

## ВИСШИЯТ ИНТЕРЕС НА ДЕТЕТО ПРИ НАЛАГАНЕ НА ПАМ СПРЯМО ПРИДРУЖЕНИ МАЛОЛЕТНИ ЧУЖДЕНЦИ

Васил Стойнев

### **Резюме:**

Настоящата статия изследва прилагането на принципа за висшия интерес на детето при налагане на принудителни административни мерки (ПАМ) спрямо придружени малолетни чужденци съгласно действащото българско и международно право. Анализът поставя фокус върху правната празнота в Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) по отношение на процесуалния статут на придруженото малолетно лице при административни производства с миграционен елемент. В статията е приложен системен и нормативен подход, чрез който се изследват съотношенията между специалните и общите закони – ЗЧРБ, ЗАНН, АПК, както и Законът за закрила на детето, Конвенцията за правата на детето, Директива 2008/115/ЕО и други релевантни актове. Представени са два примерни казуса, съставени на базата на реална административна практика, които онагледяват честата липса на разграничение между придружени и не придружени деца и последиците от индивидуализиране на ПАМ спрямо дете, придружено от родител или настойник. Извежда се аргументацията, че чл. 63к, ал. 10 от ППЗЧРБ касае изключително не придружени малолетни чужденци и не може да служи като основание за ПАМ спрямо придружени деца. Предлага се законодателно допълнение в ЗЧРБ, което да въведе изрични процесуални правила при третиране на придружени малолетни чужденци в духа на принципа за висшия интерес на детето. Заключението подчертава необходимостта от нормативна яснота и уеднаквена практика, която да съчетава миграционния контрол с гаранции за закрила на уязвими групи.

**Ключови думи:** висш интерес на детето, принудителна административна мярка (ПАМ), придружени малолетни чужденци, Закон за чужденците в Република България, административно производство.

## THE BEST INTERESTS OF THE CHILD IN THE IMPOSITION OF COERCIVE ADMINISTRATIVE MEASURES ON ACCOMPANIED MINOR FOREIGN NATIONALS

Vasil Stoynev

### **Abstract:**

This article examines the application of the principle of the best interests of the child in the context of imposing coercive administrative measures (CAMs) on accompanied minor foreign nationals under the current Bulgarian and international legal frameworks. The analysis focuses on the normative gap in the Foreigners in the Republic of Bulgaria Act (FRBA) concerning the procedural status of accompanied minors in administrative proceedings with a migration element. A systematic and normative legal approach is employed, exploring the interplay between special and general legislation—FRBA, the Administrative Violations and Sanctions Act, the Administrative Procedure Code, as well as the Child Protection Act, the UN Convention on the Rights of the Child, Directive 2008/115/EC, and other relevant instruments. Two hypothetical case studies, based on aggregated administrative practice, illustrate the recurring lack of distinction between accompanied and unaccompanied minors and the problematic practice of individualising CAMs for

*children who are accompanied by a parent or legal guardian. The article argues that Article 63k(10) of the Implementing Regulations to the FRBA applies exclusively to unaccompanied minors and cannot serve as a legal basis for coercive measures imposed on accompanied children. A legislative amendment is proposed to explicitly regulate the procedural handling of accompanied minor foreign nationals in line with the principle of the best interests of the child. The conclusion highlights the urgent need for legal clarity and a harmonised administrative practice that balances the objectives of migration control with the need to protect vulnerable groups.*

**Keywords:** *best interests of the child; coercive administrative measure; accompanied minor foreign nationals; Foreigners in the Republic of Bulgaria Act; administrative procedure.*

Съвременните миграционни процеси поставят пред държавите множество правни и практически предизвикателства във връзка с пребиваването на чужденци и прилагането на мерки за контрол на миграцията. Особено внимание следва да се отдели на положението на децата – категория лица с повишена правна закрила, изискващи специфичен подход от страна на властите. Това важи с особена сила за малолетните чужденци, които независимо от гражданството си се намират под юрисдикцията на държавата, в чиито граници пребивават.

Прилагането на ПАМ по ЗЧРБ спрямо малолетни лица поставя въпроси относно съответствието с принципа за висшия интерес на детето. Макар ЗЧРБ да урежда материалноправните основания за налагане на ПАМ, той не съдържа изчерпателна процесуална рамка, съобразена със специфичното правно положение на децата – лица без дееспособност. В практиката на административните органи са констатирани случаи на формализирано прилагане на индивидуални ПАМ<sup>1</sup> спрямо придружени малолетни чужденци, което поражда съмнения относно необходимостта и съразмерността на подобен подход. Настоящата статия има за цел да анализира принципа за висшия интерес на детето<sup>2</sup> при налагане на ПАМ спрямо придружени малолетни чужденци, като изследва взаимодействието между ЗЧРБ, АПК, Закона за администра-

тивните нарушения и наказания, Закона за закрила на детето, както и релевантните международни и европейски актове. Въпросът е както правен, така и практически значим предвид ролята му в цялостната миграционна и социална политика на страната.

### Методология на изследването

Изследването се основава на системно прилагане на основни правни методи и подходи. Използвани са следните методи:

- Нормативен анализ – задълбочено проучване и тълкуване на приложимите нормативни актове (включително АПК, ЗЧРБ, Закон за закрила на детето, ЗЗД и др.), както и международни документи (Конвенция за правата на детето, Директива 2008/115/ЕО, Европейска конвенция за правата на човека и основните свободи).

- Правно тълкуване – систематично прилагане на принципи и правила на административното право за изясняване обхвата и целите на ПАМ. Особено внимание се отделя на тълкуването на концепциите „малолетен“ и „придружен“, както и на предназначението на защитата на децата при налагане на административни актове.

- Казуистичен подход (анализ на казуси) – представени са примерни (хипотетични) случаи, илюстриращи различни процесуални ситуации при ПАМ спрямо придружени малолетни чужденци. Този подход позволява проверка на приложимостта на правните норми и оценка на принципа за висшия интерес в конкретни ситуации.

- Сравнителен и систематичен анализ – разглеждат се международноправни стан-

<sup>1</sup> Подобен формализъм не съответства на чл. 6, ал. 2 АПК и изискването за индивидуална преценка.

<sup>2</sup> Принципът е закрепен в чл. 3, §1 от Конвенцията за правата на детето и има задължителен характер за административните органи.

дарт и практики от други държави, както и принципи на административното право (законност, съразмерност, мотивираност) с оглед интегрирането им в българската практика.

Важна особеност в методиката е, че включените в текста примерни казуси имат преди всичко аналитично и илюстративно предназначение. Те не представляват дословен преразказ на конкретни реални преписки, а са съставени въз основа на обобщена и анонимизирана административна практика. Целта е чрез тях да се онагледят основните правни проблеми и да се провери съобразяването с висшия интерес на детето в административни производства с миграционен елемент.

### **1. Правна рамка на прилагането на принудителни административни мерки спрямо малолетни чужденци**

Принудителните административни мерки срещу чужденци в Република България представляват форма на държавна принуда, насочена към защита на обществения ред и националната сигурност чрез миграционен контрол. Основното законово основание е ЗЧРБ, който урежда условията за влизане, пребиваване и напускане на страната от чужденци, както и основанията за налагане на ПАМ. Според чл. 44 от ЗЧРБ<sup>3</sup> съществуват различни видове ПАМ (принудително отвеждане до границата, експулсиране, забрана за влизане и др.), но законът не прави изрично разграничение между пълнолетни и малолетни чужденци като отделни обекти на тези мерки. Това поставя необходимостта от тълкуване и прилагане на разпоредбите съобразно общите принципи на административното право и специалните норми за закрила на детето.

Административнопроцесуалният кодекс (АПК) съдържа общата процесуална рамка за налагане на ПАМ и въвежда основни принципи като законност, съразмерност, равенство на страните и служебно начало.

<sup>3</sup> Законът не съдържа специална уредба за малолетни лица, което поражда риск от разширително тълкуване.

Принципът на съразмерност, уреден в чл. 6, ал. 2 от АПК<sup>4</sup>, изисква административният акт и неговото изпълнение да не засягат права и законни интереси „в по-голяма степен от най-необходимото“. При производства, засягащи деца, този принцип е от особена важност, тъй като децата са уязвима група, която следва да се третира с повишена грижа.

Специална закрила на децата е предвидена и в Закона за закрила на детето<sup>5</sup>, който въвежда принципа на висшия интерес на детето като водещ при всички административни и съдебни производства, касаещи правата и законните интереси на децата. Този принцип има пряко приложение и при прилагането на ПАМ според ЗЧРБ, макар ЗЧРБ да е специален закон в областта на миграционното право. Така независимо от специалния предметен обхват на закона за чужденците при налагането на ПАМ спрямо малолетни чужденци следва да се прилагат общите гаранции на АПК и на Закона за административните нарушения и наказания, съчетани със специалната закрила на децата.

На международно и европейско ниво правната рамка включва задължителни за България актове, пряко свързани с правата на детето и миграционните мерки. На първо място е Конвенцията на ООН за правата на детето<sup>6</sup>, която постановява, че при всички действия, отнасящи се до дете, висшият интерес на детето трябва да бъде първостепенен приоритет. Европейската конвенция за правата на човека и регламентирането на миграционните процеси в ЕС също изискват специално внимание към нуждите на децата. Директивата 2008/115/ЕО относно връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни налага общи стандарти, според които мерките за връщане трябва да отчитат възрастта, уязвимостта и семейното поло-

<sup>4</sup> Принципът изисква индивидуална оценка на всяка мярка, особено когато засяга дете.

<sup>5</sup> Законът въвежда приоритет на интереса на детето във всички административни производства.

<sup>6</sup> Чл. 3, §1 от Конвенцията има пряко приложение в националното право.

жение на лицата. Тя изрично забранява третирането на дете като самостоятелен нарушител, когато пребиваването му е свързано с това на неговия родител.

От гореизложеното следва, че правната рамка за прилагането на ПАМ спрямо малолетни чужденци е комплексна и изисква интегрирано тълкуване на националните и наднационални източници. Липсата на изрична и детайлна процесуална уредба в ЗЧРБ по отношение статута на придружените малолетни чужденци налага повишено внимание от страна на компетентните органи, за да се гарантира, че предприетите мерки са не само законосъобразни, но и съобразени с висшия интерес на детето.

## 2. Принципът за висшия интерес на детето в административните производства с миграционен елемент

Принципът за висшия интерес на детето е фундаментален стандарт в международното и националното право, който следва да бъде водещ при всяко административно, съдебно или извънсъдебно производство, засягащо дете. Неговото значение е особено изразено при миграционните производства, при които се прилагат принудителни административни мерки (ПАМ), включително мерки за връщане, експулсиране, настаняване в специализирани институции или забрана за влизане на територията на страната.

На международно равнище този принцип е изрично формулиран в чл. 3, §1 от Конвенцията на ООН за правата на детето (КПД), според който *при всички действия, отнасящи се до деца, независимо дали се предприемат от публични, или частни институции, висшият интерес на детето трябва да бъде първостепенно съображение*. Това задължение има универсално приложно поле – както в социалната и семейна сфера, така и в контекста на миграционната политика. Същият стандарт е закрепен и в чл. 24 от Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>7</sup>, според който *във всички действия, отнасящи се*

*до деца, интересът на детето трябва да бъде основно съображение*.

В правото на Европейския съюз принципът намира пряко приложение в Директива 2008/115/ЕО относно връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, където чл. 5, б. „а“ постановява, че държавите членки са длъжни да зачитат най-добрия интерес на детето при изпълнение на всички мерки по директивата. В допълнение, чл. 17 от същата директива<sup>8</sup> установява, че задържането на непълнолетни се допуска само като крайна мярка, и то за възможно най-кратък срок при гарантиране на подходящи условия и достъп до образование и грижа. От това следва, че всяка административна мярка, свързана с деца, включително при условията на незаконно пребиваване, трябва да бъде обоснована чрез конкретна оценка на последиците върху детето.

На национално равнище принципът за висшия интерес е обвързващ за всички държавни органи съгласно чл. 3 от Закона за закрила на детето (ЗЗД). Законът изисква този интерес да бъде поставен над останалите съображения, когато има противопоставяне между правни интереси. В чл. 15 ЗЗД<sup>9</sup> се подчертава, че при всички процедури, включително административни, децата имат право да бъдат изслушвани, като тяхното мнение следва да се вземе предвид съобразно възрастта и зрелостта им. Макар че малолетните деца по правило не участват лично в производствата, този принцип изисква органите да направят конкретна оценка на социалните, образователните и психологическите обстоятелства, които биха били засегнати от административната мярка.

При административни производства с миграционен елемент този принцип придобива особено значение, тъй като децата – особено малолетните – не са дееспособни субекти и тяхното правно положение зависи изцяло от родител или законен предста-

<sup>7</sup> Разпоредбата изисква интересът на детето да бъде основно съображение.

<sup>8</sup> Задържането и ограничаването на непълнолетни се допуска само като крайна мярка.

<sup>9</sup> Правото на участие е елемент от гаранциите за защита на детето.

вител. Именно тук се проявява специфичната роля на висшия интерес на детето – като корективен фактор спрямо формалното приложение на правото. Например дори когато условията за налагане на ПАМ „връщане“ са формално налице, органът не бива да я прилага механично<sup>10</sup> спрямо дете, ако това би нарушило семейната връзка или би довело до реални социални и здравни рискове за детето в държавата на произход.

В практиката на националните органи и съдилищата вече се наблюдават решения, които отчитат значението на този принцип. Например в съдебни производства, свързани с обжалване на ПАМ спрямо семейства с деца, съдилищата анализират доколко мярката отговаря на принципа на съразмерност, мотивираността на заповедта и индивидуалната оценка на детето. Все още обаче липсва изрична методика или стандартизиран подход, който да гарантира еднакво третиране в аналогични ситуации. Това води до значителна нееднаквост в административната практика и до рискове от формализиране на решенията без реален поглед върху нуждите на детето.

Следователно принципът за висшия интерес на детето трябва да се разбира не като абстрактна декларация, а като оперативен стандарт, който изисква от административния орган да предприеме следните действия:

- да установи индивидуалното положение на детето, включително дали е придружено, в каква степен зависи от родителя, какво е социалното му положение;
- да прецени какви биха били последиците от прилагането на ПАМ – например връщане – върху достъпа до образование, здравеопазване, сигурна среда и семейна връзка;
- да мотивира изрично защо евентуално би наложил ПАМ спрямо самото дете, а не само спрямо придружителя му, при положение че последиците от мярката се реализират именно чрез акта към родителя.

В обобщение, административните органи са длъжни да разглеждат всяко дете не като обект на принуда, а като носител на права, които заслужават индивидуална защита. Ефективното прилагане на принципа за висшия интерес на детето изисква отказ от формализма и прилагане на стандарти за пропорционалност, разумност и закрила в духа на хуманитарното и административното право.

### **3. Разграничение между придружени и неприяжени малолетни чужденци и отражението му върху прилагането на принудителни административни мерки**

Принудителните административни мерки (ПАМ), наложени спрямо чужденци в Република България, са уредени в специфична нормативна система, при която Законът за чужденците в Република България (ЗЧРБ) изпълнява ролята на специален закон, докато Административнопроцесуалният кодекс (АПК) и Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН) съставляват общата процесуална рамка. В случаи, в които чужденецът е малолетен или непълнолетен, правната картина се допълва от Закона за закрила на детето (ЗЗД) и приложимите международни актове, гарантиращи специален стандарт за закрила на деца.

Съгласно чл. 39а от ЗЧРБ<sup>11</sup> на чужденец може да се наложи една или повече принудителни административни мерки, включително: задържане, настаняване в специализирани домове, връщане, експулсиране или забрана за влизане. Условията за прилагане на тези мерки са детайлизирани в чл. 42–46 и чл. 63 от закона, като се предвижда, че те се налагат с мотивирана заповед от компетентния административен орган.

Чл. 63 от ЗЧРБ е от ключово значение в контекста на деца-мигранти. Ал. 6 изброява предпоставките за принудително настаняване на чужденец в специален дом, включително ако съществува опасност лицето да се укрие или не съдейства на административното производство. Ал. 9

<sup>10</sup> Механичното прилагане на ПАМ противоречи на принципа за съразмерност.

<sup>11</sup> Разпоредбата не прави разграничение между пълнолетни и малолетни лица.

съдържа изрично изключение по отношение на непридружените малолетни и непълнолетни лица – спрямо тях принудително настаняване не се прилага, а вместо това компетентният орган трябва да ги предаде на дирекция „Социално подпомагане“ по реда на ЗЗД. Това подчертава специалната закрила, гарантирана на непридружените деца, и необходимостта от прилагане на алтернативни неограничаващи свободата мерки.

В същото време законът не предвижда аналогично изключение или специфична уредба за придружени малолетни чужденци, което поражда правна празнина<sup>12</sup>. На практика това означава, че едно придружено дете (например на 6 или 10 години) може формално да попадне в обхвата на ПАМ, въпреки че волята и действията в миграционния процес се дължат изцяло на родителя или настойника. Ако административният орган реши да издаде индивидуализирана заповед за „връщане“ на детето<sup>13</sup>, независимо че то е в семейна среда, възниква въпрос дали това не нарушава принципа за недопустимост на разделяне на децата от техните близки, закрепен в чл. 9 от Конвенцията за правата на детето<sup>14</sup>.

От процесуална гледна точка ПАМ представляват индивидуални административни актове, подлежащи на обжалване съгласно чл. 46 от ЗЧРБ, във връзка с АПК. Актът трябва да бъде мотивиран, да съдържа правно основание, фактически обстоятелства и да подлежи на предварителен съдебен контрол. В случаите, когато мярката се прилага спрямо малолетно лице, което няма самостоятелна правосубектност, представителството следва да се осъществи от законен представител (родител или настойник) съгласно изискванията на ЗЛС и Семейния кодекс. АПК допуска специална защита при административно съдебно производство, в което участва

дете – включително чрез назначаване на служебен адвокат и участие на социален работник, когато е налице риск за детето.

Възможността да се налагат ПАМ спрямо деца е допълнително ограничена от международноправните ангажменти на България. Според чл. 17 от Директива 2008/115/ЕО, задържането на непълнолетни е допустимо само при крайна необходимост и при прилагане на алтернативни мерки. Освен това, чл. 5 от същата директива изисква изрично спазване на принципа за най-добър интерес на детето при всяко връщане.

С оглед на изложеното, може да се направи изводът, че ЗЧРБ е специален закон по материалноправен аспект, докато ЗАНН и АПК изграждат процесуалния механизъм за издаване и контрол на ПАМ. Това съотношение обаче поставя редица предизвикателства, когато става дума за малолетни лица. Липсата на ясна възрастова граница, разграничение между придружени и непридружени деца и специфична уредба за прилагане на мерки към тях създават риск от правна несигурност и различни тълкувания от страна на органите на изпълнителната власт. Особено проблематично е, когато административен акт се издава директно срещу дете, въпреки че то е обективно недееспособно и под родителска отговорност.

Поради това възниква необходимост от законодателно допълнение в ЗЧРБ, с което да се предвиди, че придружените малолетни лица не подлежат на индивидуализиране в административните мерки, а мерките се прилагат по отношение на родителя/настойника, като се отчитат интересите на детето чрез обща семейна оценка. Такава норма би довела до правна яснота, предвидимост и съответствие с международните ангажменти на страната.

#### **4. Практически проблеми при прилагане на ПАМ спрямо придружени малолетни чужденци**

Приложението на принудителни административни мерки (ПАМ) спрямо придружени малолетни чужденци поражда ре-

<sup>12</sup> Липсата на уредба създава риск от противоречива практика.

<sup>13</sup> Индивидуализирането спрямо недееспособно лице противоречи на принципите на семейното право.

<sup>14</sup> Подобна практика поставя въпроси относно съответствието с чл. 9 КПД.

дица практически затруднения в административната дейност, част от които произтичат от липсата на ясна нормативна дефиниция, а друга – от ограничения капацитет за прилагане на хуманитарни и детско-защитни стандарти при вземане на административни решения.

#### **4.1. Индивидуализиране на ПАМ спрямо малолетно дете, придружено от родител**

Един от основните проблеми е издаването на индивидуализирана заповед за връщане или експулсиране спрямо малолетно лице, въпреки че същото е придружено от своя родител или законен настойник. Тази практика, наблюдавана в някои производства, предполага, че детето е самостоятелен субект на отговорност в миграционния контекст, което противоречи на основните принципи на семейното и административното право.

Малолетните деца по силата на чл. 2 от Закона за лицата и семейството и чл. 73 от Семейния кодекс нямат дееспособност и не могат да носят административноправна отговорност. Следователно издаването на заповед за връщане „в името на детето“, при условие че решението реално се отнася до пътуването на родителя, създава изкуствена правна ситуация, в която детето формално става страна в производство, по което няма капацитет да упражнява права и защита.

Освен това подобна практика създава сериозни рискове за нарушаване на чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека (право на семеен живот), особено ако заповедта за връщане се прилага едновременно, но формално разделено, спрямо родителя и детето. В административната практика липсват единни стандарти за това дали следва да се издава една обща заповед (с оглед на семейното положение), или две отделни заповеди, като последното нерядко се прилага автоматизирано и без мотивирана преценка<sup>15</sup>.

#### **4.2. Липса на дефиниция за „придружено малолетно лице“ в ЗЧРБ**

Друг съществен практически проблем е липсата на легална дефиниция в ЗЧРБ или в Правилника за прилагането му на понятието „придружен малолетен“. Единствено чл. 63к, ал. 1–10 от ППЗЧРБ разглежда процедурите, отнасящи се до непридружени малолетни, при което се предвижда участие на социалните служби, провеждане на интервю, определяне на настойник и др. За придружените деца – т.е. тези, които влизат или пребивават с родител, няма ясно разписана процедура, което оставя твърде широка дискреция на административния орган.

Тази празнина създава възможност в едни случаи мярката да се прилага към родителя като основен носител на отговорност (каквато е добрата практика), а в други – и към детето, без да е изследвана реалната му воля или възможността за обособена правна позиция. Нещо повече, в някои случаи заповедта спрямо детето е изготвена по идентичен образец<sup>16</sup> със заповедта за възрастния, без конкретна индивидуална преценка за състоянието, интересите и нуждите на малолетния.

#### **4.3. Проблеми при съдебен контрол и правна защита**

Съдебният контрол по жалби срещу ПАМ спрямо чужденци се извършва по реда на чл. 46а и чл. 46б от ЗЧРБ във връзка с Административнопроцесуалния кодекс. В случаите на малолетни лица представителството се осъществява от родителя или настойника, като често липсва яснота<sup>17</sup> дали родителят може да действа самостоятелно в производството, или е необходимо специално представителство в полза на детето. Това създава процесуални затруднения при упражняване на правото на защита, включително по отношение на достъпа до правна помощ, изслушване на детето, участие на социални работници и др.

<sup>15</sup> Липсата на мотиви не съответства на чл. 59 АПК и на принципа на мотивираност на административния акт.

<sup>16</sup> Липсата на индивидуални мотиви не съответства на чл. 59 АПК.

<sup>17</sup> Това затруднява ефективното упражняване на правото на защита.

Наблюдавани са случаи, в които детето не е призовано отделно, а производството се води единствено срещу пълнолетния придружител, въпреки че заповедта е издадена и на негово име. В други случаи жалбата се подава само от родителя, а съдът не извършва отделна преценка спрямо детето, което обезсмисля индивидуализацията на административния акт.

#### **4.4. Липса на координация с органите по закрила на детето**

При случаи на непридружени малолетни, участието на органите по закрила на детето (ДСП) е изрично разписано в ППЗЧРБ. При придружените деца обаче такова участие не е нормативно задължително, което води до липса на координация<sup>18</sup> между дирекция „Миграция“ и дирекциите „Социално подпомагане“. Така се пропуска възможността за извършване на социална оценка, рискова преценка и съобразяване с индивидуалните нужди на детето, каквото изискват международните стандарти.

С оглед на горното може да се заключи, че практическите проблеми при прилагането на ПАМ спрямо придружени малолетни чужденци са резултат както от нормативни празноти, така и от нееднаква административна практика, в някои случаи граничеща с формализъм. Необходима е ясна регламентация и въвеждане на стандартизирана процедура, която да гарантира, че всяка мярка спрямо дете – придружено или не – е индивидуално обоснована, хуманна и съобразена с висшия му интерес, както изискват чл. 3 от Конвенцията за правата на детето и релевантното европейско законодателство.

#### **5. Анализ на административната практика чрез примерни казуси**

В тази част се представят два примерни, но детайлно изградени казуса, които не възпроизвеждат реални събития или конкретни административни преписки. Те са съставени на базата на реалистични хипотези, изведени от административната прак-

тика, с цел да онагледят правни пропуски и липса на яснота в регулацията на принудителните административни мерки (ПАМ) спрямо придружени малолетни чужденци. Макар и примерни, тези казуси отразяват потенциални и вероятни ситуации, които могат да възникнат при липсата на конкретна и изчерпателна законодателна уредба. Те служат като инструмент за анализ на правната празнина и необходимостта от законодателна корекция в духа на принципа за висшия интерес на детето.

#### **Казус 1: Издадена и изпълнена заповед за връщане на малолетно дете, придружено от майка си**

В рамките на административно производство по установено нарушение на режима на пребиваване в България е изготвено предложение за налагане на принудителни административни мерки (ПАМ) спрямо малолетно дете и неговата майка, като в самото предложение е записано, че майката придружава детето. Въпреки това на база на същото предложение са издадени две отделни ПАМ<sup>19</sup>: една спрямо майката и една спрямо детето.

В заповедта за връщане спрямо майката не е отразено, че тя е придружена от дете – не е вписано нито едно придружено лице, което създава впечатление, че тя пътува самостоятелно. От друга страна, в заповедта спрямо детето изрично се посочва, още в началната част и в диспозитива („Заповядвам“), че детето е придружено от своята майка, като това противоречие поражда правна неяснота относно естеството на мерките и реалната обвързаност между двете лица.

И двете заповеди са изпълнени едновременно, като майката и детето пътуват заедно към Сирия, без да е направена отделна социална оценка за детето, нито да е взето становище от дирекция „Социално подпомагане“. Мотивите в заповедите са сходни: наличие на нередовен статут, липса на правно основание за пребиваване,

<sup>18</sup> Отсъствието на социална оценка не съответства на стандартите за защита на детето.

<sup>19</sup> Подобно разделяне противоречи на принципа за семейна цялост.

както и отказ за доброволно напускане в законоустановения срок.

*Правен анализ:* Този случай разкрива структурен проблем в прилагането на ПАМ спрямо деца, придружени от родители, при който органът индивидуализира административните актове спрямо всеки от тях, без да отчете реалната семейна зависимост и липсата на правосубектност у детето. От една страна, предложението ясно сочи, че майката е придружител; от друга – заповедта срещу нея не съдържа отбелязване на придружени лица. Това формално противоречие поставя под съмнение валидността на издадените актове и способността им да бъдат изпълнени по законен начин.

Издаването на отделна ПАМ спрямо детето в условията на пълна правна и фактическа зависимост от родителя е в противоречие с чл. 3 от Конвенцията за правата на детето, чл. 15 от Закона за закрила на детето, както и с принципа на съразмерност. Заповедта срещу детето няма самостоятелна обосновка, не разглежда интереса му, не отчита уязвимостта му, нито анализира дали е необходимо административното действие да бъде самостоятелно адресирано към него. Фактът, че заповедта е реално изпълнена, без да се търси становище<sup>20</sup> на социалните служби или да се назначи специален представител, поставя под въпрос и процедурната допустимост на мерките.

## **Казус 2: Издадена и изпълнена ПАМ „връщане“ спрямо малолетно дете, водеща до разделяне с майка му, чужденец с хуманитарен статут**

През октомври 2023 г. при полицейска проверка в рамките на рутинен контрол, са установени трима чужденци без документи за самоличност: мъж, жена и тяхното малолетно дете на 3 месеца. На тримата са наложени принудителни административни мерки „връщане“ на основание чл. 41, ал. 1 от ЗЧРБ и са настанени в специален дом за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) за период от около 20 дни.

След освобождаването им в хода на последвалото производство жената – майка на детето – получава хуманитарен статут с решение на председателя на Държавната агенция за бежанците, като по този начин придобива правото да пребивава законно в страната. Няма данни майката и детето да са били разделяни до този момент. През октомври 2025 г. обаче е постъпила молба от бащата, придружена с два сирийски пасавана, в която той изразява желание да бъде върнат със своето малолетно дете в страната на произход – Сирия. Към молбата е приложена документация, но липсва социална оценка<sup>21</sup>, консултация с дирекция „Социално подпомагане“ или анализ на ефекта от мярката върху връзката на детето с майката.

На база на тази молба без становище от компетентен социален орган е изготвено предложение за издаване на индивидуален административен акт „връщане“ спрямо детето, индивидуализирано отделно от родителите. В предложението е записано, че то е представлявано от своя баща, без да се коментира наличието на майка с валиден хуманитарен статут, пребиваваща на територията на страната. Впоследствие е издадена заповед за връщане и през октомври 2025 г. детето и бащата напускат страната по въздух. Към този момент детето е живяло почти две години в България.

*Правен анализ:* Този казус повдига сериозни въпроси относно прилагането на ПАМ спрямо уязвими лица и спазването на принципа за недопускане на разделяне на дете от родител с правно установено пребиваване. Съгласно чл. 9 от Конвенцията за правата на детето детето не може да бъде разделяно от родителите си против тяхната воля, освен ако това е необходимо в най-добрия интерес на детето и при съдебен или административен контрол. В случая няма доказателства за отделна процедура по оценка на интересите на детето, няма документирано участие на социални служби, а решението за връщане е базирано

<sup>20</sup> Липсата на социална оценка не съответства на чл. 3 КПД.

<sup>21</sup> Това е в противоречие с чл. 17 от Директива 2008/115/ЕО.

но само на едностранна воля на бащата без анализ на ситуацията на майката.

Налице е фактическо разделяне на дете<sup>22</sup> от родител, законно пребиваващ в Република България, което ограничава правата на детето на семеен и социален живот (чл. 8 ЕКПЧ), създава сериозен риск за развитието му и противоречи на принципите, заложиени в чл. 15 от Закона за закрила на детето. При това положение издаването и изпълнението на ПАМ спрямо детето не може да се приемат за съразмерни, нито обосновано спрямо изискванията на правото на ЕС, включително чл. 5 от Директива 2008/115/ЕО и чл. 24 от Хартата на основните права на ЕС.

Допълнително, обстоятелството, че детето е било придружено от баща си, не означава, че е било валидно представлявано<sup>23</sup>, особено предвид необходимостта от разглеждане на отношенията с майката и риска от откъсване от вече изградена социална среда в страната. Липсата на процесуални гаранции и оценка от социален работник поставя под съмнение и валидността на акта от гледна точка на чл. 12 от Конвенцията, гарантиращ правото на участие на детето в административни процедури.

Двата разгледани казуса – макар и различни по фактическа и процедурна специфика – разкриват сходни проблемни ядра, свързани с:

- Липсата на изрични законови правила, уреждащи приложимостта на ПАМ спрямо малолетни деца, които са придружени от своите родители;
- Индивидуализирането на административни актове спрямо деца без реална преценка на тяхното положение и уязвимост;
- Отсъствието на социална оценка или задължителна намеса на дирекция „Социално подпомагане“ дори в случаи на потенциално разделяне на семейства;

- Пренебрегване на обстоятелства, свързани с наличен статут за закрила на един от родителите и установен живот на територията на Република България.

Особено притеснително е, че в един от случаите е издадено и изпълнено върховно административно действие, което де факто води до трайно отделяне на дете от неговата майка, без това да е мотивирано с какъвто и да било интерес на детето, нито да е преминало през институционален надзор.

От гледна точка на международноправните стандарти, включително Конвенцията за правата на детето (чл. 3 и чл. 9), Хартата на основните права на ЕС (чл. 24), както и практиката на ЕСПЧ по чл. 8 ЕКПЧ, и двата случая съдържат елементи на правна несъразмерност и нарушаване на защитени интереси, произтичащи от семейни отношения и уязвимост на детето. Налице е празнота в ЗЧРБ, що се отнася до регулацията на придружени малолетни чужденци, при която липсва възрастова граница или изключваща клауза за прилагане на ПАМ.

На тази основа може да се изведе изводът, че:

Законът за чужденците в Република България действа като специален закон спрямо чужденците, но в отсъствието на изрична регулация на малолетните придружени лица се допуска разширено тълкуване, което създава риск от нарушаване на висшия интерес на детето.

## 6. Заключение и предложения за законодателна промяна

Анализът на съществуващата правна рамка, практиката по прилагане на ПАМ спрямо чужденци, както и конкретните примерни казуси очертават съществена празнина в Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) по отношение на малолетни и непълнолетни чужденци, придружени от своите родители. Въпреки че ЗЧРБ се явява специален закон спрямо чужденците на територията на страната, неговото приложение в частта относно деца не е систематизирано и съгласувано с общите принципи, произтичащи от Закона

<sup>22</sup> Подобна последица противоречи на чл. 8 ЕКПЧ и чл. 9 КПД.

<sup>23</sup> Възможен е конфликт на интереси между родител и дете.

за закрила на детето (ЗЗДет.), международни договори и Конституцията.

В частност, чл. 63к, ал. 10 от ЗЧРБ третира изрично само непридружените малолетни, като не поставя никакви нормативни ограничения или изключения за придружени деца. Това създава опасност от автоматично прилагане<sup>24</sup> на принудителни мерки спрямо деца, без да се отчита тяхната пълна правна зависимост от родителя, както и без да се анализира как принудителната мярка ще повлияе върху семейния им живот, възпитанието, образованието и социалната адаптация в приемащата страна.

Липсата на възрастова граница и отсъствието на изключения за придружени деца в текста на закона създават нормативна несигурност и дават възможност за противоречива практика, както е видно и от разгледаните казуси. Нещо повече – при липса на съдебен или институционален надзор, се допуска изпълнение на ПАМ, които водят до трайно разделяне на детето от негов родител, с международна закрила и установен статут в България. Това представлява потенциално нарушение на чл. 3 и чл. 9 от Конвенцията за правата на детето, както и на чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека.

В тази връзка се налага законодателна и административна намеса, целяща хармонизиране на ЗЧРБ със:

- Закона за закрила на детето;
- Конституцията на Република България (чл. 47 и чл. 5, ал. 4);
- Конвенцията за правата на детето;
- Хартата на основните права на Европейския съюз;
- Практиката на Съда на ЕС и Европейския съд по правата на човека.

Конкретни предложения:

1. Добавяне на нова алинея към чл. 63к ЗЧРБ с текст от типа: *Не се прилага принудителна административна мярка спрямо малолетен чужденец, когато той е придружаван от родител, спрямо когото не е издадена или изпълнена*

*такава мярка, освен при наличие на съдебно разрешение, основано на становище от дирекция „Социално подпомагане“ и оценка на висшия интерес на детето.*

2. Изрично дефиниране в §1 от Допълнителните разпоредби на ЗЧРБ на понятието „придружено малолетно лице“, като се въведе разграничение от „непридружено дете“ съгласно международните стандарти.

3. Въвеждане на задължение за социална оценка и становище от дирекция „Социално подпомагане“ преди издаването на ПАМ спрямо лице под 14-годишна възраст независимо дали е придружено, или не.

4. Административна забрана за изпълнение на ПАМ, водеща до разделяне на дете от родител с международна закрила, освен при изрична съдебна санкция.

5. Прецизиране на образците за издаване на ПАМ, така че при наличие на придружено дете това да бъде вписано в заповедта спрямо родителя, като се регламентира кога е допустимо отделно издаване на акт спрямо детето.

Тези предложения целят да гарантират предвидимост на правото, спазване на принципа за пропорционалност, както и реално прилагане на принципа за висшия интерес на детето като водещ критерий в административните миграционни производства. Законодателната инициатива в тази посока не само ще уеднакви практиката, но и ще утвърди България като правова държава, спазваща международните стандарти за защита на човешките права.

### Бележки

1. Казусите, представени в настоящата статия, са примерни и имат аналитичен характер. Те не възпроизвеждат конкретни реални случаи, а са съставени въз основа на наблюдавани структурни проблеми в административната практика по прилагане на принудителни административни мерки спрямо чужденци. Целта им е да илюстрират потенциалните последици от празнини в нормативната уредба, без да се свързват

<sup>24</sup> Автоматизмът е несъвместим с принципа на пропорционалност.

с конкретни лица или административни органи.

2. Цялата информация се използва единствено с академична и аналитична цел.

3. Анализът на законодателството е извършен към датата 26.01.2026 г., като са използвани последните действащи редакции на нормативните актове, публикувани в Държавен вестник и достъпни чрез публичната нормативна база на lex.bg. В случай на последващи изменения, е възможно да настъпят разлики спрямо изложените правни изводи.

4. Всички препратки към международни актове (Конвенцията за правата на детето, ЕКПЧ, Хартата на основните права на ЕС и др.) са извършени на база ратифицирани и действащи в България международни договори, имащи предимство по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България.

5. Цитираните административни действия и процедури (включително предложения, молби, справки и ПАМ) са представени в обобщен вид.

### Библиография

1. Европейска конвенция за правата на човека и основните свободи.

2. Конвенция за правата на децата.

3. Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември

2008 г. относно общите стандарти и процедури в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави.

4. Административнопроцесуален кодекс – обн. Държавен вестник, бр. 30 от 11 април 2006 г., с последващи изменения и допълнения.

5. Закон за чужденците в Република България – обн. Държавен вестник, бр. 153 от 23 декември 1998 г., с последващи изменения и допълнения.

6. Закон за административните нарушения и наказания – обн. Държавен вестник, бр. 92 от 28 ноември 1969 г., с последващи изменения и допълнения.

7. Закон за закрила на детето – обн. Държавен вестник, бр. 48 от 13 юни 2000 г., с последващи изменения и допълнения.

8. Закон за убежището и бежанците – обн. Държавен вестник, бр. 54 от 31 май 2002 г., с последващи изменения и допълнения.

9. Закон за лицата и семейството – обн. Държавен вестник, бр. 182 от 9 август 1949 г., с последващи изменения и допълнения.

10. Семейен кодекс – обн. Държавен вестник, бр. 47 от 23 юни 2009 г., с последващи изменения и допълнения.

11. Правилник за прилагане на Закона за чужденците в Република България – обн. Държавен вестник, бр. 73 от 27 август 1999 г., с последващи изменения и допълнения.