

НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 169

Дата 20.05.2020г.

Изх. № 141/20.05.2020 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
к. д. № 3/2020 г.

СТАНОВИЩЕ

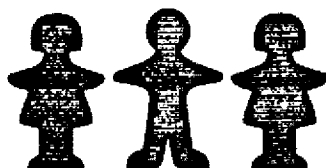
на СДРУЖЕНИЕ "НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА", вписано в Търговския регистър и регистъра на ЮЛНЦ с ЕИК 175121020, със седалище гр. София, адрес на управление гр. София, 1463, бул. Витоша №58, ет. 4, представлявано от Георги Василев Богданов в качеството му на изпълнителен директор

Относно: Искане за обявяване на Закона за социалните услуги (обн. В ДВ брой 24 от 22 март 2019 г., в сила от 01.07.2020 г.) за противоконституционен и противоречащ на основните принципи и основните права на гражданите, залегнали в устоите на Конституцията

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определението си от 15 април 2020 г. Конституционният съд на Република България, по силата на чл.20а, ал. 2 от ПОДКС отправи покана до Сдружение „Национална мрежа за децата“ („НМД“) в качеството си на неправителствена организация - обединение на 149 граждански организации, да представи становището си във връзка с отправеното искане от 54 депутати от политическа партия БСП за противоконституционност на отделни разпоредби от Закона за социалните услуги (ЗСУ) – конституционно дело № 3/2020г по описа на Конституционния съд за 2020 г.

В тази връзка и предвид отдадеността ни на работата по защита правата на децата и широката ни членска маса от 149 граждански и професионални организации, работещи с деца и семейства в цялата страна, включително родителски организации и съответните доставчици на социални услуги, Ви представяме становището ни по отправените искания за противоконституционност на ЗСУ. Обръщаме внимание, че НМД не е доставчик на социални услуги, а е неправителствена организация в обществена полза, която не само е проследила



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

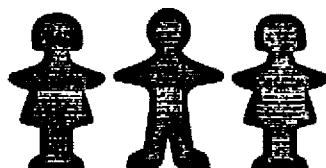
обществените процеси, съпътстващи приемането на ЗСУ, но и участвала в процеса на подготовката на закона чрез включване към изготвянето на Пътна карта за съгласуване развитието на ЗСУ, както и в работната група по разработването му. НМД е допринесла за процеса и чрез сондиране на мнения от гражданското общество и обсъждане на закона, както и се е включила в неговото консултиране. На база на гореизброеното, категорично не споделяме виждането, че Законът за социалните услуги (обн. В ДВ брой 24 от 22 март 2019 г., в сила от 01.07.2020 г.) („ЗСУ“ или „Законът“) е противоконституционен или противоречащ на основните принципи и основните права на гражданите, залегнали в устоите на Конституцията.

Основанията ни са следните:

- I. ЗСУ не противоречи на което и да е право от пълния каталог с основни права съгласно Всеобщата декларация на правата на човека, Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), Европейската социална харта (ЕСХ)¹ и Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ)², имащи пряко приложение и директен ефект на основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията:
 1. Многократно в искането към Конституционния съд се излагат твърдения, че характеризираната от вносителите същност на ЗСУ като „приватизация на социалния сектор“ противоречи на редица международни източници. Цитираните от вносителите конкретни разпоредби реферират бланкетно към правото на социална сигурност (чл. 22, Всеобща декларация за правата на човека (ВДПЧ) и чл. 9, Международен пакт за икономически, социални и културни права (МПИСКП), чл. 34 от Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС), правото на жизнено равнище и особени грижи за майките (чл. 25, ВДПЧ, чл. 11, ал.1 МПИСКП), както и правото на социална и медицинска помощ (чл. 13 Европейска социална харта), Право на помощ от службите за социални грижи (чл. 14) , Право на семейството на социална, правна и икономическа защита (чл. 16). Вносителите не предоставят аргументация по какъв начин конкретни разпоредби от ЗСУ противоречат на

¹ Ратифицирана със закон, приета от 38-о Народно събрание на 29.03.2000 г. - ДВ, бр. 30 от 11.04.2000 г., издадена от Министерството на труда и социалната политика, обн., ДВ, бр. 43 от 4.05.2001 г., в сила от 1.08.2000 г.

² Ратифицирана със закон, приета от 41-то Народно събрание на 26.01.2012 г. - ДВ, бр. 12 от 2012 г., издадена от Министерството на труда и социалната политика, обн. ДВ, бр.37 от 15 Май 2012 г., в сила от 21 април 2012 г.



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

закрепените в споменатите международни източници права и в какво по-точно се изразява тяхното нарушение.

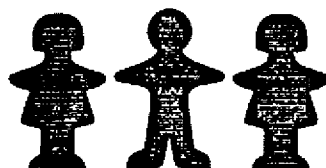
В тази връзка, бихме искали да наблегнем на факта, че първоначално отправеното искане от страна на 54-те депутати към КС е за „противоконституционност на ЗСУ и направените с неговите Преходни и заключителни разпоредби изменения в други закони“ в цялост – искане така широко дефинирано и неясно, че с мъглявината на формулировката си наложило самият Конституционен съд да отправи указания към вносителите за конкретизация³. Обръщаме внимание, че след поисканата конкретизация, вносителите са „стеснили“ обхвата на своите твърдения до текстовете на цели 44 отделни законови разпоредби и един параграф от Преходните и заключителните разпоредби на ЗСУ, в което отново липсва яснота и точност на това в какво се изразява твърдяната противоконституционност.

2. Независимо от неяснотата на твърденията по оспорената конституционностьобразност на ЗСУ, излагаме становището си, след като многократно и публично сме заявявали, че нормите на ЗСУ и заложените в него принципи кореспондират на основните човешки права, част от които вносителите на искането правилно изброяват. Нещо повече, ЗСУ не просто не противоречи на основните човешки права, каквито твърдения са наведени от насрещната страна, но и надгражда последните посредством създаването на ефективни мерки за защитата им и изпълването им със съдържание. В подкрепа на това могат да бъдат дадени следните примери:

2.1. В искането за обявяване на ЗСУ за противоконституционен се навеждат твърдения за това, че децентрализацията на социалните услуги изземва правомощия, изначално присъщи на държавата и произтичащи от суверена. Подобно съждение не просто е невярно, но и изцяло не отразява принципите, заложен в ЗСУ и тези на Конституцията на Република България. На първо място, Конституционният съд многократно е имал възможността да се занимае с проблематиката на „социалната държава“, прокламирана още в преамбюла на Конституцията. В този контекст следва да бъде отчетено становището в Решение № 13 от 15.07.2003 г. на Конституционния съд на Република България по к.д. № 11/2003 г., което постановява, че:

³ Така Определение на КС от 15 април. 2020г.,

<http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/1c00fe71-a514-4f4a-ad44-1342b9970b35>



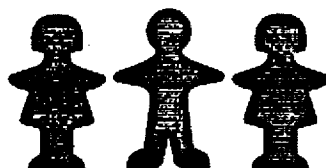
НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

Не съществуват конституционни забрани, които да ограничават законодателя в избора на механизмите за осъществяване на социалната функция на държавата. Социалната функция на държавата се осъществява чрез преразпределение на тежестта за направените разходи. Конституцията не ограничава законодателя в избора на икономическите и правните механизми с оглед на оптималното реализиране на социалната функция на държавата, съчетана с удовлетворяването на други конституционни изисквания, например развиване на местното самоуправление и финансовата децентрализация.

Ergo именно в правомощията на законодателя е да определи конкретните подходи, посредством които ще бъде осъществена социалната функция на държавата с цел постигането на ефективност и пропорционалност между административната и финансова тежест на предоставяните социални услуги. В този ред на мисли се е произнесъл и самият Конституционен съд, излагайки аргументи, че съгласно чл. 51, ал. 2 и чл. 52, ал. 2 от Конституцията, уредбата на конкретните условия и форми на социално подпомагане е делегирана на законодателя. Нещо повече, изрично се постановява, че законодателят е свободен, след като прецени потребностите на нуждаещите се и възможностите на обществото, да променя тази уредба, включително чрез отмяна на съществуващи законови текстове в границите на общата цел за създаване на социална държава. Доколкото преценката е въпрос на целесъобразност, тя е от компетентността на Народното събрание⁴. От изложените аргументи следва да се заключи, че гореспоменатите въпроси, касаещи социалните услуги, по аналогия и като елемент на социалното подпомагане, доколкото на него му се придава единствено по-общо значение, са изцяло в компетенцията на Народното събрание и не следва да бъде отнесена за разглеждане и преценка от Конституционния съд относно тяхната целесъобразност.

2.2. Важно в тази насока е да се отбележи, че принципът на социалната държава включва изискването за социална закрила, каквото именно е едно от основните ръководни начала на ЗСУ. Следва да бъде отбелязано, че при тълкуването на конкретните принципи, заложи в оспорения закон, следва да бъдат отчетени аргументите, които са били обект на широко публично обсъждане и са били взети предвид при приемането на закона. Именно от тях може да бъде направен извод за конкретната воля, която е имал законодателя при приемането на отделните разпоредби на ЗСУ. Предвид това,

⁴ Решение № 13 от 15.07.2003 г. на Конституционния съд на Р България по к.д. № 11/2003 г.



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

следва да бъде взето предвид, че още в хода на законодателния процес е била направена оценка на въздействието на ЗСУ върху регулираните от него обществени отношения, видно от която е било заключено, че:

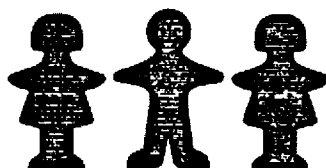
„ Целите на законопроекта са:

- 1. гарантиране на равен достъп до социални услуги, отговарящи на индивидуалните потребности на лицата;*
- 2. гарантиране на качеството и ефективността на социалните услуги;*
- 3. гарантиране на правото на всяко лице на подкрепа за живот в домашна среда и в общността;*
- 4. насърчаване на интегрирания подход при осигуряването на подкрепа на лицата;*
- 5. насърчаване и развитие на публично-частното партньорство при предоставянето на социални услуги.*

Логиката, според която са представени целите на проекта на нормативен акт извежда като приоритет достъпа, следван от качеството на социалните услуги, в контекста на гарантиране на права, насърчаване на интегрирания подход при осигуряването на подкрепа и насърчаване на публично-частното партньорство при предоставянето на социални услуги. Тези цели се разполагат в контекста на принципното разбиране за необходимостта от индивидуална оценка на потребности и индивидуален подход при предоставянето на социалните услуги.

Принципите, които са формулирани като водещи по отношение на нормативния акт, кореспондират пряко с формулираните цели като поставят акцент върху достъпността и свързаността при постигането им. Те са формулирани по следния начин:

- 1. наличност на различни видове социални услуги;*
- 2. достъпност на социалните услуги;*
- 3. индивидуализиране на подкрепата;*
- 4. всеобхватност, интегрираност и непрекъснатост на подкрепата;*
- 5. превенция на институционализацията и прекратяване на институционалната грижа;*



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

6. *зачитане на правата на лицата, ползващи социални услуги и гарантиране на активното им участие при вземането на решения;*

7. *гъвкавост при управлението на социалните услуги;*

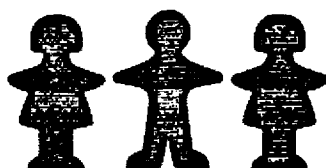
8. *участие на всички заинтересовани страни и използване на всички налични ресурси.⁵*

Видно от изложената аргументация, която изцяло се подкрепя и приповтаря в мотивите по приемането на закона и обсъжданията, осъществени в хода на гласуването му, ЗСУ е базиран на модерните разбирания за социалната държава, основана на не-дискриминацията и социалното включване, следвайки ценностите и разбиранията, налагани от Европейския съюз и ООН. Именно принадлежността към ЕС и ратификацията на КПХУ задават ясната необходимост от въвеждането и развитието на т.нар. социален модел на политика спрямо хората с увреждания и изобщо спрямо всички граждани, които поради една или друга причина остават изолирани и нямат възможност да участват пълноценно в обществения живот. Нещо повече, при приемането на закона и последващото му тълкуване ще следва да се отчитат и принципите, прогласени в Общ коментар № 19 на Комитета по икономически, социални и културни права на ООН: „Правото на социална сигурност“ (член 9 от Международния пакт за икономически, социални и културни права). Всички те при подробен и задълбочен анализ може да бъдат установени, че стоят в основата на оспорвания ЗСУ, респективно – не може да бъде прието, че е налице нарушение на основните права на гражданите, както се твърди в искането на народните представители.

2.3. Редом с това, едно от подразбиращите се задължения на социалната държава е именно **осигуряването на предпоставките за достойно човешко съществуване, интеграция в обществото на всички индивиди и обезпечаването на места, в които да се полага грижа за тях⁶**. Изцяло и в изключителната компетенция на законодателната власт е да реши начина, по който тези принципи да бъдат осъществявани, както и способите, посредством които те да бъдат приведени в действие. Последното стои и в основата на принципа на социалната държава – а именно, възможността на всеки

⁵ Стр. 21 от Цялостната оценка за въздействие на ЗСУ, публикувана на <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&id=3817>

⁶ Сходни разсъждения се споделят в Решение 40,121 на Първи сенат от 18.06.1975 г. – 1 к.д. №4/1974 г. и на Федералния Конституционен съд на Федерална Република Германия

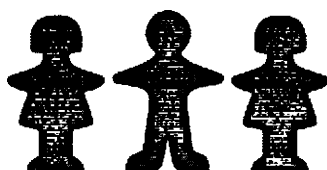


НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

гражданин, намиращ се в нужда, да задоволи материалните си потребности за физическо оцеляване и потребностите, необходими му за участие в обществения, културния и политическия живот. Неотчуждаемостта на това право поражда и задължението на държавата да конкретизира и константно актуализира мерките за обезпечаването на тези потребности. Респективно няма как упражняването на делегираната воля от суверена на законодателя да бъде противоконституционно при условие, че са спазени конституционните принципи и основните права и свободи на гражданите. Следва да се отчете, че Конституцията ни, в синхрон с модерните демократични разбирания, на практика не просто прокламира редица човешки права като неотчуждаеми, но и поставя изискването към всяка от отделните власти да предприеме такива действия, с които да създаде подходящите условия за тяхната реализация и да предостави дължимите правни гаранции за осъществяването им. В този контекст, многоуважаемият Конституционен съд може да почерпи вдъхновение от редица решения на други конституционни съдилища в Европа, които на практика постановяват позитивноправното задължение на държавата, в това число и на общинските ѝ структури, да предоставят дължимите социални услуги. Пример за едно от последните решения в тази насока е решение по дело № 2637/2017 от 23.01.2018 г. на Конституционния съд на Чешката република⁷, в което е признато правото на всеки гражданин да изисква предоставянето на социални услуги от държавата, като паралелно с това задължава държавата, действаща чрез всички свои органи, да обезпечи и гарантира на отделните индивиди предоставянето на тези услуги. Правната обосновка на това решение е изцяло базирана на чл. 19 от КПХУ, съгласно което се извежда и позитивноправното задължение на държавите-членки на Конвенцията (каквато е България) да обезпечат тези условия, без значение от начина, по който това ще бъде осъществено, стига да са спазени основните човешки права. Считаме, че сходни аргументи в цялост са приложими и спрямо България и на практика обосновават позитивноправното задължение на държавата ни по обезпечаване на конкретните начини, по които тези задължения ще бъдат посрещани. ЗСУ е именно онзи инструмент, който държавата посредством Народното събрание, е приела по гарантирането на стриктното изпълнение на отделните си задължения. Респективно, няма как да бъде споделено становището, изложено в искането на народните представители, че упражнявайки това свое право, се нарушават редица други конституционногарантирани права на личността.

⁷ Конституционното решение е достъпно на

https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/2018/I_US_2637_17_an.pdf



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

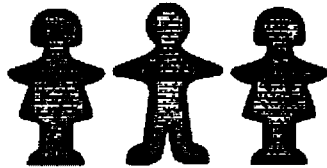
2.4. Единствено с цел пълнота следва да бъде отбелязано, че понастоящем висящо към Съда на Европейския съюз е дело T-613/19 – ENIL Brussels Office и други срещу Европейската комисия. Същото е заведено от група неправителствени организации с иск да бъде отменен акт на Европейската комисия, с който се отказва прекъсване на сроковете за плащане или спиране на плащанията във връзка с поканата за представяне на предложения BG16RFOP001-5.002 „Подкрепа за деинституционализация на социалните услуги за възрастни и хора с увреждания“ по приоритетна ос 5 „Регионална социална инфраструктура“ на оперативна програма „Региони в растеж“ на Република България. Цитираното дело е значимо досежно разглежданата проблематика на ЗСУ, предвид че с него се цели да бъде преодолян отказ за незабавно прекратяване на програма, която насочва средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ Фондове) към изграждане на голям брой институции в страната, предназначени за хора с увреждания и възрастни хора, които въпреки заявления ангажимент на България да провежда политика на деинституционализация, ще бъдат подложени на социално изключване и сегрегация. Последното следва да бъде интерпретирано в две насоки, а именно:

2.4.1. Понастоящем действащият Закон за социалното подпомагане, който се отменя с оспорвания ЗСУ, допуска на практика осъществяването на нарушения от страна на България по поетите ѝ ангажименти по опазване правата на хората с увреждания, като е под съмнение степента, до която и понастоящем ангажимента за деинституционализация и социално включване на всички социални групи на държавата е осъществен;

2.4.2. Ангажиментите на държавата по привеждането на националното ѝ законодателство в съответствие с международноправните норми е позитивноправна норма, чието осъществяване е ангажимент на държавата, от който произтичат конкретни права в полза на отделните граждани.

II. Делегирането на част от пълния спектър на социални услуги за изпълнението им от частни доставчици не нарушава основните права на гражданите, тъй като частните доставчици по никакъв начин не са освободени от задължението си да спазват законодателството на Република България и основните права и свободи:

1. Доставчиците на социални услуги, които предоставят услуги по делегация от държавата, по никакъв начин не са освободени от задълженията си да съблюдават всички основни права и свободи, произтичащи от Конституцията, ЕКПЧ, ХОПЕС, ЕСХ и КПХУ. Напротив, пряката приложимост на относимите разпоредби от посочените по-горе нормативни актове на практика постановява именно задължение на всеки един от доставчиците по цялостното



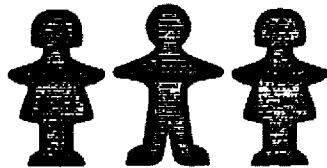
НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

им съблюдаване. В случай, че държавата установи нарушението им, естествено, ще има и задължението да инициира съответните мерки по възстановяването им. Бланкетно стои становището в искането за обявяване на противоконституционността на ЗСУ, че поради потенциални корупционни практики в страната, предвидената в ЗСУ Агенция за качеството на социалните услуги няма да бъде адекватен орган, който да изпълнява именно тази функция. Напротив, именно създаването на нов централен орган, който да следи за спазването на качеството на социалните услуги, има за свое призвание да обезпечи изпълнението на социалните функции на държавата, за които отговорна е както самата държава, така и обществото в цялост⁸. В този контекст делегирането на социалните услуги към местната власт и осъществяването им в публично-частно партньорство не противоречи на принципа на социалната държава.

2. На следващо място, вносителите излагат своите виждания в насока, че ЗСУ насърчава публично-частното партньорство в предоставянето на социални услуги, като *„създава тоталитарен държавно-корпоративен (търговски) хибрид, в който интересите за търговска печалба и за усвояването на бюджетни пари се подкрепя с държавна принуда“*. Бихме искали да насочим вниманието на вносителите към влезлия в сила през 2018 година и част от българската правна уредба Закон за концесиите, който представлява и инкорпориране и продължение на Закон за публично-частното партньорство (отм. с § 3, т. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за концесиите - ДВ, бр. 96 от 1 декември 2017 г., в сила от 02.01.2018 г.). От наличната правна уредба е видно, че българският законодател не смята публично-частното партньорство за тоталитарен държавно-корпоративен хибрид, а вижда във функциониращия из цяла Европа модел начин за осъществяване на дейност в обществен интерес с участието на недържавни субекти. Самият Конституционен съд⁹ в свое решение № 3/ 2014 г., разглеждайки разумното използване на природните богатства и ресурси на държавата, постановява, че *„те могат да бъдат изпълнени включително и чрез насочване към използване на средствата и механизмите на публично-частното партньорство“*. В този ред на мисли, публично-частното партньорство и досега се проявява в много области на обществения живот и само по себе си не е противоконституционно, а още по-малко такова то ще бъде в случай, че

⁸ Така и в Решение № 16 от 12.06.2001 г. на Конституционния съд на Република България по к.д. № 6/2001 г., където е постановено, че „Нещо повече, редица конституционни разпоредби (чл. 51, ал. 3 и чл. 52, ал. 2) определят закрилата на нуждаещите се от социално подпомагане като задължение както на държавата, така и на обществото, от което несъмнено не могат да бъдат изключени общините. Ето защо атакуваната законова разпоредба не противоречи на Конституцията“

⁹ Решение № 3 от 6 март 2014 г. на Конституционния съд на Република България,
<http://constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/7c661c7a-8d2e-47d9-9be2-987936f3f47d>



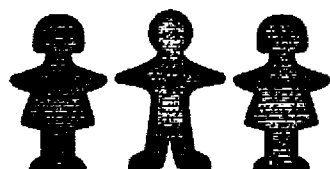
НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

бъде приложено в сектора на социалните услуги, които безспорна са от обществен интерес. Обръщаме в тази насока внимание, че разработването на Закона за социалните услуги е включвал процес от година и половина, в който са били въввлечени редица експерти и над 100 граждански организации, които пряко работят и помагат на деца и семейства, с цел изготвянето на работеща и съвременна нормативна уредба в сектора, а не е плод на лобиране на интересите на търговци с цел печалба, както се твърди от вносителите.

3. Нещо повече, редица други държави, самоопределящи се като социални такива и споделящи принципите на демократично управление, са допуснали законодателни уредби, съгласно които **социалните услуги се изпълняват децентрализирано и посредством възлагането си на юридически лица с нестопанска цел от години**. Сред тях може да бъде взет за пример Законът на Бесон от 1990 г. във Франция относно делегирането на неправителствените организации на правото да предоставят резидентна грижа, който е бил оспорван пред Френския Конституционен съд и е било изрично постановена неговата конституционносъобразност именно в контекста на социалната държава. Понастоящем не съществува спор от каквото и да е естество, че предоставянето на социални услуги може в условията на социалната държава да бъде осъществявано не само еднолично от държавата, а напротив – с цел по-голяма ефективност, следва да бъдат разпределени и споделени с частните обединения на граждани, притежаващи дължимата експертиза и разчитащи на необходимите експерт-професионалисти. Към това следва да бъдат съотнесени и държава като Канада, Израел, Великобритания, Словения и редица други¹⁰, в чиито нормативна уредба е залегнала концепцията, че изпълняването на социални услуги от частноправни субекти не противоречи на принципите на социалната държава.
4. Нещо повече, подобно **делегиране на социалните услуги в полза на частноправни субекти не е прецедент в нормалното функциониране в условията на съвременния конституционализъм**. В този контекст може да бъдат отнесена и следната разпоредба от Унгарската Конституция:

Член XIX (Свобода и отговорност) [...] (4) Унгария допринася за осигуряване на достоен живот на възрастните хора чрез поддържане на обща държавна пенсионна система, основана на социална солидарност и като позволява функционирането на доброволно създадени социални институции.

¹⁰ Подобно делегиране на социални услуги към частно-правни субекти се допуска дори и в Косово.



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

Подобно „овластяване“ на редица частноправни субекти с правомощия, присъщи изначално на държавата, препотвърждава не просто допустимостта, но и нуждата от делегиране на част от задълженията на държавата с цел тяхното навременно и качествено осъществяване. Допустимостта на това се основава самостоятелно и върху факта, че за цялото общество, в това число и ЮЛНЦ, е налице задължението за предоставянето на подкрепа към социално нуждаещите се.

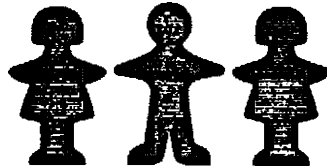
5. Сходно твърдение може да бъде подкрепено и от тенденцията за увеличаване на броя на групите в риск, спрямо които е налице задължение за предоставяне на социална помощ и закрила, а с това – и разходите за посрещане и адресиране на тези нужди. Подобни данни са допълнително обусловени и от факта на нарастване на броя на лицата, нуждаещи се от закрила, а с това – и на финансовите ресурси, необходими за адресирането и адекватното посрещане на тези нужди. Изводи в тази насока са били направени и в хода на детайлно изготвената оценка на въздействието на ЗСУ, съгласно която за периода 2008 – 2019 година се отчита устойчиво нарастване на разходите за социални услуги, както осъществявани от специализирани институции, така и в общността - от около 143 млн.лв. за 2008 година до 230 млн.лв. за 2017 година и 264 млн. лв., според проекта за 2019 година. С цел по-голяма прегледност, данните могат да бъдат почерпани от следната графика:

Динамика на разходите за социални услуги в общността,
финансирани от държавния бюджет (2008 – 2018 г.)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
36 142	49 888	49 770	56 703	56 908	65 304	76 029	87 062	96 095	123 670	133 818	163 704

Източник: Решения на Министерски съвет за приемане на стандарти за делегиране на държавни дейности с натурални и стойностни показатели за годините 2008 – 2018 г.

6. Подобна тенденция може да бъде установена и при проследяването на данните по отношение на социални услуги в общността. За периода 2008 - 2019 година тези разходи са се увеличили над 4 пъти, започвайки от 36 млн. лв. през 2008 година, достигайки 163 млн. за 2019 година. Въпреки значимото нарастване на предлагания брой социални услуги в общността, техният общ обем не е в състояние да покрие съществуващите нужди на обществото, респективно – да позволи изпълняване от страна на държавата на задължението ѝ по посрещането на тези нужди. Всъщност в страната не съществува и ясна представа за реалните нужди от такива услуги. Това води до ограничаване на достъпа до социални услуги, както от резидентен тип, така и от консултативен или терапевтичен характер, поради недостатъчен капацитет и неразпознаване на необходимостта от разнообразни форми на подкрепа, които могат да служат като инструменти за превенция на нуждата от резидентна грижа. Така през 2018 година за някои видове резидентни

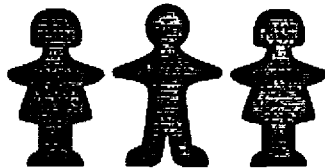


НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

социални услуги за хора с умствена изостаналост съществуват списъци на чакащи за услугите, които показват дефицит от 1/3 до над 60% от съществуващия капацитет. Наред с това, достъпът до социални услуги в общността е ограничен и от неравномерното им териториално разпределение. През 2018 година в 18 % или 47 от общините в страната не съществува нито една социална услуга, която да се финансира като делегирана от държавата дейност. Този аспект е повод за сериозни притеснения. Изглежда въпреки деинституционализацията на социалните услуги, постигнатото в настоящия момент по отношение на реалната социална интеграция на нуждаещите се от подкрепа хора е недостатъчно, и именно тази слабост цели да адресира оспорвания ЗСУ, който следва да отговори на множеството проблеми, наблюдавани понастоящем в сектора. Сред тях основните проблеми, които ЗСУ на практика ще адресира, са: 1) изменението на прилагания механистичен подход, който се изразява като преход към по-малки по своя размер институции, а не като преход към качествено нов метод на социална работа, базирана в една общностна среда; 2) неадекватното базиране на предлаганите социални услуги в общността, в региони и населени места, където липсва необходимата инфраструктура за услуги, липса на необходимия капацитет и човешки ресурси, както и реална възможност за включване в живота на общността; 3) ниското качество на предлаганите услуги, което се дължи не само на липсата на достатъчно подготвени кадри за социалната работа, недоброто взаимодействие с други системи, например здравната, но и на липсата на качествено ориентиран мониторинг, контрол и оценка на извършваните услуги с оглед на постигнатите резултати.

Всички тези открити проблеми имат едно съществено и важно последствие: те не само водят до определено изкривяване на логиката на функциониране на съществуващата система, но показват, че в настоящото си състояние тя води до недостатъчно адекватни и ефикасни резултати спрямо нуждите на потребителите на социални услуги, въпреки нарастващия обем на отделяните средства. Поради това и именно новоприетият ЗСУ стъпва на изцяло друга логика, която поставя в центъра си основните права на човека и произтичащите от това задължения на държавата по обезпечаване на такава нормативна уредба, която да позволи навременното и адекватното им адресиране.

7. В допълнение, не съществува никаква конституционноустановена забрана, която да не позволява делегиране от страна на Държавата и общините към неправителствени организации, които са юридически лица с нестопанска цел, нито забранява доставчиците на частни услуги да бъдат частни лица. Конституционният съд е имал възможност да се произнесе в подкрепа на виждането, че социалното подпомагане не е под „държавен монопол“ в решението си по Конституционно дело 6/2001, в което заключава, че нито от чл. 47, ал. 1, нито от чл. 51 на Конституцията не следва поддържаният извод, че социалното

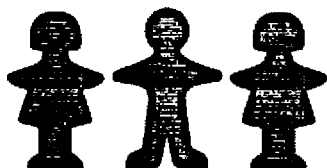


НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

подпомагане и грижите за децата са задължение изключително на държавата. Ясно се постановява: „Нещо повече, редица конституционни разпоредби (чл. 51, ал. 3 и чл. 52, ал. 2) определят закрилата на нуждаещите се от социално подпомагане като задължение както на държавата, така и на обществото, от което несъмнено не могат да бъдат изключени общините.“¹¹.

8. В допълнение, и към момента в чл. 37 (в сила от 2003 год.) от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (ППЗСП) е уреден редът за възлагане на управлението на социални услуги от общините на частни доставчици, като тази положителна практика в страната ни се развива от повече от 15 години насам. Към 2018 г. 15,6 % от всички видове социални услуги са възложени от общините на частни доставчици.
9. Нещо повече, не следва да бъде подкрепено твърдението, направено в искането за обявяване на противоконституционността на ЗСУ, че поради неприложимост на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди („ЗОВОВ“), ЮЛНЦ няма да носят отговорност за причинените от тях вреди при или по повод изпълнението на възложените им правомощия. Напротив, ЮЛНЦ, както и всички правни субекти, са задължени да обезщетят пострадалите за всички вреди, причинени от тях, независимо на договорно или извъндоговорно основание. Действително, за ангажирането на тази отговорност няма да бъде приложим ЗОВОВ, а Закона за задълженията и договорите, но възникналите вреди ще подлежат на обезвреда, поради което и няма как последното да бъде аргумент в насока на противоконституционността на ЗСУ.
10. В допълнение, ЗСУ предвижда множество гаранции против евентуална злоупотреба от страна на доставчиците на социални услуги. В чл. 31 от ЗСУ се предвижда задължителен лиценз, издаден от изпълнителния директор на новосъздадената Агенция за качеството на социалните услуги. Още повече, при трайно неизпълнение на поетите задължения и несъответствие със стандартите за качество, лицензът може да бъде отнет и изпълнението на съответната услуга - прекратено (чл. 59 - 60 ЗСУ и чл. 158 ЗСУ). Следователно, противно на изложените аргументи в искането за обявяване на противоконституционност, изискването за лиценз е не само конституционносъобразно, но е продължение на предвидената в Конституцията „държавна закрила на децата“, тъй като способства за увеличаване на контрола върху услугите и по-доброто държавно наблюдение върху спазването на този принцип.

¹¹ Решение № 16 от 12.06.2001 г. на КС на РБ по к.д. № 6/2001 г.



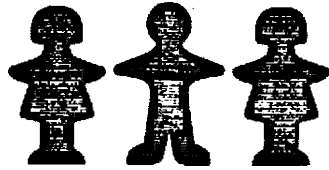
НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

III. Делегирането на част от социалните услуги към доставчици – ЮЛНЦ, следва да бъде осъществено с оглед изпълнението от страна на държавата на задължението ѝ по чл. 3 от ЕКПЧ и охраняването на неотменимите основни права на човека, залегнали в Конституцията:

1. Европейският съд за правата на човека е имал възможността многократно да постанови, че правата по Конвенцията включват задължението на държавата да постанови такова законодателство, чието прилагане да предоставя ефективна защита на основните права и свободи¹². Нещо повече, редица конституционни съдилища установяват, че в контекста на това задължение следва да бъде подкрепено становището за свободата на законодателната воля да установи именно начина, по който най-ефективно да бъде гарантирано това право. Каквото правомощие на практика Народното събрание е упражнило с приемането на ЗСУ, съобразявайки се изцяло с правата и основните човешки свободи, без да ги ограничава по какъвто и да е начин¹³. Още веднъж следва да бъде изтъкнато, че принципът на социалната държава, прогласен и в преамбюла на Конституцията ни, поставя задължението на държавата да осигури справедлив социален ред. Осигуряването му, обаче, се осъществява по законов ред посредством законодателните актове, приемани от Народното събрание като способ за постигането му, а не съгласно реда, установен в Конституцията. Приемането на обратното *per argumentum ad absurdum* би противоречало на принципа на демокрацията и на практика не би могъл да адресира адекватно променящите се нужди, които са функция на степента на развитие на обществото и социалните промени, през които то минава. Демократичният ред, установен в Конституцията на Република България, би бил съществено ограничен, ако формирането на политическата воля (за която можем да съдим от приетия ЗСУ) е зададена изначално по силата на Конституцията. Поради това и предвид факта, че ЗСУ по никакъв начин не накарнява или ограничава основните права на личността, считаме и че ЗСУ не попада в обхвата на конституционен контрол от страна на Конституционния съд.

¹² Case of A. v. the United Kingdom (100/1997/884/1096), the X and Y v. the Netherlands judgment of 26 March 1985, Series A no. 91, pp. 11–13, §§ 21–27; the Stubbings and Others v. the United Kingdom judgment of 22 October 1996

¹³ Така и в Решение на Федералния конституционен съд на Федерална Република Германия 5 от 1985 г. [198]; 22, 180 [204]; 27, 253 [283], 35, 202 [235]]

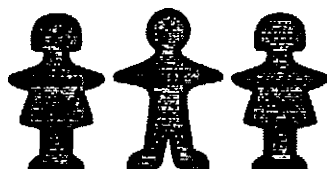


НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

IV. ЗСУ не противоречи на чл. 60, ал. 1 от Конституцията предвид, че ЗСУ не въвежда допълнителна данъчна тежест, а още по-малко регламентира „гарантирана печалба“ на частни икономически субекти:

1. Видно от чл. 103, ал. 1 от ЗСУ освободени от заплащането на социални услуги са всички лица до 18 год. възраст, младежите от 18 до 21 години, ползвали до пълнолетието си резидентна грижа и лицата, нямащи доходи и влогове, като съвместно с това изцяло **НЕ** се дължи заплащане за следните социални услуги съгласно чл. 104 от ЗСУ, а именно:

1. подкрепа за формиране на родителски умения;
2. консултиране и подкрепа на родители по въпросите на ранното детско развитие и отглеждането на деца;
3. превенция на изоставянето на деца и подкрепа на родители за реинтеграция по реда на Закона за закрила на детето;
4. ранна интервенция на уврежданията за деца;
5. спешно осигуряване на подкрепа в случай на кризисна ситуация - до отпадане на спешността;
6. подкрепа и осигуряване на подслон на лица, пострадали от домашно насилие, и на лица - жертви на трафик;
7. осигуряване на подслон на бездомни лица;
8. заместваща грижа до 14 календарни дни в годината за деца и лица с трайни увреждания с определени вид и степен на увреждане или степен на намалена работоспособност 90 и над 90 на сто и с определена чужда помощ и за деца, настанени извън семейството по реда на Закона за закрила на детето;
9. подкрепа и обучение на членове на семейството, които полагат грижа в домашна среда за лица с трайни увреждания и за лица в надтрудоспособна възраст в невъзможност за самообслужване, за което не получават възнаграждение или финансова помощ;
10. подкрепа и обучение на кандидати за осиновители и приемни семейства;
11. подкрепа на осиновители и на приемни семейства и на семейства на роднини и близки по Закона за закрила на детето;
12. мобилна превантивна общностна работа;
13. дейности за информиране и за консултиране с цел оценка на потребностите и разработване на план за подкрепа



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

2. Видно от широкия кръг на услугите, които подлежат на безплатно ползване, няма как да бъде прието, че ЗСУ създава „задължителен държавно контролиран пазар на услуга, която може да се окаже нежелана и против волята на ползвателя си“. В този контекст, следва да се има предвид, че задължителността на услугата може да бъде осъществено единствено съгласно съдебно разпореждане. Ergo немислима е хипотеза, при която волята на ползвателя не е била налице в случаите на ползване на социална услуга. От друга страна, следва да бъде отчетено, че социалните услуги са призвани да изравнят неравенствата, да овластят и да предоставят закрила на уязвими групи от лица. Т.е. налице е на практика в някои случаи безвъзмездна услуга в полза на лица в нужда, на база на което се цели да им бъдат осигурени възможности. На следващо място, следва да бъде обърнато внимание, че наличието на множество доставчици на социални услуги на практика предоставя на потребителя възможност за избор, включително въз основа и по критерий цена (в редките случаи, когато подобна цена е дължима). Именно последното има за своя основа действителното охраняване и спазване на принципа на социалната държава.

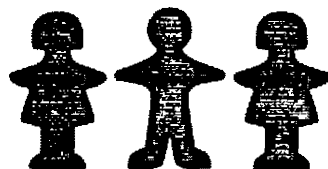
3. В допълнение, не съществува забрана в Конституцията някои граждани да заплащат за социални услуги. Конституцията в чл. 51 гарантира правото на гражданите на социално подпомагане, но не гарантира право на изцяло безплатно социално подпомагане, както се твърди в искането за постановяване на противоконституционност на ЗСУ.

V. ЗСУ не противоречи на чл. 30, ал. 1, чл. 32, ал.1, чл. 57, ал. 1 от Конституцията предвид, че ЗСУ по никакъв начин не отменя правото на неприкосновеност на личния и семейния живот на българския гражданин:

1. Правото на социални услуги в целостта си представлява продължение на правото на социално подпомагане, уредено в чл. 51 от Конституцията ни. Правото на социални услуги е еманация и на задължението на Държавата за закрила на децата¹⁴, както и продължение на правото на алтернативна на семейната грижа¹⁵. Същевременно, то следва да бъде

¹⁴ Чл. 24 (права на детето), Харта на основните права на европейския съюз, Договор за Европейския съюз, чл. 3 ал. 3 (защитата на правата на детето), Закон закрила на детето, Обн. ДВ. бр.48 от 13 Юни 2000г... изм. и доп. ДВ. бр.58 от 23 Юли 2019г.

¹⁵ чл. 7 (зачитане на личния и семейния живот), Чл. 24 (права на детето), Харта на основните права на европейския съюз, Регламент Брюксел II а (2201/2003); Европейска конвенция за правата на човека, чл. 8 (Право на зачитане на личния и семейния живот), Чл. 17 (право на децата на подходяща социална, правна и икономическа закрила) Европейска социална харта (ревизирана).



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

упражнявано в контекста на задължението на Държавата съгласно чл. 8 на ЕКПЧ за ненамеса в семейния живот, но и съгласно позитивното задължение и необходимостта именно държавата да вземе необходимите мерки, като едновременно подкрепи родителите и семейства и защити децата срещу потенциално насилие.¹⁶ В този ред на мисли се произнася и Европейският съд по правата на човека в своето основополагащо дело Маркх срещу Белгия (Marckx v. Belgium), в което във връзка с чл. 8 относно правото на семеен живот, Съдът постановява, че Конвенцията „не само задължава държавата да се въздържа от... намеса: в допълнение към този главно негативен подход (т.е. на въздържание от действие, на ненамеса – бел. авт.), може да има положителни задължения (т.е. действия – бел.авт), присъщи на ефективно зачитане на семейния живот“¹⁷. Такива задължения изискват точно обратното на отрицателните задължения, в смисъл на това, че държавите активно трябва да осигурят ефективна защита на правата на човека, а не единствено да се въздържат от предприемане на каквито и да било действия¹⁸. Както вече подробно бе аргументирано, начинът, по който това публично-правно задължение ще бъде осъществено от Държавата, е изцяло въпрос на законодателно решение, предвид, че именно Държавата разполага с широки компетенции да определи конкретния начин на осъществяване на тези свои правомощия.

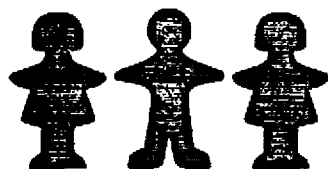
2. С оглед на изложеното, за осъществяването на тези свои правомощия, ЗСУ предвижда извършването на индивидуален подход и индивидуалната оценка на потребностите (чл. 5 и чл. 6 от ЗСУ), които са силно критикувани от вносителите на искането като противоконституционни. Последните обаче не са нищо различно от средства за достъп до упражняването на правото на социални услуги, кореспондиращи на вече установените индивидуални нужди, респективно съответстващи на принципа на отговор на потребностите, особено необходим за децата с комплексни нужди. От вносителите се твърди, че при изготвянето на индивидуалната оценка на потребностите се обхващат множество лични данни и се излагат опасения, че доставчиците на социални услуги биха имали неограничена власт да получават всякаква информация. Намираме тези опасения за неоснователни, тъй като разпоредбите като част от българското

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2015-handbook-european-law-rights-of-the-child_en.pdf

¹⁶ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2015-handbook-european-law-rights-of-the-child_en.pdf стр.76 и дело ECtHR, R.M.S. v. Spain, No. 28775/12, 18 юни 2013, пар. 69.

¹⁷ Дело Marckx v. Belgium, ECtHR, 13 юни 1979, пар. 31; неофициален превод от английски език- наш.

¹⁸ Дело Kontrová v. Slovakia, ECtHR 31 Май 2007, appl. no. 7510/04, пар. 51.



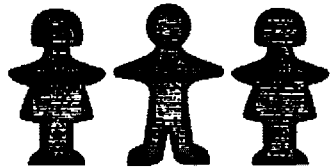
НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

законодателство следва да бъдат осъществявани при пълно спазване на чл. 30 от Конституцията и Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО.

3. Паралелно с това, Конституционният съд е имал възможност да се произнесе относно основните права в социалната сфера в своето Решение № 2 от 4.04.2006 г. на КС на РБ по конст. д. № 9/2005 г., заключвайки, че „при тях, за разлика от личните основни права, наричани "отбранителни" и "негативни", същността не е отбрана срещу навлизането на публичната власт в запазената лична сфера, а е искане за позитивни действия в социалната сфера от страна на държавата и за съпричастност в нейните постижения; затова тези права са наричани "съпричастни" и "позитивни". Те могат да бъдат реализирани само ако държавата предприеме необходимите и очаквани мерки и създаде условия и гаранции." Именно подобни мерки и гаранции се създават посредством оспорвания ЗСУ, който регламентира, че предоставеният достъп до личните данни на отделни лица следва да се осъществява единствено в случаите на необходимост от изготвяне на оценка и план на подкрепа съгласно чл. 81 от ЗСУ, като самите доставчици на социални услуги са администратори на лични данни съгласно Закона за защита на личните данни (чл. 86, ал. 3 от ЗСУ). Паралелно с това е налице и константният контрол над дейността на съответните доставчици, гарантиран от една страна от изцяло лицензионния режим за осъществяване на дейността на доставчиците на социални услуги, а от друга – посредством мониторинга и контрола на предоставянето на съответните услуги. *Ergo* следва да бъде прието, че предоставения достъп до лични данни съгласно ЗСУ има законна цел, а навлизането в личната сфера на отделните лица е пропорционална мярка, за чието упражняване са предвидени достатъчно гаранции и механизми за защита.

VI. ЗСУ не противоречи на чл. 6, чл. 14, чл. 47, ал. 1 и чл. 57, ал. 2 от Конституцията предвид, че ЗСУ по никакъв начин не отменя правото на родителите да отглеждат и възпитават децата си:

1. Единствените разпоредби от ЗСУ, които имат отношение към семейството, са тези, касаещи детето и неговите неотменими права. В този контекст, гаранциите, заложи в ЗСУ, са именно целящи да предоставят закрила на деца, чиито родители не са осъществили задълженията си или трайно отказват да ги осъществяват и за чийто отказ на практика не са налице процесуални възможности по принуда. Поради това и в случаите на необходимост от намеса в отглеждането на детето от страна на държавата поради дезертиране от страна на родителя в изпълнението на тези задължения, тази намеса следва да бъде



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

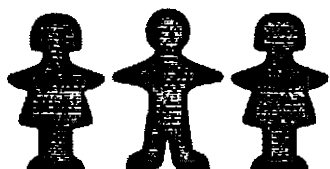
осъществявана при спазване на принципа на пропорционалността и отчитайки степента на опасност по отношение на детето, както и при спазване на принципа на най-добрия интерес на детето. На тази основа българското законодателство, при това не по силата на сега атакувания ЗСУ, а още със Закона за закрила на детето (чл. 25 и 26), напълно обосновано е приело, че настаняването на дете извън семейството е намираща се под съдебен контрол крайна мярка на държавна принуда, която се прилага в изключителни случаи след изчерпване на всички възможности за закрила в семейството. Нещо повече, новият закон смекчава ограничението по отношение на родителите. Например, с чл. 90, ал. 3 ЗСУ максималният срок за ползване на резидентна грижа се намалява от три на две години при задължително преразглеждане на мярката на всеки 6 месеца с оглед на възможността детето да бъде върнато в семейната му среда¹⁹.

2. В допълнение, Конституционният съд е имал възможност да се произнесе относно конституционосъобразността на Закона за семейните помощи за деца (ЗСПД), постановявайки в решението си, че в центъра на държавната политика на подпомагане отглеждането и възпитанието на децата е семейството в качеството му на естествена среда, в която тези процеси протичат, без да се свежда въпросът само до възможностите на родителите или да се гарантира еднаквата грижа за децата в тази среда. На същата позиция стои и международноправната уредба (чл. 16 от Европейската социална харта (ревизирана)).²⁰ Смятаме, че чрез разпоредбите си, относими към децата, ЗСУ следва напълно тази линия на разсъждения и създава дължимите условия, при които тя да бъде реализирана.
3. На следващо място, в искането се излагат твърдения, че „правата на децата влизат в противоречие с правата и задълженията на родителите, като дори правата на децата имат превес над тези на родителите“. В правната теория е известно, че естеството на родителските права е такова, че те инкорпорират в себе си едновременно права и задължения към децата, като още повече - по силата на чл. 123, ал. 1 СК, те се упражняват в интерес на детето. Това се утвърждава и в Чл. 47. Ал (1) от Конституцията, който постановява, че отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата. В правната наука е ноторно известно, че границата на упражнение на правата на всеки правен субект са правата и законните интереси на другите правни субекти. Като основополагащи принципи, водещи

¹⁹ Р. Ненков, Законът за социалните услуги и борбата за традиционното българско семейство, 01.05.2020г.

https://www.dnevnik.bg/analizi/2020/05/01/4061661_zakonut_za_socialnite_uslugi_i_borbata_za/#comments-wrapper

²⁰ Решение № 3 от 27.06.2013 г. на Конституционен съд на Република България по к.д. № 7/2013 г.



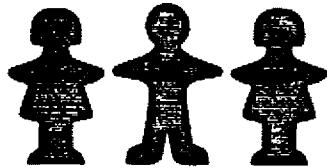
НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

българското законодателство, те са взети предвид от законодателя и понастоящем в ЗСУ в частта му относно децата. В този ред на мисли и поради гореизброената съвкупност от права и задължения, представляваща родителски права, то не би било мислимо права, постановени в полза на децата, да бъдат „в ущърб“ на родителите – постановяването на правни възможности по дефиниция не представлява задължително „отнемане“ на права другиму. Разбира се, известно е, че родителските права могат да бъдат ограничавани, но това би произтекло от нарочно съдебно решение в този смисъл, като причината не би била в предоставянето на прекомерно голям обем от права за децата, а от извършени нарушения от страна на родителя спрямо детето.

4. Нещо повече, искането на народните представители пропуска да отчете, че **правото на родителите да отглеждат и възпитават своите деца до навършване на пълнолетие (чл. 47, ал. 1 от Конституцията) не е абсолютно**, защото макар и в редки случаи, **упражняването му може да се окаже в тежък конфликт с правата на детето** - да не бъде подлагано на системно физическо и психическо насилие, да не бъде принуждавано да живее в условия, които го тласкат към проституиране, просия, скитничество, употреба на наркотици, извършване на престъпления и т.н. Такова дете попада в категорията на децата, останали без грижата на близките си, поради което чл. 47, ал. 4 от Конституцията изрично предписва да бъде под закрилата на държавата и обществото. Следователно застрашени от ограничаване на родителските права и то не в смисъла, вложен от вносителите на искането, са само тези, които не спазват конституционните си задължения. Основният закон поначало не допуска злоупотребата с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява правата и законните интереси на другите (чл. 57, ал. 2 от Конституцията).²¹
5. В изложението си желаещите обявяването на конкретни разпоредби от ЗСУ за противоконституционни критикуват чл. 7, ал. 2 ЗСУ като твърдят, че постановеното право на всяко дете на социални услуги съобразно неговите „най-добри интереси“ предполагало определянето на този интерес от някой друг, а не от родителите му. В допълнение, широко се критикува дефиницията на понятието „най-добър интерес на детето“, съдържаща се в Закона за закрила на детето. Във връзка с тези твърдения следва да бъде отчетено, че концепцията за „най-добрия интерес на детето“ не е единствено вътрешноправен принцип, характерен за националната ни правна система, а произтича от чл. 3 от Конвенцията на

²¹ Р. Ненков, „Законът за социалните услуги и борбата за традиционното българско семейство“, 01.05.2020г.

https://www.dnevnik.bg/analizi/2020/05/01/4061661_zakonut_za_socialnite_uslugi_i_borbata_za/#comments-wrapper



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

ООН за правата на детето, ратифицирана на 11.04.1991 г. и в сила за България от месец юни 1991 г., който постановява, че:

„при всички дейности, отнасящи се до деца, най-добрият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение“.

Най-добрият интерес на детето е допълнително разяснен подробно в Общия коментар № 14 към Конвенцията за правата на детето, отчасти инкорпориран именно в дефиницията по българския Закон за закрила на детето (§ 1, т.5 от Допълнителните разпоредби)²². В допълнение, в споменатия Общ коментар 14 изрично се постановява, че:

„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.“²³

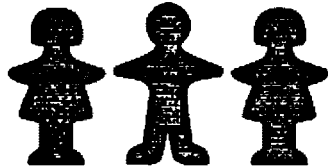
Видно е, че цитираните разпоредби от ЗСУ не противоречат, а напротив – следват законодателната логика, произтичаща от Международната конвенция и приетия през приетия през 2000г. Закон за закрила на детето.

6. Независимо от гореизложеното, в искането за противоконституционност се твърди, че по силата на чл. 74, ал. 1 ЗСУ дирекция „Социално подпомагане“ извършва насочване за ползване на социална услуга на деца, като предвижда *правосубектност* на децата. В правната наука правосубектността се приема за събирателно понятие, което се формира от три елемента – правоспособност, дееспособност и деликтоспособност на лицата. Бихме искали да насочим вниманието на вносителите към чл. 1 от Закона за лицата и семейството, който постановява, че всяко лице, от момента на раждането си, придобива способността да бъде носител на права и задължения, познато в българския правен ред

²²§ 1, т.5. Закон за закрила на детето: "Най-добър интерес на детето" е преценка на:

- а) желанията и чувствата на детето;
- б) физическите, психическите и емоционалните потребности на детето;
- в) възрастта, пола, миналото и други характеристики на детето;
- г) опасността или вредата, която е причинена на детето или има вероятност да му бъде причинена;
- д) способността на родителите да се грижат за детето;
- е) последиците, които ще настъпят за детето при промяна на обстоятелствата;
- ж) други обстоятелства, имащи отношение към детето.

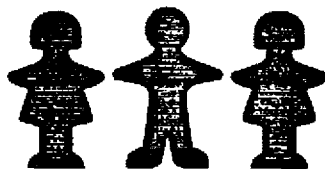
²³ Конвенция за правата на детето КОМИТЕТ ПО ПРАВАТА НА ДЕТЕТО Шестдесет и втора сесия Женева, 14 януари – 1 февруари 2013 г. Общ Коментар № 14 (2013) Най-добрият интерес на детето – първостепенно съображение, стр. 5 https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/GC_14_BG.pdf



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

чрез понятието „правоспособност“. Неясно остава как ЗСУ би могъл да постанови правосубектност, като същевременно се твърди, че успява да бъде в противоречие с последващи разпоредби от ЗЛС - закон, постановяващ правоспособността, една от иманентните елементи от правосубектността на лицата и възникваща от момента на раждането им, влязъл в сила и станал част от правната уредба на Република България през 1949г.

7. В допълнение, излагат се виждания за противоречие на чл. 87, ал. 1 ЗСУ с чл. 3 и чл. 4 от ЗЛС, тъй като предвиждал задължително ползване на услуга, при поискване от малолетно и непълнолетно дете, тъй като според вносителите правния ред на Република България не допуска деца (малолетни и непълнолетни) да извършват правни действия без съгласието на своите родители. На първо място, бихме искали да насочим вниманието на Конституционния съд към чл. 87, ал. 1 in fine, в който се урежда, че случаите на искане за ползване на резидентна грижа от детето са изключени от обхвата на разпоредбата, а в останалите случаи съществува задължение единствено за „информиране“ и „консултиране“, а не за предприемане на директни действия. Смесовото тълкуване на разпоредбата в цялост, както и заглавието „Забрана за отказ на подкрепа за деца“ водят до единствено възможното заключение, че целта е търсещият подкрепа да се почувства информиран, а не да бъде отхвърлен. Смятаме, че възможността на дете да потърси подкрепа не е акт, с който детето придобива конкретно право или задължение, във връзка с което да има нужда от законово представителство, а е еманация на законоустановена възможност, подобно например на установеното по силата на чл. 7 от Закон за закрила на детето задължение за уведомяване чрез сигнал на Държавната агенция за закрила на детето, че дете се нуждае от закрила или подобно на позвъняване към Националната система за спешни повиквания с единен европейски номер 112 – действия, при които не съществува изискване за достигане на правноопределена възраст. В допълнение, в чл. 41 от Конституцията се урежда правото на достъп до информация, което се постановява за „всеки“ – термин, използван като събирателен образ за всички правни субекти, който не изключва и разграничава малолетни и непълнолетни. Следователно правната възможност в чл. 87, ал. 1 ЗСУ не само не противоречи, а напротив – е в пълно съзвучие с гарантирано от Конституцията ни право.
8. Както вече беше споменато, правото на социални услуги в целостта си, макар и различен институт, е продължение и надгражда правото на социално подпомагане, уредено в чл. 51 от Конституцията ни. Правото на социални услуги представлява еманация и на



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

задължението на Държавата за закрила на децата²⁴, както и продължение на правото на алтернативна на семейната грижа²⁵, но и едновременно на чл. 8 на ЕКПЧ, който постановява както задължението за ненамеса в семейния живот от страна на държавата, но и позитивното задължение от страна на държавата да вземе необходимите мерки, като едновременно да подкрепи родителите и семействата и да защити децата срещу потенциално насилие.²⁶ В този смисъл се произнася и Европейския съд по правата на човека в Решението си по делото Минчева срещу България, пар. 81 „Съдът припомня най-напред постоянната си съдебна практика, съгласно която, ако основната цел на член 8 е да предпази личността от произволно вмешателство от страна на публичните органи, то той не се ограничава единствено с това да разпорежи на държавата да се въздържа от подобно вмешателство: към този по-скоро отрицателен ангажимент могат да се добавят положителни задължения, присъщи на ефективната неприкосновеност на личния и семейния живот. Те могат да предполагат приемането мерки, свързани с осигуряване на неприкосновеност на семейния живот и достигащи чак до взаимоотношенията на лицата“²⁷.

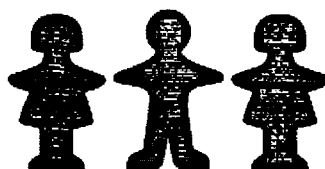
9. Понастоящем в България броят на деца, чиито родители трайно са отказали изпълнението на родителските си задължения или са в нужда от услуга, постановена по силата на съдебно решение (поради установени родителски нарушения), расте, без да е налице възможност подобни задължения да бъдат осъществявани единствено с метода на

²⁴ Чл. 24 (права на детето), Харта на основните права на европейския съюз, Договор за Европейския съюз, чл. 3 ал. 3 (защитата на правата на детето), Закон закрила на детето, Обн. ДВ. бр.48 от 13 Юни 2000г... изм. и доп. ДВ. бр.58 от 23 Юли 2019г.

²⁵ чл. 7 (зачитане на личния и семейния живот), Чл. 24 (права на детето), Харта на основните права на европейския съюз, Регламент Брюксел II а (2201/2003); Европейска конвенция за правата на човека, чл. 8 (Право на зачитане на личния и семейния живот), Чл. 17 (право на децата на подходяща социална, правна и икономическа закрила) Европейска социална харта (ревизирана).
https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2015-handbook-european-law-rights-of-the-child_en.pdf

²⁶ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2015-handbook-european-law-rights-of-the-child_en.pdf стр.76 и дело ECtHR, R.M.S. v. Spain, No. 28775/12, 18 June 2013, para. 69.

²⁷ ДЕЛОТО МИНЧЕВА срещу БЪЛГАРИЯ (Жалба № 21558/03)
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2221558/03%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-156825%22%5D%7D>,
така и Делото ECtHR, R.M.S. v. Spain, No. 28775/12, 18 June 2013,
<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-121906%22%5D%7D>



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

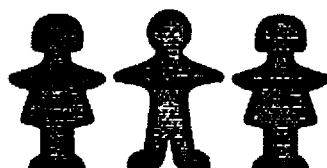
държавната принуда. Доказателство за нуждата от услуги са данните от ежегодния отчет на Агенция за социално подпомагане, в който откриваме, че към **31.12.2019 г.** общият брой на децата и семействата, които ползват социални услуги в общността, включително и от резидентен тип²⁸, е **14 459**. През 2019 г. е имало нужда да бъдат открити **18 нови социални услуги**, с общ капацитет **353 места**²⁹. За периода от 01.01.2019 г. до 30.09.2019 г. на територията на страната има действащи **2 258 приемни семейства** (в т.ч. **2 245 професионални** и **13 доброволни** такива). В тях са настанени общо **2 117 деца**. Именно подобни случаи биват адресирани от оспорвания ЗСУ, а не както погрешно се твърди в искането за обявяването му за противоконституционен, че посредством закона *„ролята и функцията на родителите се изземват“*. По аргумент на **противното в случай, че ЗСУ бъде отменен, остава неясен начинът, по който деца, чиито родители отказват да изпълняват задълженията си спрямо тях или по силата на съдебно решение им е постановена мярка за настаняване извън семейството по силата на чл. 25 Закон за закрила на детето, ще бъдат отглеждани**. България е държава-членка на Конвенцията на ООН за правата на детето, с оглед на което трябва да се отчете и начинът, по който държавата ще изпълнява своите задължения по обезпечаване навременното изпълнение на ангажимента си за закрила на децата. ЗСУ, чиято отмяна се иска по настоящото конституционно дело, на практика в цялост отговаря на отделните разпоредби на Конвенцията за правата на детето и на разпоредбите на Конституцията на Република България.

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

1. Въз основа на изложените от нас аргументи, ние считаме, че разпоредбите на ЗСУ, за които се иска обявяване на противоконституционност, не отговарят на нито една от трите възможните хипотези, при които законът може да бъде обявен за противоконституционен - несъвместима цел с принципите и ценностите, установени от Конституцията, изземване на конституционни правомощия на определени органи и институции, неоправдано и несъразмерно накърняване на основните права и свободи на гражданите. Нещо повече, преценяван от тази гледна точка, ЗСУ не само не е противоконституционен, а точно обратно

²⁸ Към септември 2019 г. в ДМСГД са 403 деца, в ДДЛРГ – 92. Общо – 495 деца. Писмо с изх.№92-00-1365#1/06.11.2019 г. по описа на Агенция за социално подпомагане във връзка с подготовката на „Бележник 2020: Какъв е средният успех на държавата в грижата за децата“.

²⁹ Отчет на АСП за 2019г. <http://asp.government.bg/bg/za-agentsiyata/misiya-i-tseli/otcheti-i-dokladi>



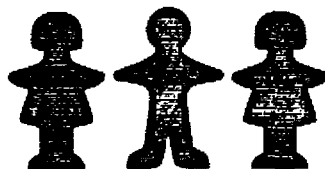
НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

- насочен е към обезпечаване на конституционните права на страдащите, на беззащитните, на бедните, на болните и в края на краищата на онези, които се нуждаят от подкрепата на държавата.³⁰ Като неправителствена организация, за която насърчаването, защитата и спазването на правата на детето са част от ключовите принципи, спрямо които се водим в работата си в полза на децата и семействата, можем да заключим, че ЗСУ ще бъде благоприятен за децата на България, като ще гарантира качество и реална помощ за онези от тях, които се нуждаят от нея.

2. Смятаме, че ЗСУ е нужен като част от българската правна уредба, тъй като за пръв път предоставя цялостно регламентиране на социалните услуги, които са съществена част от подкрепата за децата и семействата. Смятаме, че основни негови постижения са както **осигуряването на общодостъпни услуги с право на ползване от всички деца и семейства** – а именно законодателство, което гарантира достъп до услуги за всички граждани, без да се ограничава от наличие на риск или стигматизация на целеви групи. Намираме, че **ясното деклариране на фокус върху качеството на социалните услуги и обособяването на Агенция за качеството на социалните услуги** като гарант за извеждане на качеството на преден план, е необходим и концептуално нов момент в сферата на социални услуги. Приветствана новост е **въвеждането на интегриран подход при предоставяне на услугите** – интегрираните услуги/подходи, насочени към децата и семействата, са важен инструмент за подкрепа, който е предпоставка за преодоляване на социалното изключване и могат да бъдат адекватен отговор на конкретните потребности на детето и неговото семейство. ЗСУ **извежда на преден план на необходимостта от професионализация на работещите в системата на социалните услуги** – ключов момент за гарантирането на предоставяне на качествени услуги в помощ и подкрепа на хората и децата, за което Национална мрежа за децата се застъпва ежегодно в годишните си доклад „Бележник: Какъв е средния успех на държавата в грижата за деца“.
3. В допълнение, ЗСУ прокламира нуждата от **планиране на предоставяните социални услуги на национално, областно и общинско ниво**, което вярваме, че ще доведе до реализация на принципа наличност и достъпност, който е и в основата на адекватен отговор на потребностите на хората и ще осигури равномерно разпределение на услугите в страната, правейки ги достъпни и способствайки за **закриването на всички специализирани институции за деца и мораториум на настаняванията на деца до 3 годишна възраст** –

³⁰ Р. Ненков, „Законът за социалните услуги и борбата за традиционното българско семейство“, 01.05.2020г.

https://www.dnevnik.bg/analizi/2020/05/01/4061661_zakonut_za_socialnite_uslugi_i_borbata_za/#comment-s-wrapper



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

изцяло в духа на дългосрочния политически ангажимент на няколко правителства за деинституционализация на грижата за деца в България. ЗСУ дефинира социалните услуги в зависимост от групи дейности и новия модел на финансиране на дейности, което ще допринесе за индивидуализиране на подкрепата и представлява гъвкав отговор на конкретни потребности, на мястото на дефиниране на услугите през мястото на предоставяне (центрове), което не винаги дава яснота за съдържанието на подкрепата към населението. В допълнение, законът утвърждава допълващ стандарт за финансиране на определени социални услуги, което изцяло е в съответствие с принципа, че социалните услуги се основават на индивидуален подход, индивидуална оценка и отговор на потребностите, особено към децата с комплексни нужди.

4. Не на последно място, вярваме, че критикуваното широко от вносителите въвеждане на възможности за публично-частно партньорство всъщност дава допълнителни възможности за сътрудничество при предоставяне на социални услуги, обективност при мониторинга и контрола им и по-високо качество.

С тези заключения и изложения относно ползите от ЗСУ отново заявяваме, че категорично не споделяме становището, че Законът за социалните услуги (обн. В ДВ брой 24 от 22 март 2019 г., в сила от 01.07.2020 г.) („ЗСУ“ или „Законът“) е противоконституционен или противоречащ на основните принципи и основните права на гражданите, залегнали в устоите на Конституцията.

20.05.2020 г. , гр. София



С уважение,

Георги Богданов,
Изпълнителен директор
Национална мрежа за децата