се оценяват и да им се придава необходимата тежест като първостепенно съображение.

37. Изразът „първостепенно съображение“ означава, че най-добрите интереси на детето са съображение, което не може да се поставя на едно и също ниво с всички останали съображения. Това силно положение е обосновано със специалното положение на детето: зависимост, ниво на зрялост, правен статут и – в много случаи – безгласност. Децата имат по-ограничена възможност, отколкото възрастните, да отстояват силно своите собствени интереси, като тези, които участват във вземането на засягащи ги решения, трябва недвусмислено да осъзнават интересите си. Ако интересите на децата не бъдат подчертани, тенденцията е те да бъдат пренебрегвани.

38. По отношение на осиновяването (член 21) правото на защита на най-добрите интереси е още по-силно утвърдено – там те не са просто „**първостепенно** съображение“, а „**върховното** съображение“. Действително най-добрите интереси на детето трябва да бъдат решаващият фактор при вземане на решение за осиновяване, но и по други въпроси.

39. Тъй като обаче член 3, параграф 1 обхваща множество различни хипотези, Комитетът отчита необходимостта от известна гъвкавост в приложението на тази разпоредба. След като бъдат оценени и определени, най-добрите интереси на детето биха могли да се окажат в

⁶ Общ коментар № 5 (2003 г.) относно общите мерки за изпълнение на Конвенцията за правата на детето, точка 45.

противоречие с други интереси или права (напр. на други деца, на обществеността, на родителите и пр.). Евентуалните конфликти между най-добрите интереси на едно отделно дете и тези на група деца или на децата като цяло трябва да се решават поотделно във всеки случай, като внимателно се претеглят интересите на всички страни и се установи подходящ компромис. Същото трябва да се направи, ако правата на други лица са в разрез с най-добрите интереси на детето. Ако не е възможно съгласуване, властите и вземащите решения лица трябва да анализират и претеглят правата на всички засегнати страни, като имат предвид, че правото на детето най-добрите му интереси да бъдат първостепенно съображение означава, че интересите на детето се ползват с висок приоритет и не са просто едно от няколко съображения. Ето защо трябва да се отрежда по-голяма тежест на това, което най-добре обслужва интересите на детето.

40. Възприемането на най-добрите интереси на детето като „първостепенно“ съображение изисква осъзнатост относно мястото, което интересите на децата трябва да заемат във всички действия, както и желание да се дава приоритет на тези интереси при всички обстоятелства, особено когато определено действие има неоспоримо въздействие върху съответните деца.

Б. Най-добрите интереси на детето и връзки с други общи принципи на Конвенцията

1. Най-добрите интереси на детето и правото на недопускане на дискриминация (член 2)

41. Правото на недопускане на дискриминация не е пасивно задължение, което забранява всички форми на дискриминация при ползването от правата по Конвенцията, но и изисква предприемане на подходящи предпазни мерки от държавата, за да се гарантират ефективно на всички деца равностойни възможности да се ползват от правата по Конвенцията. Това може да налага предприемането на активни мерки, целящи поправяне на положение на действителна неравнопоставеност.

2. Най-добрите интереси на детето и правото на живот, оцеляване и развитие (член 6)

42. Държавите трябва да създадат среда на зачитане на човешкото достойнство, в която е гарантирано холистичното развитие на всяко дете. При оценката и определянето на най-добрите интереси на детето държавата трябва да гарантира пълно спазване на неговото изконно право на живот, оцеляване и развитие.

3. Най-добрите интереси на детето и правото на изслушване (член 12)

43. Оценката на най-добрите интереси на едно дете трябва да включва зачитане правото на детето свободно да изразява своите възгледи и на тези възгледи да се придава необходимото значение по всички въпроси, отнасящи се до детето. Това е категорично разяснено в общ коментар № 12 на Комитета, който подчертава също неделимата връзка между член 3, параграф 1 и член 12. Двете разпоредби имат взаимно допълваща се роля: целта на първата е осъществяване на най-добрите интереси на детето, а втората залага методиката за изслушване възгледите на детето или децата и включването им във всички засягащи детето въпроси, включително оценката на неговите най-добри интереси. Член 3, параграф 1 не може да се приложи правилно, ако не са изпълнени изискванията на член 12. По подобен начин член 3, параграф 1 подсилва функционалността на член 12, като способства за основната роля на децата във всички решения, които засягат живота им⁷.

44. Когато става въпрос за най-добрите интереси на детето и правото на изслушване, трябва да се вземат под внимание развиващите се способности на детето (член 5). Комитетът вече е установил, че колкото по-опитно е самото дете и колкото повече знае и разбира, толкова по-целенасочено родителите, законният настойник или другите лица, отговорни по закон за него, трябва да преобразуват насоките и напътствията в подсещания и съвети, а впоследствие – в равнопоставен диалог.⁸ По подобен начин със съзряването на детето неговите възгледи следва да имат все по-голяма тежест при оценката

⁷ Общ коментар № 12 (2001 г.), точка 70-74.

⁸ Пак там, точка 84.

на неговите най-добри интереси. Пеленачетата и много малките деца имат същите права като всички останали деца – техните най-добри интереси да бъдат оценявани, дори ако те самите не могат да изразят своите възгледи или да представляват себе си така, както по-големите деца. Държавите трябва да осигурят необходимото, включително представителство, когато е подходящо, за оценка на техните най-добри интереси, като същото важи и за децата, които не могат или не желаят да изразят мнение.

45. Комитетът напомня, че член 12, параграф 2 от Конвенцията предвижда правото на детето да бъде изслушвано пряко или чрез представител по съдебни и административни производства, които го засягат (вж. също глава V.Б по-долу).

V. ИЗПЪЛНЕНИЕ: ОЦЕНКА И ОПРЕДЕЛЯНЕ НА НАЙ-ДОБРИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ДЕТЕТО

46. Както вече бе посочено, защитата на „най-добрите интереси на детето“ е право, принцип и процесуално правило, основаващо се на оценка на всички елементи от интересите на дете или деца в конкретна ситуация. Когато се оценяват и определят най-добрите интереси на детето с оглед вземане на решение по отношение на конкретна мярка, следва да се следват посочените по-долу стъпки:

- a) първо, в конкретната фактическа обстановка по случая да се установи кои елементи имат отношение към оценката на най-добрите интереси, да им се придаде конкретно съдържание и да се определи тежестта на всеки от тях спрямо останалите;
- b) второ, за тази цел се следва производство, осигуряваща правни гаранции и правилно прилагане на правото.

47. Оценката и определянето на най-добрите интереси на детето са две стъпки, които трябва да се следват тогава, когато е необходимо да се вземе решение. „Оценката на най-добрите интереси“ се състои в преценяване и претегляне на всички елементи, необходими за вземане на решение в конкретна ситуация по отношение на определено дете или група деца. Тя се извършва от вземащото решения лице и неговите служители, като екипът по възможност трябва да бъде мултидисциплинарен, и изисква участието на детето. „Определянето на най-добрите интереси“ описва производството със строги процесуални гаранции, чието предназначение е дефиниране на най-добрите интереси на детето въз основа на оценката на най-добрите интереси.

A. Оценка и определяне на най-добрите интереси

48. Оценяването на най-добрите интереси на детето е уникална дейност, която следва да се предприема във всеки един случай, с оглед на конкретните обстоятелства около всяко дете, група деца или децата като цяло. Тези обстоятелства са свързани с индивидуалните особености на съответното дете или деца, сред които, наред с други: възраст, пол, степен на зрялост, опитност, принадлежност към малцинствена група, физическо, сетивно или умствено увреждане, както и социалната и културна среда, в която се намира детето или децата, например присъствието или отсъствието на родители, дали детето

живее с тях, качество на взаимоотношенията между детето и неговото семейство или грижещите се за него лица, условията, свързани с безопасността, наличието на качествени алтернативни средства, с които разполага семейството, роднините или грижещите се за детето лица, и пр.

49. Определянето на това какво обслужва най-добрите интереси на детето следва да започва с оценка на конкретните обстоятелства, които правят детето неповторимо. Това означава, че някои елементи ще се използват, а други – не, и оказва влияние върху начина, по който ще бъдат претеглени един спрямо друг. За децата като цяло оценката на най-добрите интереси включва същите елементи.

50. Комитетът смята, че е от полза да се състави неизчерпателен и нейерархичен списък с елементи, които могат да се включват в оценката на най-добрите интереси от всяко вземащо решения лице, на което се налага да определи най-добрите интереси на дете. Изчерпателността на списъка с елементи означава, че е възможно те да бъдат надхвърлени, като се вземат под внимание и други фактори, които имат отношение при конкретните обстоятелства около съответното дете или група деца. Всички елементи от списъка трябва да се вземат под внимание и да се претеглят съобразно с конкретната ситуация. Списъкът следва да дава конкретни напътствия, но и да позволява гъвкавост.

51. Съставянето на такъв списък с елементи би осигурило на държавата или вземащото решения лице насоки в уреждането на конкретни сфери, засягащи децата, например семейство, осиновяване и закони в областта на правосъдието за непълнолетни, като при необходимост могат да се добавят и други елементи, които бъдат сметнати за подходящи съобразно с правните традиции на страната. Комитетът би желал да подчертае, че при добавянето на елементи към списъка, крайната цел на защитата на най-добрите интереси на детето следва да бъде гарантиране на възможността то да се ползва пълно и ефективно от признатите в Конвенцията права, както и холистичното развитие на детето. Следователно елементи, които са в разрез с прогласените в Конвенцията права или които биха имали ефект, противоречащ на правата по Конвенцията, не могат да бъдат приети за валидни при оценката кое е най-добро за детето или децата.

1. Елементи, които следва да се вземат предвид при оценката на най-добрите интереси на детето

52. Въз основа на тези предварителни съображения, Комитетът е на мнение, че елементите, които следва да се вземат предвид при оценяването и определянето на най-добрите интереси на детето с като относими към разглеждания случай, са следните:

а) Възгледите на детето

53. Член 12 от Конвенцията предвижда правото на децата да изразяват своите възгледи при вземането на всяко решение, което ги засяга. Всяко решение, което не отчита възгледите на детето или не им придава надлежното значение съобразно с възрастта и зрелостта му, нарушава изискването детето или децата да имат възможността да влияят върху определянето на техните най-добри интереси.

54. Обстоятелството, че детето е много малко или в уязвимо положение (напр. има увреждане, принадлежи към малцинствена група или е мигрант и пр.), не го лишава от правото да изразява своите възгледи и не намалява значението, което следва да се придаде на тези възгледи при определянето на неговите най-добри интереси. Приемането на конкретни мерки за гарантиране равностойното упражняване на правата на децата в подобно положение трябва да е обект на отделна оценка, която осигурява роля на самите деца в процеса на вземане на решения, като при необходимост следва да се осигурят разумни улеснения⁹ и подкрепа, за да могат да вземат пълноценно участие в оценката на техните най-добри интереси.

б) Идентичността на детето

55. Децата не са хомогенна група и следователно при оценката на техните най-добри интереси трябва да се има предвид многообразието при тях. Идентичността на детето включва характеристики като пол, сексуална ориентация, национален произход, религия и убежде-

⁹ Вж. Конвенцията за правата на хората с увреждания, член 2: „Разумни улеснения“ означава всякакви необходими и подходящи промени и адаптации, които не налагат диспропорционални и ненадлежащи тежести, когато такива са необходими в конкретния случай, за да се осигури [...] възползване от и упражняване на всички [...] права и основни свободи на човека.

ния, културна идентичност, личен характер. Макар че децата и младите хора споделят основни всеобщи нужди, изразяването на тези нужди зависи от множество различни личностни, физически, социални и културни аспекти, включително техните развиващи се способности. Правото на детето да запази идентичността си е гарантирано от Конвенцията (член 8) и трябва да се зачита и взема под внимание при оценката на най-добрите му интереси.

56. По отношение на религиозната и културната идентичност, например когато се обмисля възможността за настаняване на детето в за приемна грижа или в заведение за деца, следва надлежно да се отчете необходимостта от приемственост при отглеждането на детето, както и етническите, религиозните, културните и езиковите особености на средата, от която то произхожда (член 20, параграф 3), като вземащото решение лице трябва да вземе под внимание този специфичен контекст, когато оценява и определя най-добрите интереси на детето. Същото важи и за осиновяване, отделяне от или развод на родителите. Надлежното съобразяване с най-добрите интереси на детето означава децата да имат достъп до културата (и по възможност езика) на страната и семейството, от които произхождат, както и възможността за достъп до информация относно биологичното им семейство, в съответствие с правните и професионалните норми в съответната страна (вж. член 9, параграф 4).

57. Макар да се изисква съобразяване с необходимостта от запазване на религиозните и културните ценности и традиции като част от идентичността на детето, практиките, които са в разрез или несъвместими с установените в Конвенцията права, не са в полза на най-добрите интереси на детето. Културната идентичност не може да бъде извинение или оправдание вземащите решения лица и властите да продължават традиции и културни ценности, които лишават детето или децата от правата, гарантирани от Конвенцията.

в) Запазване на семейната среда и поддържане на взаимоотношенията

58. Комитетът припомня, че в контекста на потенциално отделяне на дете от родителите му е належащо да се извърши оценка и определяне на неговите най-добри интереси (членове 9, 18 и 20). Той под-

чертава също че гореспоменатите елементи са конкретни права, а не само елементи в определянето на най-добрите интереси на детето.

59. Семейството е основна клетка на обществото и естествена среда за израстването и благосъстоянието на неговите членове и особено на децата (преамбюл на Конвенцията). Правото на детето живот в семейството е защитено по Конвенцията (член 16). Понятието „семейство“ трябва да се тълкува в широк смисъл, включващ биологичните родители, осиновителите и приемните родители или, ако е приложимо, роднините или общността съобразно местните обичаи (член 5).

60. Предотвратяването на разделянето на семейството и запазването на неговото единство са важни съставни части от системата за закрила на детето и се основават на правото, предвидено в член 9, параграф 1, което изисква „детето да не бъде разделяно от родителите си против тяхната воля, освен когато [...] такова разделяне е необходимо за най-добрите интереси на детето“. Освен това детето, което е отделено от единия или от двамата си родители, има право „да поддържа лични отношения и пряк контакт с двамата си родители редовно освен ако това противоречи на най-добрите интереси на детето“ (член 9, параграф 3). Това обхваща и всички лица, притежаващи попечителски права, основните грижещи се за децата по силата на закон или на обичай лица, приемните родители и лицата, с които детето има тесни лични взаимоотношения.

61. Предвид тежкото въздействие, което оказва върху детето отделянето му от един или от двамата му родители, към такова отделяне следва да се прибегва единствено като крайна мярка, например когато детето е застрашено от вреда или ако това е необходимо по други причини. Не бива да се извършва отделяне, ако има по-ненатрапчиви мерки, с които детето да бъде защитено. Преди да се прибегне до отделяне, държавата следва да предостави подкрепа на родителите в поемането на техните родителски отговорности и да възстанови или подобри способността на семейството да се грижи за детето, освен ако отделянето е необходимо с оглед защита на детето. Икономически съображения не могат да оправдаят отделянето на дете от родителите му.

62. Насоките за алтернативна грижа за деца¹⁰ имат за цел да се га-

¹⁰ Резолюция на Общото събрание № 64/142, приложение.

рантира, че децата не се поверяват на алтернативна грижа ненужно, както и че в случай на алтернативна грижа, тя се осъществява в подходящи условия, отговарящи на правата и най-добрите интереси на детето. По-специално „Бедността като финансово и материално състояние, както и преките условия и специфични последствия, които могат да я съпътстват, не може да бъде единственото основание детето да се изведе от родителска грижа [...], а следва да се възприема като индикация, че семейството се нуждае от подходящо подпомагане“ (точка 15).

63. По подобен начин дете не може да бъде отделяно от своите родители поради това, че то или родителите му имат някакви увреждания.¹¹ Възможността за отделяне може да се обмисля единствено в случаи, когато необходимото съдействие за запазване на семейството не е достатъчно ефективно, за да се избегне опасността от липса на грижи, изоставяне на детето или рискът за неговата безопасност.

64. В случай на отделяне държавата трябва да гарантира, че положението на детето и неговото семейство е оценено, по възможност от мултидисциплинарен екип от добре обучени професионалисти с подходяща съдебна квалификация, съобразно с член 9 от Конвенцията, като е проверено и доказано, че няма друга възможност за осъществяване на най-добрите интереси на детето.

65. Когато се наложи разделяне, вземащите решението лица следва да гарантират, че детето запазва връзките и отношенията си с родителите и семейството си (братя и сестри, роднини и лица, с които детето е имало тесни лични взаимоотношения), ако това не е в разрез с най-добрите интереси на детето. При вземането на решения относно честотата и продължителността на посещенията и други форми на контакт, когато дете е изведено от семейството, трябва да се вземат под внимание качеството на взаимоотношенията и необходимостта от запазването им.

66. Когато отношенията на детето с родителите му са прекъснати поради миграция (на родителите без детето или на детето без родителите), при оценката на най-добрите му интереси с оглед вземане на решения за събиране на семейството следва да се има предвид

¹¹ Конвенция за правата на хората с увреждания, член 23, параграф 4.

запазването на семейната единица.

67. Комитетът е на мнение, че споделената родителска отговорност в общия случай е в полза на най-добрите интереси на детето. При вземането на решения относно родителските отговорности обаче единственият критерий следва да бъде какво е в полза на най-добрите интереси на конкретното дете. Автоматичното предоставяне от закона на родителските отговорности на единия или двамата родители е в разрез с тези интереси. Когато оценява най-добрите интереси на детето наред с останалите елементи, имащи отношение по случая, съдията трябва да вземе под внимание правото на детето да запази взаимоотношенията си и с двамата родители.

68. Комитетът насърчава ратифицирането и изпълнението на конвенциите, приети на Хагската конференция по международно частно право,¹² които способстват за прилагането на принципа за най-добрите интереси на детето и дават гаранции за неговото изпълнение, ако родителите живеят в различни страни.

69. В случаи, когато родителите или други основни грижещи се за децата лица извършат престъпление, следва да има предвидени алтернативни мерки на задържане под стража, които да се прилагат според конкретния случай, при пълно съобразяване с вероятното въздействие на различни присъди върху най-добрите интереси на засегнатото дете или деца.¹³

70. Запазването на семейната среда обхваща запазване на връзките на детето в по-широк смисъл. Тези връзки се отнасят до по-широкия семеен кръг, например баби и дядовци, чичовци и лели, както и приятели, училищна и по-широка среда, и са от особено голямо значение, ако родителите са разделени и живеят на различни места.

12 Те включват Конвенция № 28 за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца, 1980 г.; Конвенция № 33 за защита на децата и сътрудничество в областта на международното осиновяване, 1993 г.; Конвенция № 23 относно признаването и изпълнението на съдебни решения, свързани със задължения за издръжка, 1973 г.; Конвенция № 24 за приложимото право при задълженията за издръжка, 1973 г.

13 Вж. препоръките от деня за обща дискусия относно децата на лишени от свобода родители (2011 г.).

г) Грижа за детето и неговата закрила и безопасност

71. При оценяването и определянето на най-добрите интереси на определено дете или на децата като цяло, следва да се има предвид задължението на държавата да осигури на детето закрилата и грижата, необходими за неговото благосъстояние (член 3, параграф 2). Понятията „закрила и грижа“ също трябва да се тълкуват в широк смисъл, тъй като целта им не е посочена ограничително или отрицателно (като „за защита на детето от вреда“), а е свързана с комплексния идеал да се осигури „благосъстоянието“ и развитието на детето. Благосъстоянието на децата в широкия смисъл включва техните основни материални, физически, образователни и емоционални нужди, както и нуждата от обич и безопасност.

72. Емоционалната грижа е основна потребност на децата; ако родителите или други основни грижещи се за децата лица не осъществяват емоционалните нужди на детето, трябва да се предприемат действия, за да развие детето сигурна привързаност. Необходимо е децата да придобият привързаност към грижещото се за тях лице на много ранна възраст, като тази привързаност, ако е адекватна, трябва да се запази във времето, за да осигури на детето стабилна среда.

73. Оценката на най-добрите интереси на детето трябва да включва също съобразяване с безопасността на детето, тоест правото на детето на защита от всички форми на физическо или психическо насилие, нараняване или малтретиране (член 19), сексуален и друг тормоз, натиск от връстниците, унизително отношение и пр.,¹⁴ както и от сексуална, икономическа и друга експлоатация, наркотици, труд, въоръжен конфликт и пр. (членове 32-39).

74. Прилагането на основаващ се на най-добрите интереси подход при вземането на решения означава да се оцени безопасността и неприкосновеността на детето в настоящия момент, но принципът на предпазливост изисква също оценка на вероятността от бъдещи рискове и вреди, както и други последици от решението за безопасността на детето.

¹⁴ Общ коментар № 13 (2011 г.) относно правото на свобода от всички форми на насилие.

д) Уязвимо положение

75. Важен елемент, който трябва да се вземе под внимание, е уязвимото положение на детето, например ако то има увреждане, принадлежи към малцинствена група, ако е бежанец или търсещо убежище лице, жертва на малтретиране, живее на улицата и пр. Целта на определянето на най-добрите интереси на дете или деца в уязвимо положение следва да бъде свързана не само с пълното ползване от всички предвидени в Конвенцията права, но и с останалите норми в областта на правата на човека, отнасящи се до такива специфични ситуации, например като тези в обхвата на Конвенцията за правата на хората с увреждания, Конвенцията за статута на бежанците и др.

76. Най-добрите интереси на дете в конкретно уязвимо положение не са еднакви с тези на всички деца в същото уязвимо положение. Необходимо е властите и вземащите решения лица да вземат под внимание различните видове и степени на уязвимост на всяко дете, тъй като всяко дете е неповторимо и всяко положение трябва да се оценява съобразно с това. Следва да се извършва индивидуализирана оценка на историята на всяко дете от раждането му, както и редовни преразглеждания от мултидисциплинарен екип, и да се препоръчват подходящи улеснения през целия процес на развитие на детето.

е) Право на детето на здравеопазване

77. Правото на детето на здравеопазване (член 24) и неговото здравословно състояние играят ключова роля в оценката на най-добрите интереси на детето. Ако обаче има повече от едно възможно лечение на определено заболяване или ако изходът от лечението е несигурен, трябва да се претеглят предимствата от всички възможни лечения спрямо всички възможни рискове и странични ефекти, като освен това трябва да се отдаде нужното внимание на възгледите на детето съобразно с възрастта и зрелостта му. В тази връзка на децата следва да се осигури достатъчна и подходяща информация, за да могат да разбират положението и всички аспекти, имащи отношение към техните интереси, като по възможност трябва да им се позволява да дават своето съгласие информирани.¹⁵

¹⁵ Общ коментар № 15 (2013 г.) относно правото на детето да се ползва от най-високия достижим стандарт на здравословно състояние (член 24), параграф 31.

78. По отношение на здравето на юношите например Комитетът¹⁶ е посочил, че държавите – страни по Конвенцията са длъжни да гарантират, че всички юноши, както в училище, така и извън него, имат достъп до подходяща информация, която е от основно значение за тяхното здраве и развитие, за да могат да правят подходящ избор на здравословно поведение. Тя следва да включва информация относно употребата на тютюн, алкохол и други вещества и злоупотребата с тях, начина на хранене, подходяща информация за сексуалното и репродуктивното здраве, свързаните с ранната бременност опасности и предотвратяването на ХИВ/СПИН и на предаваните по полов път болести. Юношите с психосоциални разстройства имат правото на лечение и грижа в общността, в която живеят, във възможната степен. Ако е необходима хоспитализация или лечение в заведение за медико-социални грижи с настаняване, преди да се вземе решение, трябва да се оценят най-добрите интереси на детето, при зачитане на неговите възгледи. Същите съображения важат и за по-малките деца. Здравето на детето и възможностите за лечение могат да са част от оценката и определянето на най-добрите интереси също и по отношение на други видове съществени решения (напр. предоставяне на разрешение за пребиваване по хуманитарни съображения).

ж) Право на детето на образование

79. От най-добър интерес за детето е да има достъп до безплатно качествено образование, включително в ранното детство, както и не-официално или неформално образование и свързаните с него дейности. Всички решения за мерки и действия по отношение на конкретно дете или група деца трябва да зачитат най-добрите интереси на детето или децата във връзка с образованието. За да насърчат образованието или по-висококачественото образование за повече деца, е необходимо държавите – страни по Конвенцията да разполагат с добре обучени преподаватели и други професионалисти, работещи в различни свързани с образованието контексти, както и благоприятна за децата среда и подходящи методи на преподаване и обучение, като се има предвид, че образованието е не само инвестиция в бъдещето, но и възможност за носещи радост дейности, уважение, участие и осъществяване на амбициите. Изпълнението на това изискване

¹⁶ Общ коментар № 4 (2003 г.) относно здравето и развитието на юношите в контекста на Конвенцията за правата на детето.

и увеличаването на отговорностите на децата с оглед преодоляване на уязвимостта им, каквато и да е тя, е от най-добър интерес за тях.

2. Претегляне на елементите в оценката на най-добрите интереси

80. Следва да се подчертае, че основната оценка на най-добрите интереси на детето е обща оценка на всички относими елементи на тези интереси, като тежестта на всеки от тях зависи от останалите. Не всички елементи имат отношение към всеки индивидуален случай, като различните елементи могат да се разглеждат по различни начини в различните случаи. Съдържанието на всеки елемент непременно ще се различава за различните деца и случаи според вида решение и конкретните обстоятелства. Същото важи и за важността на всеки елемент в цялостната оценка.

81. Елементите в оценката на най-добрите интереси могат да са в противоречие помежду си при разглеждане на конкретен случай и обстоятелствата по него. Запазването на семейната среда например може да е в разрез с необходимостта да се защити детето от риска от насилие или малтретиране от родителите. При такива ситуации елементите трябва да бъдат претеглени помежду им, за да се намери решението, което отговаря на най-добрите интереси на детето или децата.

82. При претеглянето на различните елементи е необходимо да се има предвид, че целта на оценката и определянето на най-добрите интереси на детето е да се гарантира пълно и ефективно ползване от правата, признати в Конвенцията и факултативните протоколи към нея, както и холистичното развитие на детето.

83. Възможно е да има ситуации, в които засягащите определено дете „защитни“ фактори (напр. такива, които биха могли да означават ограничаване на права) трябва да се претеглят спрямо „овластяващите“ мерки(което означава пълно упражняване на правата без ограничение). При такива ситуации възрастта и зрелостта на детето следва да насочват претеглянето на елементите. За да се оцени степента на зрелост на детето, следва да се отчетат физическото, емоционалното, умственото и социалното му развитие.

84. При оценката на най-добрите интереси следва да се вземе под внимание, че способностите на детето ще се развиват. Ето защо вземащите решения лица следва да се стремят към мерки, които могат да се преразглеждат или адаптират според обстоятелствата, а не да вземат окончателни и необратими решения. За тази цел те следва не само да оценяват физическите, емоционалните, образователните и други нужди към конкретния момент на вземане на решението, но и да имат предвид възможните сценарии за развитието на детето и да ги анализират в краткосрочен и средносрочен план. В този контекст при решенията следва да се оценява непрекъснатостта и стабилността на настоящото и бъдещото положение на детето.

Б. Процесуални гаранции за осъществяване на най-добрите интереси на детето

85. За да се гарантира правилно изпълнение правото на детето неговите най-добри интереси да бъдат първостепенно съображение, трябва да се въведат и следват някои пригодени за децата процесуални гаранции. Понятието за най-добрите интереси на детето като такова е процесуално правило (вж. точка 6, буква „б“ по-горе).

86. Макар че публичните органи и организации, които вземат отнасящи се до децата решения, трябва да действат съобразно със задължението за оценяване и определяне на най-добрите интереси на детето, от хората, които всекидневно вземат отнасящи се до децата решения (напр. родителите, настойниците, учителите и пр.), не се очаква да следват строго тази процедура от две стъпки, въпреки че решенията, които се вземат в ежедневието, трябва също да зачитат и отразяват най-добрите интереси на детето.

87. Държавите трябва да установяват специални процесуални правила със строги процесуални гаранции, предназначени за извършването на оценка и определяне на най-добрите интереси на детето с оглед вземане на засягащи го решения, включително механизми за оценка на резултатите. Държавите трябва също да разработят прозрачни и обективни процеси за всички решения, които се вземат от законодателите, съдилищата и административните органи, особено в области, които засягат пряко детето или децата.

88. Комитетът призовава държавите и всички лица, чието положение предполага оценяване и определяне на най-добрите интереси на детето, да обърнат специално внимание на следните гаранции:

а) Право на детето да изразява възгледите си

89. Жизненоважен елемент от процеса е общуването с децата, което да способства за смисленото им участие и да доведе до установяване на техните най-добри интереси. Това общуване следва да включва осведомяване на децата относно процеса и възможните устойчиви решения и услуги, както и събиране на информация от децата и допитване до тях относно възгледите им.

90. Ако детето желае да изрази своите възгледи и това право е осъществено чрез представител, последният е длъжен да предаде тези възгледи точно. Когато възгледите на детето са в разрез с тези на неговия представител, следва да се установи ред, по който детето да се обърне към властите, за да осигурят при необходимост отделно представителство на детето (напр. попечител).

91. Производството по оценка и определяне на най-добрите интереси на децата като група в известна степен се различава от това по отношение на отделното дете. Когато става въпрос за интересите на голям брой деца, при планирането на мерки или вземането на законодателни решения, които пряко или косвено засягат групата, държавните институции трябва да намират начини да изслушват възгледите на представителна извадка от децата и да придават дължимото значение на тяхното мнение, за да гарантират, че са обхванати всички категории деца. Има много примери за начините на осъществяване на това, включително изслушвания на децата, детски парламенти, оглавявани от деца организации, детски съюзи или други представителни органи, дискусии в училище, социални мрежи в Интернет и пр.

б) Установяване на фактите

92. Релевантните факти и информация за конкретен случай трябва да се събират от добре обучени професионалисти, за да могат да се съставят всички елементи, необходими за оценката на най-добрите интереси. Това може да включва събеседване на близки до детето

лица, други хора, които имат ежедневен контакт с него, свидетели на определени инциденти и др. Събраните сведения и данни трябва да бъдат проверени и анализирани, преди да се използват в оценката на най-добрите интереси на детето или децата.

в) Възприятие за време

93. Ходът на времето не се възприема еднакво от децата и възрастните. Забавянето или протакането във вземането на решения имат особено неблагоприятно въздействие върху децата в процеса на тяхното развитие. Ето защо е препоръчително производствата или процесите, които се отнасят до децата или им оказват въздействие, да се ползват с приоритет и да бъдат завършвани възможно най-бързо. Времето на вземане на решението следва по възможност да отговаря на възприятието на детето за това с какво то ще бъде добро за него, като взетите решения следва да се преразглеждат през подходящи интервали с хода на развитие на детето и разгръщане на способността му да изразява своите възгледи. Всички решения за грижите, лечението, настаняването и други мерки относно детето трябва да се преразглеждат периодично с оглед на неговото възприятие за време, както и неговите разгръщащи се способности и развитие (член 25).

г) Квалифицирани професионалисти

94. Децата са разнородна група и всяко едно има своите собствени характерни особености и нужди, на които може да се откликне адекватно единствено от професионалисти с експертен опит и познания по въпросите, свързани с развитието на децата и юношите. Ето защо процесът на официална оценка следва да се извършва в приветлива и безопасна атмосфера от професионалисти, квалифицирани в области като детска психология, развитие на детето и други имащи отношение сфери на човешкото и социалното развитие, които имат опит в работата с деца и разглеждат получената информация обективно. Доколкото е възможно, в оценката на най-добрите интереси на детето следва да участва мултидисциплинарен екип от професионалисти.

95. Оценката на последствията от алтернативните решения трябва да се основава на общи познания (т.е. в областите право, социология, образование, социално дело, психология, здравеопазване и пр.)

по отношение на вероятните последици за детето от всяко възможно решение, предвид индивидуалните му характерни особености и преживявания в миналото.

д) Процесуално представителство

96. Когато най-добрите интереси на детето се оценяват и определят в производство пред съд и равностойни органи, то ще се нуждае от подходящо процесуално представителство. По-специално, когато определено дете е насочено към административно или съдебно производство, в рамките на което се извършва определяне на неговите най-добри интереси, освен настойник или представител на неговите възгледи следва да му се осигури и процесуален представител, когато е възможен конфликт между страните по решението.

е) Правна обосновка

97. За да се демонстрира, че е спазено правото на детето най-добрите му интереси да бъдат оценявани и вземани под внимание като първостепенно съображение, всяко решение по отношение на детето или децата трябва да бъде мотивирано, обосновано и разяснено. В мотивировката следва изрично да се посочват всички фактически обстоятелства относно детето, елементите, които са счетени за имащи отношение към оценката на най-добрите интереси, съдържанието на елементите в конкретния случай и как те са претеглени, за да се определят най-добрите интереси на детето. Ако се различава от възгледите на детето, причината за това следва ясно да бъде посочена. Ако по изключение избраното решение не отговаря на най-добрите интереси на детето, трябва да бъдат изложени причините за това, за да се покаже, че въпреки резултата тези интереси все пак са били първостепенно съображение. Не е достатъчно да се спомене общо, че други съображения вземат превес над най-добрите интереси на детето; всички съображения трябва да бъдат конкретно посочени във връзка с разглеждания случай, като се обясни защо имат по-голяма тежест в конкретните обстоятелства. Изложените мотиви трябва да демонстрира също правдоподобно и защо най-добрите интереси на детето не са били достатъчно силно съображение, за да надделеят над останалите. Трябва да се отчетат обстоятелствата, при които най-добрите интереси на детето трябва да бъдат върховното съображение (вж. точка 38 по-горе).

ж) Механизми за преразглеждане на решения

98. Държавите следва да установят в правните си системи механизми за обжалване или преразглеждане на решения, отнасящи се до деца, когато решението очевидно е взето при неспазване на съответното производство за оценка и определяне на най-добрите интереси на детето или децата. Следва винаги да има възможност да се иска преразглеждане или да се обжалва такова решение на национално равнище. Детето следва да бъде запознато с механизмите и да има достъп до тях пряко или чрез своя процесуален представител, ако бъде преценено, че процесуалните гаранции не са спазени, фактите са неверни, оценката на най-добрите интереси не е проведена правилно или е придадена прекомерна тежест на конкурентни съображения. Преразглеждащият орган трябва да изследва всички тези аспекти.

з) Предварителна оценка на въздействието върху правата на детето (ПОВПД)

99. Както бе споменато по-горе, приемането на всички мерки за изпълнение трябва да следва процесуални правила, които гарантират, че най-добрите интереси на детето са първостепенно съображение. Предварителната оценка на въздействието върху правата на детето (ПОВПД) може да предвиди въздействието на предлаганите политики, закони, подзаконови актове, бюджети и административни актове, които засягат децата и възможността им да се ползват от правата си, и следва да допълва текущото наблюдение и оценка на въздействието на мерките върху правата на децата.¹⁷ Необходимо е ПОВПД да бъде внедрена в процесите на държавното управление на всички равнища и в разработването на политики и други общи мерки на възможно най-ранен етап, за да се гарантира добро управление в полза на правата на децата. При предприемане на ПОВПД могат да се разработят различни методи и практики. Като минимум те трябва да използват за рамка Конвенцията и факултативните протоколи към нея, като по-специално гарантират, че оценките се основават на общите принципи и специално отчитат различното въздействие на разглежданите мерки върху децата. Самата оценка на въздействието може да се основава на отзиви от децата, гражданското общество и

¹⁷ Общ коментар № 16 (2013) относно задълженията на държавата във връзка с въздействието на стопанския сектор върху правата на децата, точки 78-81.

експерти, както и от съответните държавни ведомства, академични изследвания и опит, документиран в страната или в чужбина. Анализът следва да води до препоръки за изменения, алтернативи и подобрения и да бъде обществено достояние.¹⁸

¹⁸ Държавите могат да ползват насоки от Доклада на специалния докладчик за правото на храна за ръководни принципи относно оценките на въздействието на търговски и инвестиционни споразумения върху правата на човека (A/HRC/19/59/Add.5).

VI. РАЗПРОСТРАНЕНИЕ

100. Комитетът препоръчва държавите да разпространят този общ коментар широко сред парламентите, правителствата и съдебната власт на национално и местно равнище. С него следва да бъдат запознати и децата, включително тези, които са в положение на социално изключване, всички професионалисти, които работят за децата и с тях (включително съдии, адвокати, учители, настойници, социални работници, персонал на обществени и частни институции за социално подпомагане, здравни служители, преподаватели и пр.), както и гражданското общество като цяло. За тази цел общият коментар следва да се преведе на съответните езици, да се разпространяват адаптирани/подходящи за деца версии и да се провеждат конференции, семинари, симпозиуми и други мероприятия за споделяне на добри практики относно прилагането му. Освен това той би следвало да се включи в официалното първоначално, а после в хода на работата обучение на всички ангажирани специалисти и технически персонал. В своите периодични доклади до Комитета държавите следва да включват информация относно предизвикателствата, които срещат, и мерките, които са предприели с оглед прилагане и зачитане на принципа за най-добрите интереси на детето във всички съдебни и административни актове и други действия, отнасящи се до детето като индивидуално лице, както и на всички етапи от приемането на мерките за изпълнение, касаещи децата като цяло или конкретна група деца.

unite for children

