



ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

По к.д. № 3 от 2020 г.

На Ваш № 90 КД/15.04.2020 г.,
получено по имейл на 22.04.2020 г.

**Български център за нестопанско
право**, София, ул. Христо Белчев 3,
ет. 2, тел.: 02/988 81 66, имейл:
info@bcnl.org

Изх. 951/21.05.2020г.

СТАНОВИЩЕ

По конституционно дело № 3/2020 г. по искане на петдесет и четири народни
представители за установяване на противоконституционност на Закона за
социалните услуги

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 15.04.2020 г., по конституционно дело № 3/2020 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на петдесет и четири народни представители от 44-тото Народно събрание на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 1, чл. 2, чл. 3, ал. 1, чл. 5, чл. 6, чл. 7, чл. 11, ал. 2, чл. 12, чл. 13, ал. 2, чл. 14, чл. 15, чл. 17, чл. 23, чл. 26, чл. 29, чл. 31, чл. 41, чл. 48, чл. 50, чл. 57, чл. 61, чл. 63, чл. 64, чл. 65, чл. 74, чл. 81, чл. 82, чл. 87, чл. 88, чл. 91, чл. 95, чл. 96, чл. 100, чл. 102, чл. 103, чл. 104, чл. 116, чл. 120, чл. 121, чл. 136, ал. 3, чл. 137, чл. 143, чл. 144, чл. 169 и § 43 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за социалните услуги – ЗСУ (обн., ДВ, бр. 24

от 2019 г., изм., бр. 101 от 2019 г.).¹ Българският център за нестопанско право (БЦНП) е поканен с писмо от 22.04.2020 г. да изрази становище на основание чл.20а, ал.2 от Правилника за организация на работата на Конституционния съд.

В определения 30-дневен срок изразяваме становище по направеното искане. Становището следва **тематичен подход**. Не е структурирано според текстовете на Конституцията, чието нарушаване от ЗСУ се твърди, тъй като искането също не следва стриктно такава структура. В искането на народните представители от БСП липсва последователна логика и има множество повторения на тези и текстове от ЗСУ и други закони. Стремежът за *пълнота на становището* ни наложи да изложим аргументацията си през различните основни теми, както следва:

1. Общи аргументи (правен и политически контекст, процедура по изработването и приемането на ЗСУ; философията и принципите на ЗСУ (с.2 – 12).
2. Правна и политическа рамка за услугите от общ икономически интерес в Европейския съюз (с.13 – 23).
3. Уредбата на възлагане на социални услуги в България (с.23- 28).
4. ЮЛНЦ като доставчик на социални услуги (с.28 – 34).
5. За правата на родителите и правата на децата (с.34-56).

Според нас, изложените в искането твърдения и мотиви за противоконституционност на оспорените правни норми от ЗСУ, са необосновани и неоснователни по следните съображения:

ОБЩИ АРГУМЕНТИ

Искането от 54 народни представители до Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на Закона за социалните услуги или на отделни негови разпоредби, поставя на дневен ред множество въпроси. Мотивът за това действие трудно може да бъде разбран, след като темата за социалното законодателство присъства трайно в обществения дискурс през последните 10 години, а четири последователни легислатури обсъждат различни варианти на проекти за промяна на социалното законодателство. Законът за социалните услуги, предмет на това искане, беше обсъждан и приет от 44^{то} Народно събрание (действащо в момента).

Социалните услуги като част от социалното подпомагане

¹ Българският център за нестопанско право е фондация, регистрирана през 2001 г. като юридическо лице с нестопанска цел в обществена полза. Мисията на БЦНП е да оказва подкрепа при изработване и прилагане на закони и политики с цел развитие на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление в България. БЦНП следва мисията си, вярвайки, че развитието на законодателството за нестопанските организации е основен механизъм за създаване на независимо и проспериращо гражданско общество.



Правната уредба на социалните услуги е част от политиката и законодателството по социалното подпомагане, с което се реализира предвиденото в чл.51, ал.1 от Конституцията, право на социално подпомагане за гражданите, съответно - задължение за държавата да осигури неговото осъществяване. Прогласените в Конституцията социални права, сред които и правото на социално подпомагане са конкретна реализация на принципа на социалната държава. Конституцията е предвидила конкретните елементи на това право да се уредят от законодателя по такъв начин, че да са съобразени със и адекватни на социалноикономическите процеси в обществото, така и да бъде извършена индивидуализация на реалните потребности на гражданите от подкрепа и защита.

Конституцията на Р България (Преамбюл) прогласява основните характеристики на съвременната конституционна държава, определяйки я като демократична, правова и социална. Тези характеристики са развити като основни конституционни взаимосвързани принципи – народен суверенитет и демократично участие и формиране на политическата воля (чл.1, ал.2); правова държава и върховенство на конституцията (чл.4 и чл.5); разделение на властите (чл.8); социална държава, защитаваща пълния каталог на социалните права (чл.47-чл. 52).

Социалните услуги винаги са били част от системата на социално подпомагане в България, включително и преди Конституцията от 1991 г.. ЗСУ не подменя правото на социално подпомагане, както се твърди в искането, а предоставя нови възможности за неговата реализация. В ЗСУ е извършена индивидуализация на правото по чл.51, ал.1 от Конституцията, като е дефинирано изрично **право на социални услуги** (чл. 7), което се реализира в съответствие с потребностите на лицата, оценени индивидуално (чл. 6), при зачитане на техните права, желания и личен избор (чл.9). Така въведените стандарти в максимална степен защитават достойнството и правата на личността и създават условия за активно включване и участие в живота на общността. По този начин практически се реализира принципа социалната правова държава.

Още Законът за социално подпомагане (ЗСП) от 1998 г., определя социалното подпомагане като двуелементна взаимно допълваща се система от механизми за подкрепа – подпомагане чрез предоставяне на парични помощи и подпомагане чрез предоставяне на социални услуги (чл.2, ал.2 ЗСП). Законът съчетава класическите и познати не само в Европа, а в целия развит и развиващ се свят средства – парична подкрепа чрез помощи и предоставянето на социална подкрепа чрез социална работа (социални услуги)². Инструментариумът на социалната политика на държавата се развива и за подкрепа на лица в уязвимо положение, застрашени от социално изключване поради проява на някои социални рискове (липса на родителски грижи за децата или достъп до образование, домашно насилие, експлоатация) или от социалните бариери пред лицата с увреждания, като

² Повече в: Promoting Inclusion through Social Protection Report on the World Social Situation 2018, на: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/07/1-1.pdf>

Закон за закрила на детето, Закон за борба с домашното насилие, Закон за хората с увреждания, Закон за убежището и бежанците. Тези рискове не могат да се преодолеят само с парично подпомагане.

Държавата гарантира правата на гражданите на социално подпомагане като регламентира правилата за предлагане и администриране на социалните помощи и социалните услуги: кой може да получи подкрепа (с право за получаване на помощи или достъп до социални услуги), какъв е механизмът за планиране и финансиране на социалните услуги, условията кой може да бъде доставчик на социални услуги, процесът на предоставянето на социалните услуги, стандартите за тяхното качество и упражняването на контрол и мониторинг. При така зададена правна рамка, практически би следвало да няма значение какви са източниците на финансиране на услугата и кой я предоставя (доставчикът) – дали е частен или публичен субект, българска неправителствена организация (НПО)³, респективно търговец или чуждестранни такива. Законите изисквания са еднакви за всички, а за потребителя на услугата е важно какъв резултат ще получи (независимо от това кой предоставя услугата, включително и неговата националност). Още повече, че (както подробно ще изложим по-долу) съгласно Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)⁴, който гарантира принципа на свободата на предоставяне на услуги и мобилността на предприятията и специалистите в ЕС, лице, което предоставя „услуга“ може за тази цел временно да осъществява дейност в държавата-членка, където се предоставя услугата, при същите условия, каквито се предвиждат от тази държава членка за собствените ѝ граждани.

Още в редакцията на чл.16 от ЗСП от 1998 г., социалните услуги са определени като дейности за подпомагане на лицата и семействата, които са затруднени и не могат да задоволяват своите жизнени потребности, като за ползването на социални услуги са предвидени такси. Това определение е претърпяло редица промени през последните 20 години, за да се отрязат промените в социалните рискове, уязвимите групи и техните проблеми, но и развитието на науката и практиката на социалната работа и социалната политика, като се търсят по-добри решения и модели. В мотивите на Законопроекта за социалните услуги е изрично посочено, че *„Независимо от постигнатите успехи, факт са и редица предизвикателства като ограничен достъп до услуги, преобладаващ медицински подход към уврежданията, липса на разнообразни форми на качествени, индивидуализирани и ефективни услуги за тълнолетни лица, трудности при наемането на квалифицирани кадри в сектора на социалните услуги, включително и поради ниските възнаграждения, необходимост от по-добра координация между различните услуги и различните системи, липса на критерии за ефективност и други. Същевременно социалните услуги играят все по-важна роля за превенция на*

³ В текста неправителствени организации и юридически лица с нестопанска цел са използвани като синоними.

⁴ Чл. 14, чл. 26, чл. 56-62 ДФЕС.

*социалното изключване и създаване на социална компетентност, която позволява на хората да реализират своите права.*⁵

Затова напълно некоректни са твърденията, че със ЗСУ конституционното право за социално подпомагане като „държавно-гарантирана безвъзмездна подкрепа се заменя със социални услуги – платена търговска дейност“.

История на приемане на ЗСУ

Искането от народни представители на БСП за противоконституционност на ЗСУ, в цялост или на отделни негови разпоредби, показва пълно непознаване, или съзнателно пренебрегване и манипулиране на политическия и обществен контекст около изработването и приемането на ЗСУ.

Основните насоки на съвременната социална система в България са зададени още с реформата в ЗСП от 2002 г., по-конкретно за:

- децентрализирано управление на услугите, от централна към местна власт, с основен мотив, че услугите трябва да са близки до хората и да отговарят на техните нужди и потребности, а не на плановата икономика и развитие;
- създаване на възможност от многообразие на подкрепата, която не се изчерпва само с плащания, а със социална работа, която трябва да развие професионализма и да постига по-голям резултат за хората като развитие на умения за самостоятелно справяне с житейските проблеми;
- акцент върху качеството на подкрепата, като финансирането не е просто получаване на субсидии от доставчиците според броя на потребителите, а се дължи резултат, въведени са задължителни стандарти и критерии за тяхното изпълнение.

През 2002 г. се въвежда и нова дефиниция за социално подпомагане.⁶ То се основава на индивидуален подход, отчитащ спецификите на всяко лице. Социалната услуга от своя страна вече е ориентирана към резултат – подкрепа на ежедневните дейности, но и социално включване⁷ („участие на лицата в обществения живот“). Променя се функционалното разбиране за социалната политика - не само като компенсираща проблеми, но и като създаваща условия хората да бъдат подкрепени ефективно така, че да се „завърнат“ в нормалния (за всички останали) стандарт за живот. За първи път се предвиждат стандарти за качество на услугите, и като част от тази обща философия е прието разбирането, че качеството на услугите е функция на условията, позволяващи различни доставчици да развиват многообразни форми на подкрепа (включително и алтернативни услуги), за да бъдат постигнати най-

⁵ На: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3817>

⁶ ЗСП 2002 г., чл. 1, ал.4: Социалното подпомагане се основава на социална работа, като се прилага индивидуален подход и оценка на конкретните потребности на лицата и семействата.

⁷ ЗСП 2002 г., чл.16, ал.1: Социалните услуги се основават на социална работа и са насочени към подкрепа на подпомаганите лица за: 1. осъществяване на ежедневните дейности; 2. социално включване.

добрите резултати за хората. Контролът се структурира по-добре: въвежда се задължителна регистрация (за услугите на частни доставчици за възрастни) и лицензиране (за услугите на частни доставчици за деца), независимо дали получават или не, публично финансиране.

Философията на ЗСП след реформата от 2002 г. не е променена до днес, въпреки последвалите изменения и допълнения в закона. ЗСП изигра ролята си да реформира социалната сфера⁸, но въпреки успехите си, изчерпи своя потенциал в областта на услугите. Поради това нито ЗСУ, нито социалната политика в България към момента на изработване и приемане на ЗСУ, е в хипотезата „старт от 0“. За периода от шестнадесет години след приемането на основното законодателство, се развиха и конкретен опит и практики, от които бяха научени важни уроци. В изработването на ЗСУ това допринесе за предлагане на по-добри решения, изхождайки от контекста на българската правна уредба и социално-икономическа среда, както и от обществените нагласи и очаквания.

Натрупа се огромен опит и от реализирането на Националната стратегия Визия за деинституциализация на децата в Република България⁹, а с оглед на демографските процеси се увеличиха очакванията за деинституциализация и реформа в грижата за възрастни. Редица спорни случаи показаха дефицитите на системата и очертаха изискването за намирането на по-модерна и адекватна система за отговор на възникналите проблеми. „Интегрирането“ на подкрепата, ефективността на решенията, професионализма и качеството на социалните политики станаха теми не само за развитите държави, но и за България. От силно централизирана система само с големи институции (системата на услугите/социалните грижи при социализма), след приемането на ЗСП, в България започна да се развива широка мрежа от услуги в общността. Поставена беше целта не просто да се разкриват социални услуги, а те да са достъпни за уязвимите групи, да им помагат в посока да променят живота си, справяйки със социалните проблеми, а не да развиват зависимост от социални помощи. Няколко случая, широко коментирани в обществото (случаят на детето от Сандански¹⁰, убийството на дете в Торос¹¹, множеството случаи на трафик на бебета¹², взривената бомба в дома в Крумовград¹³ и др.), катализираха обществения натиск за намиране на по-

⁸ Лаборатория за публични политики, Нов български университет, Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на проект на закона за социални услуги, 2018г. <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3817>

⁹ Приета през февруари 2010 г. от МС, на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=601>

¹⁰ На: https://www.lentata.com/page_6474.html

¹¹ На: <https://dariknews.bg/novini/bulgaria/majkata-na-ubitoto-dete-v-selo-toros-ne-sym-alkoholichka-639047>

¹² На: <https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2012/04/18/1809281-trafik-na-hora-sliven-v-kvartal-nadejda-ili-dolnat-a/>

¹³ На: <https://news.bg/regions/bomba-ubi-tri-detsa-v-sotsialen-dom-v-krumovgrad.html>

цялостно решение, което да предвижи системата напред, а не за поредно изменение в ЗСП (променян над 20 пъти).

Изработването на проекта на ЗСУ протича изцяло по реда, предвиден в Закона за нормативните актове. След 2003 г. Министерство на труда и социалната политика (МТСП) предлага над три концепции за Закон за социалните услуги, в рамките на няколко работни групи.¹⁴ Следва дълъг процес на изработване на Концепцията за съдържанието на закона, която е подложена на широко обществено обсъждане, не само в рамките на създадената за целта работна група от около 100 участника, но и на областно и общинско ниво. След приемането на Концепцията от МС, започва работа по конкретните текстове на ЗСУ. Готовият проект е отново представен на обществено обсъждане преди внасянето му в НС. Проведени са обществени събития, включително няколко в Народното събрание, Законопроектът е представен в медиите, и накрая е „обединен“ за разглеждане заедно с другите два важни закона за социалната сфера – Закона за личната помощ (приет под натиск на граждански инициативи и улични протести) и Закона за хората с увреждания.

Историята на възникването на идеята, изработването и приемането на ЗСУ показват, че законът е резултат от естествения процес на намиране на решения за подобряване на социалната система в България, а не е пренос на чужд опит и добри законови текстове от вън. Процесът е ръководен от МТСП като основната администрация, отговорна за изработването на социалната политика и в чиито правомощия попада и прилагането на ЗСУ. Законопроектът се създава в рамките на напълно прозрачен и отворен за обсъждане от всички заинтересовани субекти, процес. Поради това, не отговарят на фактите, твърденията, че процесът на неговото изработване и приемане е неприемлив, приети са решения под натиск (външен), и не е осигурено достатъчно време за обществен дебат.¹⁵

За философията и принципите на Закона за социалните услуги

Неоснователно в искането се твърди, че са нарушени чл. 5, ал. 2 и чл. 6 от Конституцията. ЗСУ не въвежда за първи път термина „социална услуга“, но развива понятието за социална услуга с оглед защитата на правата и интересите на лицата, които ги ползват. Според чл.3, ал.1 ЗСУ, социалните услуги са дейности за подкрепа на лицата за:

1. превенция и/или преодоляване на социалното изключване;
2. реализиране на права;
3. подобряване качеството на живот.

¹⁴ За първи път в историята на обществените консултации, МТСП след дълги дискусии, прие през 2017 г. Пътна карта за провеждане на консултирането при подготовката на закона, която трябваше да очертае рамката на реформата, както и етапите на обществени консултации.

¹⁵ Та: <https://www.mediapool.bg/zakonat-za-sotsialnite-uslugi-shte-bade-otlozhen-s-polovin-godina-news301500.html>

От тази дефиниция става ясно, че смисълът и значението на социалните услуги е не да обслужват интересите на доставчиците, или просто да бъдат предоставяни, без ясен и измерим резултат. Социалните услуги са дейности, изцяло в защита на правата и интересите на потребителите.

Със ЗСУ се поставя по-високо изискване към съдържанието на социалните услуги и се разширяват техните видове в посока защита правата на гражданите. Услугите се типологизират според различни критерии (глава Втора на Закона „Профилиране на социалните услуги“: според дейностите, които включват, достъпа до тях (свободен или чрез насочване), функциите им, начина, мястото, продължителността и средата на предоставяне и потребителите, които могат да ги ползват. Въвежда се и понятието „всеобхватност“. Целта на текста на чл.2, т.4 ЗСУ (всеобхватност на подкрепата) е да се осигури възможност за всеки гражданин, при нужда и желание, да се ползва от социални услуги. Ползването на социалните услуги е въпрос на свободна преценка от гражданите, а не е задължително или по преценка на държавата, каквото е тълкуването, което са направили народните представители по повод всеобхватността. Тя е реализация на конституционната концепция за социалната държава, включително чл. 51, ал. 1 и 3, и чл. 14 от Конституцията.

При детайлната регламентация на видовете социални услуги и на тяхната същност, некоректна и подвеждаща е интерпретацията в искането, че в понятието за социална услуга може да бъде вложено извършването на всякаква дейност (чл. 3, ал. 2 във връзка с чл.4 ЗСУ). Пропуска се същностната специфика на социалните услуги, които се основават на социална работа, която е професионалният подход за реализиране на социалните услуги за постигане на резултатите, посочени в чл.3, ал.1 ЗСУ. Затова и няма как да приемем твърдението, че по смисъла на ЗСУ адвокатските услуги са социални услуги. Съдържанието на адвокатската професия е ясно определено в чл. 134 от Конституцията и чл.24 от Закона за адвокатурата, където извършване на социална работа не е включено. Подобно е тълкуването за образователните и здравните услуги, които също са дефинирани в съответното секторно законодателство. Дефиницията за „застъпничество“ (ДР, §1, т.7 ЗСУ) също обхваща социалната дейност, с която се оказва подкрепа лицето да извърши посочените дейности, без да отменя конституционно гарантираното право на адвокатска защита. По същия начин е направено превратно тълкуване за обучението на деца и възрастни (ДР, §1, т.12 ЗСУ).

Разширяването на достъпа до социални услуги за децата, оспорено в искането, е също в изпълнение на Конституцията. Разделяне на децата по признак лично положение (със или без родителска грижа) е чуждо на българската Конституция. Водещата разпоредба, която е и основен принцип на Конституцията, прокламира закрилата на децата изобщо (вкл. не само на тези, останали без родителска грижа (чл.14)). Децата, останали без грижата на близките си, се намират под особената закрила на държавата и обществото (чл.47, ал.4 от Конституцията).

което е една привилегия, допусната от Конституцията поради това, че е обществено необходима и социално оправдана. Както се е произнесъл Конституционният съд в мотивите си в Решение № 14 от 10.11.1992 г. по конст. д. № 14/92 г., (привилегиите) „се създават за преодоляване на съществуващо неравенство с цел да се стигне до желаното постулирано равенство“. Такава е например предвидената в чл. 47, ал. 4 и чл. 51, ал. 3 от Конституцията особена закрила на държавата и обществото за децата, останали без грижата на близките си, за старите хора, които нямат близки и не могат да се издържат от своето имущество, както и за лицата с физически и психически увреждания. Привилегиите, които се предоставят на тези граждани, са компенсаторни блага с оглед неизгодното социално положение, в което са изпаднали.“

Поради това, аргументите, че всеобхватността на социалните услуги по отношение на лицата и извършваните дейности противоречи на Конституцията са неоснователни. Атакуваните съответно – чл.3, ал.1, чл.7, ал.2 и чл.14, ал.1 ЗСУ отговарят на принципа за равенство пред закона на всички граждани. Същите текстове изрично заявяват, че социалните услуги се предоставят в зависимост от специфичните нужди на потребителите си, сред които влизат лица, изпитващи определени социални рискове (чл.7, ал.2 и чл.14, ал.2 т.2, 4, 5, 6, 7 ЗСУ), но и такива, които могат да имат специфични нужди - чл.14, ал.2 т.1 и 3 и ал. 3 ЗСУ – в съответствие с чл.47, ал.4 от Конституцията. Така държавата задължава сама себе си да развие и поддържа определени видове услуги, които са достъпни за гражданите за да ги ползват по своя воля и преценка, а не принудително (чл.11 ЗСУ) (Вж. Решение № 32 от 26.11.1998 г. на КС на РБ по конст. д. № 29/98 г.). Задължението е не за гражданите, а за държавата. Поради това претендираното засягане на лични права и свободи е неоснователно.

Относно изложените в искането аргументи за противоречие с принципа на правовата държава (по т.1 от искането) поради възлагането на дейностите по предоставянето на социални услуги на частни доставчици, като се твърди, че с това се прехвърлят държавни функции, трябва да се има предвид следното:

- Конституцията не е обявила за изключителен монопол на държавата дейностите по предоставянето на социални услуги (както това е направено по отношение на други дейности – чл. 18 КРБ), а е възложила на законодателя да регулира тази материя.

- По принцип в демократичната конституционна държава публичните власти се грижат преди всичко за установяване на правната рамка, за създаване на стандарти, критерии, правила и условия, в които частните субекти (граждани и юридически лица) проявяват своята свободна инициатива, осъществявайки дейности в най-различни различни сфери като социална е една от тях.

- Осъществяването от държавата на някои дейности в социалната сфера не означава изключване на останалите субекти от възможността и те да осъществяват такива дейности (напр. частни пенсионноосигурителни дружества, които държавата

със закон е определила да управляват фондовете по допълнителното задължително пенсионно осигуряване, в т.ч. да генерират печалба в резултат на това управление; частните лечебни заведения, сключили договори с НЗОК, получават значителни публични средства). Безспорно е, че в социалната и здравната сфера държавата си партнира с частни субекти, възлагайки им осъществяването на конкретни дейности и насочвайки към тях значително публично финансиране.

Твърди се още, че ЗСУ възлага/ „делегира“ на частни доставчици **държавни правомощия** в сферата на семейните отношения, закрилата на детето, образованието и т.н. Законът за социалните услуги не отменя Закона за закрила на детето, който урежда предоставянето на специална закрила на децата в риск (чл.5, ал.1 във връзка с чл.4 ЗЗДет). Двата закона (в материята за децата) се отнасят помежду си като общ към специален закон. За децата в риск, водеща е уредбата на специалния закон – ЗЗДет, който възлага определянето и изпълнението на мерките за закрила **само на държавата**: държавните органи (*и това са специализираната администрация на АСП – ДСП и съда*) в рамките на своята компетентност провеждат държавната политика за закрила на детето и създават подходящи условия за неговото развитие (чл.1, ал.4 ЗЗДет). Прилагането и изпълнението на мерките за закрила са функция единствено на дирекция „Социално подпомагане“ (ДСП) и на съда (чл.24 и чл.26 ЗЗдет), а не са делегирани от ЗСУ на доставчици на услуги (вкл. на частни).

Няма как да се приеме, че принципът на всеобхватността противоречи на Конституцията. Този принцип не разширява функциите на държавните органи (да задължават ползване на услуги), нито ги отнема (чрез възлагането на разнообразни по правноорганизационната си форма, доставчици), а по-скоро увеличава обема на задълженост на държавата да осигури разнообразни и достъпни социални услуги, което е в духа на Конституцията и визията за социалната държава. На практика, чрез принципа на всеобхватността се гарантира конституционния принцип за равенство на всички български граждани, тъй като ще следва да им бъде осигурен еднакъв достъп до услуги. В този контекст следва да бъде отчетено становището на Конституционния съд, че: *„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 развитието на местното самоуправление и финансовата децентрализация* (Решение № 13 от 15.07.2003 г. на Конституционния съд по к.д. № 11/2003 г.).

Чрез предвидената възможност в предоставянето на социални услуги да участват като доставчици частноправни субекти се дава реална възможност да се

осигури **достъпност** на предоставените социални услуги. Публичният ефект от това законово разрешение е като цяло позитивен, тъй като се създават условия за **реална конкуренция** в интерес на потребителите на услугите – различни видове услуги, предоставяни от множество доставчици. По този начин **правото на избор на лицата** какъв вид услуга и при какви условия е защитено максимална степен. В противен случай, ако частни доставчици не бъдат допуснати или се създадат сериозни ограничения пред тяхната дейност, има риск много български граждани да бъдат лишени от **реален достъп** до социални услуги, като трябва да разчитат само на благоволенieto на органите на властта и техните администрации да организират процеса по предоставянето на услугите. Много органи и администрации обаче, особено в по-малките населени места, нямат нито организационния, нито ресурсния, в т.ч. и финансовия капацитет, самостоятелно да предоставят социални услуги, а често пъти предоставяните услуги не са необходимото ниво като качество и задоволяване на индивидуалните потребности.

Друг важен нов компонент, който въвежда ЗСУ и който се коментира в искането, е подходът за „**интегрирането на подкрепата**“. Интегрирането на подкрепата в посока постигане на максимален резултат за човека (чл.1, ал.2, т.4 ЗСУ) е една от целите на ЗСУ. Принципно, услугите могат да бъдат обединени хоризонтално или вертикално. Вертикална интеграция означава „събиране на различни нива в йерархията на грижите“. При здравеопазването, например, това би могло да означава интегриране на болнични услуги, клинични услуги и здравни услуги, базирани на общността, за да се осигури непрекъснатост на здравните грижи. Друга възможност е т.нар. хоризонталната интеграция, която събира заедно разделени преди това услуги, професии и организации от различните сектори, за да се предостави по-добро обслужване на потребителите на услуги с множество проблеми и комплексни нужди.¹⁶ ЗСУ се опитва да въведе именно тази интеграция.

Понятието за „интегриран подход“ (чл.129 ЗСУ) включва:

1. координацията и взаимодействието с други системи (чрез координирано предоставяне на подкрепа от различни системи, за което се изготвя общ план – за социални услуги в други системи);
2. координацията и взаимодействието в рамките на системата за социални услуги (чрез общ план);
3. предоставянето на интегрирани междусекторни услуги.

Интегрираното предоставяне на подкрепа (чл.131, ал.3 ЗСУ) може да се организира от общините, органите, институциите или доставчиците чрез:

1. създаване на обща среда, в която да се осъществяват дейностите и услугите;
2. осигуряване на достъпа на лицата до различните дейности и услуги;

¹⁶ Доставка на интегрирани услуги: Защо? За кого? и как? ОИСП. 2012 г. Достъпно на: http://www.oecd.org/els/soc/Richardson_Patana%20INTEGRATING%20SERVICE%20DELIVERY%20WHY%20FOR%20WHO%20AND%20HOW.pdf

3. осигуряване на координацията и съвместната работа на специалистите, извършващи дейностите и услугите от различните сектори.

Целта на „интегрирането“ е да се въведат ясни задължения и механизми за работа на институциите и доставчиците, когато имат **общ потребител**, а не да се очаква от потребителя да се опитва да координира подкрепа от различните сфери. Задачата е да бъде постигнат по-голям резултат и по-малко тежест за потребителя при намиране на връзки и решение, както и по-голяма съгласуваност и ефикасност на интервенциите. Новата уредба отразява констатирания дефицит в регулирането.¹⁷ До приемането на ЗСУ, интегрираният подход беше възможност, но не и задължение и на практика прилагането му зависеше само от желанието на различните професионалисти или доставчици, и се случваше спорадично. ЗСУ създава задължение, което става част от професионалния стандарт на специалистите (най-обикновеният пример е случай на дете с увреждане, което посещава медицинска рехабилитация и дневна грижа, да има общ план, в който дейностите са обсъдени заедно от лекари, педагози и социални работници, и които следят и отчитат задно напредъка на детето). Изрична забрана е въведена за резидентната грижа, която не може да се предоставя като част от интегрирано предоставяне на подкрепа чрез създаване на обща среда по чл.131, ал.3, т.1 ЗСУ. С тази разпоредба не се разрешава фиктивни услуги в общността да бъдат изградени в институционална среда, болници например.

Специално място е отделено на интегрираните здравно-социални услуги (чл.143-145 ЗСУ). Това са услуги за специализирана подкрепа на лицата чрез дейности от сферата на здравните грижи и социалните услуги, които се предоставят в рамките на обща-организация и управление. Тези разпоредби отменят глава четвърта раздел I "а" за интегрираните здравно-социални услуги в Закона за здравето. Новата регулация дава повече яснота както за обхвата, така и за условията за ползване на тези услуги.

Така очертаните нови подходи и принципи в ЗСУ не само не нарушават Конституцията или застрашават правата и интересите на гражданите, а напротив – поставят по-високи очаквания към социалната политика. Тя трябва да осигури резултати за хората, включително гарантирайки, че подкрепата е тяхно право (и съответно ако не я получат, могат да търсят отговорност на държавата), подкрепата е достъпна и не налага невероятни усилия човек да я получи. По никакъв начин не се увеличават функциите на държавата в социалната политика, нито пък се премахват, а напротив – ясно се разписват и увеличават задълженията за това какво трябва да получат като резултат хората, които ще ползват услугите, което изпълва със съдържание конституционната концепция за социалната държава.

¹⁷ Мотиви към проект на закона за социални услуги.
<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3817>

ЕВРОПЕЙСКА ПОЛИТИЧЕСКА И ПРАВНА РАМКА

Въпросите на социалната политика, развитието на социалните услуги и получаване на социални блага следва да се разглеждат и като част от развитието на България като държава-членки на Европейския съюз (ЕС). Макар изрично да не са част от изключителната компетентност на Съюза, в последното десетилетие все повече се налага тезата, че тези въпроси са част от споделената компетентност между държавите и Съюза.

Услугите от общ интерес и тяхното договаряне в ЕС – политическа рамка

Със *Зелената книга за услугите от общ интерес*¹⁸ (2003 г.) Европейската комисия (ЕК) започва обществено допитване как да се насърчи най-добре предоставянето на висококачествени услуги от общ интерес в рамките на ЕС. Следва приемането на *Бялата книга за услугите от общ интерес*¹⁹ (2004 г.), която определя достъпът до висококачествени услуги от общ интерес като съществен компонент на европейското гражданство и задължително условие за конкурентна бизнес среда. Според *Съобщението относно услугите от общ интерес [COM(2007)725]*²⁰, услугите от общ интерес покриват широк спектър от дейности, в това число и образователни, здравни и социални услуги. Услугите от общ интерес могат да бъдат както икономически, така и неикономически (т.е. без такси), а държавите могат да решат да извършат услугите сами или да ги възложат на други субекти - публични или частни, с или без стопанска цел. Фактът, че конкретна дейност е наречена „социална“, сам по себе си не е достатъчен²¹, за да се избегне квалифицирането ѝ като „икономическа дейност“ по смисъла на съдебната практика на Съда на Европейските общности. Държавите отговарят за вземане на решение относно естеството и обхвата на дадена услуга от общ интерес. Социалните услуги често са предназначени за постигането на редица специфични цели:

- те са личностно ориентирани, предназначени да отговорят на жизненоважни човешки потребности и по-специално на потребителите в уязвимо положение; те осигуряват защита срещу общите и специфични рискове на живота и съдействие при справянето с лични проблеми и кризи; те се предоставят също така и на семейства в контекста на промяна на семейните модели, подпомагат тяхната роля в грижите за деца и възрастни членове на семейството, както и за хора с увреждания, и компенсират възможни липси в

¹⁸ COM(2003) 270, 21.5.2003 г.

¹⁹ Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. [COM(2004)374]. Достъпно на: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0374en01.pdf

²⁰ Съобщение относно "Услугите от общ интерес, в това число и социалните услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент". Достъпно на: http://ec.europa.eu/services_general_interest/interest_en.htm

²¹ ЕК, Работен документ на службите на Комисията: Ръководство за прилагането на правилата на Европейския съюз в областта на държавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес, и по специално към социалните услуги от общ интерес, Брюксел 2013 г.



семействата; те са ключови инструменти за защита на основните човешки права и човешкото достойнство;

- те играят превантивна и социално сближаваща роля, насочена към цялото население, независимо от неговото благосъстояние или доходи; .
- те допринасят за липсата на дискриминация, за равенство между половете, за защита на човешкото здраве, за подобряване на жизнения стандарт, качеството на жизнения стандарт и качеството на живот, равни възможности за всички и следователно увеличават възможностите на хората за цялостно участие в обществения живот.²²

В стратегията „Европа 2020“, Европейският съюз определя пет основни цели до края на десетилетието, сред които *социално включване*, заетост, иновации, образование и климат/енергетика. Един от трите взаимно допълващи се приоритета в Стратегията, предлагаща визия за европейската социална пазарна икономика през 21^{ви} век, наред с интелигентен растеж, устойчив растеж е и *приобщаващ растеж е стимулиране на икономика с високи равнища на заетост, която да доведе до териториално и социално сближаване*. „Приобщаващ растеж“ означава хората да станат по-способни чрез високи нива на заетост, инвестиране в умения; борба с бедността и модернизирани пазарите на труда, системите за обучение и социална защита, така че да се помогне на хората да предвидят и управляват промените и да изградят сплотено общество.²³

И накрая, идеята за **социалното предприемачество** получава все по-голямо внимание в рамките на ЕС и неговите държави-членки. Както е описано в Ръководството на ЕК за социална Европа, *„Съществуващата криза ускори необходимостта от преосмисляне на съответните роли на пазара, държавата, „третия сектор“ и индивида. Кризата помогна и да се идентифицират някои от ценностите и посоките, които трябва да следваме. Във време на нарастваща глобална конкуренция, основни демографски промени и публични бюджетни ограничения, са необходими нови форми на организация и взаимодействие между публичния сектор, организациите на гражданското общество, частните предприятия и гражданите. Те биха могли да пресъздадат една обща основа за социални модели на поведение, които са все по-разнообразни, обединявайки ги около чувството за споделена отговорност към социалното и икономическото развитие.“*²⁴ В няколко европейски държави, включително, Великобритания, Италия и България е прието специално законодателство за социалните предприятия.

²² Съобщение относно услугите от общ интерес [COM(2007)725].

²³ Съобщение от Комисията относно „Европа 2020“. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

²⁴ Социална икономика и социално предприемачество. Ръководство за социална Европа, том 4, март 2013 г., Европейска комисия; Достъпно на: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10027&langId=en

Визия за социалните услуги в ЕС

През последните десетилетия, търсенето и предоставянето на социални услуги от общ икономически интерес в Европа се променя. Социалните услуги, които традиционно са били предоставяни от държавата, днес са възложени за доставка на регионални или местни органи, както и на частноправни субекти (НПО и/или търговци).²⁵ Според цитираното Комюнике на ЕК относно Рамката за качество на услугите от икономически общ интерес, този подход е резултат от намаляване на регулациите и промяна в държавните политики, както и е в съответствие с нуждите и очакванията на целевите групи.

От друга страна, до скоро в общите си регулации ЕК дава по-скоро възможности и насоки за развитие²⁶ на социалните въпроси, за да могат държавите-членки да търсят максимално добрите резултати в рамките на собствените си системи. През последните години обаче, отговорът на въпроса какъв е общоевропейският дневен ред в тази област, вече не е толкова еднозначен. Например, ЕК все повече търси да намери „общо решение“ за да насърчи развитието на социалните предприятия като един от най-успешните инструменти за социална интервенция, която постига устойчиви резултати. Планира се отделяне на сериозен финансов ресурс за това през следващия програмен период, като инвестициите от пожелателни стават все повече задължителни. Друг пример е деинституционализацията като ключов „стълб“ за форматиране на услугите в социалната сфера. До скоро провеждането или не, на институционална форма в грижата за лица в уязвимо положение, също беше част от „свободата на преценката“ на държавите-членки. Възможностите за финансиране за новия програмен период обаче ясно показват, че не само се търси, но деинституционализацията става задължителна чрез инвестиции в алтернативи.²⁷

ЕК и отделните заинтересовани страни, представляващи потребители и доставчици на услуги, предприеха през последните години редица мерки, за да гарантират качеството на социалните услуги в ЕС. Част от тях е приетата през 2010

²⁵ European commission, Final communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Quality Framework for Services of General Interest in Europe. Brussels. 20.12.2011 Com (2011) 900.

²⁶ Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки. „Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement“, European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.2, Directorate-General for the Internal Market and Services Unit C.3 October 2010: Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, 2010, etc.

²⁷ Общи европейски насоки за преход от институционална грижа към грижа в общността и Наръчник за използване на фондовете на Европейския съюз за преход от институционална грижа към грижа в общността, Европейска експертна група по въпросите на прехода от институционална грижа към грижа в общността, ноември 2012, Брюксел, Белгия.



г. Европейска доброволна рамка за качество на социалните услуги.²⁸ Тази рамка е гъвкава и очертава водещи принципи и критерии за качеството, на които следва да отговарят услугите в отделните държави-членки, за да съответстват на нуждите и очакванията на потребителите. Тя е приложима към голямо разнообразие от услуги, предоставяни в националния контекст на държавите-членки и е в съответствие с прилаганите национални подходи. Рамката включва и елементи относно методологията, която да подпомогне националните публични власти да разработят подходящи инструменти за измерване на качеството на услугите (стандарты или индикатори). Документът прилага подход, основан на правата и гарантира в по-висока степен правата на отделните целеви групи от уязвими граждани.

Европейската доброволна рамка за качество на социалните услуги въвежда следните общи принципи за качеството на социалните услуги:

Наличност на услугите: достъп до широк кръг от услуги, които се предоставят на потребителите, за да осигурят подходящ отговор на техните нужди, както и когато е възможно, свободата да избират услуги в общността, разположени на най-удобното за тях място или подходящи за техните семейства;

Достъпност на услугите: социалните услуги следва да бъдат лесно достъпни за лицата, които се нуждаят от тях. Информация и безпристрастни съвети относно обхвата на наличните услуги и доставчици трябва да бъдат достъпни за всички потребители. На хората с увреждания трябва да се осигури достъпна физическа среда до местата, където се предоставят услугите, до физическата среда, в която се извършва предоставянето на услуги, както и адекватен транспорт и информация и комуникация (включително чрез информационни и комуникационни технологии)

Достъпни цени на услугите: социалните услуги следва да се предоставят на всички лица, които се нуждаят от тях в нужда (универсален достъп) или безвъзмездно или на цена, която индивидът може да си позволи.

Личностно-центрирани услуги: социалните услуги следва да адресират своевременно и гъвкаво променящите се нужди на потребителите с цел повишаване на тяхното качество на живот, както и осигуряване на равни възможности; Социалните услуги трябва да държат сметка за физическата, интелектуалната и социална среда на потребителите и да зачитат техните културни специфики. В допълнение водещи за социалните услуги са нуждите на потребителите и когато е относимо, свързаните бенефициенти на социални услуги.

Всеобхватност на услугите: социалните услуги следва да бъдат замислени и доставени по интегриран начин, който отразява множеството потребности, капацитет и предпочитания на потребителите и, когато е подходящо, на техните семейства и полагащите грижи, и по начин, който цели да подобри тяхното благосъстояние. Смисълът на тази всеобхватност е да се оценят всички възможни

²⁸ Common Quality Framework for Social Services of General Interest: <http://cms.horus.be/files/99931/Newsletter/3-CEN-WSA-51-Common-Quality-Framework-SSGI.pdf>

дейности, които отговарят на потребностите на лицата от услуги, започвайки от ранна интервенция и превенция до услуги с по-голям интензитет на грижа.

Непрекъснатост на услугите: социалните услуги следва да бъдат организирани, така, че да осигурят продължителност на предоставянето им, която съответства на продължителността на нуждата на потребителите, особено когато целта на услугите е да отговорят на потребности, свързани с развитието на лицата или с дългосрочни нужди. С оглед на жизнения цикъл, лицата трябва да могат да разчитат продължително на непрекъснат набор от услуги, вкл. от ранни интервенции до поддръжка и проследяване, като се избягва отрицателното въздействие от прекъсването на услугата.

Услуги, ориентирани към резултата: социалните услуги следва да бъдат фокусирани основно върху ползите за техните потребители, вземащи предвид, когато е подходящо, и ползите за техните семейства, лицата, които полагат грижи или общности. Доставка на социални услуги трябва да бъде оптимизирана въз основа на периодична оценка, която трябва да включва и обратна връзка от потребителите и други заинтересовани лица.

Тези основни принципи са възпроизведени в чл.2 ЗСУ и след това са намерили приложение при регламентирането на подходите за осигуряване на достъп до ползване на услуги, индивидуална оценка на потребностите на лицата, общите правила за предоставяне на социални услуги и оценката на тяхното качество. Определението за социални услуги, което въвежда чл.3 ЗСУ, също е в съответствие с принципите на Европейската рамка за качество на социалните услуги. Съответен на Европейския подход е и подходът на правата на човека, който възприема и ЗСУ. Услугите следва да изпълнят своята роля и предназначение да съдействат за реализиране на правата на техните потребители, за подобряване на благосъстоянието им и повишаване на независимостта и автономността на хората от уязвимите групи.

Освен общите принципи за качеството, Европейската доброволна рамка за качество на социалните услуги въвежда и специфични принципи, приложими към взаимоотношенията между доставчици и потребители на социални услуги, както и между доставчици на социални услуги, публични власти, социални партньори и други заинтересовани страни. Ключов за качеството на социалните услуги е принципът на партньорството, на създаване на взаимодействие и обединение (синергия) между всички заинтересовани страни относно разработването на политики, оценка на нуждите, планиране на услугите, предоставяне на услугите, мониторинг и оценка. Социалните услуги следва да се развиват с активното въвличане и сътрудничество между всички заинтересовани страни, както от публичния, така и от частния сектор. Това партньорство е от огромно значение за създаване на социални услуги, които да отговарят на местните нужди, както и за ефективното оползотворяване на ресурсите и експертизата и за постигане на социална сближаване. В рамките на партньорството е важно как се осъществява

взаимодействието на държавата с частноправните субекти, доставчици на социални услуги. В светлината на Европейската доброволна рамка за качество на социалните услуги, участието на частноправни субекти (НПО и търговци) в процеса на предоставяне на социални услуги е изведено като критерий за постигане на ефективни партньорски отношения, а ясното регламентиране на ролите на всяка от заинтересованите страни е мерило за добро управление на системата на социалните услуги.

Подчертаваме, че всички общоевропейски насоки за развитие на социалната политика, за развиване на качествени форми на подкрепа, насочени към социално включване (с резултат човекът да може да бъде интегриран обратно в общата среда), индивидуални, ориентирани към защитата на правата и водещи към тяхното удовлетворяване, използване на възможности на публично-частното партньорство в социалния сектор, не се въвеждат от ЗСУ. Те са част от последователната про-европейска политика на българските правителства, основаваща се на най-добрите постижения в социалната сфера. ЗСУ само доразвива тези положения. Тази политика следва концепцията, че подкрепата е за човека, който да бъде подпомогнат да получи своите права в пълен обем и да бъде удовлетворен. Ето защо, неоснователно е твърдението, че ЗСУ в цялост или конкретни негови текстове противоречат на Конституцията. Законът не отнема права и свободи на гражданите, а напротив – създава гаранции за тяхното постигане.

Важно е да се подчертае, че партньорството на държавата с гражданското общество и неговите организации е основен принцип на Конституцията (чл.4, ал.2). Конституционното изискване държавата да „*създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество*“ е конкретно измерение на принципа на социалната правова държава. За свободното развитие на гражданското общество се изисква, както създаването на добра законова рамка за упражняване на свободата на събранията и сдружаването в съответствие с конституционно установените стандарти (чл. 43 и чл. 44 от Конституцията), така и зачитане на свободата на търсенето и получаването на информация, свободата на мнение, свободата на медиите. В по-широк смисъл създаването на такива условия изисква отношения на разбирателство и партньорство с представителите на гражданското общество, насърчаване на гражданското участие в процесите на вземане на решения, отвореност и прозрачност на институциите в съответствие с принципите на доброто управление. Нещо повече, **партньорството** между държавата и гражданското общество е въздигнато в **законов принцип** (чл. 4 ЗЮЛНЦ).

Европейското право в областта на услугите

Разгледаните политически документи на ЕС сочат, че темата за осигуряването на социалните права на гражданите на Съюза - справедливи условия на труд, социални придобивки и закрила, става ключова. Все повече тази политика, макар и не изрично определена като въпрос от общ интерес (по който има изрично

законодателство), започва да става задължителна за страните на основание: а) гаранции за достъп до ключови права на гражданите на съответната страна, б) поради свободното движение на хора те се ползват от своята социална закрила в еднакъв мащаб. Стратегическите документи ориентират все повече политиките към развиване на работещи и прогресивни социални системи, изравняващи социалните неравенства в Европа. Финансиращите инструменти, постепенно, целенасочено и последователно, започват да следват този подход, подкрепяйки общеевропейските политики. Съюзът започва и практика по ратификация на международни договори (Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, КПХУ²⁹) с цел превръщането им в европейско право, или използвайки подхода на „въвеждането на основните им положения“ в нормативните си актове, напр. Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година за изискванията за достъпност на продукти и услуги.

В рамките на общностното право на ЕС, социалните услуги са в категорията на услугите, определени от публичните органи на държавите членки като „услуги от общ (икономически) интерес“, за предоставянето на които са предвидени определени публични задължения. Доставчици на такива услуги могат да бъдат както публични институции, така и частни субекти.

Достъпът до „услуги от общ икономически интерес“ и тяхната роля за насърчаване на социалното и териториално сближаване са признати от чл. 14 от ДФЕС³⁰ и от чл.36 от Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС). ДФЕС налага изискването Общността и държавите-членки да гарантират, че тези услуги работят въз основа на принципите и условията, които им позволяват да изпълнят тяхната мисия.³¹

В Директива (ЕС) 2019/882 за изискванията за достъпност на продукти и услуги, изрично се подчертава, че „различията между законовите, подзаконовите и административните разпоредби в държавите членки относно достъпността на продуктите и услугите за хората с увреждания, създават пречки пред свободното движение на продукти и услуги и нарушават ефективната конкуренция на вътрешния пазар“.³² Достъпността на всички еднакви услуги в рамките на ЕС за

²⁹ Council decision 2010/48/EC of 26 November 2009 concerning the conclusion, by the European Community, of the United Nations Convention on the Rights of Persons with disabilities.

³⁰ Чл. 14 ДФЕС: Без да се засяга член 4 от Договора за Европейския съюз и членове 93, 106 и 107 от настоящия договор и като се има предвид мястото на услугите от общ икономически интерес в общите ценности на Съюза, както и тяхната роля за социалното и териториалното сближаване на Съюза, Съюзът и държавите-членки, всеки в рамките на своята компетентност и в рамките на приложното поле на Договорите, следят тези услуги да се осъществяват съобразно принципи и при условия, по-специално икономически и финансови, които да им позволяват да изпълняват своите задачи. Европейският парламент и Съветът, чрез регламенти в съответствие с обикновената законодателна процедура, установяват тези принципи и определят тези условия, без да се засяга компетентността на държавите-членки, при спазване на Договорите, да предоставят, възлагат изпълнението и финансират тези услуги.

³¹ Протокол 26 за услугите от общ икономически интерес, ДФЕС.

³² Директива 2019/882.

потребителите, е част от концепцията на единния пазар, и това прави тази тема от общ интерес.

Поради това, според нас, следването от страна на българските правителства на политика на споделяне на тези норми и принципи не е въпрос на геополитическа ориентация на съответното правителство, а задължителна политика с оглед принадлежността на страната към ЕС и задължението за спазване на неговото законодателство. Обратното твърдение би довело до нелепия извод, че присъединяването на България към ЕС противоречи на българската Конституция от 1991г.

Процедурата за възлагане на публични услуги

Основният инструмент за възлагане на публични услуги в рамките на ЕС е режимът на обществените поръчки, като един от компонентите на политиката за единния пазар. В *Тълкувателното съобщение на Комисията на европейските общности (2001)*³³ се отбелязва, трябва да се идентифицират възможностите, съгласно общностното право, приложимо за възлагането на обществени поръчки, за отчитане по най-добрия начин на социалните съображения в обществените поръчки. Съобщението разглежда различните етапи на дадена процедура за възлагане на обществена поръчка и определя, за всеки отделен етап, дали и до каква степен социалните съображения могат да бъдат взети под внимание.

Предоставянето на социални услуги от различни доставчици (държавата, общини и частноправни субекти - НПО и търговци) има своето правно основание в чл.26 (вътрешен пазар) и чл. 56-62 (услуги) ДФЕС. Свободата на предоставяне на услуги, която гарантира мобилността на предприятията и специалистите в ЕС, е една от основните свободи в рамките на ЕС. Свободата на предоставяне на услуги обхваща всички онези услуги, които нормално се предоставят срещу възнаграждение, доколкото не са уредени с разпоредбите, свързани със свободата на движение на стоки, капитал и лица. Предоставящото „услуга“ лице може за тази цел временно да осъществява дейност в държавата членка, където се предоставя услугата, при същите условия, каквито се предвиждат от тази държава членка за собствените ѝ граждани. Чл.57, ал.2 ДФЕС въвежда изричното изискване, че доставчикът трябва да се ползва от същите условия, които държавата прилага спрямо своите собствени граждани.³⁴ Държава членка може да възложи социални услуги от общ икономически интерес на частен доставчик на социални услуги, ако

³³ Тълкувателно съобщение на Комисията на европейските общности (2001) относно Общностното право, приложимо за възлагането на обществени поръчки и възможностите за интегриране на социалните съображения в поръчки.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0566:FIN:EN:PDF>

³⁴ Чл. 57, ал. 2 ДФЕС: Без да се засягат разпоредбите на главата относно правото на установяване, лицата които предлагат услуги имат право, за да ги осъществяват, временно да упражняват своята дейност в държавата-членка, където се предоставя услугата, при същите условия, каквито тази държава прилага спрямо своите собствени граждани.

задължението за обществена услуга е ясно определено и възлагането е в съответствие с правилата за държавната помощ.³⁵

За социалните услуги се прилагат правилата на Дял III, Глава I, чл. 74-77 от Директива 2014/24 ЕО³⁶, като държавите-членки могат да въвеждат национални правила за възлагането на поръчки с цел да се гарантира, че възлагащите органи спазват принципите на прозрачност и равнопоставеност на икономическите оператори. Държавите членки запазват правото да определят приложимите процедурни правила, доколкото тези правила позволяват на възлагащите органи да вземат под внимание конкретните особености на въпросните услуги. Важно е, че *„Държавите членки гарантират, че възлагащите органи могат да вземат под внимание необходимостта от осигуряване на качество, непрекъснатост, достъпност, достъпна цена, наличие и всеобхватност на услугите, особените потребности на различните категории ползватели, включително групите в неравностойно положение и уязвимите групи, приобщаването и осигуряването на възможности за ползвателите, както и иновациите. Държавите членки могат също така да предвидят, че изборът на доставчика на услугите се осъществява въз основа на офертата, характеризираща се с най-доброто съотношение качество/цена, като се вземат предвид критериите за качество и устойчивост на социалните услуги.“*³⁷

Включването на социални критерии в процедурите за възлагане на обществени поръчки е подробно описано и в Информационната бележка, публикувана от Европейската федерация на синдикатите в публичните услуги (ЕФСПУ).³⁸ То се подкрепя от *Протокола (№ 26) относно услугите от общ интерес, приложен към Договора от Лисабон*, който призовава към *„високо ниво на качество, безопасност и достъпност, равно третиране и насърчаване на универсалния достъп и на правата на потребителите на публични услуги.“*³⁹

В обобщение, ЕС има общо законодателство за възлагане на публичните услуги, и по-конкретно на социалните услуги, чието евентуално нарушаване ще обоснове наказателни процедури срещу България. За социалните услуги е възможно да не се прилага в цялост законодателството за обществените поръчки, но е задължително да се спазят принципа на състезателност (при определени условия), както и равнопоставеността между всички субекти.

³⁵ Работен документ на службите на комисията: Ръководство за прилагането на правилата на Европейския съюз в областта на държавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес, и по специално към социалните услуги от общ интерес. Брюксел 2013 г.

³⁶ Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024&from=BG>

³⁷ Чл. 76, Директива 2014/24/ЕС.

³⁸ ЕФСПУ: Информационна бележка относно включването на социални критерии в процедурите за възлагане на обществени поръчки, 2010 г. Достъпна на: <http://www.epsu.org/a/6214>

³⁹ Достъпни: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/26:EN:HTML>

Тенденцията от края на 90-те години в държавите членки от Западна Европа е за децентрализация на предоставянето на публични услуги – социални, здравни и образователни, към частни доставчици. Постепенно държавата (централните институции и местни власти) се оттегля от прякото предоставяне на услуги и запазва за себе си само задължението за финансиране, контрола за разходване на средствата и мониторинга върху качеството на услугите. Целта е да бъдат създадени условията на регулиран пазар на тези услуги, в който, в конкурентна среда се търси (съответно избира) най-качественото, разбираемо като онова, което има потенциала да посрещне най-бързо, най-ефективно и устойчиво нуждите на тези, които търсят подкрепа. Някои от системите (например във Великобритания, Холандия) се преминали през прилагане на различни инструменти (първоначално с широко използване на конкурсни процедури, но към момента в по-голяма степен разчитат на т.нар. плащания към трети страни - ваучерни системи, персонални бюджети и пр.) търсейки най-добрите решения в конкретния контекст.⁴⁰

В контекста на това развитие трябва да бъде обсъдено твърдението, че чл.30, ал.2 ЗСУ, която допуска чуждестранни доставчици да предоставят услуги на територията на България е противоконституционно и застрашаващо националната сигурност. Достъпът на доставчици от други страни-членки на ЕС до предоставяне на социални услуги в България, не е хрумване на МТСП, а е задължение на държава членка на ЕС, което трябва изрично да се уреди във вътрешното право. В противен случай, срещу България може да започне наказателна процедура, за нарушение изискванията на чл. 56-62 ДФЕС. ЗСУ (както и ЗСП в предходната му редакция) изискват изрична регистрация/лицензиране по местното законодателство на тези доставчици, с което се цели изравняване на критериите за всички частни доставчици, и именно с цел осъществяване на основната функция на държавата в тази област – контрол върху качеството на услугите.

Неоснователни са твърденията, че това застрашава националната сигурност: достъпът на доставчици от страни-членки на ЕС и европейското икономическо пространство е изцяло регулиран. Преди да започнат дейност, те следва да докажат, че отговарят на националните си изисквания, а след това подлежат на непрекъснат контрол, и то разширен - в съпоставка с българските общини (които ако предоставят услуги и са доставчици, не подлежат на лицензиране). Информацията и данните, които събират тези доставчици, са регулирани както от изискванията на ЗСУ наравно с българските доставчици, така и към тях са приложени всички допълнителни защити на правата и интересите на потребителите: според правилата на Общият регламент за защита на личните данни 679/2016, Закона за хората с увреждания и други. По отношение на финансирането се прилагат всички закони и правила, които биха се отнасяли към дейността на чуждестранни компании или нестопанските организации на територията на България (събиране на данни за

⁴⁰ „Механизъмът на социално договаряне в България и европейския опит при предоставянето на социални услуги от външни доставчици“, БЦНП 2014, <http://bcnl.org/analyses/sotsialnoto-dogovaryane-v-balgariya-i-evropeyskiyat-opit-pri-predostavyaneto-na-sotsialni-uslugi-ot-vanshni-dostavchitsi.html>

дарители и клиенти според Закона за мерките срещу изпиране на пари и финансиране на тероризма, отчитането при данъчно облагане и други).

Несъстоятелно е твърдението, че ЗСУ представлява заплаха за националната сигурност, тъй като допуска чуждо влияние върху населението. Местните и чуждестранни частноправни субекти, доставчици на социални услуги, са равнопоставени и осъществяват дейността си при ясно определени правила за извършване на услугите, финансиране и респективно - контрол и мониторинг. Определянето на някои услуги като възмездни и предоставянето им от чужди доставчици не заплашва националната сигурност. Конституцията гарантира, че икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива (чл.19, ал.1), включително, че законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя (ал. 2), като инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона (ал. 3).

Некоректно е да се твърди противоречие с чл.22 и чл.25 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл.9 и чл.11 от Пакта за икономическите, социалните и културните права, чл.34 от ХОПЕС, чл. 13, 14 и 16 от Европейската социална харта, международни актове, по които България е страна. Именно тези разпоредби задължават държавата да предприеме активни действия за да осигури добра социална система. В искането не са посочени аргументи за твърдяното противоречие със ЗСУ. Включително, във всичките цитирани международни катове се насърчава партньорството с гражданските организации в областта на социалната защита (специално подчертаваме цитираният в искането чл. 14 от ЕСХ). Изводът е, че предвидената възможност чуждестранни доставчици да предоставят услуги в България не само не противоречи на Конституцията, но е и в съответствие със задълженията по ДФЕС (по-долу подробно ще бъде разгледана възможността частни доставчици въобще да предоставят услуги в социалната сфера).

БЪЛГАРСКАТА УРЕДБА НА ВЪЗЛАГАНЕТО НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

Форми на държавно финансиране

Българската държава исторически използва различни подходи за подкрепа недържавните участници, в това число и неправителствените организации, (наричани по-долу ЮЛНЦ), по различни начини.

Субсидиите обикновено се предоставят без конкурс, под формата на институционална подкрепа, а задължението за предоставяне на услугата може дори да бъде част от една задължителна дейност, дефинирана от закона. Всяка година със Закона за държавния бюджет субсидии се отпускат на различни организации в качеството им на представителни организации на социални групи, като хората с

увреждания - например Съюза на инвалидите, Съюза на глухите, Българска асоциация за лица с интелектуални затруднения и др. При този модел липсва състезателната процедура, както и въвеждане на допълнителни контролни мерки за изпълнение на конкретни дейности.

Финансиране чрез проект (грантове) е друга форма на финансова подкрепа за ЮЛНЦ от централната власт или местните власти. Обратно на субсидиите, грантовете обикновено предполагат конкурс за финансиране, а централната или местната власт поставят специфични изисквания за целите и финансирането. Те определят обща цел, а ЮЛНЦ са тези, които предлагат начините/дейностите, чрез които тези цели могат да бъдат постигнати. По този начин държавата предоставя на ЮЛНЦ възможността да предложат свои идеи как ще постигнат поставените цели, вместо да налага точно определени дейности.

Договарянето чрез възлагане е комбинация от държавно финансиране на ЮЛНЦ и предоставяне на различни услуги за населението от името на държавата и местната власт. Държавният или местният орган знае точно каква услуга желае да получи, (например дневни грижи за 30 лица с умствени увреждания за срок от 5 години). Ролята на държавата е ограничена до надзора и финансирането на услугата, която се извършва от недържавните участници, в това число и ЮЛНЦ, търговски дружества и физически лица.⁴¹

В периода 1991 – 2002 г. всички социални услуги в България се предоставят централизирано, което е рефлексия на социалистическото управление. Държавата (централната власт) държи монопола на всички публични услуги (в периода на социализма в България съществуват ограничен вид социални услуги: големи социални институции – домове (за деца или възрастни), социален патронаж, клубове на пенсионера и др.). Социалната сфера се подчинява на принципа на плановата икономика, която се управлява и изпълнява централизирано.

Първите прояви на социална работа с деца от края на 19-ти и началото на 20-ти век у нас, се отбелязват в обществени организации като Червения кръст, Съюза за закрила на децата, женски дружества и пр. Тяхната дейност се финансира и от министерства, и от местната власт. В Закона за обществено подпомагане от 1934 г. се регламентира създаването на Обществен фонд за социално подпомагане, с който се предвижда финансирана и на дейности на граждански сдружения. Според чл.17 на този закон, общините са длъжни да предоставят безвъзмездно сгради за приюти, както за държавни, така и за "утвърдени благотворителни и обществени организации и дружества", а според чл.37, се предвижда постоянно финансиране на няколко организации, занимаващи се с това, което сега наричаме социални услуги от резидентен тип, както и създаване на детски ясли и градини, летни колонии на децата и пр.⁴² Веднага след 9-ти септември 1944 г., държавата поема всички дейности и внася съветската практика на тотален централизъм и одържавяване

⁴¹ Вж: http://bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/undpecnl_handbook_on_social_contracting_2012.pdf

⁴² Попова. Кр.. Националното дете. С., 1999 г.

както във всички сфери, така и в социалната работа с деца и семейства. Днес, във всички европейски страни, включително в Русия, съществуват различни механизми да се ползва експертизата на неправителствените организации при предоставяне на социални, образователни, културни и пр. услуги.

След 1991 г. става ясно, че предоставянето на социални услуги не може да остане изолирано от принципите на пазарната икономика (защитата на свободната стопанска инициатива, свободния пазар и конкуренцията). Реформата в ЗСП от 2002 г., в сила от 2003 г., въвежда възможността за възлагане на социални услуги на външни доставчици, вкл. – частни, вкл. предоставянето на услуги, делегирана държавна дейност или местна дейност чрез договаряне, с предоставяне на публично финансиране. Практиката показва, че едни от най-иновативните социални услуги са резултат на именно на такива форми на публично-частно партньорство.

Правен механизъм за възлагане на социални услуги

Както бе посочено, според европейското право, възлагането на публичните услуги следва да става или по реда на обществените поръчки, или по специален ред, избран от държавата, но спазващ съответните изисквания на секторната директива. В България, от самото приемане на Закона за обществените поръчки (ЗОП), се води дискусия, дали е подходящо социалните услуги да бъдат включени в приложното поле на този закон или е по-добре те да се възлагат чрез друга процедура, която в по-голяма степен отговаря на спецификата им (т.нар процедура по социално договаряне). Предмет на дебата е (не)приложимостта на критериите за оценка на офертите, регламентирани в ЗОП по отношение оценката на предложенията за предоставяне на социални услуги. В ЗОП са въведени два критерия за оценка на офертите на потенциалните кандидати: „най-ниска цена“ и „икономически най-изгодната оферта“. При обявен от възложителя критерий „най-ниска цена“ е ясно, че единственото, което се преценява е цената, предложена от потенциалните кандидати. По отношение на социалните услуги, „най-ниската цена“ не е гаранция за предоставяне на качествени социални услуги. От друга страна, общините, като публични субекти, които носят отговорност за осъществяване и провеждане на местната социалната политика, би следвало да предоставят за организиране на съответните услуги, държавна делегирана дейност, цялата субсидия, която получават от централния бюджет въз основа на единния разходен стандарт. Поради това, би било незаконосъобразно те да възлагат предоставяне на социални услуги при критерий „най-ниска цена“, защото освен до влошаване на качеството на услугите, това ще доведе и до проблеми с изпълнение на бюджета, защото средствата, предвидени за социални услуги, не могат да се разходват за други дейности. Вторият критерий „икономически най-изгодна оферта“ е по-гъвкав и макар да държи сметка за цената, дава възможност възложителят да включи показатели за комплексна оценка с тяхната относителна тежест. Независимо от това обаче и този критерий не е подходящ за оценка на потенциалните кандидати в процес на възлагане на социални услуги, защото все пак говорим за икономически



най-изгодна оферта и следователно цената има значение, макар и не водещо. Наред с това, въз основа на показателите за комплексна оценка, които определя възложителят, може да се оцени опитът на потенциалните кандидати и техния ресурс, но не и начинът, по който те планират да предоставят съответната социална услуга. Поради това, през 2002 г. в ЗСП се въведе специална конкурсна процедура, в която основен критерий е не цената (тя е предварително определена чрез делегирания стандарт), а програмата за развитие на услугата, капацитетът на кандидата и неговият опит. При оценката на офертите в процедурата по социално договаряне, подробно уредена в Правилника за прилагане на ЗСП е посочено, че съществено значение за класирането има представената от кандидата програма за развитие на социалната услуга, която по-късно, ако бъде одобрен, се възпроизвежда като съществена част от договора за възлагане.

Според българското законодателство съществуват и други механизми за финансиране и развитие на социални услуги.⁴³ Изричната регламентация в закон и спазване на конкурсното начало са важни условия за да се изпълнят изискванията на Директивата, предвид изключване от приложното поле на ЗОП.⁴⁴

Видно от гореизложеното, в България от години съществуват различни механизми на предоставяне и договаряне на социални услуги, които са финансирани с публични средства. ЗСП дава една специфична рамка, която изключва приложното поле на ЗОП, и която рамка не ограничава другите възможности, но развива конкретно механизма на договаряне на социални услуги, делегирани държавни дейности или местни дейности. Именно тази рамка беше запазена (с почти същия режим на възлагане по чл. 63 и надградена с новите форми (по чл. 66) в ЗСУ).

В този контекст ЗСУ възпроизвежда разпоредби и практика, познати и до момента в България, като държи сметка и за разпоредбите на общностното право досежно възможността чуждестранни лица да предоставят социални услуги в страната. По отношение формите на възлагане, със ЗСУ се отчита натрупания опит,

⁴³ Законът за защита от домашно насилие и Правилника за прилагането му (подкрепят се програми за предоставяне на помощ на лица, пострадали от домашно насилие), Фонд Социална закрила, по ЗСП и други.

⁴⁴ В европейски мащаб са познати и други форми на договаряне, които останах неприложими в България: *Плащания към трети страни*: В този случай бенефициентът на услугата има право да избере доставчик от група от предварително одобрени доставчици на услуги. Следователно държавата предоставя подкрепата за доставчиците чрез системата на:

- *Ваучери*, издадени от правителството на целевата група бенефициенти, които свободно могат да изберат доставчик и да заплатят предоставената услуга с ваучера. Тази система обикновено се използва в сферата на здравеопазването, образованието и културата, а примери могат да бъдат открити, *inter alia*, във Франция и Швеция.
- *Нормативни/Капитационни плащания* са суми, предоставени на доставчиците на услуги съобразно броя на клиентите, които обслужват. Капитационната такса се определя от специфични норми и често се използва за поддържане на социални институции, както е случаят в Унгария.

както и въпросите, които не бяха адресирани от ЗСП и през годините са идентифицирани като съществени празноти в правната уредба. Регламентират се и нови форми на съвместно предоставяне на социални услуги, което може да бъде оценено като важна стъпка за надграждане на съществуващите механизми. Освен познатия конкурс за възлагане на частни доставчици, предоставянето на социални услуги, създадени от общината, ЗСУ предвижда и:

- предоставянето на социални услуги, които общината няма обективна възможност да създаде;
- сключване на договор за възлагане при публично-частно партньорство;
- сключване на договор за публично-частно партньорство при смесено финансиране;
- публично-частно партньорство при съвместно предоставяне на услуги.

В ЗСУ няма изрична разпоредба, която да налага услугите да се възлагат на частни доставчици. Това е изцяло възможност, която се използва по преценка. Новите форми на съвместно предоставяне на социални услуги запълват празнотите, които съществуваха в досегашното законодателство и създават възможности по-гъвкаво и в по-висока степен да се отговори на потребностите на населението от социални услуги.

Съгласно чл.71 от ЗСУ при сключването на договор за възлагане на предоставянето на социални услуги, кметът на общината е длъжен да осигури на частния доставчик целия размер на средствата за финансиране на предоставянето на съответните услуги, когато те се финансират от държавния бюджет. Кметът носи и отговорност за осъществяване на контрол за законосъобразното разходване на предоставените средства. В случай на установени нарушения, той има право да уведоми Агенцията за качеството на социалните услуги (АКСУ) за извършване на проверка, която може да приключи с отнемане лиценза на частния доставчик. Кметът на общината прекратява договора за възлагане на предоставянето на социални услуги и/или предприема необходимите действия за възстановяване от частния доставчик на незаконно разходваните средства. От цитираната разпоредба се вижда, че законът е регламентирал механизми за контрол върху законосъобразността на разходваните средства, както и върху постигането на качество и резултат. И отговорни са АКСУ, както и кметът на съответната община, който по закон осъществява контрол и мониторинг на социалните услуги, които се предоставят на територията на общината и се финансират със средства от държавния и общинския бюджет.

Защо частни доставчици

Законът за социално подпомагане (1998 г., изм. 2002 г.) дефинира като доставчици на социални услуги: държавата, общините; български физически лица, регистрирани по Търговския закон, и юридически лица (търговски дружества и НПО), както и физически лица, извършващи търговска дейност, и юридически лица, възникнали съгласно законодателството на друга държава - членка на Европейския

съюз, или на друга държава от Европейското икономическо пространство (чл.18, ал.1 отм. ЗСП). По силата на тази разпоредба, след 2003 г., посочените субекти (ЮЛНЦ, както и търговци) винаги са имали право да предоставят социални услуги, ако отговарят на условията за вписване в регистъра на АСП и съответно – за лиценз от ДАЗД, ако става въпрос за услуги за деца.

ЮЛНЦ СА НАЙ-ЧЕСТО ЧАСТНИЯ ДОСТАВЧИК НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

През последните десетилетия държавите са изправени пред сложни предизвикателства, които продължават дълги периоди от време и за тях е трудно да се намери унифицирано решение. Традиционните подходи за решаване на сложните социални проблеми не са нито достатъчни, нито ефективни за справяне с тези предизвикателства. В световен мащаб правителствата не успяват да предоставят адекватен отговор на съществуващите социални въпроси, ако разчитат само на своите ресурси и експертиза, тъй като те са ограничени. Поради тази причина държавите започват да търсят частния и нестопанския сектори за сътрудничество при намиране на идеи и решения. Партньорствата стават практика както в ЕС, така и в България. Така и ЗСП (изм.2002 г.) изрично предвиди правната възможност кметове да възлагат на частни доставчици да предоставят социални услуги, делегирана държавна дейност или местна дейност.

ЮЛНЦ имат потенциал да предоставят по-качествени социални услуги, защото обикновено работят в близост до целевите си групи (много често са и техни представители)⁴⁵ и добре познават техните потребности; те са по-гъвкави от държавните структури; имат достъп до финансиране от различни източници, което не е достъпно за държавни или общински доставчици на социални услуги, с което често надграждат услугите; техните идеални цели са свързани с подпомагане на най-уязвимите и нуждаещи се групи от населението, което ги прави естествените партньори на държавата при изпълнението на задачите в социалния сектор. В допълнение, ЮЛНЦ не разпределят печалба, което им дава възможност да инвестират получения положителен финансов резултат в съществуващи или нови видове услуги. Практиката в България през последните 17 години показва, че голяма част от качествените и нововъзникнали социални услуги са разкрити и предоставяни от ЮЛНЦ.

В тази връзка самият КС се е произнесъл в тълкувателно Решение № 10 от 6 октомври 1994 г. по к. д. № 4/94 г., в което е обсъдил въпроса дали на едно доброволно сдружение на граждани могат да се възлагат и някакви държавни функции. Съдът приема следното: „*Относно втория въпрос - дали на гражданско*

⁴⁵ Първите дневни центрове – социални услуги в общността, бяха разкрити от организации на родители на деца с увреждания, в последствие и в рамките на първите конкурси за възлагане на социални услуги – в Пазарджик и в Дряново през 2004 г. Изпълнителите бяха именно организации на родители на деца с увреждания.

сдружение могат да се възлагат и известни държавни функции, съдът счита, че при определени условия това е възможно. Животът е изключително разнообразен и е твърде схоластично от гледна точка на тълкуване на буквата на Конституцията да се отхвърли такава възможност по принцип. Съществуват редица сфери на дейност, в които това е даже желателно - например опазването и възпроизводството на околната среда, някои сфери от опазването на обществения ред и спокойствие, оказване на помощ на население или територии, попаднали в бедствено положение и др. Възлагането на държавни функции върху сдруженията на граждани може да става само със закон. Единствено Народното събрание може да прави преценка допустимо и обществено оправдано ли е такава възлагане. На законово ниво трябва да се регулират точно и ясно характерът и обемът на възлаганите функции, както и изискванията към сдруженията, на които те ще се възлагат.“

Практиката показва и друго - финансовият стандарт, който се определя от републиканския бюджет за отделните видове социални услуги по правило е недостатъчен за развиване на качествени, гъвкави и личностно ориентирани социални услуги. По тази причина частни доставчици и ЮЛНЦ са ценен партньор на държавата в реализирането на социалните политики. Те могат да акумулират допълнителни ресурси (финансови, човешки, експертиза и др.) и да допринесат за повишаване на качеството на услугите при наличните минимални финансови стандарти. В нито една от разпоредбите на ЗСУ не се гарантира печалба на частноправните доставчици на социални услуги. Когато е налице възлагане на социални услуги, финансирани с публични средства, доставчикът на социални услуги, независимо от неговата правно организационна форма (ЮЛНЦ или търговец) следва да разходва предоставените средства за предоставяне на съответната услуга. Подвеждащи са внушенията, че ЮЛНЦ могат да разпределят печалба. Според Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) дори да имат печалба като финансов резултат, те са длъжни да я инвестират в нестопанските си дейности.⁴⁶

Тенденцията ЮЛНЦ да са ключов доставчик в социалната сфера не е българска специфика. По целия свят могат да бъдат намерени подобни практики, както в развитите страни, така и в по-слабо развитите страни, единствено мащабите са различни. Във **Великобритания** започва активно възлагане на различни публични услуги основно към частния сектор през 80-те години на миналия век.⁴⁷ Така наречената „култура на договаряне“ се основава на три ключови елемента: делегиране на услуги на независимия сектор; публични търгове и добра система на контрол. Най-важният принцип, уреждащ предоставянето на публични услуги във

⁴⁶ Чл. 3, ал. 3 и ал. 6 ЗЮЛНЦ.

⁴⁷ Презентация на Джеймс Алън, Началник на отдел „Публични услуги и партньорства“ към Националния съвет за доброволческа организация (Великобритания) за планиране и възлагане на публични услуги.

Франция, е солидарността.⁴⁸ От 80-те години на миналия век, когато местните власти стават основните отговорни институции осигуряващи наличност и достъп до услугите, те все по-често решават да не извършва пряко тези дейности, а да поверяват тяхното предоставяне на частни дружества.⁴⁹

Определящо за очертаната тенденция е обстоятелството, че предоставянето на социални услуги не е бизнес, който носи сериозни печалби, а по-често създава сериозни затруднения, и в крайна сметка доставчиците са мотивирани от други цели, свързани с подкрепата на конкретни целеви групи. За НПО това е сериозен мотив, тъй като тяхната основна цел е мисиите, които преследват и чрез предоставянето на услуги за целевите групи, които са обект на подкрепа посочено в мисиите им, те на практика постигат идеалните си цели. Обезпечаването със средства е вторичен въпрос.

Неоснователни и дори злонамерени са твърденията, че частните доставчици не подлежат на контрол. Твърди се, че нямат задължение да следват държавната политика и държавата няма право да се меси в тяхната работа. Държавата няма право да се меси във вътрешно организационните дейности на частите субекти, и това е гарантирано от Конституцията чрез свободата на сдружаване – чл. 12 и чл. 44 от Конституцията. Само в Конституцията са поставени ограничения на целите на НПО (чл. 44, ал. 2), а на ниво закон има ограничения за определени дейности. Но заблуждаващ и превратен е изводът, според който частните доставчици са безотчетни, и представят единствено годишни финансови отчети. Но коректният прочит на ЗЮЛНЦ показва, че на общо основание ЮЛНЦ в обществена полза публикуват ежегодно не само финансов отчети, но и годишен отчет за дейността, който включва 1. съществените дейности, изразходваните за тях средства, връзката им с целите и програмите на организацията и постигнатите резултати; 2. размера на безвъзмездно полученото имущество и приходите от другите дейности за набиране на средства; 3. вида, размера, стойността и целите на получените и предоставени дарения, както и данни за дарителите; 4. финансовия резултат (чл. 40 ал. 2 ЗЮЛНЦ). Освен това, те подлежат на данъчна отчетност и контрол както всички субекти, които извършват дейност на територията на България. Също така, на общо основание за ЮЛНЦ се прилага Закона за мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, в много по-голяма степен от фирмите като категории задължени лица.

Неоснователни са и твърденията, че ЗСУ не въвежда ясен механизъм на контрол върху доставчиците на социални услуги. Първото ниво на контрол се извършва чрез процеса на лицензиране. Второто ниво и чрез възможността за непрекъснат контрол и измерването на качеството на услугите и съответното изразходване на средствата по държавното финансиране, включително с

⁴⁸ Източник на информация: <http://www.cairn.info/revue-du-mauss-2003-1-page-151.htm>

⁴⁹ Оби. Жан-Бернар: Възлагането и „публичната стойност”: Теоретичен и сравнителен подход. Работна среща по сравнително административно право, 8-9 юни 2009 г.; достъпно на: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Jean-Bernard_Auby_CompAdLaw.pdf

възможността услугите да бъдат закрити. Не на последното място е потребителския контрол, който всеки потребител може да прави чрез избора на доставчик и по силата на сключения договор за социална услуга.

Изискванията към ЮЛНЦ, когато предоставят социални услуги, са по-високи от тези, за и публичните доставчици - общините и държава. Само частните доставчици подлежат на лицензиране (предварително разрешение за извършване на дейност и възможност за допълнителни планови проверки). ЗСУ дори въвежда по-тежък режим от предходната регламентация в ЗСП, която предвиждаше само регистрация за услугите за възрастни, и лицензиране за услугите за деца. Въвеждането на тези по-сериозни изисквания е мотивирано от идеята на МТСП да се осигурят повече гаранции за ефекта от тяхната работа.

В допълнение, съгласно действащата правна уредба, НПО са разпознати като партньори от държавата и през последните десетилетия вземат активно участие не само в предоставянето на социални услуги, но и в правенето на политики в социалната сфера. Съгласно чл.4 ал.3 ЗСП, държавната политика в областта на социалното подпомагане през годините се реализираше в сътрудничество с държавните органи, областните администрации, органите на местното самоуправление и юридическите лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза, които създават условия и съдействат за реализирането на програми и проекти в тази област. Сходна разпоредба е възпроизведена и в чл.23 ЗСУ, според която държавната политика в областта на социалните услуги се планира, разработва и провежда в сътрудничество с държавните органи, областните администрации, органите на местното самоуправление, социалните партньори, доставчиците на социални услуги, юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност, висши училища, професионални организации на специалисти, предоставящи социални услуги, международни организации и лицата, ползващи социални услуги. Разширяването на кръга от партньори е положително развитие, което се обосновава с необходимостта да бъдат включени всички заинтересовани страни, като изискване и на европейската правна рамка. Подобна е логиката за създаването на Съвета за хората с увреждания към министъра на труда и социалната политика. Некоректно, в този контекст, са тълкуванията на чл. 23 и 26, т. 4 ЗСУ, изложени в искането. Тези разпоредби развиват част от задължението на държавата да провежда обществени консултации и включване на гражданските организации, както и всички заинтересовани страни в процеса на анализ и вземане на решения. Със сигурност това не е абдикация от функции на власт, а елемент на отвореното и добро управление, отчетно към своите граждани.

Изцяло спекулативна и неправилна е тезата, че НПО са проводник на чуждестранно влияние, независимо от източника на финансиране и регистрацията им. Както бе посочено, те подлежат на контрол, отчетност и регистрация, включително в по-голяма степен от търговците в България. Следва да припомним още, че правото на сдружаване е основно право, гарантирано в Конституцията и в

редица международни актове, по които България е страна. Свободата на упражняване на правото включва свобода на финансирането, дейността и извършване на дейност. Ограничаването на всеки от тези аспекти води до ограничаване на правото. Затова смятаме, че твърдяното противоречие на противоречие на ЗСУ с чл.1, ал.2 и ал.3, чл.44, ал.2 Конституцията е неоснователно.

По отношение на аргументите за чл.120 ЗСУ, който въвежда задължения за участие в обучения, следва да се изясни, че тази разпоредба, а и следващата, са въведени в изпълнение на задължението на държавата да осигури качество. Всеки служител, който постъпва на работа, а и след това, е нужно да има подходяща квалификация. Затова всеки доставчик – община или частен, е изрично задължен да осигури това обучение за да се достигнат както професионалните стандарти, така и и развитието на професионализма на екипа.

По отношение цитираното задължение за информиране на кмета при разкриване на услугите, обратно на изведената в искането теза, текстът дори ограничава свободата на доставчиците, които дори и сами да финансират услугите си, са длъжни уведомят местните власти за услугите, които се развиват на тяхната територия. Целта е именно да се гарантира че цялата важна информация е налична заради достъпа на потребители.

Възможността социалните услуги да бъдат предоставяни срещу такси

Регламентираната в чл.69 ЗСУ форма на съвместно финансиране също не се намира в противоречие с чл.60 ал.1 от Конституцията, който няма връзка с тази хипотеза. Несъстоятелни и ирелевантни са аргументите, изложени в т.6, част I на искането. Когато социална услуга се предоставя от частноправен субект, и тя се финансира съвместно по реда на чл.69 от ЗСУ, съответно таксите за тази услуга следва да се определят от тарифа на Министерския съвет, ако услугата е съфинансирана със средства от държавния бюджет и съобразно Закона за местните данъци и такси, ако средствата са общински. Следователно не се създават никакви рискове за злоупотреба от страна на частните доставчици, които биха могли да доведат до съществена промяна в начина на осъществяване на социалните услуги.

Настаняване на лица под запрещение в социални услуги

В искането се твърди, че чл. 91, 95, 96 и чл. 100 от ЗСУ противоречат на чл. 51, ал. 3 от Конституцията. Тези разпоредби имат за задача да осигурят прилагането на чл.12 КПХУ - равнопоставеност пред закона. С ратифицирането на КПХУ, България е поела международно задължение да приведе законодателството и политиките си към хората с увреждания в съответствие с Конвенцията, която е част и от правото на ЕС.⁵⁰ Правителството представи първоначалния си доклад за изпълнение на правата, защитени от Конвенцията на 3-4.09.2018 г. пред Комитета

⁵⁰ С решение на Съвета на ЕС 2010/48/ЕС от 26.11.2009г. и от 22.01.2011г. Конвенцията е в сила за ЕС. Възможно е това е първата конвенция, към която ЕС се присъединява като съюз, което освен всичко друго, сочи на изключителната важност на принципите, въведени с този международен акт.

на ООН за правата на хората с увреждания. В заключителните си наблюдения и препоръки⁵¹ по този доклад, Комитетът изразява загриженост:

1. ... че законодателството все още ограничава дееспособността на хората с увреждания и предвижда настойничество за лица с психосоциални и лица с интелектуални увреждания. Той е още загрижен за закъснението да се одобри Законопроекта за физическите лица и мерките за подкрепа, който ще признае правото на дееспособност за лицата с увреждания.

2. Комитетът препоръчва на България да измени своето законодателство и да приеме този законопроект, като напълно подкрепи и признае пълната дееспособност на всички хора, независимо от увреждането, следвайки указанията на Общия коментар №1 от 2014 г. на Комитета за Равенството пред закона. Той също така препоръчва да създаде процедури за подкрепящо вземане на решения, като проведе консултации с организациите на хората с увреждания и осигури обучение по чл.12 КПХУ за различните професионалисти, вкл. съдиите, здравните специалисти и социалните работници.

В редица свои решения Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) се е произнасял във връзка с установени нарушения на конкретни права на запретените лица – правото на пряк достъп до съд – делото Станев срещу България, делото *Salontaji-Drobnjak v. Serbia* (решение от 13.01.2010 г.), *Shtukaturov v. Russia* (молба № 44009/05, решение от 27.03.2008 г.), правото на гласуване по чл.3 от Протокол 1 към Конвенцията – делото *Alajes Kiss v. Hungary* (решение от 20.08.2010 г.). Поставянето на лице под запрещение се разглежда от ЕСПЧ като нарушаване на правото на личен живот по чл.8 ЕКПЧ (*Shtukaturov v. Russia*, *Salontaji-Drobnjak v. Serbia*).

В две решения ЕСПЧ осъди България за нарушени права на лица, поставени под запрещение, като изтъкна някои основни проблеми на българската уредба. Според Съда, настаняването на лицата в резидентни услуги, тогава когато са лишени от възможността да изразят своето съгласие, представлява незаконно лишаване от свобода, което е нарушение на чл. 5 ЕКПЧ. Последва изменение на ЗСП, с което се въведе съдебен контрол за настаняването на пълно запретени лица в резидентни услуги. Тези разпоредби са почти изцяло прехвърлени в ЗСУ. Тези промени не решават проблема за отнемане на дееспособността на хората с увреждания и за прилагане на условията на чл. 12 КПХУ. Предоставя се само защита срещу неравноправно отнасяне при настаняването им на грижа без съгласие, което е лишаване от свобода и от друга страна – осигурява се надзор от безпристрастен и компетентен орган при настаняването. С оглед на това, твърдяното противоречие

⁵¹ CRPD/C/BGR/CO/1 - §28-29.

със ЗЛС, е ирелевантна вметка в искането, защото това не от обхвата на анализа за противоконституционност, а от друга КС вече се произнесе, че е необходимо да бъдат предприети мерки от националния законодател, както за адекватното прилагане на КПХУ, така и осигуряване на защитата на правата и интересите на лицата с ментални увреждания (Решение на КС №12 от 2014 г. по к.д. 10 от 2014 г.).

ПРАВАТА НА РОДИТЕЛИТЕ И ПРАВАТА НА ДЕЦАТА

Децата са носители на самостоятелни права, а не са само обекти на защита. Те са носители на всички основни права, като същевременно са субекти на специална закрила с оглед на техните особени характеристики. Децата имат правата на българските граждани, предвидени и защитени от Конституцията (чл.26, ал.1 и чл.47, ал.3), с изключение на тези, изрично ограничени по признака възраст (чл.42 от Конституцията), както и други, за които ограниченията са предвидени в закон (труд, сексуална активност, свобода на движение и др.). България е държава страна по Конвенцията на ООН за правата на детето⁵² (КПД или Конвенцията по-надолу), на която чл.5, ал.4 от Конституцията осигурява предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които ѝ противоречат. Според чл.4 от Конвенцията, държавите-страни, „са длъжни да предприемат всички необходими законодателни, административни и други мерки за осъществяване правата, признати в тази Конвенция. По отношение на икономическите, социалните и културните права държавите страни по Конвенцията, предприемат такива мерки в максималната степен, възможна с оглед на техните ресурси, и когато е необходимо, в рамките на международното сътрудничество“. Защитата на правата на децата е една от целите на Европейския съюз, съгласно чл.3, т.3 от Договора за Европейския съюз.⁵³ ХОПЕС изрично прогласява три основни принципа в областта на правата на децата: правото им да изразяват свободно своето мнение в зависимост от възрастта и зрелостта си (чл.24, §1), правото им във връзка с всички действия, които ги засягат, висшият интерес на детето да бъде от първостепенно значение (чл.24, §2) и правото им да поддържат редовно лични отношения и преки контакти с двамата си родители (чл.24, §3). Права на децата са признати в редица текстове на Европейската социална харта и в конвенции на Съвета на Европа, ратифицирани от България.⁵⁴

Конституцията определя най-общо рамката, в която се развиват отношенията между родителите и децата в чл.47, ал. 1. В конституционния текст е закрепена една обичайна социална и нравствена норма. Разпоредбата е развита в чл.122, 125, 143 и други на Семейния кодекс, като комплекс от родителски права и задължения, които

⁵² Приета от ОС на ООН на 20.11.1989 г. ратифицирана с решение на ВНС от 11.04.1991 г. - ДВ, бр. 32 от 23.04.1991 г., обн., ДВ, бр. 55 от 12.07.1991 г., в сила от 3.07.1991 г.

⁵³ Всички държави-членки на ЕС са страни по Конвенцията на ООН за правата на детето. ЕС не може да се присъедини към Конвенцията, тъй като тя самата не предвижда такава възможност за наддържавни образувания.

⁵⁴ Например – Конвенцията на Съвета на Европа за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие (2007 г.)

произтичат от юридическия факт на произхода или осиновяването на детето.

Текстът на чл.47, ал. 1 във връзка с чл.32, ал.1 от Конституцията очертава едновременно негативните задължения на държавата за ненамеса в сферата на семейството, но и позитивните ѝ задължения да създаде условия и гаранции за реализирането на родителските права и задължения (подпомага) (вж. Решение № 2 от 4.04.2006 г. на КС на РБ по конст. д. № 9/2005 г.).

Конституционното право и задължение на родителите е в пълно съгласие с изрично признатата от КПД родителска функция (чл.5 и 18), която още защитава и правото на детето на зачитане и на семейните му връзки, личен и семеен живот (чл.чл. 8, 9, 16). Право на зачитане на семейния живот на родителите, но и на детето, гарантира и Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) в чл. 8 (същото в чл.7 ХОПЕС).

Родителските права обаче не са абсолютни и неограничени. Те са от категорията на личните права (право на зачитане на личния и семеен живот), които принципно са защитени от намесата на държавата (т.нар. негативни задължения), но тъй като са права по отношение на трето лице – детето, режимът на притежанието и упражняването им е по-особен. ЕКПЧ (чл.8, т.2) и ХОПЕС изрично уреждат основанията за намеса на държавните власти в ползването на това право: в случаите, предвидени в закон и при спазване на принципа на пропорционалност, ограничения могат да бъдат налагани, само *ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора* (чл.52, т.1 ХОПЕС). Ограничения са предвидени и в КПД в цитираните текстове. Ограниченията на родителските права естествено произтичат и от развиващите се способности на детето (чл.5, чл. 14, т.2 и др. КПД, имплицитно и в чл.125, ал.3, чл.124, ал.3 СК и чл.15 ЗЗДет). Освен уважение към личността на детето и неговите права, смисълът на този естествен ограничител е да позволи развитието чрез усвояването в семейството на опита на детето, който в съвременните условия често изпреварва опита, но и уменията на родителите.

Правото на родителите да отглеждат и възпитават децата си **не е абсолютно** и според Конституцията, каквото впечатление може да остави чл.47, ал.1 във връзката му с чл.32, ал.1. Конституцията не само допуска намеса, ако тя е предвидена в закон, но и изрично предвижда редица ограничения на родителските права:

1. Закрилата на децата от държавата и обществото е основен принцип на Конституцията (чл.14). Закрилата може да се прояви във форма на предоставяне на помощ за осигуряване на достъп на детето до правата му (образование, здравни грижи, социална защита) или на защита на детето от насилие, когато има необходимост (напр. Закона за закрила на детето, Закона за защита от домашно насилие, Закона за социалните услуги и др.). Най-сериозната намеса в семейния живот на детето и родителите, е извеждането



на детето от семейството, когато това е в най-добър интерес на детето и са изчерпани другите възможности за защитата му.

2. Задължителното училищно обучение за децата до 16 г. възраст (чл.53, ал.2 от Конституцията) също ограничава правата на родителите в сферата на образованието на децата. Илюстрация на ограниченията се намират в редица решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ):

По делото *Пономарьови срещу България* (no. 5335/05, 2011 г.) ЕСПЧ заявява, че „въпреки че държавите обичайно разполагат с широка свобода на преценка при уредбата на икономически, социални или културни права, ... правото на образование се ползва с пряка защита от ЕКПЧ и образованието е особен вид публична услуга, която има широки социални функции (§ 60).“

По делото *Лауци срещу Италия* (no. 30814/06, 2011 г.) Голямата камера на ЕСПЧ приема между другото, че:

- задължението на държавата да уважава правата на родителите не означава право на родителите да изискват от държавата определени форми на преподаване (§61).

- държавата има широка свобода да определя начина, по който ще организира образователната среда и учебното съдържание и програма (§§69-70 и 76).

- държавата трябва да гарантира, че обучението в държавните училища е обективно, критично и плуралистично (§§74-75). Правата на родителите да се противопоставят на религиозно или философско обучение на децата са ограничени, чл.2, Протокол №1 забранява само индоктринацията или мотивиране към промяна в религията (§62).

По делото *А.Р. и Л.Р. срещу Швейцария* (no. 22338/15, 2018 г.)⁵⁵, ЕСПЧ, като се позовава на чл.5 и чл.18 КПД се произнася:

- Че някои цели на сексуалното образование за малки деца може да са противоречиви, но една от целите е превенция на сексуалното насилие и експлоатация, които са действителна опасност за физическото и менталното здраве на децата, срещу която всички деца трябва да бъдат предпазени.
 - Уроците по сексуално образование не засягат правата на родителите да възпитават децата, доколкото те не преследват цел за индоктриниране (манипулация) на детето.
3. Друго ограничение е **забраната на родителите да подлагат децата си на мъчение, на жестоко, безчовечно или унижаващо отношение** (чл.29, ал.1

⁵⁵ По жалба на г-жа А.Р., която претендира нарушаване на нейното и на дъщеря ѝ Л.Р. (тогава на 7 г.) право на уважение на личния и семейния живот (чл.8 ЕКПЧ) и право на свобода на съвестта и религията (чл.9, §1 ЕКПЧ) поради това, че училището отказва да я освободи от часовете по сексуално обучение.

от Конституцията), развита в СК (чл.125, ал.3) и ЗЗДет (чл.11, 25 и др).

4. Конституцията (чл.47, ал.5) изрично предвижда и санкционни за родителите, последици. Родителските права могат да бъдат ограничавани и отнемани при условията на закон (чл.131 – 132 СК) за поведение, което накърнява основни интереси и права на детето. За такова поведение, детето може да бъде предоставено за осиновяване в защита на неговите най-добри интереси (чл.93 СК).

Всички изброени конституционни норми са развити в законодателството, което идва да покаже, че Конституцията допуска предвидена в закон, намеса в личния и семейния живот на родителите и на децата (чл.32, ал.1 от Конституцията). Намесата се основава на легитимна цел – защита на най-добрите интереси на детето. При прилагането на ограничението, ролята на държавата е да определи пропорционалната мярка за постигането на целта на ограничението. За това и искането на народните представители за обявяване на редица текстове от ЗСУ за протиковнституционни, защото налагат намеса в личния и семейния живот, са неоснователни. Оспорванията се основават не преврантно тълкуване на текстовете на ЗСУ. Законодателството на съвременната българска държава (след 1949 г.) винаги е съдържало такива ограничения и да се твърди, че те са въведени със ЗСУ или ЗЗДет, е недоразумение.

Неизяснени в искането остават и позоваванията на „българските разбирания за семейство, морал и традиции“ (с.19 от искането). Обсъдените по-горе норми на Конституцията ясно очертават българските разбирания за семейство, морал и традиции, а краткият им сравнителен преглед с правото на ЕС и на Съвета на Европа, както и с Конвенцията за правата на детето, не открива никакво противоречие между тях.

Държавата се задължава да оказва помощ на родителите при отглеждането и възпитанието на децата. Като предвижда в чл.14 и чл.47 закрила и подпомагане от държавата и обществото на децата и на родителите, конституционният законодател не предписва точно определен закон, който задължително трябва да се приеме в изпълнение на това конституционно задължение на държавата и не определя конкретни по съдържание законови мерки, които трябва да се предприемат от законодателя. Преценката за конкретните законови форми на тази защита и закрила, конституционният законодател оставя на обикновения законодател. Конституционното изискване за закрила и грижа за децата от държавата и обществото има различни законови проявления (вж. Решение № 2 от 4.04.2006 г. на КС на РБ по конст. д. № 9/2005 г.).⁵⁶ От друга страна, каквито и да са тези форми и начини на подпомагане и закрила, те не изключват правото и задължението на родителите да се грижат за отглеждането и възпитанието на децата си (Решение № 32 от 26.11.1998 г. на КС на РБ по конст. д. № 29/98 г.). В същия смисъл и КПД,

⁵⁶ Вж. и Становище от Министерския съвет на Република България по конституционно дело № 11 за 2003 г.



чл.27, т.2, предвижда, че родителят/родителите или другите лица, отговорни за детето, имат **първостепенна отговорност** да осигурят в рамките на своите способности и финансови възможности условията за живот, необходими за развитието на детето.

Конституционното понятие „закрила на децата“ (чл.14) е дефинирано в Закона за закрила на детето (ЗЗДет), като система от законодателни, административни и други мерки за гарантиране правата на всяко дете (т.1, §1 от Допълнителната разпоредба на Закона).

До приемането на ЗЗДет липсва специален закон, който да уреди правата на децата така, както са предвидени в КПД. Уредбата в социалистическата държава има предимно подзаконен характер – състои се от ведомствени актове (постановления, правилници и наредби), нерядко съдържащи първични норми, фрагментирани разпоредби, които често противоречат на законови норми. Например, с подзаконни актове се урежда закрилата на детето при липса на родителска грижа: Наредби за Дом Майка и дете, и Домовете за деца и юноши. Като цяло, философията на законодателството не е в защита на правата и достойнството на детето като гражданин и човешко същество, нито пък в подкрепа на неговото семейство. Държавната грижа е достъпна алтернатива в редица хипотези:

- при обективни или субективни затруднения на родителите при отглеждането на детето (например, отглеждането в домове/институции се допуска поради здравословен проблем, трисменен режим на работа на родител или друга служебна заетост, много деца в семейството, увреждане, бедност, и пр.);
- при „социален риск“ за детето (изоставено от родителите си или от самотна майка, с противоправно поведение, или е жертва на насилие);
- когато общественият или групов интерес налага това (напр. въвличане на жените на пазара на труда, по-висока раждаемост, създаване на заетост в малки населени места, възпитание на децата, запазване на обществения ред и сигурност и др.).

До края на 90-те години системата от различни домове за деца, изградена по критериите възраст или увреждане, за запазва непроменена. Не се развиват други форми на грижа, напр. близки до семейната среда, нито система от услуги, които биха подкрепили родители в затруднено положение да се справят и отглеждат детето в семейството. В първия си доклад пред Комитета на ООН по правата на детето (1995 г.) Правителството съобщава, че „...годишно около 8500 – 9000 деца преминават през домовете „Майка и дете“, а в края на 1994 г. в тях са настанени 3 771 деца, а в 132 домове за деца и юноши са настанени 8 699 деца. Общият брой на децата, настанени в тези институции към средата на 90-те години е 15 500, без да се отчита броят на децата, които са настени Домове за деца и младежи с умствена изостаналост и Домове за деца и младежи с физически увреждания и съхранен интелект, както и в специалните училища на министерството на образованието.

Това обяснява основния предмет на регулиране на Закона за закрила на детето (редакция от 2000 г.): развиване на Конституционната норма, че държавата полага грижи за децата, останали без грижата на близките си като отдава приоритет на семейния тип грижа, а институцията (вид резидентна грижа в ЗСУ) остава последна възможност. Детето трябва да бъде отглеждано от семейството си, а не от държавата, това е основната философия и послание на Закона за закрила на детето.

Според чл.1, ал. 2-4 ЗЗДет, държавата защитава и гарантира основните права на детето във всички сфери на обществения живот за всички групи деца съобразно възрастта, социалния статус, физическото, здравословно и психическо състояние, като осигурява на всички подходяща икономическа, социална и културна среда, образование, свобода на възгледите и сигурност. Държавната политика за закрила на детето се осъществява въз основа на приета от Народното събрание по предложение на Министерския съвет Национална стратегия за детето, изградена върху принципите на този закон. В изпълнение на националната стратегия Министерският съвет приема Национална програма за закрила на детето. Държавните органи в рамките на своята компетентност провеждат държавната политика за закрила на детето и създават подходящи условия за неговото развитие, а такива, съгласно чл.6 ЗЗДет, са: председателят на Държавната агенция за закрила на детето, министърът на труда и социалната политика, министърът на вътрешните работи, министърът на образованието и науката, министърът на правосъдието, министърът на външните работи, министърът на културата, министърът на здравеопазването и кметовете на общини. Законът за закрила на детето е приет през 2000 г. и е променян и допълван многократно, но никога за периода от 20 години на неговото действие, не е оспорван като противоречащ на Конституцията.

Закрилата на детето се реализира чрез мерките, предвидени в ЗЗДет, но и чрез социалната подкрепа (социална защита⁵⁷) в двете й форми – парично подпомагане или помощ в натура и социални дейности, които са организирани като вид публични услуги, предоставяни от доставчици, които също могат да бъдат разнообразни според правно организационната форма на носителя си (социални грижи в близкото минало). Закрилата на детето в риск е поставена в изключителната компетентност на държавата, но по преценка на органите по закрила, тя може да се осъществи и чрез социални услуги.

Самостоятелното и лично право на детето да ползва социални услуги при наличие на нужда, произтича от общите норми на Конституцията (чл.14, чл.47, ал.1 и ал.4 и чл. 51, ал.1 К), подкрепено и от чл.27, ал.1 от Конвенцията за правата на детето. При ползването на социални услуги от деца, ЗСУ зачита правата и задълженията на родителите, като предоставянето на социални услуги на дете

⁵⁷ Вж. чл. 25 от Всеобщата декларация за правата на човека: 1. Всеки човек има право на жизнено равнище, включително прехрана, облекло, жилище, медицинско обслужване и необходимите социални грижи, което е необходимо за поддържане на неговото и на семейството му здраве и благосъстояние.2. Майките и децата се ползват с особени грижи и подпомагане. **Всички деца, родени в брака или извън брака, се ползват с еднаква социална защита.**

винаги се извършва след консултиране с родителите (чл.9, ал.3, чл.14, ал.3, чл.74, ал.1, т.1). А самите родители също могат да ползват социални услуги във връзка с изпълнението на родителските си функции (чл.14, ал.2, т.3, чл.74, ал.1, т.1, чл.87, ал.5, чл. 92, ал.1, чл.104 – в изпълнение на чл.47, ал.1 от Конституцията). Поради това, твърдяното противоречие на чл.7, ал.2, чл.14, ал.2, т.1 и 2 ЗСУ с чл.47, ал.1 от Конституцията е неоснователно.

„Най-добрите интереси“ на детето

Аргументът, че единствено родителите могат да определят кои са „най-добрите интереси“ на детето, както и, че определянето им от държавни органи, вкл. съд, институции, доставчици на услуги, вкл. частни, би било противоконституционно, е правно несъстоятелен.

Конституцията не употребява термина „най-добри интереси“⁵⁸ на детето.⁵⁹ До влизането на КПД в сила за България през 1991 г., „интересите на детето“ е принцип на семейното право (Закон за лицата и семейството от 1949 г. и СК от 2009 г.), водещ при упражняването на родителските права, определянето от съд на последиците от развода относно децата и при осиновяването на детето. Законът за закрила на детето и Семейния кодекс (2009 г., СК) въведоха широко понятието, като КПД изисква дори по-широкото му прилагане: като 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 (чл.3, т.1).

Според тълкуването на чл.3 КПД от Комитета по правата на детето на ООН⁶⁰, най-добрите интереси на детето са трипластово понятие:

- Материално право: правото на детето най-добрите му интереси да бъдат оценявани и вземани под внимание като първостепенно съображение при обсъждане на различни интереси с оглед достигане на решение по разглеждания въпрос, както и гаранцията, че това право ще бъде изпълнено винаги, когато трябва да се вземе решение по отношение на дете, група определени или неопределени деца или децата като цяло.
- Основен тълкувателен правен принцип: ако разпоредба позволява повече от едно тълкуване, следва да се избере това тълкуване, което най-ефективно обслужва най-добрите интереси на детето. Правата, прогласени в Конвенцията и факултативните протоколи към нея, съставляват рамката за тълкуване.

⁵⁸ Терминът най-добри интереси е буквален превод от английски език. В българското законодателство се използват три термина, които отразяват едно и също понятие – интереси (СК), висши интереси (официалният превод на КПД) и най-добри интереси (ЗСУ).

⁵⁹ Конституциите на редица Европейски държави са въвели този принцип в нормите си, например Белгия, Норвегия, Австрия.

⁶⁰ Общ коментар 14 (2013) към Конвенцията: Най-добрите интереси на детето - първостепенно съображение. § 6 и 14.

- Процесуално правило: винаги, когато трябва да се вземе решение, което ще засегне конкретно дете, определена група деца или децата като цяло, процесът на вземане на това решение трябва да включва предварителна оценка на възможното въздействие (положително или отрицателно) на решението върху съответното дете или деца.

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

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

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

В този смисъл, не може да се обоснове противоречие с Конституцията на прилагането на принципа за „най-добрите интереси на детето“ като първостепенно съображение при предприемането на всяко действие, от всички субекти, по отношение на дете или група от деца, предвиден в чл.7, ал.2 ЗСУ.

Без съмнение, „най-добрите интереси“ на детето трябва да са първостепенно съображение и за родителите. Това е нормативно желаното от тях поведение, закрепено в чл.123, ал.1, изр. първо и чл.129, ал.1 СК, същото в чл.18, т.1, изр. последно от Конвенцията за правата на детето. Конвенцията също задължава държавата да оказва подходяща помощ на родителите и законните настойници при осъществяване на тяхната отговорност по отглеждане на децата и осигурява създаването на институции, служби и услуги в областта на грижите за децата (чл.18, т.2).

Наред със задължението на родителите да се ръководят от интересите на децата, в редица житейски хипотези, когато държавата трябва да изпълни функцията си на закрила или подкрепа, се оказва необходимо интересите на детето да бъдат определяни от други субекти, а не от родителите. Например, интересите на детето се определят от съда като водещ принцип при разпределянето на родителските права след развод (чл.49, ал.5, чл. 51, ал.2 и чл.59 СК), при осиновяване (чл.97, ал.2 СК), при упражняването на родителските права, когато родителите не могат да се споразумеят (чл.123, ал.1 чл.130, ал.1, 131, ал.1 и др. СК), при настаняване на детето извън семейството (чл.28, ал.4 ЗЗдет), от дирекция „Социално подпомагане“ (чл.21, ал.1, т. 15, чл.23, чл.30, ал.2 ЗЗдет и чл.84, ал.2, 3 и 5 СК) и др. Оценката и определянето на най-добрите интереси на детето с оглед ползване на социални услуги включва и консултиране с родителите (чл.9, ал.3 ЗСУ и чл.21, ал.1, т. 15 ЗЗдет). В този смисъл без да имат абсолютно право да решават кои са най-добрите интереси на децата им, родителите са включени в оценката им и поради това чл.7, ал.2 ЗСУ не противоречи на чл.47, ал.1 от Конституцията.

Значението на „най-добрите интереси на детето“ е признато и от правото на ЕС. Според чл.24, т.2 от Хартата на основните права на ЕС, „при всички действия, които се предприемат от публичните власти или частни институции по отношение на децата, висшият интерес на детето трябва да бъде от първостепенно значение“. Според чл.6, §1 от Договора за Европейския съюз, Хартата има същото правно значение, като договорите на ЕС - на първично право на Съюза и като такова – има приоритет по отношение на вътрешното право на държава-членка на ЕС.

ЕСПЧ подчертава в редица свои решения, че съществува широк консенсус, вкл. в международното право, в подкрепа на идеята, че във всички решения относно децата, техните най-добри интереси трябва да бъдат основно съображение, дори и когато могат да противоречат на интересите на родителите. В решението си по делото *Neulinger and Shuruk v. Switzerland* (GC, no. 41615/07, 2010, § 135, §136) съдът подчертава, че: „Интересите на детето имат два аспекта. От една страна, те налагат връзките на детето с неговото семейство да бъдат поддържани, освен в случаи, когато семейството се оказва особено неподходящо. От тук следва, че връзките може да бъдат прекъснати само при много изключителни обстоятелства и, че трябва да бъде направено всичко за да се запазят личните отношения и, когато е подходящо, семейството са бъде „възстановено“. От друга страна, ясно е, че е в интерес на детето да се осигури развитието му в хармонична среда и, че **родител няма правото** по чл.8 от ЕКПЧ за предприемане на мерки, които ще навредят на здравето и развитието на детето“.⁶¹ В много обсъжданото от вносителите на искането дело *Strand Lobben and others v. Norway* (no. 37283/13, GC, 2019), Голямата камера потвърждава това виждане (§206-207). Обсъждайки фактите по случая, Съдът развива тълкуването си по посока зачитане правата на родителите, като

⁶¹ Същото, в: *Elsholz v. Germany* [GC], no. 25735/94, § 50, ECHR 2000-VIII, *Maršálek v. the Czech Republic*, no. 8153/04, § 71, 4 April 2006, *Ignaccolo-Zenide v. Romania*, no. 31679/96, § 94, ECHR 2000-I; и *Nuutinen v. Finland*, no. 32842/96, § 128, ECHR 2000-VIII.

подчертава, че чл.8 ЕКПЧ обхваща както най-добрите интереси на детето, така и правото на родителите да бъдат подкрепени от държавата за да бъдат децата отново върнати при тях. Според Съда, системите за закрила на детето не могат да пренебрегват съществуването на правата на биологичните родители, които трябва надлежно да се отчитат и балансират с най-добрите интереси на детето, а не да се минимизират до степен, да бъдат пренебрегнати. Съдът обръща внимание на развиващите се нужди на детето, които трябва да бъдат оценявани в тяхната динамика и, че връзката на родителя с детето може да бъде прекъсвана само в изключителни случаи и, че държавата трябва да положи усилия дори да я създаде и развие.

Това решение подчертава значението на професионалната преценка (дискреция) на най-добрите интереси, която има за цел да осигури пропорционалността на предприеманата мярка, както и баланса на интересите на детето и родителите. Трябва да се има предвид, че тази сложна преценка, в хипотезите на разделяне от детето от семейството, е възложена от българския законодател само и единствено на държавата (специализирана администрация - дирекция „Социално подпомагане“ и съд), а не на доставчици на социални услуги.

Определянето на най-добрите интереси на детето от държавата, вкл. от доставчици в рамките на предоставянето на услуги, е професионална дейност, която се извършва от лица с необходимия вид и степен на образование и професионална квалификация като съдии, социални работници, психолози, педагози, лекари. Стандартите за съответните професии и за качеството на услугите се приемат и контролират от държавата (предварително чрез производството по лицензиране и проверки).

Определянето на най-добрите интереси от специалистите е оценъчна дейност, която изследва фактите и по определени критерии прави извод за интересите на конкретното дете в конкретната ситуация и предлага решение именно в най-добрите интереси на детето. Понятието за най-добрите интереси на детето е сложно и неговото съдържание трябва да се определя поотделно за всеки случай. То е гъвкаво и приспособимо и следва да се адаптира и определя индивидуално според конкретното положение на съответното дете или деца, предвид индивидуалната им среда, ситуация и нужди. Определянето на това какво е в най-добрия интерес на детето може да бъде подпомогнато чрез съставянето на **„неизчерпателен и нейерархичен списък с елементи, които могат да се включват в оценката на най-добрия интерес“**, като: възгледите на детето, идентичността на детето, запазване на семейната среда и поддържане на взаимоотношенията с родителите, грижа за детето и неговата закрила и безопасност, уязвимо положение, право на детето на здравеопазване и на образование.⁶² Поради това не може да се намери противоречие с Конституцията в оспорения в искането списък от възможни

⁶² Общ коментар № 14, §52 б. а–ж.

критерии за оценка и определяне на най-добрите интереси на детето в §1, т. 5 от ДР на ЗЗДет. Подобен списък с критерии се съдържа и в чл.59, ал.4 СК.

Тъй като преценката е човешка дейност, грешките не може да се изключат напълно, и поради това решенията на администрацията и на съда могат да бъдат обжалвани (чл.27, ал.6 и чл.28, ал. 6 ЗЗДет). Така, по делото *V.B. and F.B. v. Germany* (nos. 18734/09 и 9424/11, 2013, §48), ЕСПЧ приема, че „сгрешените решения или оценки на специалистите не правят непременно мерките за закрила на детето несъвместими с чл.8 ЕКПЧ. Медицинските и социалните власти имат задължението да защитават децата и не могат да бъдат отговорни всеки път, когато са приявили искрена и разумна загриженост за безопасността на детето във връзка с членовете на семейството му, когато се е оказало, че са били подведени. Това означава, че националните решения могат да бъдат изследвани само в светлината на ситуацията по времето на вземането на решенията“.

Видно от критериите, посочени по-горе, няма как оценката на най-добрите интереси на детето да се извърши без събирането на информация, която съдържа лични данни за детето и неговите родители. Това произтича от самата философия на ЗСУ да гарантира всеобщо достъпни, но предоставяни съобразно индивидуалните потребности, услуги (чл.12, във връзка с чл.1-2 и чл.5-11 и чл.81 ЗСУ). Както беше многократно подчертано до тук, съвременното социално законодателство се основава на философията на **индивидуалната, а не на колективната грижа**, включително и уредбата на ЗЗДет, когато се налага мярка за закрила на дете. Социалният работник извършва проучване и оценка на сигнала, като събира необходимата информация от семейството, детето, училището, детската ясла и градина, специализираната институция, роднини, близки, съседни, друга дирекция "Социално подпомагане", личен лекар и от други източници при необходимост (чл.14 ППЗЗДет). Защитата на личните данни е гарантирана от 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 (Общ регламент относно защитата на данните), както и от Закона за защита на личните данни. Субектите, които събират, съхраняват и работят с лични данни, са администратори на лични данни.

Мнението на детето

Оспорват се разпоредби на ЗСУ, в които се изисква изслушване и отчитане на мнението на детето във връзка с ползването на социални услуги (чл.74, ал.1, чл.87, ал.1 ЗСУ) аргументирано с липсата на дееспособност у детето (чл.3 и чл.4 ЗЛС).

Конвенцията за правата на детето гарантира на всяко дете, което е способно да формира свои собствени възгледи, правото да изразява тези възгледи свободно по всички въпроси, отнасящи се до него, като на тях следва да се придава значение,

съответстващо на възрастта и зрелостта на детето (чл.12, т.1 КПД). Предвижда се още, че на детето трябва да бъде дадено право да бъде изслушвано по всякакви съдебни или административни производства, отнасящи се до него (чл.12, т.2 КПД). Разпоредбата отговаря на правното положение на децата, на които от една страна им липсва пълната автономност на пълнолетни граждани, но които от друга страна са носители на права (вж. и чл.24, т. 1 от Хартата за основните права на ЕС). Правото на изслушване е както материално право само по себе си, така и е необходимо за тълкуването и изпълнението на всички други права на детето.⁶³ В практиката си ЕСПЧ приема, че начините за изслушване на детето се уреждат от националните законодателства, че прякото изслушване в съд, може да е вредно за детето, но така също и, че чл.12 КПД и съображенията, изразени в Общият коментар на Комитета по правата на детето №12 са „приложими *mutatis mutandis* във всякакви съдебни или административни производства, които засягат правата на детето по чл. 8 ЕКПЧ. По-конкретно, в такива случаи не може да се каже, че децата, които могат да формират свои собствени възгледи, са достатъчно ангажирани в процеса за вземане на решения, ако не им е предоставена възможност да бъдат изслушани и по този начин да изразят мнението си.”⁶⁴

Изслушването на детето е елемент от процеса на оценка и определяне на най-добрите му интереси. Мнението на детето няма преки правни последици – то консултира органа, който взема съответното решение като едно от доказателствата, които трябва да се преценяват в цялата съвкупност. Изслушването на детето, както и условията, при които става това, са уредени в чл.15 ЗЗДет, както и в чл.138 СК.

Оспорена е разпоредбата на чл.74, ал.1, т.1 ЗСУ, но текстът, във връзката му с чл.73 и чл.75 от ЗСУ разпределя компетентостта на насочването към услуги между ДСП и общината. Тя не урежда насочване към услуга по желание на детето (с.14 от искането).

Оспорена е и разпоредбата на чл.87, ал.1, т.1 ЗСУ, като според искането, тя урежда задължително ползване на социална услуга от дете. Отново е налице некоректно и дори манипулативно тълкуване на текст от ЗСУ. Текстът регламентира не самото предоставяне на услугата, а действията, следващи от искане на дете за подкрепа, отправено към доставчик на социална услуга. Нито Конституцията, нито законодателството предвиждат забрана на децата да се обръщат за подкрепа към държавата или към социалните служби или към доставчиците на услуги. Обръщането за подкрепа към държавата не е обвързано от дееспособността на лицата. ЗЗДет предвижда, че мерките за закрила в домашна

⁶³ Комитет по правата на детето, Общ коментар №12: Правото на детето на изслушване. CRC/C/GC/12 (2009 г.).

⁶⁴ E.S. срещу Румъния и България, Жалба № 60281/11, Р 2016 г., § 181.

среда, се предприемат от дирекция "Социално подпомагане" по искане на родителите, настойниците, попечителите, лицата, които полагат грижи за детето, **или на самото дете**, както и по преценка на дирекция "Социално подпомагане" и се осъществяват от доставчици на социални услуги за деца или от дирекция "Социално подпомагане" (чл.24 ЗЗдет).

В чл.87 ЗСУ се уреждат задълженията на доставчика на СУ в посочената хипотеза, която поначало трябва да се мисли като рядка, предвид правилото, че интересите на децата са първостепенно съображение за родителите. Първото, което трябва да направи доставчикът, е да информира и да консултира детето с изключение на случаите на искане за ползване на резидентна грижа, както и да разясни на детето начините на ползване на желаната услуга, в случай, че той не я предлага (чл.12 и 13 ЗЗдет). За да се предостави услугата, се следва правилото на чл.9, ал. 2 (социални услуги се предоставят съобразно желанието и личния избор на лицата) и ал.3 (при предоставянето на социални услуги за деца се зачита мнението на детето и родителите или на лицата, които полагат грижи за детето) на ЗСУ.

Ако детето е непълнолетно, родителите могат да бъдат уведомени за искането, ако детето даде съгласие за това. Текстът е в съгласие с нормита на чл.12 ЗЗдет, според която „всяко дете има право свободно да изразява мнение по всички въпроси от негов интерес. То може да търси съдействие от органите и лицата, на които е възложена закрилата му по този закон“ и на чл.13 ЗЗдет, според която, „всяко дете има право да бъде информирано и консултирано от органа за закрила на детето и без знанието на родителите му или на лицата, които полагат грижи за отглеждането и възпитанието му, ако това е необходимо с оглед защита по най-добър начин на неговите интереси и уведомяването им би засегнало тези интереси.“ Разумът на текста е да се избегнат конфликти между детето и родителите, детето да разполага с необходимата сигурност, че ще получи търсена защита.

ЕСПЧ допуска налагане на определени ограничения на правото на родителите на достъп до информация, относно делото за тяхното дете. Например, по делото, *T.P. and K.M. v. the United Kingdom* [ГК], (no №28945/95, 10.05.2001, § 80), ЕСПЧ приема, че "в някои случаи разкриването на изявленията, направени от детето може да го изложи на риск. Родителят не разполага с абсолютно право да види, например, видеозаписът на разговорите, проведени с медицински лица".

Когато подкрепата е поискана от малолетното дете или от дете в риск по смисъла на ЗЗдет, доставчикът незабавно уведомява дирекция "Социално подпомагане". Доставчикът е задължено лице по смисъла на чл.7 ЗЗдет. Уведомяването има значението на сигнал, който ще бъде проверен по реда на чл.9-10 от Правилника за прилагане на ЗЗдет.

Изводът, е че атакуваните разпоредби не могат да имат за резултат изземване правата на родителите. Когато има противоречие в тези права, необходима е преценка и **баланс на засегнатите интереси**. Поради това претендираната противоконституционност на текстовете е неоснователна. Както беше изтъкнато,

чл.9, ал.3 ЗСУ изисква и консултиране с родителите, те не са изключени от процеса на оценката на интересите на детето и на вземането за решение за ползване на услуга. Предложеното тълкуване на тази разпоредба в искането (с. 15) е некоректно.

Мерки за закрила на детето чрез социални услуги

Обект на атака в искането, е уредбата на специалната закрила на детето и на мерките за закрила, като противоречаща на чл.32, ал.1, изр. второ от Конституцията. Голяма част от искането е посветена на тази тема, като паралелно са наведени тези за чуждо влияние над населението, конспиративни теории за въздействие върху „бъдещето на нацията“ чрез чужди на българските традиции ценности и пр.. Народните представители от БСП откриват противоречие на редица текстове от ЗСУ и с чл.57, ал. 2 от Конституцията. Тезата е, че ЗСУ и ЗЗДет допускат злоупотреба с родителските права, а правата на децата накърняват правата и интересите на родителите. Тезата е неаргументирана и неоснователна. Ноторно известно е, че границите на правата на всеки са правата на другите, упражняването на правата от всеки трябва да става така, че да не пречи на другия да упражнява своите. За „злоупотреба с права“ говорим, когато носителят на правото го използва за постигане на цели, противни на закона. За правата на родителите беше казано, че са права, които се упражняват в чужд интерес (интереса на детето) и затова търпят ограничения, предвидени дори на конституционно ниво. Когато правата на родителите и правата на детето „се сблъскват“, възможно е, правата на детето да имат предимство, да надделеят над тези, на родителите, когато най-добрите интереси на детето налагат това. В родителските функции преобладават задълженията към детето и неговите интереси, а не правата на родителите по отношение на детето. Това е философската парадигма на Конституцията, законодателството, но и на цялото международно и регионално право по правата на човека, обилно цитирано до момента.

Специални бележки по конкретни разпоредби

Специално атакувани са разпоредбите, с които предоставянето на социални услуги е обвързано с риска и децата в риск, съответно с мерките за закрила по ЗЗДет (чл.11 -14, ал.2, т.2, чл.74, ал.1, т.1, чл.87, ал.3,чл.88, ал.1 и 2, чл.90, ал.3 и §4, т.17 от ПЗР ЗСУ и съответните разпоредби от Закона за закрила на детето).

Изложени бяха аргументи, че чл.32, ал.1 от Конституцията допуска намеса в личния и семеен живот, ако такава е предвидена в закон. Този текст, във връзката му с чл.14, ал.1 и чл.47, ал.4 от Конституцията показват неоснователността на изложените в искането аргументи за противоконституционност. Намесата в личния и семеен живот може да бъде както в изпълнение на позитивните задължения на държавата за реализация на правата, така и намеса за защита на детето, когато родител не полага грижата, упражнява насилие или изоставя детето. Например, по делото E.S. срещу Румъния и България (№ 60281/11 г., 2016 г., § 176-177) ЕСПЧ приема, че „докато основният предмет на чл. 8 е да защитава личността срещу произволни действия на държавните органи, в допълнение може да има позитивни

задължения, присъщи на ефективното “зачитане” на личния и семейния живот, и тези задължения може да включват приемането на мерки в областта на отношенията между самите лица. Децата и други уязвими лица по-конкретно имат право на ефективна защита. По отношение на правото на зачитане на личния живот, тези задължения могат да включват приемането на мерки, насочени към осигуряване на това право, включително както предоставянето на регулаторна рамка от съдебни и правоприлагащи механизми, защитаващи правата на лицата, така и изпълнението, когато е уместно, на специфични мерки.“

Твърди се още, че ЗСУ възлага/ „делегира“ на частни доставчици **държавни правомощия** в сферата на семейните отношения, закрилата на детето, образованието и т.н. Предоставянето на специална закрила на децата в риск е уредено от Закона за закрила на детето (чл.5, ал.1 във връзка с чл.4 ЗЗДет) и Законът за социалните услуги **не го отменя**. Двата закона се отнасят помежду си като специален към общ към закон. За децата в риск, водеща е уредбата на специалния закон – ЗЗДет, който възлага определянето и изпълнението на мерките за закрила **само на държавата** (и това са специализираната администрация на АСП – ДСП и съда): държавните органи в рамките на своята компетентност провеждат държавната политика за закрила на детето и създават подходящи условия за неговото развитие (чл.1, ал.4 ЗЗДет). Прилагането и изпълнението на мерките за закрила са функция **единствено на дирекция „Социално подпомагане“ (ДСП)** и на **съда** (чл.24 и чл.26 ЗЗдет). Когато мярката за закрила предвижда предоставяне и на социална услуга, услугата ще се предоставя по реда на ЗСУ. Изводът се подкрепя и от експлицитните норми на чл.88, ал.1 ЗСУ, според която всички социални услуги **в изпълнение на мерки за закрила на детето** се предоставят по реда на ЗЗДет във връзка с чл.87, ал.5 ЗСУ, която гласи, че ако детето **не е в риск** по смисъла на ЗЗДет, ползването на социални услуги от детето и от неговите родители е по реда на този закон например, да ползват дневна грижа за деца с увреждания. Доставчиците на услуги (вкл. частните и чуждестранните) не са оправомощени нито да вземат решения за оценката на риска, нито да налагат мерки за закрила, които са оставени в правомощията на държавата. От тук произтича и задължението на родителите и лицата, които полагат грижа за деца, да ползват определените от съда и дирекция “Социално подпомагане” социални услуги в изпълнение на мерки за закрила на детето (те са предприети в най-добър интерес на детето)(чл.88, ал.1 и 2 ЗСУ).

Друга линия на атака е участието на доставчиците на услуги при вземането на решения за детето от специализираната администрация (чл.36г, ал.3 ЗЗДет), и от съда (138а, ал.1 СК). Неоснователността на това оспорване произтича от вече изтъкнатите аргументи: 1/ решенията за закрила и нейните мерки се вземат само от държавата чрез съответните органи на изпълнителната и съдебната власт, 2/ социалните услуги разширяват възможностите на държавата, чрез въвличането и на ЮЛНЦ и други частни доставчици, да изпълни задължението си за подкрепа и закрила на децата и семейството, 3/ участието на доставчик на етапа на вземане на

решение е консултативно и по преценка на държавата (социален работник) или на съда, в рамките на преценката на всички доказателства по делото; 4/ държавата има широко поле за преценка при прилагането на защитни мерки за деца в риск, предоставено от Конституцията за обикновения законодател (чл.32, ал.1 от Конституцията); 5/ същите аргументи са валидни за привличане на доставчици на услуги в системата на образованието (чл.174, ал.1 ЗПУО), както и при предоставяне на услуги защита и подкрепа на жертвите на домашно насилие (чл.6, ал.4 ЗЗДН), и относно **приемната грижа**, ролята на държавата и доставчиците при предоставянето ѝ и участието на родителите (вкл. чл.16а ППЗЗДет). Съдът контролира всички условия при настаняване на приемна грижа в интерес на детето (чл.27, ал.5 ЗЗДет).

Във връзка с това, оплакванията и внушенията на вносителите за произвол и злоупотреби от частните доставчици, за „водещата им роля“ и за „създаване на нова конструкция на социалните отношения“ не намират никаква опора в текстовете на ЗСУ (**с. 12-14 и 17 от искането**) и поради това са изключително манипулативни. Не трябва да се забравя, че родителите в никаква степен не са изключени от производството на налагането на мерки за закрила както и на предоставяне на услуги (чл.8, чл.15, ал.5, чл.21, т.15, чл.24, ал.2 и др. ЗЗдет и чл.9, ал.3 ЗСУ), към които насочва тази мярка, което не изключва участието им и при оценката и определянето на най-добрите интереси на детето.

Анонимен сигнал

Пространно изложена е тезата за противоконституционност на анонимния сигнал до администрацията (чл.36а ЗЗДет). Поначало ЗЗДет възлага задължение за уведомяване на органите по закрилата, за дете в нужда от закрила (чл.7 ЗЗдет). За да изпълни задължението си закрила, държавата трябва да бъде уведомена, закрилата е задължение не само на държавата, но и на обществото (чл.14 от Конституцията). Допуска се, без това да се окуражава, сигналът да бъде и анонимен. Така се разширява възможността до държавата да достигне информация, предвид особеното положение на детето – то няма широки възможности да се обърне само за помощ, близките на детето и семейството, които е най-вероятно да знаят за нуждата от закрила, не желаят разкриване на самоличността им поради връзка със семейството (често пространствена – съседи, минувачи на улицата и пр.). Не трябва да се пренебрегва и културата на незачитане правата на детето, на въздържане от позиция, дори при явно насилие над дете у гражданите. Както се признава в искането, разглеждането на анонимен сигнал не е задължително (чл.10, ал.5 ППЗЗДет), с изключение на сигнал за насилие над детето и по преценка на социалния работник, който може да събере допълнителна информация служебно (чл.10, ал.4 ППЗЗДет). В практиката на ЕСПЧ, подобен сигнал се разглежда в контекста на свободата на словото и съответно – на нейните ограничения (чл.10 ЕКПЧ). Чл.39 от Конституцията, предлага аналогична защита, както и ограничения на правото да се изразява и разпространява мнение.

По делото *Juppala v. Finlande*, 2008⁶⁵ Съдът е намерил нарушение на чл.10 ЕКПЧ, тъй като „хората трябва да се чувстват свободни да изразяват съмнение за насилие над дете, формирано добросъвестно, в контекста на подходяща процедура за докладване и без страх от наказателна санкция или задължение за компенсация на нанесени вреди. Само в изключителни случаи в тази сфера, ограничаването на правото на свобода на разпространяване на мнение може да се приеме като необходимо в демократичното общество.“

Дете в риск

Понятията „риск“ и „дете в риск“ не са на Конституцията, оставени са на законодателя, комуто е предоставено да определи и границите на преценката на държавата за наличието на риск и мерките, които трябва да се предприемат. Законът за закрила на детето въвежда термина „риск“ за да очертае обстоятелствата, които застрашават основни права и интереси на детето. Оспорена е легалната дефиниция на дете в риск (§1, т.11 ДР ЗЗдет), като твърдението е, че тя е твърде широка и позволява злоупотреба с правата на родителите, както и че нарушава чл. 31, ал. 3 и ал. 4 от Конституцията, тъй като се въвежда презумпция за виновност на родителя за това, че детето му е в риск.

Дефиницията обхваща няколко вида обстоятелства, които увреждат детето, най-общо те са три: фактическа или правна липса на родители (родителска грижа), пренебрегването на основни потребности на детето и насилие над дете. ЗСУ дори стеснява кръга от обстоятелства, които определя като риск, отпада увреждането като риск в съответствие с чл.1, т.2 КПХУ. Част от обстоятелствата, могат да ангажират наказателната отговорност на родителите (по б. „б“ и „в“), а друга – имат обективен характер. ЗЗДет не е наказателен закон и целта му не е ангажиране на наказателна отговорност на родителите, което обезсмисля напълно твърдението за противоречие с чл.31, ал.3 и 4 от Конституцията.

Първата група рискове са и юридически факти на семейното право. Според СК (не само да действащия, но и на отменените) това са основания за лишаване от родителски права по чл.132, ал.1, т. 2 СК и за учредяване на настойничество или попечителство над детето – чл.153, ал.1 и 2 СК. Съответствието с чл.47, ал.4 и 5 и чл.14 от Конституцията е буквално. Насилието над дете, както беше изтъкнато, е конституционно ограничение на родителските права и основание за намеса в семейството с цел защита на детето.

Рискът в б. „в“ най-общо може да се определи като изоставяне на детето и пренебрегване на неговите нужди в степен да настъпят вреди (напр. децата са постоянно недохранвани, емоционално пренебрегвани, живеят в условия опасност за здравето и развитието – напр. децата, оставени постоянно без надзор и загинали при инциденти). Най-обикновената житейска логика и морал налагат при такива

⁶⁵ Относно присъда на баба на детето за разпространяване на позорящи и клеветнически твърдения за нейния зет, след като пред лекаря на детето е изразила съмнение, че бащата го бие.

обстоятелства държавата и обществото да се намесят в подкрепа на семейството и на детето. Такава е и правната логика, обосноваваща **превантивна намеса в семейството**. Ефективната превенция ще обезмисли всяка по-сериозна намеса в родителските права, вкл. раздяла с детето в негов най-добър интерес, атакувана в искането като концепция, водеща до изземване на функции на родителите. Превенцията няма за цел изземване на родителски права. Тя е част от закрилната политика на държавата (чл.14 от Конституцията). В Резолюция на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа №2232 от 2018 г.(т.5.2), „Намиране на баланса между най-добрите интереси на детето и нуждата за запазване целостта на семействата“ се препоръчва на държавите членки *„да предоставят необходимата подкрепа на семейството по навременен и позитивен начин с цел да не се допусне нуждата от решения за извеждане на детето на първо място, и да се улесни събирането на семейството, когато е възможно и е в най-добър интерес на детето: това включва нуждата от по-добро сътрудничество с родителите, за да се избегнат възможни грешки, причинени на неразбиране, стереотипизация и дискриминация.“*

Намеса с цел превенция на риска е допустима и според ЕСПЧ. Например, в практиката си по чл.3 и чл.8 ЕКПЧ, Съдът подчертава значението за децата и другите уязвими членове на обществото, да се възползват от държавната закрила когато са застрашени тяхното физическо и умствено благосъстояние.⁶⁶ По тези дела, Съдът повтаря, че „фактът на редовен бой на детето може да достигне необходимото ниво на сериозност, за да обоснове нарушение по чл.3 ЕКПЧ. Съответно, за да се предотврати всеки риск от насилие по смисъла на чл.3 ЕКПЧ, съдът би оценил високо ако държавите членки **забранят със закон всички форми на физическо наказване на децата**. За да се осигури съответствие с чл.8 ЕКПЧ, тази забрана трябва да се прилага с пропорционални мерки, за да бъде ефективна и да не остава теоретична“.⁶⁷ Такива мерки трябва да имат за цел уважаване на човешкото достойнство и защита на най-добрите интереси на детето.⁶⁸ По делото *Wetjen and Others v. Germany*, § 78, Съдът е намерил, че рискът от системно и периодично биене на детето е причина за отнемането на родителските права и настаняване на детето извън семейството.⁶⁹

В искането се твърди още, че предлагането на услуги с цел „подкрепа за формиране на родителски умения“ (чл.104 ЗСУ) е също недопустима намеса в частната сфера на семейството. Този тип услуги трябва да се разглеждат в контекста на задължението на държавата да подпомага родителите (чл.47, ал.1 и чл.14 от Конституцията), особено след приемането на Конвенцията за правата на детето, което предизвиква ръст на научните изследвания върху родителството, развитието на детето, детското здраве е благосъстояние (особено от медицинска гледна точка и

⁶⁶ Вж. *Wetjen and Others v. Germany*, § 74, 76 и *Тlapak and Others v. Germany*, § 87, 89.

⁶⁷ Вж. *Wetjen and Others v. Germany*, §§ 77-78; *Тlapak and Others v. Germany*, §§ 90-91, *Z and Others v. the United Kingdom [GC]*, § 73; *M.P. and Others v. Bulgaria*, § 108.

⁶⁸ Вж. *Pretty v. the United Kingdom*, § 65; *C.A.S. and C.S. v. Romania*, § 82.

⁶⁹ Вж. също *Тlapak and Others v. Germany*, § 91.

що се отнася до развитието на детския мозък). Полезни в това отношение са препоръките на Съвета на Европа по семейните въпроси. Без да е автор на идеята за „позитивното родителство“, Препоръката на Съвета на Европа 19/2006 г. предлага определение: „поведение на родителя, което гарантира осъществяването на най-добрите интереси на детето, и което е обгрижващо, овластяващо, не-насилническо и осигуряващо признание и ръководство на детето чрез поставяне на граници за най-пълноценно развитие на детето“. Препоръката на Съвета на Европа не се отнася само до поставяне на изисквания към родителите, но също така очертава и легитимните очаквания на родителите към държавата като политики и услуги, например – право на материална подкрепа, и семейно данъчно облагане, мерки за съчетаване на семейния и професионалния живот, достъп до услуги при отглеждане на децата. В този смисъл, се приема, че концепцията за „позитивно родителство“ е по-обхватна и по-ясна от гледна точка на разпределяне на отговорностите за децата (в контекста на принципа, прокламиран в чл.14 от Конституцията).⁷⁰

Настаняване на детето извън семейството

В искането се атакуват двата типа мерки закрила на детето, предвидени в чл.4, ал.1, т.1-5 от ЗЗДет: 1/ съдействие, подпомагане и услуги в семейна среда и 2/ настаняване извън семейството (в семейство на роднини или близки; осиновяване; настаняване в приемно семейство и предоставяне на социални и интегрирани здравно-социални услуги за резидентна грижа). Първата група мерки, които се прилагат в семейна среда и могат да се осъществят чрез социални услуги (чл.24, ал.1 във връзка с 23 ЗЗДет).

Съгласно правото на Съвета на Европа, в съгласие с КПД, настаняването на детето на алтернативна грижа е съвместимо с член 8, т.2 от ЕКПЧ само когато е в съответствие със закона, преследва легитимна цел (като защитата на висшия интерес на детето) и се счита за необходимо в едно демократично общество. Този последен аспект изисква съдилищата да посочват причини, които са едновременно съотносими и достатъчни, за да подкрепят средствата, използвани за постигане на желаната цел.

Според ЗЗДет настаняването на детето извън семейството се налага като мярка за закрила след **изчерпване на всички възможности за закрила в семейството** освен в случаите, когато се налага спешното му извеждане (чл.25, ал.2 ЗЗДет и чл.10, ал.1 ЗСУ). ЗЗДет изброява изрично основанията за настаняване на дете извън семейството, което е гаранция срещу произволна намеса в семейния живот на детето и родителите по смисъла на чл.8 ЕКПЧ, но и по смисъла на чл.32, ал.1, изр. второ на Конституцията. Към тази мярка ще се пристъпи само когато е необходимо и изследването на съдебната практика в България сочи, че съдът изследва много внимателно всички доказателства са необходимостта от разделяне

⁷⁰ Вж. повече в: **Подкрепа на родителите: Ключов и трансформиращ инструмент на политиките за децата и човешкото развитие**. Тенденции в държавите от ЕС и дискусия за политиките в подкрепа на родителството в България. Документ на Световна Банка, м. март 2019 г.

на детето от семейството.

Друга гаранция в тази посока е и **съдебния контрол на настаняването**: винаги, когато детето се извежда от семейството, решението се взема от съд (чл.27, ал.2 и чл.28 ЗЗДет). Може да бъде настанено извън семейството дете: 1. чиито родители са починали, неизвестни, лишени от родителски права или чиито родителски права са ограничени; 2. чиито родители, настойници или попечители без основателна причина трайно не полагат грижи за детето; 3. чиито родители, настойници или попечители се намират в трайна невъзможност да го отглеждат; 4. което е жертва на насилие в семейството и съществува сериозна опасност от увреждане на неговото физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие.

В искането се въвеждат две твърдения за противоречие с чл.6, ал.2 от Конституцията на тези основания. Първото е, че детето може да бъде изведено от семейството само на основание **икономически критерий** – което се съзира в чл. 12, ал.3, т.1 ЗСУ - качеството на живот или развитието на лицето (във вр. с чл. 74, ал. 1, т. 1 и чл. 88, ал. 2 от ЗСУ). Според народните представители от БСП това би представлявало дискриминация. Второто е, че „насилието“ е дискриминационно основание за извеждане на детето от семейството. Твърденията са напълно неоснователни.

Основанията за извеждане на детето бяха обсъдени. Те са краен брой и изрично изброени в чл.25 ЗЗдет и „икономическият критерий“ не е сред тях. Беше посочено също, че детето може да бъде настанено извън семейството само ако тази мярка е в защита на неговите най-добри интереси, определени след професионална оценка на всички обстоятелства от значение за детето. Извеждането на детето не е социална услуга, а е мярка за закрила, която се налага от държавата чрез специализираната за това администрация и съда.

В допълнение, Комитетът по правата на детето неотклонно напомня на държавите членки, че „финансовата или материалната бедност, или условия, които се свързват пряко и изключително с бедността, никога не могат да бъдат единственото основание за отделянето на детето от грижите на родителите, за настаняването му на алтернативна грижа или за превенция на неговата реинтеграция, но ще трябва да се разглеждат като сигнал за нужда от предоставяне на подходяща подкрепа на семейството (§15, Насоки за алтернативна грижа, приети от ОС на ООН, A/RES/64/142). В практиката си, ЕСъдПЧ също категорично изключва икономическите причини като критерий за разделяне на детето от семейството, която практика е задължителна в българския правен ред.⁷¹

Липсват аргументи в искането, на какво точно основание, защитата на детето от насилие, може да се определи като дискриминационно отнасяне.

⁷¹ Вж. например: K. и T. v. Finland [GC], § 173; R.M.S. v. Spain, § 92; Akinnibosun v. Italy, §§ 83-84; Soares De Melo v. Portugal, §§ 118-123.

Легитимна цел и пропорционалност на мярката

В искането се оспорва и самата възможност резидентната грижа да бъде задължителна за децата (чл.11, ал.1 ЗСУ). Задължителността на резидентната грижа произтича от съдебното решение, с което се налага мярката за закрила, а в съдебното производство се обсъждат нейната пропорционалност и необходимост. Тези въпроси са предмет на уредба от законодателството, в изпълнение на чл.14 и чл. 47, ал.4 от Конституцията, като на специализирана администрация и на съда е оставена възможност за преценка в рамките на определението за „дете в риск“ и на основанията за настаняването му извън семейството като мярка за закрила. Всички решения на администрацията и съда могат да бъдат обжалвани по реда и условията на АПК, ГПК и ЗЗДет и да бъдат, съответно, ревизирани.

По въпроса за широките граници на преценката на държавата за разделяне на детето от семейството, има богата практика на ЕСПЧ. В решението по делото *Roda и Bonfatti v. Italy* (№10427/02, 2006) Съдът отбелязва, че „поставянето на дете в институция представлява намеса в семейния живот на жалбоподателя. В случая тази намеса е в съответствие със закона и преследва легитимна цел, в случая защитата на най-добрия интерес на детето. Поставянето на детето в институция е било необходимо и пропорционално в демократичното общество, като по този начин се защитават здравето и правата на детето, тъй като в конкретния случай, присъствието на детето при майката би могло да бъде неблагоприятно за него.“

В друго решение Съдът подчертава, че решаващ в тази област е въпросът дали е направен справедлив баланс между конфликтующите интереси на детето и на родителите и на обществения ред, в границите на свободата на преценката, позволена на държавата по тези въпроси, като се има предвид обаче, че най-добрите интереси на детето трябва да бъдат първостепенно съображение. Във връзка с това Съдът приема, че интересите на детето могат, в зависимост от тяхното естество и степен на сериозност, да се ползват с предимство пред тези на родителя.⁷² Новата практика (решението по делото *Странд Лобен срещу Норвегия*) също беше отбелязана и тя не противоречи на българския правен ред. Интересите на детето са единствената легитимна цел за извеждането му от семейството. Извеждането трябва да е временно (чл.28, ал.5 и чл.29, т. 9 ЗЗДет). ЗСУ въвежда допълнителни гаранции за задължителна срочност на резидентната грижа и за възстановяване на връзката на детето с родителите (чл.89-90 ЗСУ).

Нужно е специално да се отбележи, че изискването за пропорционалност при вземането на решение за извеждане на детето (но и за всяка друга намеса в личния и семейния живот) поставя много високи изисквания към качеството на работата на специализираната администрация. Качеството е функция на квалификацията и опита на специалистите, които работят в нея. Оценъчната им дейност без съмнение

⁷² В: *Neulinger and Shuruk v. Switzerland* 72, 2010, §134 и още в: *Ignaccolo-Zenide v. Romania*, no. 31679/96. § 94, ECHR 2000-I; *Nuutinen v. Finland*, no. 32842/96, § 128, ECHR 2000-VIII and *Sahin v. Germany*, [GC], no. 30943/96. §6 ECHR 2000-I.

изисква основана на фактите, професионална преценка на интересите на детето и тази оценка трябва да се извършва на всеки етап от развитието на детето, което е динамична величина.

В обобщение, искането до Конституционния съд по своето съдържание и цели, е една политическа критика на Закона за социалните услуги. Без да са съобразили правилата за тълкуване на законите – във връзка с мотивите, целите, принципите и нормите в тяхната вътрешна обвързаност, авторите предлагат фрагментирано, непоследователно, неоснователно, некоректно и манипулативно представяне на закона.

С аргументите, които представихме, обосновахме, че нито ЗСУ в цялост, нито отделни негови разпоредби противоречат на духа и принципите на българската Конституция по повод възможността в социалното подпомагане да бъде включено предоставянето на социални услуги, да бъде позволено на частни доставчици да предоставят такива, включително и доставчици от други страни, както и социалните услуги, които са финансирани с публични средства да бъдат възлагани на частни доставчици. С тези възможности не се отнемат или ограничават функциите на Държавата да осъществява социална политика, нито се ограничават правата и свободите на българските граждани. Напротив, предвидените възможности и инструменти в ЗСУ създават гаранции за това социалната политика да има конкретен ефект, който именно да изпълни със съдържание ползването на правата.

Що се отнася до твърденията, със ЗСУ се противопоставят правата на децата на правата на родителите, становището ни наведе достатъчно факти и аргументи за противното. Накратко, ЗСУ не отменя ЗЗДет, където е уредена закрилата на децата, при проява на риск за тяхното благосъстояние или права. Уредбата не противоречи на Конституцията, напротив, само я развива, каквато е била и волята на конституционния законодател. В нито един от оспорените пряко или косвено закони не се съдържат противоконституционни разпоредби. Закрилата на детето – функция в изключителната власт на държавата, и социалните услуги са възможност за нейното ефективно провеждане както на децата, така и на техните родители.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените съображения, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите като неоснователно и необосновано искането на петдесет и четири народни представители от 44-тото Народно събрание на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 1, чл. 2, чл. 3, ал. 1, чл. 5, чл. 6, чл. 7, чл. 11, ал. 2, чл. 12, чл. 13, ал. 2, чл. 14, чл. 15, чл. 17, чл. 23, чл. 26, чл. 29, чл. 31,



чл. 41, чл. 48, чл. 50, чл. 57, чл. 61, чл. 63, чл. 64, чл. 65, чл. 74, чл. 81, чл. 82, чл. 87, чл. 88, чл. 91, чл. 95, чл. 96, чл. 100, чл. 102, чл. 103, чл. 104, чл. 116, чл. 120, чл. 121, чл. 136, ал. 3, чл. 137, чл. 143, чл. 144, чл. 169 и § 43 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за социалните услуги, и на закона в неговата цялост.

С уважение, Надя Шабани