

МЕЖДУНАРОДНИЯТ СОЦИАЛЕН ДОКЛАД КАТО ГАРАНЦИЯ ЗА НАЙ-ДОБРИЯ ИНТЕРЕС НА ДЕТЕТО В ПРОИЗВОДСТВАТА ПО ЗЗДЕТ И СК

*Ивайло Б. Донеv, редовен докторант
ЮФ, ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“*

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Закрилата на децата е основна задача на държавата и обществото. Тя се реализира чрез системата за закрила на детето, която се определя обичайно като набор от закони, политики, подзаконовни актове и услугите, необходими във всички социални сектори. По същество „закрилата на детето“ се отнася до конкретното „право на детето на закрила“, което в чл. 19 от Конвенцията за правата на детето (КПД) е определено като задължение на държавата да гарантира, че децата са защитени от всички форми на насилие, експлоатация и пренебрегване, които колективно могат да бъдат наречени „злоупотреба“, независимо дали това става в семейна среда, или по друг начин¹.

Най-ярко проявление на случаите, в които следва да се даде защита и гарантиране на правата и интересите на детето, са образуваните съдебни и административни производства, при които се засягат конкретни права и интереси на детето. В хода на тези производства едно от най-съществените изисквания е при разглеждането им да се осигури най-добрият интерес на детето. Способите, чрез които решаващият орган събира факти и обстоятелства, имащи отношение към предмета на спора и гарантиращи именно този най-добър интерес, са становищата на дирекция „Социално подпомагане“ по настоящия адрес на детето.

II. ИЗЛОЖЕНИЕ

В чл. 15, ал. 6 *in fine* от ЗЗДет е предвидено, че по всяко административно или съдебно производство, по което се засягат права или интереси на дете, съдът или административният орган уведомява Дирекция „Социално подпомагане“ по

¹ Фресно, Х., Р. Чекети, Ф. Гунев, М. Граматиков, С. Иванова, Щ. Майер, С. Бейн, М. Карайотова, Г. Цекова. Анализ на системата за закрила на детето в България. Окончателен доклад. София, 2019, с. 7.

настоящия адрес на детето. Дирекция „Социално подпомагане“ изпраща представител, който изразява становище, а при невъзможност представя доклад. На практика, с оглед на обема на данните, които следва да се представят пред съда или административния орган, в по-голямата част от случаите по делата се представят писмени социални доклади. Преди представяне на доклада пред органа, който го изисква, със съдържанието му се запознават родителите, настойниците, попечителите или други лица, които полагат грижи за детето, както и детето, навършило 14-годишна възраст, ако това не би навредило на неговия интерес².

Съществуват спорове в правната теория относно характера на социалния доклад и дали той е доказателствено средство по смисъла на ГПК. Социалният доклад не е доказателствено средство по смисъла на ГПК³. Социалните работници, които имат за основна цел да охраняват интереса на детето, дават становище за начина, по който да се разреши спорът, изготвят проверка, събират и сочат допълнителна информация, която подлежи на доказване посредством способите на гражданския процес. Ако намери за необходимо, съдът, с оглед на задължението си служебно да следи за интереса на детето, може да разпорежи на страните и на социалната служба да съберат доказателства за установяване на посочените в доклада релевантни към предмета на делото факти⁴.

Безспорно е, че социалният доклад представлява акт на административен орган, тъй като се изготвя от служители на специализирана администрация – Дирекциите „Социално подпомагане“ към Агенцията за социално подпомагане. Независимо че социалните доклади са актове на държавни органи, издавани в рамките на тяхната компетентност, те не представляват индивидуални административни актове, респективно не подлежат на обжалване, нито пред по-горестоящия административен орган, нито пък пред административния съд⁵.

Нещо повече, констатациите в социалните доклади не обвързват съда и могат да бъдат обект на нова проверка, било то поради неточност, неяснота или поради обективно причини – например изминал дълъг период от време. Ново становище, съответно нов доклад на социалните служби, съдът изисква, ако изразеното ста-

² **Ненова, Л.** Семейно право на Република България. Книга втора. Нова редакция проф. д-р Методи Марков. Трето основно преработено и допълнено издание по новия Семейен кодекс от 2009 г. София: Софи-Р, 2010.

³ В обратния смисъл Решение № 332 от 19.05.2014 г. по гр.д. № 3697/2013 г., IV гр.отд. на ВКС. Дирекция „Социално подпомагане“ освен специализиран орган се явява и страна в много производства, която ex lege има задължението да представи „доказателствено средство“, което е изготвено от служител на административния орган. При това положение и спазвайки принципа за равенство на страните в производството, социалният доклад следва да се разглежда само като помощен документ, въз основа на който съдът да може да направи извод за евентуалните източници на информация, които могат да имат доказателствено значение за производството – вж. **Георгиев, Ив., Д. Гитева, В. Дойчинова, М. Малчев, П. Петков.** Производства пред съда при настаняване на дете извън семейството по Закона за закрила на детето – с. 87.

⁴ Определение № 342 от 13.03.2014 г. на ВКС по гр.д. № 4995/2013 г., IV г.о., ГК.

⁵ Определение № 1387 от 21.03.2014 г. по адм.д. № 825/2014 г. на Административен съд – София-град, както и Определение № 7489 от 3.06.2014 г. по адм.д. № 5953/2014 г., VI отд. на ВАС.

новище е неясно или необосновано, съответно представеният доклад не е годен да изпълни процесуалното си предназначение. Необходимост от нов доклад ще е налице например, когато има промяна в обстоятелствата, които изискват нова проверка, или ако е налице нужда от събиране на допълнителна информация, изготвяне на ново становище. Дирекция „Социално подпомагане“ може да промени изразеното по делото становище, съответно да изготви и представи нов доклад.

Значението на социалния доклад по делата, касаещи вземането на решения, свързани с правата и интересите на лица под осемнадесетгодишна възраст, е основополагащо. Липсата на социален доклад или неправилно изготвеният социален доклад водят до невъзможност съдът да установи и гарантира най-добрия интерес на детето. Всеки съдебен акт, постановен без да е представен социален доклад или ако същият не е извършен целесъобразно, би бил неправилен, необоснован и постановен при съществено нарушение на съдопроизводствените правила и материалния закон⁶. С оглед на голямото значение на социалния доклад по делата и административните производства, касаещи правата и интересите на ненавършилите пълнолетие деца, от председателя на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) и изпълнителния директор на Агенцията за социални подпомагане са приети официални указания за изготвянето на социалните доклади от съответните Дирекции „Социално подпомагане“⁷.

През последните години, с оглед на засилените миграционните процеси и установяването на все повече български граждани трайно или временно на териториите на други държави, в редица производства по СК и ЗЗДет се поставя въпросът как съдът би съблюдал най-добрия интерес на детето, с оглед на факта, че той не е в състояние да изследва редица обстоятелства и факти, свързани с правата и интересите на ненавършилите пълнолетие лица, имащи отношение към предмета на делото? Често в практиката са постановявани съдебни или административни актове, след представяне на социален доклад, само за единия родител, когато другият не се намира на територията на страната. Както беше отбелязано обаче, това е неправилно действие на съда, респективно административния орган и съществено нарушение на съдопроизводствените правила и материалния закон.

В случаи, когато единият или двамата родителите на детето не се намират на територията на страната, а обект на производството са права и интереси на ненавършило пълнолетие лице, то съдът, респективно административният орган, следва винаги да указва на страните или сам, с оглед на принципа на служебното начало, да назначи изготвянето на международен социален доклад. В повечето от случаи това е единственият начин релевантна информация към конкретния случай да бъде безпристрастно и максимално обективно установена от трети незаинтересован и професионално ориентиран в тази област субект.

Не могат да бъдат установени например социално-битовите условия на родител, в друга държава членка и на средата, в която родителят живее, когато е направено искане за промяна на местоживеенето на дете от територията на страната в друга държава, в която той трайно пребивава – в производствата по чл. 127, ал. 2

⁶ Решение № 110 от 10.05.2019 г. на ВКС по гр.д. № 4672/2018 г., IV г.о., ГК; Решение № 174 от 8.01.2021 г. на ВКС по гр.д. № 3448/2019 г., IV г.о., ГК.

⁷ <https://sacp.government.bg/нормативна-база/указания-за-изготвяне>

от СК, чл. 127а, ал. 2 от СК, чл. 59, ал. 9 от СК и др. Няма как да бъдат установени родителските качества и текущия родителски капацитет, емоционалната привързаност и отношенията между родителя, който не живее постоянно в страната и детето, в производствата по реинтеграция на дете в биологичното му семейство – чл. 30 от ЗЗДет. Редица обстоятелства и факти, касаещи детето и неговите родители, следва също да бъдат установени и в производствата по *Хагската конвенция за гражданските аспекти на международно отвлечане на деца*⁸. Съгласно Конвенцията компетентният на територията на страната съд – Софийски градски съд, може да предприеме действия за връщане на дете в договаряща държава по Конвенцията, когато то е незаконно отвлечено в България. За това обаче следва да се установят редица спорни обстоятелства, като някои от тях ще е необходимо да бъдат установени на територията на друга държава.

По тези дела и по всички производства, касаещи права и свободи на лице, ненавършило осемнадесет години, съдът следва да осигури най-добрия интерес на детето, поради което е длъжен да събере цялата необходима и налична информация за неговата ситуация, включително чрез: социални доклади, проучвания и оценки от чужбина, изслушване на детето, изслушване на родителите, експерти и други лица, международни социални доклади и изискване на становища от чуждестранни социални служби или аналогични на тях структури и др.

Понятието „международен социален доклад“ е условно, тъй като в случаите се касае отново до изготвяне на социален доклад, но от компетентните служби на друга държава, в която се намира обичайното местопребиваване на единия от родителите или на детето и негов родител. Макар и без да е намерил изрична регламентация в българското законодателство, международният социален доклад се е наложил в съдебната практиката. За да се изготви такъв доклад в рамките на всяко съдебно или административно производство на територията на страната, обикновено българския орган прибегва до услугите на посредник, като най-често това е *Мрежата на Международната социална служба*⁹. Тази служба е един от международно признатите механизми за сътрудничество, към които съдилищата могат да се обръщат за съдействие при нужда от координация и изготвяне на международни социални доклади с цел съблюдаване на най-добрия интерес на детето в трансгранични случаи.

Когато се налага проучване на социалното положение на родителя в чужда държава и преценка на възможностите му да полага необходимите грижи за отглеждането и възпитанието на детето/децата, освен съдействието на Международната социална служба, съдът може да използва способите на *Конвенцията за събиране на доказателства в чужбина по граждански и търговски дела*, както и *Регламент (ЕО) №1206/2001 на Съвета от 28 май 2001 г.* и да бъде представен социален доклад по делото при условията на съдебна поръчка на основание чл. 614 от ГПК.

⁸ Ратифицирана със закон, приет от 39-ото НС на 21.02.2003 г. – ДВ, бр. 20 от 04.03.2003 г. Издадена от Министерството на правосъдието, обн., ДВ, бр. 82 от 16.09.2003 г., в сила от 01.08.2003 г.

⁹ <https://www.iss-ssi.org/index.php/en/>

Международният социален доклад се назначава от компетентния съд – съответния районен или окръжен съд, в хода на текущото производство. Когато делото продължи на въззивна инстанция съобразно данните по делото и времевия период между заседанията, съдът може да постанови извършването на повторен доклад, тъй като съдът следва да се увери, че няма промяна в релевантните обстоятелства, касаещи предмета на производството, които често са с динамичен се характер.

При международния социален доклад съдът и страните могат да поставят предварителни въпроси, на които социалният служител да отговори. Заключениеята, които социалните органи на чуждата държава обективират в международния социален доклад, не се различават особено от тези, които съдържа социалният доклад по чл. 15, ал. 6 от ЗЗДет. Установяват се обстоятелства, свързани с условията на живот при родителя, възможността му да полага грижи за детето, дома, в който живее, може ли да разчита на помощ от родители и други лица, доходите, които получават. В САЩ социалните служители извършват и допълнителни проверки относно родителя, например дали той има криминална регистрация и регистрация за домашно насилие. Важно условие за изготвянето на международния социален доклад е точното посочване и установяване на адреса на родителя в чужбина. Той следва да е изписан в оригинал, така както се изписва на езика в съответната държава. Обикновено адресът се посочва в съдебните книжа (искова молба, отговор на искова молба и др.), но съдът следва да се увери, че това действително е адресът, на който пребивава родителят, за да се знае къде следва да бъде извършено социалното проучване, респективно коя е компетентната социална служба в чужбина.

Неизготвянето на международен социален доклад по почин на съда или по искане на някоя от страните, когато е необходимо да се установят обстоятелства, пряко касаещи правилността на спора, винаги би било основание за отмяна на акта. Съгласно практиката на ВКС при постановяване на решение в тази хипотеза последното в повечето случаи не би установило, а от там и защитило интересите на детето, респективно – решението би било и в нарушение на материалния закон¹⁰. В друго решение на ВКС¹¹ е установено, че при първоинстанционното разглеждане на делото съдът не е проявил дължимата активност, като не е изисквал изготвянето на социален доклад, с който да се установят жилищните и битовите условия в жилището, което обитава ищцата в друга държава, въпреки че процесуалният представител на ответника е поискал изготвянето на международен социален доклад. Върховните съдии квалифицират това действие на съда като процесуално нарушение с оглед на константната съдебна практика на ВКС според която, интересите на детето, за защитата на които съдът следи служебно, несъмнено налагат възможно най-пълно изясняване на съответните релевантни за това обстоятелства – особено в производствата, свързани с упражняването на родителските права¹².

Следва да се постави въпросът дали процедурата по изготвянето на международния социален доклад не следва да бъде първоначално за сметка на съда, тъй като страната, която има интерес от неговото изготвяне, не винаги е в състояние да внесе депозит за това. В някои актове ВКС приема, че първоначалните разходи

¹⁰ Решение № 207 от 16.12.2019 г. на ВКС по гр.д. № 1134/2019 г., IV г.о., ГК

¹¹ Решение № 174 от 8.01.2021 г. на ВКС по гр.д. № 3448/2019 г., IV г.о., ГК

¹² Решение № 257 от 1.07.2015 г. на ВКС по гр.д. № 711/2015 г., IV г.о., ГК

за изготвянето на този вид доклад следва да са за сметка на бюджета на съда, а след постановяване на решението, в зависимост от изхода на спора, следва да се възложат в тежест на страната, която е загубила делото¹³. В други съдът изисква внасянето на депозит от страната, която желае изготвянето на доклада. Когато съдейства на съдилищата за предоставяне на социални доклади, проучвания или оценки от чужбина, МСС – България събира такса в размер на около 480 лева, а в много от случаите тази сума би била непосилна за страната.

От друга страна, дори страната да осъществява процесуално бездействие, като не изисква, респективно не внася депозит за изготвяне на подобен вид доклад, съдът няма как да постанови правилно съдебно решение, съобразено с най-висшия интерес на детето, без да се изготви подобен международен доклад¹⁴. В тази връзка следва да се предвиди възможност депозитът за изготвянето на международния социален доклад да бъде винаги за сметка на бюджета на съда, защото този акт би обезпечил в най-пълна степен правилността и законосъобразността на акта на решаващия орган.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Неяснотата в теорията и практиката относно наличието, прилагането и значението на международния социален доклад идват и от факта, че понятието не е легално определено. Международният социален доклад, като разновидност на социалния доклад, не е обект и на научни трудове, анализи и коментари, въпреки неговата все по-голяма актуалност, социална и обществена значимост. Именно чрез констатациите, които международните социални органи биха обективирали в този вид проучване, съдът би постановил правилно и обективно решение и би бил гарант за най-добрия интерес на детето. Като предложение *de lege ferenda* може да се предложи легалното дефиниране на понятието „международен социален доклад“ и процесуалноправните правила, съгласно които докладът с международен елемент може да бъде част и източник на данни в различните съдебни и административни производства, с предмет права, свободи и интереси на детето.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Фресно, Х., Р. Чекети, Ф. Гунев, М. Граматиков, С. Иванова, Щ. Майер, С. Бейн, М. Карайотова, Г. Цекова. Анализ на системата за закрила на детето в България. Окончателен доклад. София, 2019.
2. Георгиев, Ив., Д. Гитева, В. Дойчинова, М. Малчев, П. Петков. Производства пред съда при настаняване на дете извън семейството по Закона за закрила на детето. Прекратяване на настаняването. Противоречива съдебна практика. Ръководство. София, 2015.
3. Ненова, Л. Семейно право на Република България. Книга втора. Нова редакция проф. д-р Методи Марков. Трето основно преработено и допълнено издание по новия Семейен кодекс от 2009 г. София: Софи-Р, 2010.

¹³ Решение № 207 от 16.12.2019 г. на ВКС по гр.д. № 1134/2019 г., IV г.о., ГК.

¹⁴ Пак там.

МЕЖДУНАРОДНИЯТ СОЦИАЛЕН ДОКЛАД КАТО ГАРАНЦИЯ ЗА НАЙ-ДОБРИЯ ИНТЕРЕС НА ДЕТЕТО В ПРОИЗВОДСТВОТА ПО ЗЗДЕТ И СК

Ивайло Б. Донеv, редовен докторант

ЮФ, ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“

Резюме: Докладът разглежда понятието „социален доклад“ по смисъла на чл. 15, ал. 6 от ЗЗДет и неговата разновидност – „международния социален доклад“, който, макар и без да е легално дефиниран, намира практическо приложение в различни съдебни и административни производства, имащи за предмет защита правата и интересите на лица, ненавършили пълнолетие. Разгледани са основните характеристики на международния социален доклад, способите, посредством които съдът и страните могат да поискат изготвянето му. Отчетена е ролята на доклада, касаещ установяване на данни и обстоятелства от компетенцията на социалните служби на други държави, имаща значение за обезпечаване на най-добрия интерес на детето. Изследвана е съдебна практика, която е еднопосочна и потвърждава необходимостта от изготвянето на международен социален доклад в случаите с трансграничен характер, както и квалифицира липсата на извършването му като процесуално нарушение, обуславящо отмяна на постановения акт.

Ключови думи: социален доклад, международен социален доклад, най-добър интерес на детето.

THE INTERNATIONAL SOCIAL REPORT, AS A GUARANTEE FOR THE BEST INTEREST OF THE CHILD IN THE PROCEEDINGS UNDER THE CHILD PROTECTION ACT AND THE FAMILY CODE

Ivaylo B. Donev, full-time doctoral student

University of Veliko Tarnovo „St. st. Cyril and Methodius“

Summary: The report considers the concept of „social report“ within the meaning of Art. 15, para. 6 of the CPA and its version – „international social report“, which, although not legally defined, finds practical application in various judicial and administrative proceedings aimed at protecting the rights and interests of minors. The main characteristics of the international social report, the ways in which the court and the parties can request its preparation are considered. The role of the report concerning the establishment of data and circumstances within the competence of the social services of other countries, important for ensuring the best interests of the child, is taken into account. Case law has been studied, which is one-way and confirms the need for an international social report in cross-border cases and qualifies the lack of its implementation as a procedural violation, leading to the annulment of the act.

Keywords: social report, international social report, the best interests of the child.