

НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

Изх. № 187/ 13.07.2020

ДО
ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

ХАСАН АХМЕД АДЕМОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА КОМИСИЯ ПО ТРУДА, СОЦИАЛНАТА И
ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА

АННА АЛЕКСАНДРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ПАРЛАМЕНТАРНА КОМИСИЯ ПО
ПРАВНИТЕ ВЪПРОСИ

СЛАВЧО АТАНАСОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ПАРЛАМЕНТАРНА КОМИСИЯ ПО
ВЪПРОСИТЕ НА ДЕЦАТА, МЛАДЕЖТА И
СПОРТА

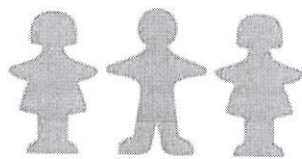
Относно: Позиция на Национална мрежа за децата по Законопроект за изменение на Закона за социалните услуги със сигнатура № 054-01-55, вносител Искрен Веселинов и народни представители от политическа партия ВМРО от 26.06. 2020г.

Уважаема г-жо Караянчева,

Уважаеми г-н Адемов,

Уважаема г-жо Александрова,

Уважаеми г-н Атанасов,

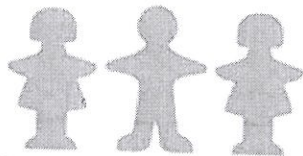


НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

Подчертаваме, че Националната мрежа за децата от години настоява законодателството да обхване не само закрилата на детето, но и цялостната подкрепа на семействата. Това е особено важно, когато става дума за законодателство, отнасящо се до децата в риск, което да позволи осъществяването на системна работа със семействата и тяхната подкрепа.

В Становището си, което ще откриете в пълнота като част от писмото, излагаме следните коментари и предложения по Законопроекта за изменение на Закона за социалните услуги с вх. № 054-01-55 :

1. С предложението за изменение на ЗСУ, създавайки нова ал. 2 в чл.3 ЗСУ, се предвижда законът да посочи необходимостта от спазване на конституционно установените норми. Въвеждането на такъв текст е излишно и не съставлява ефективна законодателна техника в уредбата на определени обществени отношения.
2. В § 1 от Законопроекта се предлага да се добави ал. 4 в чл. 3 от ЗСУ: „предоставянето на социални услуги не е търговска дейност“. Съгласни сме с констатацията, но тя може изцяло погрешно да бъде изтълкувана като забраняваща на субектите, регистрирани по ТЗ да предоставят социални услуги. Предложението ни е вместо констатираното, да се въведе изричен текст, който да постановява, че предоставянето на социални услуги не е търговска сделка по смисъла на Търговския закон.
3. В Законопроекта се предлага да се създаде ал. 2 в чл. 81, която забранява да се извършва оценка на детето без съгласието на родителя. От друга страна, предложено е и детето, навършило 14 г., също да дава съгласие. Намираме за напълно противоконституционно (на чл. 14 и чл. 47, ал. 5 от Конституцията на Република България) да се ограничи събирането на информация и да се постави достъпът на държавата до информация под условие – съгласие на родителите или на детето, навършило 14 год., когато това се случва в рамките на производство, водено от държавен орган и уредено в закон в защита на права или най-добри интереси на детето.
4. В новата разпоредба в чл. 27а, се предлага срокът за обжалването от родителите да се съкрати до 7 дни – този значително по-кратък срок би затруднил родителите и в резултат и тяхната защита. Въвеждането на инструктивни срокове към административния съд в чл. 27а, ал. 3 – за образуване на производството в 3-дневен срок и насрочването му в 7-дневен срок, както и постановяване на решението в 7-дневен срок от заседанието, са благоприятстващи, тъй като и родителят, и детето се намират в трудно положение и бързото разрешаване на оспорването би било подходящо.
5. По отношение на предложението чл. 28, ал. 3 ЗЗдет., който гласи: „Съдът разглежда незабавно искането в открито заседание с участието на органите или лицата, направили искането, и с участието на детето при спазване разпоредбата на чл. 15“, да бъдат добавени и родителите, намираме, че съществува опасност производството да продължи прекомерно дълго при неявяване от тяхна страна.



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

6. Предлага се въвеждането на нова алинея 2 в чл. 36а ЗЗдет., в която да се създаде изречение: „Анонимни сигнали не се разглеждат“. Ограничаването на начините за докладването на нарушава позитивното задължение на държавата да осигури такъв правен ред, който да предоставя ефективни правни средства за защита на най-добрите интереси на децата и на правата на децата. Считаме за напълно необосновано отправеното искане.
7. Неучастието на представител на доставчика на социалните услуги в мултидисциплинарните екипи по чл. 36г от ЗЗдет. ще лиши екипа от възможността да вземе предвид другата гледна точка, когато взема решение.
8. В § 4 от Законопроекта се предлага отмяна на чл. 138а, ал.1 от СК, който гласи: Дирекция "Социално подпомагане" (ДСП) представя доклади и становища в изпълнение на задължения по тази глава въз основа на становища, изготвени по нейно искане от доставчици на социални услуги. Остава неясна причината за предложената отмяна. Считаме, че е напълно необосновано предложението за изменение в СК да прието.

С уважение,



Георги Богданов
Изпълнителен директор
Национална мрежа за децата



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

СТАНОВИЩЕ

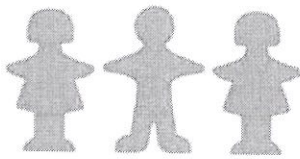
на Национална мрежа за децата

относно Законопроект за изменение на Закона за социалните услуги със сигнатура № 054-01-55, вносител Искрен Веселинов и народни представители от политическа партия ВМРО от 26.06. 2020г.

Подчертаваме, че Националната мрежа за децата от години настоява законодателството да обхване не само закрилата на детето, но и цялостната подкрепа на семействата. Това е особено важно, когато става дума за законодателство, отнасящо се до децата в риск, което да позволи осъществяването на системна работа със семействата и тяхната подкрепа, за да не се налага децата да се настаняват извън семействата или за да бъде възможно мярката за настаняване извън семейството на тези деца да бъде променена или прекратена, така че те да бъдат настанени обратно и успешно в своите биологични семейства.

По - конкретно нашите коментари и предложения по Законопроекта за изменение на Закона за социалните услуги с вх. № 054-01-55 са следните:

1. Включването на семейството в обхвата на Закона за социалните услуги (ЗСУ) с оглед гарантирането на подкрепата му е необходимо и е застъпено както като философия, така и в конкретните норми на закона. По този начин ЗСУ развива гарантираните от Конституцията на Република България закрила на семейството, майчинството и децата, както и задълженията на държавата по редица ратифицирани международни договори, съставляващи част от националната ни правна уредба. С предложението за изменение на ЗСУ, създавайки нова ал. 2 в чл.3 ЗСУ, се предвижда законът да посочи необходимостта от спазване на конституционно установените норми. Въвеждането на такъв текст е излишно и не съставлява ефективна законодателна техника в уредбата на определени обществени отношения. Напомняме, че Конституцията е върховен закон и другите закони не следва да ѝ противоречат (чл.5, ал.1 от Конституцията), а в случаите, когато ѝ противоречат – не следва да бъдат прилагани. Нещо повече, по силата на чл. 5, ал. 2 от Конституцията, разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие - съгласно принципа на прякото действие на конституционните норми, същите се прилагат и без да е необходимо опосредяването им от закони и други източници на правото.
2. В § 1 от Законопроекта се предлага да се добави ал. 4 в чл. 3 от ЗСУ: „предоставянето на социални услуги не е търговска дейност“. Нашето разбиране е, че социалните услуги



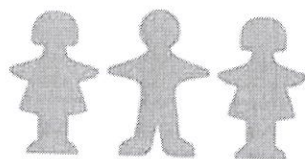
НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

не са търговска дейност по смисъла на чл. 1, ал. 1 от Търговския закон (ТЗ). В същото време обаче бихме искали да обърнем внимание, че има много социални услуги, които се извършват от частни логопедични кабинети, физиотерапии, хосписи и домове за възрастни хора, които са организирали дейността си в правноорганизационната форма на търговски дружества, но те извършват по същество социално-здравна услуга.

ЗСУ дава възможност на лица, регистрирани по ТЗ, да предоставят социални услуги, които се заплащат с такси, определени съгласно чл. 48 ЗСУ и чл. 17 от ЗСП. Т.е. правният субект, който осъществява социалните услуги може да има правноорганизационна форма на ЕТ или търговско дружество, бе да е осъществява *strictu sensu* „Търговска дейност“ по смисъла на ТЗ (чл.1, ал.1-2). Съгласни сме с констатацията, съдържаща се в предложението, че социалните услуги не представляват търговска дейност, но тя може изцяло погрешно да бъде изтълкувана като забраняваща на субектите, регистрирани по ТЗ да предоставят социални услуги. Такова тълкуване би влязло в противоречие с европейското законодателство, както и не би позволило на чуждестранни ЮЛНЦ, които се регистрират като дружества с ограничена отговорност по местното законодателство, да предоставят социални услуги. Ако предложението за изменение в чл. 3 ЗСУ бъде прието, предоставянето на частни социални услуги като логопедични кабинети, физиотерапии, хосписи и домове за възрастни хора, ще стане невъзможно поради неспособността им да се издържат чрез такси от ползвателите. Тези услуги са търсени от гражданите и се предоставят на свободен принцип. Бихме искали да изведем, че в практиката се счита, че предоставяйки социални услуги, дейността на ЮЛНЦ се определя като свързана стопанска, а не търговска дейност. Предложението ни е вместо констатирането, че социалните услуги не представляват „търговска дейност“, да се въведе изричен текст, който да постановява, че предоставянето на социални услуги не е търговска сделка по смисъла на Търговския закон.

3. В Законопроекта се предлага да се създаде ал. 2 в чл. 81, която забранява да се извършва оценка на детето без съгласието на родителя. Това означава, че съгласието на родителя има значението на задължително становище за извършването на оценката. Казано по друг начин, несъгласието на родителя ще прегради възможността за събиране на информация за детето. От друга страна, предложено е и детето, навършило 14 г., също да дава съгласие.

По принцип чл.81 урежда доброволното предоставяне на услуги, като услугата се търси от родител или от детето. В такава хипотеза родителят предварително е дал съгласието си, а търсенето на услуги за детето попада напълно в обхвата на родителските права и задължения, следователно с предложението не се въвежда нищо ново.



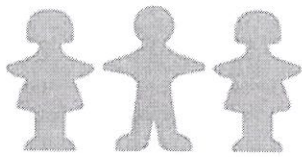
НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

Когато обаче услуги се предоставят след насочване от отдел „Закрила на детето“ при условията и по реда на Закона за закрила на детето, съгласието на родител за събиране на информация за детето няма значението на забрана или разрешение. В противен случай ще сме изправени пред нарушение на Конституцията, която предвижда самостоятелна закрила на детето от държавата (чл.14 от Конституцията на Република България), но и възможност за ограничаване и отнемане на родителските права (чл.47, ал.5 от Конституцията).

Закрила на детето се предоставя и когато родител с поведението си нарушава основни права и интереси на детето – напр. изоставяне на детето и насилие над детето. В такива хипотези най-добрите интереси на детето имат предимство. Определянето на тези интереси става чрез събирането и оценката на информацията, предвидена в ЗЗДет. Съгласието на родител дали да се събира и каква информация, не може да е определящо в такива хипотези. Да си представим да искаме от родителя-насилник да даде съгласие за събирането на информация, която би довела до изясняване на факти, които служат за разкриване на истина, която не би била благоприятна за самия него.

Напълно противоконституционно е да се ограничи събирането на информация и да се постави достъпът на държавата до информация под условие – съгласие на родителите, когато това се случва в рамките на производство, водено от държавен орган и уредено в закон в защита на права или най-добри интереси на детето. Що се отнася до предложението и непълнолетното дете да дава съгласие, ще се приложи същият принцип. Когато оценката на интересите на детето се извършва в рамките на производство по ЗЗДет. и от ОЗД, детето винаги се изслушва, съгласно чл.15 от ЗЗДет., но неговото становище няма задължителен характер за ОЗД. На мнението на детето се отдава значение, съответстващо на възрастта и зрелостта на детето. По силата на чл. 14 от Конституцията – децата са под закрила на държавата и обществото, а предоставянето на тази закрила не е обвързана с дееспособността на детето (която се придобива при условията на Закона за лицата и семейството), а със задължението на държавата да осигури закрилата.

4. Предлага се създаване на нова разпоредба в чл. 27а „Оспорване на заповедта за временно настаняване по административен ред.“ Действащата разпоредба на чл. 27 ЗЗдет. препраща към обжалване по общия ред по АПК. По силата на чл. 149 АПК, приложим към оспорването на заповедта за временно настаняване, административните актове могат да се оспорят в 14-дневен срок от съобщаването им. Предлага се срокът за обжалването от родителите да се съкрати до 7 дни. По принцип



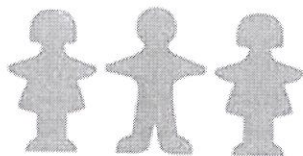
НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

кратките срокове са в полза на детето. Въпреки това, в конкретния случай предлаганият значително по-кратък срок би затруднил родителите и в резултат ще затрудни тяхната защита, вместо да я подобри, което е предполагаемата цел на Законопроекта. Родителите ще имат само 7 дни да проучат заповедта и евентуално да намерят помощник или защитник за формулиране и подаване на жалбата.

Въвеждането на инструктивни срокове към административния съд в чл. 27а, ал. 3 – за образуване на производството в 3-дневен срок и насрочването му в 7-дневен срок, както и постановяване на решението в 7-дневен срок от заседанието, са благоприятстващи, тъй като и родителят, и детето се намират в трудно положение и бързото разрешаване на оспорването би било подходящо.

5. По отношение на предложението чл. 28, ал. 3 ЗЗдет., който гласи: „Съдът разглежда незабавно искането в открито заседание с участието на органите или лицата, направили искането, и с участието на детето при спазване разпоредбата на чл. 15“, да бъдат добавени и родителите, смятаме, че е важно да бъде уточнено, че е спорно в правната теория дали родителите в конкретното производство имат качеството на страна в процеса. Това предложение не води до изясняване на положението на родителите в процеса. В допълнение, следва да се има предвид, че становището на родителите е проучвано предварително в рамките на административното производство, за да се издаде заповед за настаняване. Съществува опасност производството да продължи прекомерно дълго при неявяване от тяхна страна, което би се отразило негативно на процеса и най-добрия интерес на детето.
6. Предлага се въвеждането на нова алинея 2 в чл. 36а ЗЗдет., в която да се създаде изречение: „Анонимни сигнали не се разглеждат“. Съгласно чл. 7 ЗЗдет., лице, на което стане известно, че дете се нуждае от закрила, е длъжно незабавно да уведоми дирекция „Социално подпомагане“, Държавната агенция за закрила на детето или Министерството на вътрешните работи. Нормата не уточнява в каква форма да бъде подаден сигналът, не формата има значение, а достигането на информация до органите на държавата.

Анонимният сигнал е уреден в чл. 10, ал. 5 от Правилника за прилагане на ЗЗдет., според който: „Анонимни сигнали не се разглеждат, освен в случаите, отнасящи се до насилие над дете, или по преценка на директора на дирекция „Социално подпомагане“. Хората, които подават сигнал за насилие върху дете, не трябва да се страхуват впоследствие от насилника, ако стане известно, че именно те са подали сигнала. Считаме още, че анонимността е в полза на детето и трябва да бъде запазена, тъй като позволява повече сигнали да бъдат проверени, а не отхвърлени поради простата предпоставка, че подалият сигнала не се е подписал, а изпускането на сигнали за насилие може да доведе до тежки последици за детето. Напомняме, че



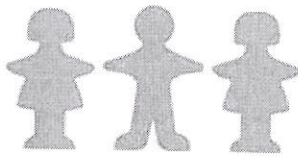
НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

концепцията на анонимните сигнали е приета като добра практика в защита на детето в световен мащаб. В повечето щати в САЩ анонимни сигнали, отнасящи се до насилие над деца, са допустими¹. Във Великобритания подаващият сигнал също може да помоли да остане анонимен². Необходимостта от възможност за подаване на анонимен сигнал е обоснована от факта, че насилието над дете често бива подминавано именно поради страх за последиците от докладването му. Статистиката само за Европа за 2013 г. показва 55 милиона случая на деца, поставени в риск. Ограничаването на начините за докладването им на практика нарушава позитивното задължение на държавата да осигури такъв правен ред, който да предоставя ефективни правни средства за защита на най-добрите интереси на децата и на правата на децата. Поради това и считаме за напълно необосновано отправеното искане за изменение в ЗСУ.

7. Неучастието на представител на доставчика на социалните услуги в мултидисциплинарните екипи по чл. 36г от ЗЗДет. ще лиши екипа от възможността да вземе предвид една друга гледна точка, когато взема решение. Когато се посочва, че по преценка на водещия екипа социален работник от дирекция „Социално подпомагане“ могат да се канят представители на доставчика на социални услуги, се има предвид, че това ще бъдат специалисти, които работят в управяването от доставчиците социални услуги, най-често психолози. Бихме искали да напомним, че 92% от доставчиците на социални услуги са структури на общинската власт.
8. В § 4 от Законопроекта се предлага отмяна на чл. 138а, ал.1 от СК, който гласи: Дирекция "Социално подпомагане" (ДСП) представя доклади и становища в изпълнение на задължения по тази глава въз основа на становища, изготвени по нейно искане от доставчици на социални услуги. Остава неясна причината за предложената отмяна. Ако текстът бъде отменен, ще се наложи ДСП да съставя доклади и становища единствено въз основа на собствения си ресурс и капацитет. Това би могло да доведе до нужда от засилване на капацитета на отделите „Закрила на детето“ при ДСП за участие по частни спорове за използване на по-голям ресурс за конкретната дейност, а не за закрила на децата в риск. Имаме опасения, че липсата на възможност за делегиране на съставянето на становища и съответно – нуждата те да бъдат съставени единствено от ДСП, би могло да доведе до отнемане на капацитет за закрилата, което е напълно неприемливо.
В допълнение, ако на родител не му бъде предоставено становище от ДСП, той е свободен да поиска от съда експертиза и да посочи вещи лица, които да изготвят становище. Такава експертиза трябва да се плати от родителя в производството и би

¹ <https://www.acf.hhs.gov/cb/faq/can8>

² <https://www.actionforchildren.org.uk/how-to-help/worried-about-a-child/>



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

увеличила финансовата тежест върху родителите. Нещо повече, разпоредбата на чл. 138а, ал. 1 от СК е в сила от 01.01.2020 г., респективно не е налице практика по тази разпоредба, на база на която да може да бъде направено заключение за ползите и евентуалните рискове, които се крият от приложението ѝ. Би било прибързано един законодателен текст, който не е прилаган, да бъде отменян при липса на каквато и да е обосновка за това. Поради това и считаме, че е напълно необосновано предложението за изменение в СК да бъде прието.

С уважение,



Георги Богданов
Изпълнителен директор
Национална мрежа за децата