

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 2

София, 4 април 2006 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Неделчо Беров

Членове: Стефанка Стоянова
Маргарита Златарева
Васил Гоцев
Людмил Нейков
Румен Янков
Живан Белчев

Лазар Груев
Мария Павлова
Емилия Друмева
Владислав Славов
Евгени Танчев

при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 4 април 2006 г. конституционно дело № 9 /2005 г., докладвано от съдията Емилия Друмева.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Делото е образувано на 07.12.2005 г. по искане на Главния прокурор на Република България. Иска се да бъдат обявени за противоконституционни разпоредбите на чл. 48а и 52а от Кодекса за социалното осигуряване /КСО/, като се поддържа, че те противоречат на чл. 47, ал.1 и 2 от Конституцията. Съгласно оспорените разпоредби осигуреното лице има право на обезщетение за бременност и раждане /чл. 48а от КСО/, съответно право на обезщетение за отглеждане на малко дете /чл. 52а от КСО/, ако има осигурителен стаж 6 месеца като осигурено за всички осигурени социални рискове, за всички осигурени социални

рискове без трудова злополука, професионална болест и безработица или за всички осигурени социални рискове без безработица.

С определение от 12 януари 2006 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на труда и социалната политика, Националния осигурителен институт, Демократичния съюз на жените и Българския женски съюз.

I.

Становища са представили всички страни с изключение на Българския женски съюз. В нито едно от становищата искането не се подкрепя, а се прави изводът и се излагат доводи, че не е налице противоречие със сочените конституционни текстове, поради което искането следва да бъде отхвърлено. В становището на Народното събрание се поддържа, че изискуемият осигурителен стаж е от значение за пораждането на правото на обезщетение и в двата оспорвани случая. А що се отнася до бременните и майките, които не отговарят на изискванията на чл. 48а и чл. 52а от КСО, за тях държавата осигурява особена закрила чрез разпоредбите на друг закон - Закона за семейни помощи за деца /ЗСПД/. Прави се разграничаване между общественото осигуряване и социалното подпомагане като две системи в социалната сфера, чиито форми, прилагани в синхрон, осигуряват дължимата по чл. 47, ал.1 и 2 от Конституцията особена закрила на жената майка, поради което не е налице противоконституционност. Този аргумент и извод присъстват и в останалите становища.

Въпреки, че в искането няма оспорване на въпросните текстове на КСО като несъответстващи на международен договор, по който българската държава е страна, в становището на Министерския съвет се посочват принципи и уредба, съдържащи се в такива международни актове, и които принципи са правно-релевантни по конкретния конституционен спор - Конвенция № 183 на Международната организация

на труда относно закрилата на майчинството и Европейската социална харта : за жените, които отсъстват от работа в отпуск по майчинство се предвижда да получават парични обезщетения според националните закони и правила, или по друг начин, съвместим с националната практика; а когато жена не отговаря на тези условия има право на парични помощи /cash benefits-англ./ от фондовете на социалното подпомагане след като се направи необходимата проверка на средствата. Този аргумент се привежда и в становищата на министъра на труда и социалната политика, както и на Националния осигурителен институт.

Към споменатите доводи становището на Националния осигурителен институт добавя и, че изискването за 6-месечен осигурителен стаж за изплащане на обезщетенията по чл. 48а и чл. 52а от КСО е въведено, за да се постигне еднаквост на условията и предпоставките, при които могат да се получават обезщетенията за временна неработоспособност поради общо заболяване, за бременност и раждане и за отглеждане на малко дете, като така се изпълнява един от основните принципи на общественото осигуряване - за равнопоставеност на осигурените лица, както и за да бъдат предотвратени злоупотреби с обезщетенията ; прилага се справка за обезщетенията за майчинство в страните на Европейския съюз.

II

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на страните, установените факти и обстоятелства, за да се произнесе взе предвид следното:

1. Първоначалната редакция на чл. 48а и чл. 52а е създадена като допълнение към действащия КСО, в заключителните разпоредби на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2004 г. /ДВ, бр. 112 от 2003г./ . В мотивите е посочено, че изискването за минимум осигурителен стаж при обезщетенията за бременност и раждане, както и за гледане на малко дете принципно привежда тяхната уредба в синхрон с обезщетенията в общественото осигуряване /Стенографски дневници, 39.

НС, кн. 104, стр. 216/ ; при дискусиите в пленарната зала се излагат и съображения за преодоляване на зачестили спекулации в практиката.

Сега действащата и оспорена редакция на чл. 48а и 52а на КСО е приета също със заключителните разпоредби на друг закон - Закона за изменение и допълнение на Закона за семейни помощи за деца /ЗИД ЗСПД, ДВ бр. 69 от 2004 г./. Съдът счита, че отбелязване заслужава и следното обстоятелство: споменатият ЗИД на ЗСПД освен изменението на чл. 48а и 52а от КСО съдържа и уредба, която непосредствено засича приложното поле на същите чл. 48а и чл. 52а от КСО. Новата /тогава/ уредба обхваща случаите, когато жената-майка не отговаря на изискванията за достъп до системата на общественото осигуряване, тъй като или не работи, или не ѝ достига необходимият 6 месечен осигурителен стаж, и я поставя в обхвата на друга социална система - тази на социалното подпомагане. Поради това съдът отбелязва, че тази уредба в ЗИД на ЗСПД материално- и формалноправно е свързана с оспорваните чл. 48а и чл. 52а от КСО и с настоящето дело, и следва да остане в ползрението на съда.

2. Разпоредбите на чл. 48а и чл. 52а от КСО са били създавани и изменяни "в пакет". Съдържащата се в искането аргументация за тяхна противоконституционност е изложена също "в пакет". Съдът разглежда фактите и доводите по двата оспорени текста също в цялост.

3. Според подателя на искането целите разпоредби на чл. 48а и 52а от КСО са противоконституционни, бидейки в противоречие с чл. 47, ал.1 и 2 от Конституцията, тъй като :

конституционният законодател не предвижда никакви условия за осигуряване на платен годишен отпуск и на обезщетението, което се плаща по време на този отпуск; и според Конституцията обезщетение за бременност и раждане, както и за гледане на малко дете следва да се плаща дори в случаите, когато майката има само един ден трудов стаж.

4. Съдът не споделя тези доводи и счита, че изложените оплаквания са неоснователни.

Съгласно чл. 47, ал. 1 от Конституцията отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата, а съгласно алинея 2 жената-майка се ползва от особена закрила на държавата, която ѝ осигурява платен отпуск преди и след раждане, безплатна акушерска помощ, облекчаване на труда и други социални помощи. От анализа на тези текстове у съда се формира становището, че конституционният законодател е отчитал многообразието на житейските хипотези през периода на майчинството, динамиката на икономическите възможности на гражданите, както и различния правен статус на жените-майки /работещи, неработещи, осигурени или неосигурени/ и е посочил в чл. 47, ал.2 различни проявни форми на дължимата грижа от страна на държавата към жената-майка. Начинът, по който е формулирана разпоредбата на чл. 47, ал. 2 от Конституцията - изброяването на проявните форми на тази особена закрила, свидетелства за вложеното разбиране, че само по пътя на комплексното прилагане на тези форми или чрез взаимното им допълване е възможно постигането на целите на чл. 47, ал. 2 от Конституцията - осигуряване на социална закрила на майчинството от страна на държавата и оказване на финансова подкрепа при отглеждането и възпитанието на децата /вж. Стенографски дневници на VII. ВНС , Протокол на Комисията за изработване проект за КРБ от 28.06.1991 г. и Протокол от 170. пленарно заседание 28.06.1991 г./.

5. Конституцията не определя конкретните условия и реда, при които възниква правото на отпуск "преди и след раждане". Тя не посочва и източниците, от които се черпят необходимите средства за "плащането" на такъв отпуск, не посочва условията, реда и източниците за плащане, както и видовете социални помощи, в които се реализира помощта на държавата за жената-майка по чл. 47, ал. 2. Това е така, защото основният закон не може да уреди подробно и изчерпателно условията и реда за реализирането

на всички права на гражданите. Тези условия и ред се регулират от законодателството. Конституционният съд е имал повод изрично да посочи, че "законодателят е компетентен да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципите и изискванията на основния закон" /Решение № 21 от 1998 г. по к.д. № 18 от 1997 г./.

В настоящия спор правните средства за реализиране закрилата на държавата към жената-майка са в отделни закони - Кодекса на труда, КСО, Закона за семейни помощи за деца, Закона за социалното подпомагане, Закона за държавния служител, Закона за здравето, Закона за здравното осигуряване, с които са уредени правото на отпуск преди и след раждане, и за отглеждане на малко дете, правото на парични обезщетения от фондовете на държавното обществено осигуряване, кръгът на осигурените лица и техните права, безплатната акушерска помощ, облекченията за жената-майка при полагането на труд, както и редът за семейно и социално подпомагане на неосигурените жени-майки.

6. В настоящето дело спорът непосредствено засяга платения отпуск "преди и след раждане" по чл. 47, ал. 2 от Конституцията. Законът, който съдържа уредбата на правото на отпуск за бременност и раждане и за отглеждане на дете, както и условията, при които това право възниква, е Кодексът на труда.

В искането се твърди, че на жената-майка следва да се осигури без никакви условия "платен годишен отпуск" въз основа на чл. 47, ал.2 от Конституцията. Така формулирано това твърдение преди всичко съдържа неточност: думата "годишен" е в повече. Съдът възприема това като техническа грешка и не прави извода, съдържащ се в някои от становищата на страните, че подателят на искането смесва "отпуск за бременност и раждане" и "платен годишен отпуск".

Отпусъкът "преди и след раждане" по чл. 47, ал. 2 от Конституцията има конкретизация в Кодекса на труда като "отпуск поради бременност и

раждане", уреден е като особен вид отпуск, различен от платения годишен отпуск. Този особен отпуск също е платен отпуск, от което следва, че през време на отпуска се изплаща парично обезщетение на работничката или служителката. Обаче условията, при които се изплаща обезщетение и размерите му, се регулират не от КТ, а от "отделен закон" /чл. 163, ал. 7 от КТ/. Така законодателната конкретизация на конституционната уредба "платен отпуск преди и след раждане" /чл. 47, ал.2/, относно условията и размера на плащането преминава от Кодекса на труда в друг закон. Този трансфер на законова уредба не е предмет на оспорване в настоящето дело.

"Отделният закон" по смисъла на чл. 163, ал. 7 на КТ е Кодексът за социалното осигуряване. Оттук следва, че и особеният конституционнопредвиден отпуск по чл. 47, ал. 2 от Конституцията получава законовата си конкретизация по правилата на общественото осигуряване: ползва се само от осигурената жена-майка; той е субективно право на осигурената работничка или служителка, ползването на който винаги предполага съществуването на трудово, служебно или друго правоотношение, което е основание за полагане на труд. Размерът на този отпуск е законово определен.

Майчинството е социално явление с многостранно правно значение. Едно от тях, което е релевантно по настоящето дело, е майчинството като осигурен социален риск - юридически факт, чието настъпване е свързано с определени осигурителноправни последици: изплащане на обезщетения за сметка на специално обособен паричен фонд. Настъпването на социалния риск майчинство поражда право на осигурената жена да получи, а за осигурителния орган - задължение да извърши съответни осигурителни плащания. Предназначението на обезщетенията за майчинство е да заместят трудовите доходи, от които жената се лишава в периода непосредствено преди раждане, както и след него. Критерият, както при всички обезщетения в осигурителната система, е загубеният доход.

При настъпването на социалния риск майчинство КСО предвижда плащане на няколко вида обезщетения, систематически включени в уредбата на Глава Четвърта "Обезщетения", като нейн Раздел II "Обезщетения за майчинство". Тази уредба обхваща и спорните по това дело обезщетения при бременност и раждане и при гледане на малко дете.

7. Що се отнася до законовата уредба, оспорена като противоконституционна, правото на парично обезщетение за периода на отпуска поради бременност и раждане по чл. 48а от КСО и на отпуска за гледане на малко дете по чл. 52а от КСО възниква при следните условия : бременната жена, респ. майката на малкото дете да е осигурена за всички социални рискове, за всички социални рискове без безработица или за всички социални рискове без трудова злополука, професионална болест и безработица, с най-малко 6 месеца предварително натрупан осигурителен стаж . Това са двете условия, съдържащи се в оспорените разпоредби на чл. 48а и чл. 52а от КСО. Съдът отчита, че в искането се излагат доводи само срещу изискуемия осигурителен стаж, но не и срещу изискването жената-майка да е осигурена; въпреки това двете разпоредби се оспорват като противоконституционни в цялост.

Концептуално и систематически правото на обезщетение за майчинство в двата разглеждани случая, вкл. условията и реда, са част от системата на държавното обществено осигуряване, която е един от "стълбовете" на общественото осигуряване с опора в разпоредбите на чл. 51 от Конституцията. Системата се изгражда и функционира, за да се реализира правото на обществено осигуряване, изрично предвидено в чл. 51, ал. 1 от Конституцията сред основните права на гражданите.

Общественото осигуряване е изградено върху принципите на солидарност и съпричастност. Измерител за реалното участие на лицата в осигуряването е внасянето на осигурителни вноски в съответните фондове на държавното обществено осигуряване. Тези условия за достъп до осигурителноправна защита са валидни и при получаването на

осигурителните парични плащания при майчинството и произтичат от същността и целите на общественото осигуряване, на които Конституционният съд е дал следната характеристика:" Общественото осигуряване е изградено като система за взаимопомощ, чрез която се защитава общия интерес, като от набираните вноски на всички осигурени се обезпечава материалната защита на изпадналите в нужда членове на общността поради настъпването на определени осигурени рискове - болест, злополука, майчинство, старост и смърт." /Решение № 5 от 2000 по к.д. № 4 от 2000 г./.

8. Що се отнася до осигурителния стаж, той не е понятие на Конституцията, а на закона и е основна категория на осигурителното право, елемент от правния статус на осигурените лица. Той е юридически факт, с настъпването на който възникват определени права на осигуреното лице, или се изменя размерът на правата му. Като такъв осигурителният стаж представлява период от време, който поражда субективни права на осигуреното лице или определя обема на тези права; той изразява продължителността на периода, през който лицето е принадлежало към осигуряваната общност. Правните белези на осигурителния стаж са два и трябва да са налице кумулативно: наличие на осигурително правоотношение и задължение за внасяне на осигурителни вноски; към осигурителен стаж законът е приравнил периоди, когато лицето не е било осигурявано поради важни причини.

Заслужава отбелязване, че и в двата оспорени случая /по чл. 48а и чл. 52а от КСО/ наличието на 6-месечен осигурителен стаж не е обвързано с изискване стажът да е натрупан непосредствено преди началния за плащането на обезщетението момент; стажът може да е натрупан отдавна.

За осигурителните права Конституционният съд е подчертавал, че изискването за /трудова/ стаж е фундамент и присъщо основание за определяне съдържанието и пределите на основните права ; без него просто няма осигурителни права /Решение № 11 от 1992 г. по к.д. № 18 от

1992 г./.. В този ред на мисли се стига до принципното положение в общественото осигуряване, че ако осигурителната система не съдържа изискването за стаж, освен в изрично предвидените изключения, лицето няма да получава обезщетение като осигурително право, а нещо друго. А това "нещо друго" може да не се черпи непременно от осигурителната система, а от някоя друга социална система, но това нещо непременно трябва да намери място в рамката на особената закрила по чл. 47, ал. 2 от Конституцията, за да бъде спазена Конституцията.

9. Впрочем изискване за необходим предварителен трудов или осигурителен стаж като предпоставка за придобиване право на обезщетение при бременност и раждане и отглеждане на малко дете е имало и преди влизането в сила на оспорваните сега разпоредби на КСО. Въведено, макар косвено е с поредното изменение на Дял III от Кодекса на труда от 1951 г., извършено със Закона за бюджета на фонд "Обществено осигуряване за 1999 г. /ДВ, бр. 155 от 1998 г./.. Систематически, обаче, това изискване не е било записано при уредбата на правото на обезщетение за временна нетрудоспособност, а на друго място - при изчисляването на неговия размер. Така от изискването за определяне размера на обезщетението посредством среднодневното трудово възнаграждение, върху което са внесени осигурителни вноски през определен период от време /6 месеца/ преди настъпването на осигурителния случай, е следвал изводът, че за да се изчисли и ползва обезщетението е необходимо предварително да е натрупан определен трудов или осигурителен стаж.

Впрочем такава логика, подход и систематика се съдържат и в сега действащата осигурителноправна уредба. Чл. 40, ал. 1 от КСО урежда общия случай на обезщетението като институт на осигурителното право, където основен компонент е изискването за осигурителен стаж, т.е. осигурителен принос: "Осигурените лица имат право на обезщетение вместо трудово възнаграждение за времето на отпуск поради временна неработоспособност, ако имат най-малко 6 месеца осигурителен стаж." А в

чл. 41, ал.1 от КСО се регулират принципно условията и реда за определяне размера на обезщетението - дневното парично обезщетение за временна неработоспособност поради общо заболяване се изчислява в размер 80 % от среднодневното брутно трудово възнаграждение или среднодневния осигурителен доход, върху които са внесени осигурителните вноски за периода от 6 календарни месеца, предхождащи месеца на настъпване на неработоспособността; детайлите законът оставя за подзаконова уредба /чл. 41, ал. 5 от КСО/.

Заслужава отбелязване, че този общ законов ред за определяне размера на обезщетението, с принципното изискване за 6 месеца осигурителен стаж, не се оспорва в искането. С още по-голямо основание отбелязване заслужава и фактът, че в искането не се оспорва и специалния ред за определяне размера на обезщетението при бременност и раждане /чл. 49, ал.1 от КСО/, който ред принципно определя, че размерът на това обезщетение е 90 % от среднодневното възнаграждение или осигурителния доход, определени по чл. 41 от КСО. А както вече бе посочено уредбата на същия този чл. 41 от КСО съдържа принципното изискване за 6 календарни месеца, през които са внасяни осигурителни вноски. Тези неоспорени законови разпоредби са пряко свързани с оспорените чл. 48а и чл. 52а от КСО и не могат да останат извън вниманието на съда при решаването на конкретния конституционен спор.

Не може да остане извън вниманието на съда и фактът, че КСО съдържа уредба и на друг вид обезщетение за майчинство - обезщетение при трудоустрояване поради бременност или кърмене /чл. 48/. Систематически тази уредба е заедно с оспорваните чл. 48а и 52а в рамките на Раздел II "Обезщетения за майчинство" и съдържа същите компоненти вкл. изискването за 6 месеца осигурителен стаж, при това непосредствено преди месеца на трудоустрояването. Но разпоредбата на чл. 48 от КСО не се оспорва като противоконституционна.

10. От изложеното се налага изводът, че уредбата на чл. 48а и чл. 52а от КСО се вписва в цялостната уредба на общественото осигуряване и е в синхрон с нейните основни принципи. Така фактическата картина се избистря : в искането не се оспорва самата система на държавното обществено осигуряване, не се оспорват посочените по-горе текстове на КСО, съдържащи уредбата на института на обезщетението и на осигурителния стаж, а се оспорва конституционността на изискването за осигурителен стаж само във фигурата "право на обезщетение при майчинство". Тази правна фигура обаче е част от системата на държавното обществено осигуряване и тя функционира по общите принципи и правила за общественото осигуряване. От това за съда следва, че разглеждането и решаването на спора за конституционността на чл. 48а и чл. 52а от КСО не може да не обхване и чл. 51, ал.1 от Конституцията, който представлява конституционната опора за цялата система на общественото осигуряване и прокламира правото на обществено осигуряване и социално подпомагане като основни права на гражданите в социалната сфера.

Впрочем самото искане прави логическата връзка между двата конституционни текста /чл. 47, ал.2 и чл. 51, ал.1/ без изрично да го изтъква. И от тази позиция в искането се прави заключението, че след като в Конституцията няма никакви изрични изисквания за този отпуск "...според Конституцията обезщетение за бременност и раждане и гледане на малки дете следва да се плаща дори и майката да има един ден трудов стаж".

Това заключение не може да бъде споделено от съда. От самия факт, че чл. 47, ал. 2 не казва нищо повече за платения отпуск преди и след раждане могат да се правят и други заключения - напр. че след като Конституцията не го казва, значи че не нужно лицето да е в трудово правоотношение или че отпускът няма срок.

Ако се следва докрай аргументацията на искането ще се стигне до извода, че особената закрила по чл. 47, ал.2 от Конституцията се полага само на работещата жена-майка. А Конституцията не постулира това ; тя изброява различни форми на дължимата закрила, без да прави каквито и да са уточнения, вкл. откъде идват средствата за тази закрила. Следователно от редакцията на чл. 47, ал. 2 от Конституцията не може да бъде направено заключението, че след като разпоредбата не съдържа условията за платения отпуск преди и след раждане, той се ползва от жената-майка без каквито и да е правила - без значение дали работи, или не работи, дали е в осигурителната система, дали е в системата за социално подпомагане и т.н.

Съдът е на мнение, че конституционната уредба на осигурителноправната закрила налага друго заключение: самата уредба в Конституцията е принципна - прокламира се основното право на обществено осигуряване /чл. 51, ал.1/ и принципът за социалната държава /преамбюла/, без да се дефинират съдържанието и принципите на общественото осигуряване. Тяхната конкретизация е възложена на законодателя и след като Конституцията в чл. 47, ал. 2 не казва нищо повече относно "платен отпуск преди и след раждане", значи, че напълването със съдържание на тази правна конструкция е възложено на закона; той ще създаде уредбата въз основа и в рамките на конституционните чл. 48, ал. 5 /право на отпуск/ и чл. 51 /право на обществено осигуряване и на социално подпомагане/. И законодателят го прави като създава чл. 48а и чл. 52а от КСО, които отговарят на правото на обществено осигуряване като основно право на гражданите.

11. Остава въпросът как постулатът за особена закрила на жената майка действа по отношение на лицата, които по една или друга причина не са обхванати от осигурителната система. Жената-майка не е заинтересована кой ще обезпечи издръжката ѝ за времето, когато поради майчинство тя е неработоспособна. Тази издръжка ѝ се полага като особена закрила по чл. 47, ал. 2. Държавата е длъжна да ѝ я осигури. Ако

развитието на осигурителната система накърнява това основно социално право, тогава държавата трябва да го компенсира, задвижвайки други механизми на социалната държава с цел да се постигне, макар и с други форми особената закрила на жената-майка.

Този извод произтича от самата природа на основните права в социалната сфера : при тях, за разлика от личните основни права, наричани "отбранителни" и "негативни", същността не е отбрана срещу навлизането на публичната власт в запазената лична сфера, а е искане за позитивни действия в социалната сфера от страна на държавата и за съпричастност в нейните постижения ; затова тези права са наричани "съпричастни" и "позитивни". Те могат да бъдат реализирани само ако държавата предприеме необходимите и очаквани мерки и създаде условия и гаранции.

Съдът отчита, че искането оспорва само чл. 48а и чл.52а от КСО и че той няма правомощия да проверява за конституционност други законови текстове без да е сезиран за това. Но съдът няма съмнения, че е "...изправен пред необходимостта да провери", както е правил в досегашната си практика /Решение № 18/92 по к.д. № 24 от 1992 г. /, осигурена ли е /както се твърди във всички становища/, макар с други правни средства и извън осигурителната система, закрилата на лицата, които не отговарят на изискването за осигурителен стаж. Ако не направи това контролът за конституционност няма да е пълен.

Както бе отбелязано оспорваните членове 48а и 52а от КСО са приети със заключителните разпоредби на ЗИД на ЗСПД /ДВ, бр. 69 от 2004 г./ заедно с уредба в същия този закон, която непосредствено застъпва предмета на въпросните чл. 48а и 52а от КСО. Съдът констатира, че в случая законодателят, следвайки основните начала на държавното обществено осигуряване - задължителност на осигуряването, съпричастност, равнопоставеност и солидарност на осигурените лица, когато създава чл. 48а и чл. 52а от КСО прилага комплексен подход : законодателят прецизира уредбата на осигурителните плащания при

бременност и раждане и при гледане на малко дете - прави го като изважда закрилата на неосигурените лица от осигурителната система, без това да го освобождава от задължението да балансира с други форми на закрила, които в рамката на социалната държава незабавно и безпрепятствено да поемат дължимата грижа за лицата, които към момента на осигурения риск не са обхванати от осигурителната система.

Съдът констатира, че точно този подход на законодателя е същинският предмет на оспорването - прецизирането на закрилата в рамките на осигурителната система и прехвърлянето на тежестта и грижата по отношение на неработещите и неосигурени жени-майки от осигурителната система в системата на социалното подпомагане. Едновременно с това съдът отчита, че оспорването е непоследователно и непълно, защото то спира и се изчерпва само с първата част - осигурителната система да не "носи" неосигурените, и изцяло игнорира втората част от законодателния подход - задължаването на държавата да осигурява финансова закрила и подкрепа на жените-майки, които не получават обезщетение.

За Конституционния съд, обаче оспореният законодателен подход трябва да бъде разглеждан в цялост, защото само така съдът ще може да приложи чл. 47, ал.2 от Конституцията като мащаб за конституционност.

12. От изложеното се налага заключението, че в Конституцията няма тъждество между особената закрила на жената-майка и системата на общественото осигуряване. Свидетелство за това е , че те са уредени систематически в два отделни текста-чл. 47, ал.2 и чл. 51, ал.1. Особената закрила не се реализира само и единствено чрез общественото осигуряване. Не се реализира и непременно чрез общественото осигуряване, както се поддържа в искането. От това следва, че ако закрилата не се черпи от общественото осигуряване, защото лицето не участва в тази система, а се черпи от друг източник, не означава, че такава закрила противоречи на Конституцията.

13. Контролният мащаб, с който ще се измери конституционността на такова преместване в случая е чл. 47, ал.1 и 2 от Конституцията. Тези конституционни текстове съдържат едно обвързващо възлагане и насърчаване към законодателя, макар и неизразено словестно: за всяка жена-майка да се осигури закрила и грижа. Една част от това възлагане законодателят изпълнява по отношение на осигурените жени-майки с уредбата в КСО. Другата част - относно жените-майки, които са извън осигурителната система, законодателят изпълнява с друг закон - Закона за семейни помощи за деца. Този закон не е визиран в искането, но Конституционният съд не само че може, но е и длъжен да го има предвид, както се поддържа в становищата на конституираните страни по делото, тъй като ЗСПД е пряко свързан с конкретния конституционен спор.

Съдът отчита, че Конституцията не поставя пречка повелята за особената закрила на жената-майка да бъде конкретизирана с два или повече отделни закона, нито пък поставя изискване в обратния смисъл, тъй като единствено е важно да бъде постигната крайната цел - осигуряване ефективна закрила на жената-майка.

14. Действащата редакция на чл. 48а и чл. 52а от КСО е създадена във връзка със Закона за семейни помощи за деца. Съгласно неговата уредба жената майка, която не отговаря на изискванията за достъп до системата на държавното обществено осигуряване, тъй като или не работи /не е в трудово, служебно или друго правоотношение/, или не ѝ достига необходимият 6 - месечен осигурителен стаж за получаване на парично обезщетение, попада в обхвата на системата за социално подпомагане като алтернатива на осигурителното обезщетение при майчинство. В чл. 5а от ЗСПД е предвидено правото на еднократна помощ при бременност, когато жената няма право на обезщетение за бременност и раждане при условията и по реда на КСО или когато бременната жена е осигурена във фонд "Общо заболяване и майчинство" на държавното обществено осигуряване, но не получава обезщетение, поради това че няма необходимия

осигурителен стаж по чл. 48а от КСО. За неосигурените майки е предвидена и месечна помощ за отглеждане на дете до 1 година /чл. 8 от ЗСПД/ ; същата помощ е предвидена и за майките, осигурени във фонд "Общо заболяване и майчинство" на държавното обществено осигуряване, които нямат необходимия осигурителен стаж по чл. 48а и чл. 52а от КСО - те имат право на месечна помощ за отглеждане на дете при условията на ЗСПД за времето до придобиване на необходимия осигурителен стаж. В защита на жената-майка ЗСПД предвижда и право на месечни помощи за дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, както и право на целеви помощи за ученици.

Тези семейни помощи са вид "социални помощи" по смисъла на чл. 47, ал. 2 от Конституцията. Те се предоставят с оглед разходите по издръжката на децата. Имат и своя специфика: за разлика от социалните помощи в системата на социалното подпомагане семейните помощи за деца не съдържат елемента благотворителност, а са израз на подкрепата и признанието към родителите от страна на обществото и имат опора в чл. 14 и чл. 47 от Конституцията.

От повелята за особена закрила на жената-майка по чл. 47, ал. 2 от Конституцията не следва, че е противоконституционно, когато законодателят е привел заплащането на платения отпуск, т.е. обезщетението за майчинство в съответствие с принципите на общественото осигуряване, от една страна, и едновременно е обвързал това със създаването и прилагането на нови форми на социално подпомагане като особена закрила за жените-майки, които не получават обезщетение от осигурителната система, от друга страна. В тази светлина оспореното законодателно решение относно чл. 48а и чл. 52а от КСО, съчетано с едновременно създадената уредба в ЗСПД представлява едно от възможните законодателни решения, които транспонират на законово равнище конституционната повеля за особена закрила на жената-майка, при което държавата не се освобождава от дължимата грижа, а я престира

по друг начин, съответстващ на Конституцията. "Не съществуват конституционни забрани, които да ограничават законодателя в избора на механизми за осъществяване на социалната функция на държавата... Конституцията не ограничава законодателя в избора на икономическите и правните механизми с оглед оптималното реализиране на социалната функция на държавата, съчетана с удовлетворяването на други конституционни изисквания..." /Решение на Конституционния съд № 13/2003 по к.д. № 11 от 2003/.

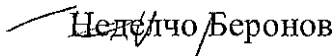
Предвид гореизложеното съдът счита, че въвеждането на изискване за 6 - месечен осигурителен стаж при обезщетенията по чл. 48а и чл. 52а от КСО, съчетано с едновременното въвеждане, макар с друг закон, на мерки за финансово подпомагане на жените-майки, които не получават обезщетение за майчинство, не противоречи на чл. 47, ал. 1 и 2 от Конституцията, поради което искането за обявяване на противоконституционност на чл. 48а и 52 а от КСО е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на главния прокурор за обявяването на противоконституционност на чл. 48а и чл. 52а от Кодекса за социално осигуряване /Обн., ДВ. бр. 110 от 17 декември 1999 г., с последно изменение и допълнение в бр. 17 от 24 февруари 2006 г./.

Председател: <

Неделчо Беров