

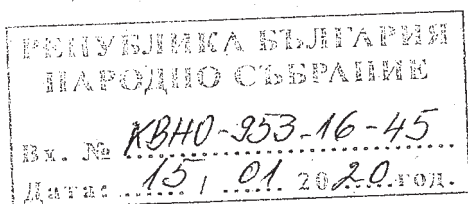


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА
СЕРТИФИЦИРАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ISO 9001:2015

1051 СОФИЯ, УЛ. "ТРИАДИЦА" № 2, ТЕЛ.: 8119 443, ФАКС: 988 44 05, WWW.MLSP.GOVERNMENT.BG

Изх. №: 02-5

13. 01. 2020



ДО

Г-Н ГЕОРГИ ГЪОКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С
НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ
ОРГАНИЗАЦИИ И ЖАЛБИТЕ НА
ГРАЖДАНИТЕ КЪМ
44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № КВНО-953-16-45 от 23.12.2019 г.
и № ПГ-939-01-28 от 07.11.2019 г.

ОТНОСНО: Писмо от Национална гражданска инициатива „Национално единение за семейството и децата“

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГЪОКОВ,

В писмото на Национална гражданска инициатива „Национално единение за семейството и децата“ са изложени редица искания, подкрепени от мотиви, които до голяма степен се основават на тиражираните в последните месеци в общественото пространство манипулативни и напълно неверни твърдения и с които Министерството на труда и социалната политика (МТСП) не може да се съгласи. Част от исканията и аргументите към тях са идентични с предложенията на Национална гражданска инициатива „Граждани в защита на семейството и детето“, по които МТСП е изразило официална позиция до Вас, която поддържа (писмо № 02-205 от 27.09.2019 г.), придружена от сравнителна таблица с промени в Закона за закрила на детето (ЗЗД) и Семейния кодекс (СК), извършени чрез Преходните и заключителни разпоредби на Закона за социалните услуги (ЗСУ). Цитираните в писмото на Национална гражданска инициатива „Национално единение за семейството и децата“ изменения в законодателството отново се представят неправилно и тенденциозно, тъйкуват се превратно, без да се отчитат действащите и към момента закони и целта на

конкретните промени. Изложените мотиви за отмяна на ЗСУ са необосновани и касаят действащо и в момента законодателство (Закон за социално подпомагане, Закон за закрила на детето, Семейен кодекс и др.). Разпоредби, които действат вече между 10 и 17 години, а някои и от още по-дълго време, се представят като въведени за първи път със ЗСУ. Не е отчетен и фактът, че ЗСУ само надгражда съществуващата в момента система, а не я заличава.

В изложените в писмото твърдения отново се смесва системата на социалните услуги със системата за закрила на детето, което е напълно погрешно. Социалните услуги не са само за подкрепа на родители и деца. Те са за всички лица – хора с увреждания, възрастни хора, бездомни хора, семейства, които се нуждаят от подкрепа в определен момент, деца с увреждания, деца, за които няма кой да се грижи, хора, изпаднали в бедствена или кризисна ситуация. Също така, нито сега действащото, нито новото законодателство предвиждат отнемане на деца от техните родители. От 20 години закрилата на детето е уредена в Закона за закрила на детето. Основните положения, регламентирани в ЗЗД, остават напълно непроменени след приемането на ЗСУ и никаква реформа в тази сфера не е въвеждана през 2019 г.

Предвид гореизложеното и вече предоставената официална позиция, Ви представяме допълнително становище по част от твърденията в писмото на Национална гражданска инициатива „Национално единение за семейството и децата“, които са от компетентността на МТСП:

1. Напълно противоречи на истината твърдението, че със ЗСУ социалните услуги се третираат като търговска дейност и че *„държавата вместо да подпомага директно семейства, ще подпомага частни организации“*. **Частните доставчици, на които е възложено предоставяне на социални услуги, делегирани от държавата дейности, имат само подкрепяща роля и не могат да получават директно финансиране от държавния бюджет.** Това не съществува като способ нито в сега действащото законодателство, нито в ЗСУ. **Единственият правен субект, на който държавата предоставя средства за финансиране на социалните услуги, са общините.** С чл. 43, ал. 4 от ЗСУ за първи път се въвежда като основен принцип забрана за общините и частните доставчици на социални услуги да получават приходи от предоставянето на социални услуги, които се финансират от държавния бюджет. Законът изрично забранява държавни средства да се ползват от общините и частни лица извън целите, за които се предоставят. Освен това, съгласно чл. 70, ал. 3 от ЗСУ съвместно предоставяне на социални услуги при условията на публично-частно партньорство между община и частно лице не е допустимо да се осъществява с държавни средства. Нещо повече, таксите за социални услуги, които се финансират от държавния бюджет, се внасят в държавния бюджет и не постъпват като приход нито в бюджета на общината, нито в частния доставчик.

Самото твърдение, че държавата не подпомага директно семейства противоречи на цялото останало законодателство в България. За подпомагане на семействата с деца има отделен специален закон – **Закон за семейни помощи за деца (ЗСПД)**. По този закон се предоставят единадесет вида семейни помощи за деца, за които за 2020 г. в държавния бюджет са предвидени средства в размер на 530 683 000 лв. За подкрепа на семействата, които отглеждат деца в риск, също има специален закон – **ЗЗД**. Системата за социално осигуряване също е ориентирана към подкрепа на семействата, които отглеждат деца, чрез регламентираните в **Кодекса за социално осигуряване** различни видове обезщетения (обезщетение за бременност и раждане, обезщетение при раждане на дете и при осиновяване на дете до 5-годишна възраст, обезщетение за отглеждане на дете до навършване 2-годишна възраст на детето и др.).

Това ясно показва, че твърдението, че държавата не подпомага директно семействата е абсолютно и категорично невярно и на още едно основание.

Не можем да се съгласим и с твърдението, че „общините не са подготвени да извършват толкова широк спектър от услуги и неминуемо ще се обръщат към частни доставчици“. Видовете социални услуги са изчерпателно посочени в чл. 15 от ЗСУ, а в Допълнителната разпоредба са дадени легални дефиниции на всяка от тях. Дефинициите достатъчно ясно определят какви дейности се включват във всяка от социалните услуги. Ако представителите на **Национална гражданска инициатива „Национално единение за семейството и децата“** познават сегашните социални услуги, много лесно ще разпознаят в дефинициите сега съществуващия спектър от дейности, които и в момента се предоставят в България от общините. Освен това, със ЗСУ за първи път се създава възможност общините да сключват споразумения помежду си с цел осигуряване на необходимите услуги. Едната възможност е приложима именно тогава, когато общината не може да създаде дадена услуга поради невъзможност да осигури специализирана среда, да назначи необходимите специалисти или по друга причина. В такива случаи общината може да сключи споразумение с друга община за предоставянето на тази услуга за нейното население. Също така, ЗСУ дава възможност и за сключване на споразумение между общините за предоставяне на социални услуги на областно ниво за лица от цялата област.

Не можем да приемем твърдението, че „не е оценен ефекта на загубата на държавата от предоставяне на ненужни социални услуги, които тя ще заплаща“. Именно поради обстоятелството, че към момента социалните услуги не са в състояние да задоволят съществуващите потребности на лицата както от гледна точка на наличие на достатъчно места, така и като гъвкавост и разнообразие на форми на услуги, със ЗСУ за първи път се въвежда планиране на национално ниво на социалните услуги, финансирани от държавния бюджет, чрез разработване на **Национална карта на социалните услуги**. По този начин държавата поема ангажимент за създаване на пълна мрежа от социални услуги в цялата страна в дългосрочен план, която да отговори на реалните потребности на населението. Националното планиране е особено важно, тъй като то ще е основанието за определяне на пакета от социални услуги на ниво община и област, за които следва да се осигури финансиране от държавния бюджет. В картата ще се определи и максималният брой потребители на всички социални услуги, за които се осигурява изцяло или частично финансиране от държавния бюджет. В ЗСУ са предвидени механизми именно за недопускане на създаване на услуги, за които няма потребност.

2. Изложението в писмото, свързано с дадената със ЗСУ възможност на чуждестранни доставчици да предоставят без лиценз социални услуги на територията на Република България временно за срок до шест месеца в годината показва непознаване на европейското законодателство в областта на свободното движение на стоки и услуги. Това условие за чуждестранните доставчици е въведено със ЗСУ с оглед ангажиментите на Република България за изпълнение на Директива 2006/123/ЕО относно услугите на вътрешния пазар. Съгласно чл. 31, ал. 3 от ЗСУ чуждестранните доставчици на социални услуги, които съгласно законодателството на друга държава членка на Европейския съюз, или на друга държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, имат право да предоставят социални услуги по смисъла на закона, не подлежат на лицензиране само когато извършват тези услуги еднократно или временно (временно – за срок до шест месеца в рамките на една календарна година). Във всички останали случаи чуждестранните доставчици на социални услуги подлежат на лицензиране по общия

ред. Освен това, доставчиците извън Европейския съюз и Европейското икономическо пространство нямат право да предоставят социални услуги в България.

3. Твърдението, че родителските функции се одържавяват и се предоставят на дирекция „Социално подпомагане“ (ДСП) е не само невярно, но и поставя под съмнение цялата изградена система за закрила на детето в България. На този извод навежда и възприетото в писмото разбиране, че децата нямат права. Напълно невярна е интерпретацията на чл. 87 от ЗСУ. Тази разпоредба следва да се разглежда не само систематично в рамките на закона, но и в неговата връзка със ЗЗД. Напълно противоречащо на принципите за закрила на детето би било да се забрани на децата да търсят помощ, когато са в нужда. **Член 87, ал. 1 от ЗСУ не регламентира правото на детето да потърси подкрепа от доставчик на социална услуга, а урежда реална ситуация, при която детето вече е потърсило такава подкрепа.** Неоказването на подкрепа на дете, когато то я е потърсило, би било не само нарушение на основните принципи на Конвенцията за правата на детето на ООН, но и би било нехуманно.

Следва да се има предвид също така, че Законът за лицата и семейството (ЗЛС) прави разграничение между децата под 14 години, които са малолетни, и тези над 14 години, които са непълнолетни. ЗЗД не поставя възрастово ограничение спрямо децата, които могат да се обръщат самостоятелно към органите за закрила. **Съгласно чл. 13 от ЗЗД 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.** Този текст действа от приемането на ЗЗД през 2000 г. и не е променян до момента.

Въпреки направеното в ЗСУ възрастово разграничение между децата (чл. 87, ал. 3 и ал. 4) родителите на малолетните деца не са изключени от процеса за оказване на подкрепа, както неправилно е посочено в писмото. В случаите на чл. 87, ал. 3 от ЗСУ доставчикът незабавно следва да уведоми ДСП, което на практика стартира изпълнението на задълженията на дирекцията, произтичащи от ЗЗД, в т.ч. и задължението да информира родителите.

Разпоредбата на чл. 87, ал. 4 от ЗСУ също е напълно в съответствие с действащото законодателство. ЗЛС не предвижда при извършване на правни действия от непълнолетно лице водещо да е съгласието на родителя. **Съгласно чл. 4 от ЗЛС непълнолетните извършват правни действия със съгласието на техните родители или попечители, но те могат сами да сключват обикновени дребни сделки за задоволяване на текущите им нужди и да разполагат с това, което са придобили със своя труд.** Видно от цитираната разпоредба, съгласието на непълнолетното дете и на родителя са равнопоставени. Ако не беше така, в СК нямаше да съществува разпоредба, която урежда случаи на разногласия между родители и деца – **съгласно чл. 124, ал. 3 от СК, който действа от 2009 г., при разногласие между родител и дете то може лично да се обърне към ДСП за съдействие.** Ако детето е навършило 14 години и разногласието е по съществени въпроси, то може да се обърне чрез дирекцията за решаване на спора пред районния съд по настоящия му адрес. Решението може да се обжалва по общия ред. Освен това, чл. 87, ал. 4 от ЗСУ не касае случаи на дете в риск или на извеждане на дете от семейството, защото в тези хипотези се прилага само ЗЗД.

4. Във връзка с цитираните в писмото промени в чл. 138а от СК следва да се има предвид, че систематичното място на разпоредбата в Глава девета „Отношения между родители и деца“, наименованието ѝ и съдържанието ѝ ясно посочват, че тя е приложима единствено в рамките на вече започнало съдебно производство. То обаче не

е иницирано нито от ДСП, нито от доставчик на социални услуги. В рамките на производството съдът може да поиска от ДСП представяне на доклад или становище, но това не превръща дирекцията в страна по делото. **ДСП може да направи предложение за ползване на задължителни социални услуги, но единствено съдът има правомощието да поиска това предложение и да определи услугите и тяхното ползване. Съгласно текста на разпоредбата съдът има право на преценка („може“), а не е обвързан от направеното от ДСП предложение.**

Освен това, функциите на социалните услуги по чл. 138а от СК са ограничени само до оказване на подкрепа и съдействие за и при осъществяване на контакти между родителите и децата, както и между родителите – в случай на конфликт между тях. При систематично тълкуване на нормата в контекста на цялата Глава девета на СК е очевидно тяхното ползване само при спор относно родителски права и то с цел оказване на подкрепа за преодоляване на травмата както от детето, така и от родителите. И сега част от работата на функциониращите Центрове за обществена подкрепа (ЦОП) е да оказват подкрепа на родителите и детето с цел преодоляване на проблема и недопускане на неговото задълбочаване чрез предоставяне на семейно консултиране; работа с деца, въввлечени в родителски конфликти и други. Също така, в ЦОП може да се провеждат срещи на родители в процес на развод при осъществяване на контакти с детето.

5. Абсолютно невярно е твърдението, че през 2019 г. са въведени нови основания за отнемане на деца. На първо място – няма такъв правен инструмент „отнемане на деца“. На следващо място – основанията за настаняване на дете извън семейството са подробно и изчерпателно регламентирани в чл. 25 от ЗЗД и не са променяни от 2009 г. С цитираната в писмото промяна в чл. 39, ал. 1, т. 2 от ЗЗД не се създава ново основание за настаняване извън семейството на деца при полицейска закрила. Тази разпоредба действа още от 2009 г., като с направените със ЗСУ изменения не е променена нейната философия. Единствената промяна е замената на думите „специализирани институции или социални услуги – резидентен тип“ със „социални услуги за резидентна грижа“. Тези промени са изцяло в унисон с премахването на специализираните институции като форма на грижа за деца.

С приетото **Постановление № 104 на Министерския съвет от 2019 г. за изменение и допълнение на Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната реинтеграция (Наредбата)** също не се създават нови основания за настаняване на деца извън семейството. На първо място следва да се отбележи, че правното основание за Наредбата е регламентирано в ЗЗД и не е свързано с промените в ЗЗД, направени със ЗСУ. Дори терминологично Наредбата съответства на сега действащото законодателство. Самото тълкуване на текстовете в писмото е погрешно и води до неправилно интерпретиране и внушения, имащи за цел да породят недоверие в българските институции, посочвайки че социалните работници не изпълняват добре работата си и основната им цел е децата да не бъдат връщани в своето семейство. **С Наредбата не се създават нови разпоредби, имащи за цел да попречат на реинтеграцията и връщането на детето в семейството, а тъкмо напротив.** Както вече посочихме, основанията за настаняване на дете извън семейството са подробно и изчерпателно посочени в чл. 25 от ЗЗД. Важно е да се отбележи, че настаняването на дете извън семейството (в семейство на роднини или близки, приемно семейство, социална услуга от резидентен тип или в краен случай настаняване в специализирана институция) е крайна мярка и се предприема само при изчерпване на всички възможности за подкрепа и закрила в семейството, освен в случаите, когато се налага спешно извеждане или са застрашени животът, здравето или сигурността на детето. От

съществено значение е, че всеки случай на настаняване на дете извън семейството се основава на индивидуален подход, стриктно спазване на нормативно определените процедури и най-вече – актуална преценка на възможността спрямо децата да бъде предприета както адекватна, така и по-благоприятна мярка за закрила. Дори и само с директното прилагане на ЗЗД и без текст в Наредбата, едно дете няма как да бъде върнато в семейството, ако съществува опасност за живота и здравето му. Важно е да се отбележи и, че връщането на децата в семейството е двустранен процес. От една страна, то е свързано с усилията и подкрепата, която оказват държавните институции, от друга – с усилията на родителите да преодолеят причините, довели до извеждане на детето от семейството. Поради това, не можем да се съгласим с твърдението, че с промените в Наредбата се създават „нови основания за отнемане на деца“. По същество с направените изменения и допълнения в Наредбата се създава по-ясна и детайлна регламентация на мерките за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в специализирани институции, както и на мерките за реинтеграция. Целта на промените е да се подобри работата на системата за гарантиране на правата на децата, включително и на отделите „Закрила на детето“ по превенция на изоставянето и реинтеграция, а оттук да се увеличи и броят на успешно приключилите случаи. Подобрата социална работа по конкретните случаи следва да доведе до по-добра защита на най-добрия интерес на детето по отношение на отглеждането му в биологичното семейство. Акцент е поставен на мерките за подкрепа на родителите с цел превенция на изоставянето, както и на интензивната подкрепа, която ще се осъществява непосредствено след настаняване на детето извън семейството с цел по-бързото му връщане в семейството. С промените в Наредбата се въведе служебно предприемане от страна на ДСП на мерки за реинтеграция, непосредствено след настаняване на детето извън семейството именно с цел по-бързо връщане на детето в неговото биологично семейство. Съгласно предишния ред работата по реинтеграция започваше едва след подаване на заявление от родителите. Следва да се има предвид, че Постановление № 104 на Министерския съвет от 2019 г. за изменение и допълнение на Наредбата бе атакувано пред Върховния административен съд (ВАС). С Определение № 12255/13.09.2019 г. по адм. дело № 9967/2019 г. на петчленен състав на ВАС – I колегия е оставено в сила Определение № 10124/01.07.2019 г. по адм. дело № 7125/2019 г. на тричленен състав на ВАС – Първо отделение. Със съдебния акт на първоинстанционния състав е оставена без разглеждане жалбата, подадена срещу Постановление № 104 на Министерския съвет от 2019 г. Определението на петчленния състав на ВАС е окончателно.

6. Не можем да се съгласим с направеното в писмото искане да се прекрати приемането на анонимни сигнали за деца в риск. В чл. 10, ал. 5 от Правилника за прилагане на ЗЗД още от 2006 г. е регламентирано, че „анонимни сигнали не се разглеждат, освен в случаите, отнасящи се до насилие над дете“. От разпоредбата ясно личи изключителната значимост на недопускането на насилието над деца. Насилието над дете е изключително опасно и вредно за неговото настояще и бъдеще, поради което е притеснително отричането на механизмите за защита на детето в такива ситуации и отричането на достоверността на сигнала за насилието, особено ако той е подаден от самото дете. Също така, законодателно от 2003 г. в ЗЗД е уредено „задължение за съдействие“, като всяко лице, на което стане известно, че дете се нуждае от закрила, е длъжно незабавно да уведоми компетентните за това органи. Същото задължение има и лице, на което това е станало известно във връзка с упражняваната от него професия или дейност, дори и ако то е обвързано с професионална тайна. Следва да се има предвид обаче, че сигналът сам по себе си не е достатъчен, за да се предприеме мярка за закрила, а следва да има проверка и оценка на сигнала. Ако се премахне

възможността за анонимни сигнали при насилие над деца, ще се създаде положение, в което под страх от саморазправа от страна на насилника най-близките на детето и самото дете да се страхуват да потърсят защита.

7. Напълно невярно е изложеното в писмото твърдение, че „извеждането на детето от семейството се извършва само по преценка на социалния служител“. ЗЗД категорично регламентира, че настаняването на дете извън семейството е крайна мярка и се предприема само при изчерпване на всички възможности за подкрепа и закрила в семейството, освен в случаите, когато се налага спешно извеждане или са застрашени животът, здравето или сигурността на детето (чл. 25, ал. 2). Социалните работници следва стриктно да спазват разпоредбите и принципите на действащото от години законодателство в областта на закрилата на детето, в т.ч. поредността на мерките за закрила. Както вече посочихме, за всеки постъпил в ДСП сигнал, че дете се нуждае от закрила или са нарушени неговите права или интереси, се извършва проучване и оценка на сигнала. Социалният работник събира необходимата информация от семейството, детето, училището, детската ясла и градина, специализираната институция, роднини, близки, съседи, друга ДСП, личен лекар и от други източници при необходимост. Планираните дейности се обсъждат на междуинституционални срещи, в които участват широк кръг професионалисти. Всеки случай на настаняване на дете извън семейството се основава на индивидуален подход, стриктно спазване на нормативно определените процедури и най-вече – актуална преценка на възможността спрямо децата да бъде предприета както адекватна, така и по-благоприятна мярка за закрила. **Настаняването на дете извън семейството може да стане единствено с решение на съда. В правомощията на съда е да потвърди или отхвърли предприетата от ДСП по административен ред временна мярка за закрила.** Съгласно чл. 28, ал. 3 от ЗЗД съдът разглежда незабавно искането за настаняване извън семейството в открито заседание, с участието на органите или лицата, направили искането, в това число и родителите. В съдебното производство страните имат възможност да представят нови доказателства, документи, становища и позиции относно предприетата мярка за закрила по административен ред, както и да поискат прекратяване на мярката. Съдът е длъжен да разгледа и обсъди всички представени пред него доказателства в тяхната съвкупност и цялост. Нещо повече, съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗЗД в производството съдът може да събира доказателства по своя инициатива, което гарантира неговото правомощие да потвърди или отхвърли предприетата по административен ред мярка за закрила. Обръщаме и внимание, че **настаняването на дете извън семейството може да стане и по искане на родителите и прокурора.**

По отношение на изложените в писмото искания за осигуряване на участието на родителите в административната и в съдебната фаза на производството по настаняване на дете извън семейството, както и осигуряване на родителите на достъп до всички документи, относими към конкретния случай, считаме, че тези права са в достатъчна степен гарантирани по сега действащото законодателство. Пример за това е цитираната по-горе разпоредба на чл. 28, ал. 3 от ЗЗД. Освен това, съгласно чл. 21, т. 15 от ЗЗД, в случаите когато ДСП изготвя доклади във връзка със съдебно или административно производство, в което са засегнати права или интереси на дете, преди представянето на доклада пред искащия орган с него се запознават родителите, настойниците, попечителите или другите лица, които полагат грижи за детето, както и детето, навършило 14 години, ако това не би навредило на неговия интерес. Също така, съгласно чл. 8, ал. 2 от ЗЗД родителите, настойниците, попечителите или другите лица, които полагат грижи за дете, имат право да бъдат информирани и консултирани за всички мерки и действия, предприемани по реда на закона, с изключение на случаите,

когато детето има право да бъде информирано и консултирано 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. Следва да се има предвид, че достъпът до информация трябва да е съобразен и с нормите на Закона за защита на личните данни.

Поради провежданата в последните месеци манипулативна кампания срещу Закона за социалните услуги и промените в законодателството, направени с него, в края на 2019 г. влизането в сила на закона беше отложено с 6 месеца. Това беше направено с цел да се даде допълнително време за провеждане на обсъждания, на които да бъде разяснена истинската същност на ЗСУ от една страна, и от друга – да се разясни действащото законодателство за подкрепа на семействата и децата в България. Освен това, на всички граждани и организации е предоставена възможност в срок до 15.01.2020 г. да изпращат в МТСП своите конкретни предложения. Всички постъпили предложения ще бъдат разгледани и обсъдени. Планирано е провеждането и на 6 регионални срещи с представители на всички заинтересовани страни, на които ще продължат обсъжданията.

13.01.2020

**ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО
ПОДПИСАНИЯ ОРИГИНАЛ**

X

ДЕНИЦА САЧЕВА
Министър на труда и социалната политика
Signed by: Denitsa Evgenieva Sacheva-Atanassova

