

Проблемни аспекти на Закон за социалните услуги. Неизчерпателен анализ

От

Свобода за всеки

Сдружение *Родители обединени за децата*

Свобода за всеки е правозащитна и издателска група, действаща от 2004 г. През годините СВ участва успешно и систематично в редица съдебни дела и публични дебати в защита на основни човешки права, на правото на свобода на съвестта и словото и традиционното семейство.

Родители обединени за децата е сдружение, учредено като изразител на интересите на родителско правозащитно движение, зародило се в отговор на Национална стратегия за детето 2019 – 2030 г. и защитаващо традиционното българско семейство.

В настоящето изложение предлагаме неизчерпателна критика на Закон за социалните услуги (ЗСУ), обнародван в ДВ, бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 01.01.2020 г.

Новият ЗСУ и свързаното с него социално законодателство за закрила на детето е тиранично и антидемократично като философия и идеен замисъл. Законът за социалните услуги противоречи на Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и Конституцията (КРБ). ЗСУ трябва да бъде **незабавно и изцяло отменен**.

Принципно, ЗСУ противопоставя родители и деца, въвежда реална възможност за упражняване на безконтролна власт от социалните служби и доставчиците на услуги в семейния и личен живот – съдебният контрол липсва или е сведен до минимум; приватизира и прави обект на търговска печалба идеята за човешка взаимопомощ и добродетел; дава възможност на чуждестранни търговци и неправителствени юридически лица да оперират на територията на страната, включително и без лиценз, като имат достъп до лични данни на български граждани, в ущърб на националния суверенитет и закрилата на правата на българските граждани от българската държава и закони; формират се цялостни бази данни с лична информация на гражданите и децата им, които застрашават техните права и неприкосновеност. На практика, ЗСУ и въведените с него промени в социалното законодателство реализират идеологията на оттеглената Национална стратегия за детето 2019 – 2030 г., като разкъсват връзката родители–деца, застрашават устоите на традиционното семейство и съответните основни човешки права като правото на неприкосновеност на личния и семеен живот и правото на отглеждане и възпитание на децата от родителите им.

Конкретно, някои от проблемите на ЗСУ са както следва:

1. **Заменя се конституционният термин „социално подпомагане“** със „социална услуга“. Подпомагането е благотворителна дейност, или дейност на гарантирана от държавата солидарност с нуждаещи се граждани, докато услугата е платена търговска дейност с цел печалба (чл. 1, ал. 1 от ЗСУ).¹
2. Законът насърчава **„публично-частното партньорство“** в предоставянето на „социални услуги“ (чл. 1, ал. 2, т. 5). Така се създава тоталитарен държавно-корпоративен (търговски) хибрид, в който интересите за търговска печалба и за усвояване на бюджетни пари се подкрепя с държавна принуда (вж. чл. 137 – намеса на МВР при изпълнение на закона, и др. държавни органи и чл. 169 – огромни глоби).
3. **Тоталитаризъм**. Принципите на „всеобхватност, интегрираност и непрекъснатост“ на „подкрепата“ (чл. 2, т. 4) сочат към тотално навлизане на държавата и срасналия се с нея, в сферата на социалните услуги, търговски местен и чуждестранен интерес в сферата на личния и семеен живот (срв. чл. 30 и 31).
4. Отсъствие на ясен и ефективен **механизъм за съдебен контрол** на решенията и на действията на доставчиците на социални услуги, въпреки заявените принципи за защита на правата и личното достойнство на ползвателите на социални услуги (вж. чл. 2, т. 6 и чл. 9, ал. 1, 3 и 4).
5. **Въвеждат се „задължителни социални услуги“** (арг. чл. 11, ал. 1). Във връзка с предходната точка, личи отсъствието на механизъм за съдебен контрол, като се отбелязва, че „задължителни социални услуги се ползват само по разпореждане на съда“, но кога и как точно се издава това разпореждане не е уточнено. Очевидно е, че съдебният контрол, споменат в чл. 90, касае само преразглеждане, на всеки шест месеца, на настаняването на деца в местата за резидентна грижа, вкл. деца, към които е приложена „мярка за закрила на детето“. Този контрол е крайно недостатъчен, особено имайки предвид, че след като закрилата се предоставя по чл. 26, ал. 1 от Закон за закрила на детето (ЗЗДет.), според който до произнасяне на съда детето се настанява извън семейството само по административна заповед. След това отнемане на дете или деца, по чл. 27 от ЗЗДет., директорът на Дирекция „Социално подпомагане“ (ДСП) има на разположение 30 дни за подаване на искането за произнасяне от районния съд. Самият съдебен процес може да продължи много повече от месец след подаване на искането от ДСП. В това време на раздяла травмата за отнетото дете и неговите родители е неизбежна. Вж. коментар относно Раздел II – „Особени правила при предоставянето на социални услуги“.

¹ При споменаване само на член и алинея, без обозначаване на нормативния акт, следва да се има предвид, че препратката е към Закон за социалните услуги.

6. Допуска се предоставянето на **социални услуги на територията на страната от чуждестранни юридически лица и търговци** след получаване на лиценз. Още повече, допуска се действие на територията на страната на чуждестранни организации дори и без лиценз. Според чл. 31, ал. 3 чуждестранните физически лица и търговци и НПО, „които съгласно законодателството на друга държава - членка на Европейския съюз (ЕС), или на друга държава - страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, имат право да предоставят социални услуги по смисъла на този закон, не подлежат на лицензиране, когато извършват тези услуги еднократно или временно без установяване на територията на Република България“. На практика компрометираната норвежка служба за „закрила на детето“ – Барневерн – ще може безпроблемно да оперира на територията на страна и дори да се ползва от съдействието на българската полиция (вж. чл. 31, арг. чл. 137).
7. **Ограничаване процесуалните права на родителите.** При настаняване на дете в местата за резидентна грижа, или въобще извън семейството, при процедурата пред съд по чл. 28, ал. 3 ЗЗДет. родителите не са участници в производството, а само подалят сигнала и детето. (Родителят е участник в този случай пред съда само ако сам той е подал сигнала за извеждане на детето, което е възможно в крайно ограничен брой случаи.) ЗСУ не променя нищо, а препраща към тази процедура на ограничен съдебен контрол, в който правата на родители и деца са нарушени в разрез с ЕКПЧ – чл. 8, и КРБ – чл. 32, ал. 1, и чл. 47.
8. Съгласно определенията за „функциите на социалните услуги“, проблематична е функцията по чл. 13, ал. 2 във връзка с чл. 13, ал. 1, т. 1. Става дума за така наречената „превантивна социална услуга“. Същата се предлага на „определени лица или определена група лица без предварително идентифициран конкретен риск“. Неяснотата на превантивната социална услуга, фактът, че услугите подлежат на заплащане – чл. 102, това, че е възможно налагането на „задължителна социална услуга“, заедно със спомената липса на ефективен съдебен контрол над дейността на доставчиците на социални услуги, е сериозна предпоставка за нарушаване на основни човешки права и накърняване на законните интереси на превантивно „обслужваните“ отделни лица или „определени групи от лица“. Така декларациите за защита на правата и достойнството на ползвателите на „социални услуги“, посочени в чл. 2 и чл. 9, остават под въпрос. Същото положение важи и за последващите проблематични текстове на ЗСУ.
9. **Източниците на финансиране** на дейността по ЗСУ са многобройни, включително чуждестранни фондове и организации, както и частни лица и търговци. Тази схема, паралелно с всеобхватния характер на услугите, поставя огромни групи от българското население, както и отделната личност, в зависимост от парични потоци и интереси, които не отчитат българската реалност, традиции, култура, народностна идентичност и бит. Чл. 41, ал. 1 от ЗСУ, както и целият Раздел II – „Финансиране на социалните услуги“ създават тази рамка на преплитане на бюджетно и международно финансиране, от една страна, и търговски интереси, от друга. Според чл. 46 се предвиждат такси за ползването на социални услуги дори когато същите са финансирани от държавния бюджет. Така имаме такси за услуга, за която по принцип

данъкоплатецът е платил, и то именно на принципа от КРБ за социалната солидарност с тези, които имат нужда от социално подпомагане. На практика обаче, с оглед всеобхватността, задължителността и постоянността на „социалните услуги“, имаме наличие на задължителен държавно контролиран пазар на „услуга“, която в редица случаи може да се окаже нежелана и против волята на ползвателя поради нейната задължителност. Логиката на тази уредба е като при един пазарен тоталитаризъм, който превръща в търговски обмен категории и ценности, които не са свързани с чисто материален интерес, а именно: отношенията родители–деца в семейството, благотворителността, помощта на нуждаещите се, бедността, убежденията и др.

10. Особено показателна за **светогледната и идеологическа отчужденост на ЗСУ от българските традиции** и за противоречието му с ЕКПЧ и КРБ е незачитането на родителите като пълноправни носители на права спрямо своите деца. В чл. 104 се говори за безплатно предоставяне на „услуга“ за „подкрепа за формиране на родителски умения“. Освен трудно разбираемия смисъл на това как се повишава „родителския капацитет“ и възникването на въпроса защо социалните служби и техните частни доставчици имат претенцията да познават родителството до такава степен, че да могат да преценяват какви „родителски умения“ са нужни на родителите, в цитираната разпоредба личи намесата на държавата, в случая чрез социалните служби и чрез частни играчи, като частните доставчици на социални услуги, в една защитена лична и семейна територия, а именно отглеждането на децата, която освен при крайно тежки случаи на престъпления следва да бъде защитена и от подобни външни посегателства.
11. Още по-поразително е **крайното противопоставяне на правата на родителите на тези на децата** в Раздел II – „Особени правила при предоставянето на социални услуги“. В чл. 87, който е озаглавен „Забрана за отказ на подкрепа за деца“, е въведено правилото, че когато дете е поискало социална услуга от доставчика, същият не може да я откаже. Правилото отива още по-далеч с уточнението, че ако детето е под 14 години, или е дете в риск, което на практика , всяко дете поради крайно широката формулировка на „риск“ (вж. §1 Допълнителни разпоредби на ППЗДет.), доставчикът уведомява за искането Дирекция „Социално подпомагане“, но не и родителите. Очевидно разбирането на законодателя е, че родителите са тези, които биха попречили на детето да бъде „обслужено“ от доставчика, или че при наличие на „риск“ те са най-естественият източник на заплахата за детето.
12. **Занижен съдебен контрол** спрямо действията на социалните служби и доставчиците на услуги. В допълнение на чл. 87, чл. 88 от ЗСУ предвижда, че родителите „са длъжни да ползват определените от съда и Дирекция „Социално подпомагане“ (ДСП) социални услуги в изпълнение на мерки за закрила на детето“. Поради споменатия вече крайно занижен стандарт на съдебен контрол, който личи и тук, чрез разширителното тълкуване на тази разпоредба се дава възможност ДСП да определя задължителните социални услуги без одобрението на съда.

13. **Задължителност на закрилата, която е платена.** Социалните услуги могат да бъдат „насочвани“. Ако приемем, че доставката на платена „социална услуга“ е конституционно и морално допустима дейност – нещо спорно, то можем да разсъждаваме и за това доколко такава услуга може да бъде насочвана. „Насочване“ на социалните услуги е предвидено в Глава шеста, Раздел първи на закона. Насочването като изследване на нуждите на потребителя на социална услуга преди предоставянето ѝ е логично на пръв поглед. Може да бъде сравнено с процеса на оценка на услуга от доставчик на такава във всяка друга търговска дейност. По чл. 73 „насочването“ към социална услуга включва еквивалента на търговската реклама на дейността – информиране на лицата за услугите, които са налични, цените, които трябва да платят, оценка на услугата, която е най-подходяща за тях. Когато се изготвя индивидуалния план за оценка на потребностите обаче, четем за огромния обем информационни права и достъп, даван на насочващите органи, ДСП – вж. чл. 76 – и на доставчиците: „При изготвянето на индивидуалната оценка на потребностите и на индивидуалния план за подкрепа доставчикът на социалната услуга може да иска информация, съдействие и становища от държавни органи, общината, личния лекар на лицето, семейството и близките на лицето, лечебни заведения, институции в системата на предучилищното и училищното образование и други институции и доставчици на социални услуги, като те са длъжни да ги предоставят в рамките на срока, определен от доставчика“ (чл. 81, ал. 1). Насочването придобива и задължителен характер, когато е за услуга по закрила на детето, съгласно ЗЗДет. (чл. 74, ал. 3). Разпоредбата на чл. 82 гарантира, че училища, детски градини, болници, бюра по труда и др. предоставят на хората информация за социални услуги, като според ал. 2 съответните изброени държавни служби сигнализират и ДСП за нуждата от „насочване“. Тоест информацията за гражданите и техните деца, с която разполагат училища, болници и бюра за безработни, ще бъде донасяна на ДСП, за може ДСП да „насочи“ към ползването на социални услуги тези лица, които са в болницата или лица, чиито деца ходят на детска градина или държавно училище.
14. В дейността си Агенцията за качеството на социалните услуги има правомощия, които също **застрашават личната и семейна неприкосновеност.** Чл. 116, ал. 1, т.т. 3 и 7 дава право на служителите да посещават лицата, потребители на услуги в домашна среда, и да изискват и получават информация, свързана с услугата.
15. Съгласно Глава осма, чл. 119 и сл., Служители по предоставяне на социалните услуги биват **обучавани задължително** и могат да бъдат обект на „супервизия“ от „външни за конкретната услуга лица“ – вж. чл. 122, ал. 2, т. 2. На практика вратата е широко отворена за типични за редица чуждестранни и местни доставчици на услуги идеологически влияния върху социалните работници и служителите на доставчиците и тези влияния биха се оказали неприемливи за ползвателите на услугите.
16. **В §4 от Допълнителните разпоредби на ЗСУ се изменя ЗЗДет.** Тук се спираме на проблематичната т. 17, с която се създават нови членове в ЗЗДет. – чл. 36а - чл. 36д Въвежда са задължение за подаване на сигнал от всеки, който е счел, че дадено дете е застрашено от

изоставяне или че е пренебрегвано. Според действащото законодателство, и в нарушение на КРБ и основни принципи на правото в едно свободно и справедливо общество, сигналът може да е анонимен (ППЗДет., чл. 10). Особено драконовски е чл. 36б, с който се задължава ръководителят на родилно отделение в болница да уведоми социалните служби, ако има непосредствена опасност от изоставяне на дете след раждането. Законът изисква детето да не се изписва до приключване на проверката на сигнала, което е форма на задържане под стража, отвлечане или друга противоправна форма на лишаване от свобода без съдебна заповед (чл. 36б, ал. 4).

17. Чл. 36г от ЗЗДет., изменен с т. 17 от §4 на ЗСУ, въвежда така наречения **„координационен механизъм при насилие“**. Това е мултидисциплинарен екип от представители на различни държавни институции, вкл. МВР, прокуратура, община, органи по здравеопазване и образование и др., които оценяват сигнала за насилие над дете, като в тази преценка, поради крайната разтегливост и неясно дефиниране на понятието „насилие“, могат да попаднат съвсем нормални елементи от ежедневието на отношенията родители–деца (вж. §1 от ППЗДет., т.т. 1, 2, 3 и 5). Пренебрегването на дете също е „насилие“, а „пренебрегване“ е неуспехът на родителя „да осигури развитието на детето в една от следните области: здраве, образование, емоционално развитие, изхранване, осигуряване на дом и безопасност, когато е в състояние да го направи“. Като „насилие“ е определено и така нареченото „психическо насилие“ (от гр. – „психе“, душа) което на практика е контрол и налагане на негативни правни последици на хората чрез намеса на държавата и одобрени от нея частни играчи в душевната и духовна сфера на родители, деца, семейства.
18. Един от примерите за противно на Конституцията придаване на **прекомерна власт и права на социалните служби и на техни представители** е подчиняването на участниците в този мултидисциплинарен екип на социалния работник. Ръководител на мултидисциплинарния екип е социалният работник, като на негово подчинение са представителят на МВР, районният прокурор и кметът. Социалният работник може да привлича в екипа под своето ръководство и други държавни органи за проверка на сигнала според чл. 36г, ал. 3. Социалният работник, ръководител на екипа, се назначава от директора на Дирекция „Социално подпомагане“. Въпросът, който неизбежно трябва да бъде поставен тук, е откога прокуратурата в България е подчинена на социалните служби? Цитираната разпоредба категорично противоречи на Закон за съдебната власт и българската Конституция. Прокурорът следва да контролира законността на действията на социалните работници, а не да бъде на тяхно подчинение.

Други причини за отмяна на ЗСУ

Заедно с неизчерпателно изброените по-горе правни проблеми следва да бъдат отчетени и някои обстоятелства около приемането на закона. Същият е изграден върху принципите, залегнали в оттеглената Националната стратегия за детето 2019 – 2030 г., и въвежда много от тези принципи. ЗСУ е спонсориран и промоциран от редица неправителствени организации (НПО), които се представят за организации на гражданското общество, но които едва ли имат нещо общо с неговите действителни

интереси, бидейки спонсорираны от големи външни донори или от държавата.² В идеологическо отношение същите НПО не кроят пренебрежителното си отношение към традиционното семейство и религията, както и целенасочено препятстват упражняването на основни човешки права от хората и от родителските организации, като правото на обмен на информация и на изразяване на мнение.³ Това са „детските“ НПО-та, мрежата с наименование *Национална мрежа за децата*⁴, фондация *Асоциация Анимус*, която стопанисва „детския телефон“ на доверието за подаване на сигнали 116 111.⁵

Следва да отбележим и противоправното поведение на Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД), която отказва, въпреки решението на съда, да обяви организациите, участвали в изготвяне на Национална стратегия за детето 2019 – 2030 г.⁶ Ще споменем и финансирането на български институции и държавни органи по програми на ЕС и на Норвежкия финансов механизъм,⁷ който включва средства за проекти за „деца и младежи в риск“,⁸ за правосъдната система⁹ и тази на вътрешните работи, в контекста на факта, че антихуманните практики на норвежката държавна „закрила на детето“ доведоха до две осъдителни решения по дела срещу Норвегия в Европейския съд за правата на човека, вкл. *Лобен и др. с-у Норвегия*, 2019 г. Г-жа Странд Лобен е майка, чийто син е отнет противоправно от норвежката служба за закрила на детето още като кърмаче. Над 30 други подобни дела чакат решение в същия съд, докато ЗСУ дава възможност на чужди, вкл. норвежки държавни социални служби (Барневерн), да действат на територията на страната.

Въпреки че някои от изброените обстоятелства може да не изглеждат непосредствено свързани със ЗСУ, те са част правната визия и философия, която стои в основата на закона. ЗСУ е важен законодателен елемент от изграждането на обща идейна, светогледна и законодателна платформа, в която семейството и отношенията родители–деца са разглеждани по нетипичен и неприемлив за

² За срастването на интересите на НПО, в случая НМД, с държавата и някои медии виж тук:

<https://nmd.bg/partnyorstva/>.

³ Вж. Писмо на НМД до министър-председателя Бойко Борисов от 16.10.2019 г. В интернет:

<https://nmd.bg/natsionalna-mrezha-za-detsata-izprati-priziv-do-premiera-za-speshni-deystviya-sresh-tu-dezinformatsiyata/>.

⁴ Писмо от НМД изх. № 271/20.12.2018 г., вх. № КП 821-003 от 20.12.2018 г. на Народно събрание. Под „детски НПО“ имаме предвид такива, чиято дейност цели извеждане правата на детето в такива извън връзките му със семейството, и противопоставянето им на правата на родителите.

⁵ Вж. интернет сайт на Държавна агенция за закрила на детето и сайта на фондация *Асоциация Анимус* тук:

<http://animusassociation.org/programi-uslugi/nacionalna-telefonna-linia-deca/>, както и годишния доклад на фондация *Асоциация Анимус* тук, т. II, 3, 5: <http://animusassociation.org/wp-content/uploads/2019/06/ANNUAL-REPORT-AUDIT-2018-BGN.pdf>.

⁶ ДАЗД бе осъдена с решение на АССГ от 28.09.2019 г. да предостави в 14-дневен срок тази информация по искане на Национална асоциация „Поход за семейството“. Към момента, вместо да изпълни това законово и съдебно изискване, ДАЗД подава, напълно против законовите изисквания и процесуални правила, „касационна жалба“ срещу решението на съда, въпреки че същото не подлежи на обжалване.

⁷ Вж. тук: <https://eeagrants.org/countries/bulgaria>.

⁸ Посочваме, че гореспомнатата фондация *Асоциация Анимус*, която управлява национален телефон за деца 116 111, е спонсорирана по същия Норвежки финансов механизъм (Европейско икономическо пространство), вж. тук: <http://animusassociation.org/finansirane/>.

⁹ Идеята за детско правосъдие се промоцира активно от „детските“ НПО, вкл. НМД. Вж. <https://nmd.bg/onlayn-platforma-shte-zapoznava-nepalnoletnite-sas-sinyata-staya/>.

българските традиции начин и която при неправилното ѝ прилагане е в състояние да подрони устоите на свободното и демократично общество.

Към тези факти следва да бъдат добавени и действията на социалните служби, които систематично пристъпват към крайната мярка на отнемане на деца от родителите им, включително заради бедност. От публично известните напоследък случаи ще посочим казуса на Екатерина Иванова от с. Балша, чиито деца и внук бяха отнети с полиция, като бебето беше изтръгнато от количката, заради бедните условия, в които живее семейството. Това семейство не е единственото пострадало от безконтролния подход на службите по закрила на детето. Статистиката сочи, че годишно над 2 000 деца се „извеждат“ или отнемат от родителите и семействата им. Без съдебен контрол и процесуална защита е невъзможно да се прецени в колко от случаите социалните служби са злоупотребили с правата на децата и родителите, нарушавайки тяхната конституционна неприкосновеност. ЗСУ въвежда модел, който ще засили произвола на ДСП и на отдел „Закрила на детето“.

Ще добавим и отявляването на незачитане от страна на представители на Министерство на труда и социалната политика на Конституцията и правото на защита на гражданите, чиито права и законни интереси са засегнати, залегнало в чл. 56 на същата, както и в Закон за адвокатурата. В писмо-указание на изпълнителния директор на Агенция „Социално подпомагане“ се съдържат незаконосъобразни инструкции към регионални директори от ДСП да се противопоставят при явяване по преписки по съответното социално законодателство на правото на защита на гражданите чрез адвокат.¹⁰

Заключение

Предложеният частичен анализ не изчерпва сериозните противоречия на ЗСУ с КРБ, с основни човешки права и традиционния морал на българите, а именно традиционното семейство от мъж и жена, което по Конституция и традиция защитава правата на децата си. На критика следва да бъдат подложени и вече действащите закони, чието всеобхватно, ограничително и противоправно действие ЗСУ засилва – Закон за закрила на детето и Правилник за прилагането му, Закон за домашното насилие и др.

Като цяло идеологическият заряд, стоящ зад ЗСУ и законодателството за „закрила на детето“, съдържа елементи на социално инженерство и не зачита хилядолетните традиции на българския народ, както и фундаменталната същност на естествената семейна единица и йерархията в отношенията между родители и деца.

ЗСУ допълва законодателната рамка, чрез която под благовиден предлог за предоставяне на „социални услуги“ противоправно се нарушава неприкосновеността на личния и семеен живот.

ЗСУ допълва вече уредените властови правомощия на социалните служби и доставчици на социални услуги, като въвежда и нови такива, без никаква, или с минимална, възможност за отчетност и

¹⁰ Писмо изх. № 9103-10/29.01.2015 г. Вж. тук: <http://zpd.bg/wp-content/uploads/2016/05/pdf>.

противодействие на родители и деца, чиито семеен и личен живот, права и интереси са застрашени от действията на социалните служби и частни доставчици.

ЗСУ противоречи на ЕКПЧ – чл. 8 – и на Конституцията – чл. 32, ал. 1, и чл. 47, като дава правна рамка за безпардонна и незаконна намеса на държавни органи и частни лица в неприкосновената територия на семейството и личната сфера. ЗСУ застрашава българския суверенитет и лишава български граждани, живеещи на българска територия, от защитата на българската Конституция и ЕКПЧ.

Пороците на ЗСУ са толкова значителни и множествени, че никакви изменения и допълнения не биха могли да коригират неговата противоправност. Всякакви опити и проекти за изменения и допълнения трябва да бъдат отхвърлени като несъстоятелни заради радикалната идеологическа и антидемократична същност на закона.

Закон за социалните услуги следва да бъде отменен изцяло.

22.11.2019 г.