



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 9 за 2005 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 12 януари 2006 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 9 за 2005 г., образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване противоконституционността на разпоредбите на чл.48а и 52а от Кодекса за социално осигуряване (КСО).

Според оспорените разпоредби осигуреното лице има право на обезщетение за бременност и раждане, съответно право на обезщетение за отглеждане на малко дете, 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.

Според главният прокурор разпоредбите на чл. 48а и 52а от КСО противоречат на чл. 47, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България, 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 и гледане на малко дете следва да се изплаща дори в случаите, когато майката има един ден трудов стаж.

Не споделяме доводите в искането на главния прокурор, с които се обосновава твърдението за противоконституционност на оспорените текстове.

Съгласно чл. 47, ал. 1 от Конституцията на Република България отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата. В чл. 47, ал. 2 от Конституцията е предвидено, че жената-майка се ползва от особената закрила на държавата, която ѝ осигурява платен отпуск преди и след раждане, безплатна акушерска помощ, облекчаване на труда и други социални помощи.

Отчитайки многообразието на житейските хипотези през периода на майчинството, динамиката на икономическите възможности на гражданите и предвид различния осигурителен статус на жените-майки (работещи, неработещи, осигурени или неосигурени), конституционният законодател е посочил в чл. 47, ал. 2 от Конституцията различни проявни форми на грижата и на особената закрила от страна на държавата към жената-майка. Такива форми са осигуряване на платен отпуск преди и след раждане, облекчения на труда на работещите майки, осигуряване на социални помощи през периода на майчинството. Само по пътя на комплексното прилагане на тези форми или чрез взаимното им допълване е възможно постигането на целите на чл. 47 от Конституцията – осигуряване на социална закрила на майчинството от страна на държавата и оказване на финансова подкрепа при отглеждането и възпитанието на децата.

Както е посочено в искането на главния прокурор, Конституцията не определя реда и конкретните условия, при които възниква правото на отпуск, правото на обезщетение за жената-майка. Тя не посочва и източниците, от които се осигуряват необходимите средства за изплащане на обезщетенията и на социалните помощи, нито формите, чрез които се реализира помощта на държавата при отглеждането и възпитанието на децата. Основният закон не може да уреди подробно и изчерпателно условията и реда за реализиране на всички права на гражданите. Тези условия и ред се

регламентират в отделни закони, чийто предмет са съответните обществени отношения и които съдържат конкретни законодателни решения, съответстващи на основните принципи на Конституцията.

В такъв смисъл в мотивите на Решение № 21 на Конституционния съд от 1998 г. по к.д. № 18 за 1997 г. се посочва:

“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”.

Основните правни средства за реализиране закрилата на държавата към жената-майка са намерили своята уредба в отделните специални закони – Кодекса на труда (КТ), КСО, Закона за семейни помощи за деца, Закона за социално подпомагане, Закона за държавния служител, Закона за здравето, Закона за здравното осигуряване и др., с които са уредени правото на отпуск преди и след раждане и за отглеждане на 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.

Законът, който основно регламентира правото на отпуск за бременност и раждане и за отглеждане на дете, както и условията, при които това право възниква, е КТ – чл. 163 -165.

Според главния прокурор на жената-майка следва да се осигури без никакви условия платен годишен отпуск. Това твърдение е неточно (доколкото не прави разлика между отпуск поради бременност и раждане и платен годишен отпуск) и не намира опора в конституционните текстове.

Отпускът поради бременност и раждане е особен вид отпуск, различен от платения годишен отпуск по чл. 155 от КТ, който може да се ползва само от осигурената жена-майка и не зависи от трудовия стаж. Този отпуск 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. Неговият размер е законово определен – 135 дни за всяко дете, не е в зависимост от поредността на детето и се осигурява от съответните здравни органи. Особеността на този вид отпуск се състои в това, че той е предназначен да даде възможност на работничката (служителката) да износи и роди детето си и съответно да възстанови работоспособността си след раждането, както и да даде възможност на майката да се

грижи за новороденото дете. Причините за неговото ползване са биологични – те са свързани със състоянието на неработоспособност на жената за периода от 45 дни преди раждането до самото раждане и 42 дни след раждането, и социални – за полагане на необходимите грижи за новороденото дете. Правото на отпуск за отглеждане на дете възниква непосредствено след изтичането на срока на отпуска на майката за бременност и раждане по чл. 163 от КТ и размерът му се определя според броя на родените или осиновените от нея деца. През периода на ползването му майката се намира в трудово, служебно или друго правоотношение, но не престава да работи и не изпълнява трудовите си задължения. Този отпуск има целево предназначение, тъй като се предоставя за полагане на непосредствени грижи за укрепване и развитие на детето в най-ранната му възраст.

Правото на паричното обезщетение за периода на отпуска поради бременност и раждане по чл. 48а от КСО възниква при следните условия:

- бременната жена или родилката да работи като осигурена за всички социални рискове, за всички социални рискове без безработица или за всички социални рискове без трудова злополука, професионална болест и безработица; правото на парично обезщетение за бременност и раждане се придобива, ако осигурителният риск е настъпил, след като осигуряването е възникнало и то не е прекъснато или прекратено;

- най-малко 6 месеца осигурителен стаж с участие в осигуряването за общо заболяване и майчинство.

Конституционно основание на правната уредба на държавното обществено осигуряване на майчинството са разпоредбите на чл. 47, ал. 2 и чл. 51, ал. 1 от Конституцията на Република България. Държавното общественото осигуряване на майчинството е елемент от общото и основно право на гражданите на обществено осигуряване, прокламирано в чл. 51, ал. 1 от Конституцията. При провеждането на осигуряването се възприема принципът на задължителността. Важен 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 получаване на осигурителните парични плащания при майчинството. Това означава, че за да се ползват осигурителните права по чл. 48а и чл. 52а от КСО преди настъпването на осигурения риск "майчинство" се изисква: принадлежност на жената-майка към осигурителната общност, задължително участие в набирането на средствата за осигуряване чрез внасянето на осигурителни

вноски и наличието на определен осигурителен принос, чийто измерител е осигурителният стаж на лицата.

Такъв извод следва от мотивите на Решение № 5 на Конституционния съд от 2000 г. по к. д. № 4 за 2000 г., в които съдът приема, че:

“Общественото осигуряване е изградено като система за взаимопомощ, чрез която се защитава общият интерес, като от набиранияте 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.”

Периодите на внасяне осигурителни вноски за отделните социални рискове са различни и са в зависимост от естеството на осигурителния риск, като съществува връзка между внесените осигурителни вноски, продължителността на времето, за което са внасяни, от една страна и от друга, размера и продължителността на съответните осигурителни плащания. Така например за получаването на парично обезщетение за временна нетрудоспособност се изисква най-малко 6 месеца участие в осигуряването, а за придобиването на право на парично обезщетение за безработица се изисква 9 месеца участие през последните 15 месеца. За придобиване право на парично обезщетение за бременност и раждане по чл. 48а от КСО, както и за получаване на парично обезщетение по чл. 52а от КСО се изисква наличието на 6 месеца осигурителен стаж, независимо от това кога е придобит този стаж. Съгласно възприетите принципи за участие в осигурителната система този стаж е от значение за пораждаване правото на парично обезщетение на задължително осигурените лица във фонд “Общо заболяване и майчинство” при настъпване на осигурителния риск “майчинство”, който е уникален по своята същност, тъй като за разлика от общото заболяване той е един предвидим, желан и насърчаван осигурителен риск.

При уредбата на майчинството в националното ни законодателство са намерили приложение както основните принципи и изисквания на Конституцията на Република България, така и принципите, възприети в редица международни актове – Конвенция № 183 на Международната организация на труда относно закрилата на майчинството, ратифицирана със закон през 2001 г., обнародвана в “Държавен вестник”, бр. 116 от 2002 г. и влязла в сила за Република България на 6 декември 2002 г., както и Европейската социална харта (ревизирана), ратифицирана със закон през 2000 г., обнародвана в “Държавен вестник”, бр. 43 от 2000 г. и влязла в сила за Република България на 1 август 2000 г. Според чл. 6, ал. 1 от Конвенция № 183 на МОТ на жените, които отсъстват от

работа поради отпуск по майчинство, се осигуряват парични обезщетения съгласно националните закони и правила или по друг начин, съвместим с националната практика. Същевременно в чл. 6, ал. 6 от същата конвенция е предвидено, че когато една жена не отговаря на условията за изплащане на парични обезщетения съгласно националните закони и правила или по друг начин, съвместим с националната практика, тя има право на адекватни обезщетения от фондовете на социално подпомагане, след като се направи необходимата за такава помощ проверка на средствата.

Както в цитираните международни актове, влезли в сила за Република България при условията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, така и в националното ни законодателство е предвидена съответната осигурителна закрила за жените-майки, които не отговарят на условията за наличието на осигурителен стаж по чл. 48а и 52а от КСО и не получават парични обезщетения от фонд "Общо заболяване и майчинство" на държавното обществено осигуряване. Така например в чл. 9, ал. 2 от КСО са предвидени някои отклонения от принципите на социално осигуряване, като през времето на ползване на неплатения отпуск за бременност и раждане, както и на неплатения отпуск за отглеждане на малко дете осигуряването на майката не се прекъсва и това време се зачита за осигурителен стаж, без да се правят осигурителни вноски.

Във връзка с осигуряването на финансово-икономическа защита от страна на държавата към жената-майка е постигнато синхронизиране на социално-осигурителната система и системата на социалното подпомагане, като им е гарантирано изплащането на социални помощи при определени условия, предвидени в Закона за семейни помощи за деца (ЗСПД). Жената-майка, която не отговаря на изискванията за достъп до социалноосигурителната система, тъй като не работи по трудово, служебно или друго правоотношение или не ѝ достига необходимият 6-месечен осигурителен стаж за получаване на парично обезщетение, попада в обхвата на социалното подпомагане. 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. Такава помощ е предвидена и се изплаща и в случаите, когато бременната жена е осигурена във фонд "Общо заболяване и майчинство" на ДОО, но не получава обезщетение, тъй като няма необходимия осигурителен стаж по чл. 48а от КСО. В тези случаи помощта се изплаща до придобиването на необходимия осигурителен стаж по чл. 48а от КСО. В защита на жените-майки със ЗСПД се урежда правото им на еднократна помощ при раждане на живо дете, на месечни помощи за дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, както и на целеви помощи за ученици. За неосигурените майки е предвидена месечна помощ за

отглеждане на дете до една година, както и на осигурените майки във фонд "Общо заболяване и майчинство" на ДОО, които нямат необходимия осигурителен стаж по чл. 48а и 52а от КСО. Те имат право на месечна помощ за отглеждане на дете при условията на Закона за семейни помощи за деца за времето до придобиване на необходимия осигурителен стаж.

В подкрепа на горното са мотивите на Решение № 13 на Конституционния съд от 2003 г. по к.д. № 11 за 2000 г., в които се сочи:

"Не съществуват конституционни забрани, които да ограничават законодателя в избора на механизмите за осъществяване на социалната функция на държавата. ... Конституцията не ограничава законодателя в избора на икономическите и правните механизми с оглед на оптималното реализиране на социалната функция на държавата, съчетана с удовлетворяването на други конституционни изисквания..."

Следователно чрез прилагането на двата закона – Кодекса за социално осигуряване и Закона за семейни помощи за деца, се гарантира социалната сигурност на жената-майка и се изпълнява изискването в чл. 47, ал. 2 от Конституцията - осигуряване на особена закрила и подкрепа на жената-майка при отглеждането и възпитанието на децата.

Посоченото дотук дава основание да се направи изводът, че оспорените разпоредби на чл. 48а и 52а от КСО не противоречат на принципите на държавното обществено осигуряване и са в унисон с целите на Конституцията на Република България за осигуряване закрила на жената-майка, обективно оценявайки реалния ѝ принос и участие в осигурителната система. Чрез балансираното и синхронизираното използване на механизмите на социалното осигуряване и на социалното подпомагане се постигат целите на чл. 47 от Конституцията – осигуряването на цялостна закрила на жените-майки при отглеждането на децата.

По посочените съображения считаме, че искането на главния прокурор за установяване на противоконституционността на разпоредбите на чл. 48а и 52а от Кодекса за социално осигуряване е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:


(Сергей Станишев)