



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министър на здравеопазването

Изх. № 11-03-166/.....28.05.....2020 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 190 РД
Дата 02.06.2020 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

гр. София

бул. „Княз Ал. Дондуков“ № 1

По к. д. № 3/2020 г.

Относно: допуснато до разглеждане по същество искане на 54 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване противоконституционност на разпоредби от Закона за социалните услуги и на закона в неговата цялост

УВАЖАЕМИ ПРОФ. ВЕЛЧЕВ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Искането за обявяване на Закона за социалните услуги в цялост и на предвидените в неговите преходни и заключителни разпоредби изменения на други закони за противоконституционни, уточнено допълнително след указания на Конституционния съд за конкретизацията му, е отправено към изрично изброените в определението на Конституционния съд (КС) от 15 април 2020 г. разпоредби на закона.

Отделно от това в определението си КС е допуснал до разглеждане по същество искането и по отношение на закона в неговата цялост.

Пряко отношение към системата на здравеопазването имат няколко от изрично оспорените от вносителите разпоредби – това са чл. 17, ал. 5, чл. 23, чл. 26, чл. 81, чл. 82, чл. 136, ал. 3, чл. 137, чл. 143 и чл. 144 от Закона за социалните услуги (ЗСУ). Изразяването на становище по тях, както впрочем и по аргументите по останалите оспорвани текстове е значително затруднено поради липсата на яснота в искането за конкретните аргументи по отношение на всяка оспорена разпоредба поотделно, съпоставена със съответната конституционна разпоредба, която се твърди за конкретно нарушена.

Това затруднение се отнася и по отношение на преходните и заключителни разпоредби на ЗСУ, които представляват самостоятелни преходни правила и за тези, с които се изменят други закони. Пряко отношение към системата на здравеопазването имат § 6 от преходните и заключителни разпоредби на ЗСУ (въвеждащ промени в Закона за здравето), § 7 (въвеждащ промени в Закона за лечебните заведения), § 8 (въвеждащ промени в Закона за здравното осигуряване), § 23 (въвеждащ промени в Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите) – всички те все още не влезли в сила, § 31–33 (преходни правила в ЗСУ във връзка със създаването на Национална карта на социалните услуги) – все още не влезли в сила, § 36 и 37 (преходни правила в ЗСУ във връзка с преустановяване създаването и със закриване на домовете за медико-социални грижи за деца) – влезли в сила, § 40 - 41 (преходни правила в ЗСУ относно приложимия ред за настаняване на децата и приложими законови изисквания до закриване на всички домове за медико-социални грижи за деца) – все още не влезли в сила.

По твърденията в искането и изложените в него мотиви считам следното:

1. Разпоредбата на чл. 17, ал. 4 от ЗСУ допуска възможност за мобилно предоставяне на социалните услуги, когато това не противоречи на съответните стандарти за качество и когато за предоставянето им не е необходимо създаването на специална среда. В продължение на това с оспорената разпоредба на чл. 17, ал. 5 от закона се посочват институциите извън социалната система, в които е допустимо, при спазване на горните условия, социалните услуги да се предоставят мобилно. Това са институции – сред тях са и лечебните заведения, част от националната система на здравеопазването, които традиционно по силата на действащото в последните години в страната законодателство, могат да предоставят или в които могат да се предоставят социални услуги (така напр. чл. 2, ал. 4, чл. 5, ал. 4, чл. 26б, ал. 5, чл. 27, ал. 4, чл. 27а, ал. 5, чл. 28, ал. 4 от Закона за лечебните заведения) при съответни условия и ред.

Този подход отдавна е възприет в законодателството с оглед създаване на широка гама от възможности както за видовете услуги, така и за ангажираните с предоставянето им институции, и улесняване достигането на социалните услуги до съответните нуждаещи се от тях потребители. Същият, както и разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от ЗСУ не противоречат на посочените в искането на вносителите и определението на Конституционния съд разпоредби от Конституцията, смятани за нарушени. Конституцията не въвежда изисквания, забрани и не определя субектите, които или в които се предоставят социални услуги. По силата на същата това е част от организацията на системата за социално подпомагане (в по-общ смисъл обхващаща и съвременни форми на социална подкрепа), която се въвежда със законови и подзаконови нормативни актове (Решение № 13 от 2003 г. на КС по к. д. № 11 от 2003 г.). Освен това закрилата на нуждаещите се от социално подпомагане е задължение както на държавата, така и на обществото, което не изключва и други участници в същата като предоставящи или организиращи предоставянето на услугите (арг. от Решение № 16 от 2001 г. на КС по к. д. № 6 от 2001 г.).

2. Разпоредбите на чл. 23 и 26 от ЗСУ възлагат ангажимент по планиране, разработване и провеждане на държавната политика в областта на социалните услуги на широк кръг субекти, сред които на практика всички участници в процеса по осигуряване, предоставяне и получаване на социалните услуги. Затова сред тях са както държавните и органите на местното самоуправление, така и доставчиците на социални услуги, други организации от частния сектор, включително международни, и самите ползватели на услугите. Този подход е принципен при постулирането на системата на социално подпомагане, възприет е от законодателя – в чиито правомощия е да го определи, и отговаря напълно на преамбюла и разпоредбите на Конституцията и на смисъла, който те дават на социална държава и право на социално подпомагане (посочените по-горе две решения на КС, Решение № 2 от 2006 г. на КС по к. д. № 9 от 2005 г. и др.).

3. С чл. 81 от ЗСУ се въвежда ред за изискване на информация, съдействие и становище от различни субекти, сред които личния лекар, лечебни заведения, семейството, доставчиците и редица други, при изготвянето на индивидуалната оценка на потребностите на лицето, нуждаещо се от социална подкрепа и на индивидуалния му план за подкрепа. Притеснението на вносителите в тази връзка най-общо е, че по този начин различни органи и институции могат да разполагат с различна и в голям обем информация за лицето. Те намират това за вмешателство в личния живот и считат, че се създават предпоставки за евентуални злоупотреби с информация.

В тази връзка посоченият от вносителите чл. 32, ал. 1 от Конституцията определя

срещу незаконна намеса в личния и семейния им живот. Това гражданско право е неотменимо, то не се накърнява с оспорената разпоредба на ЗСУ. От една страна става дума за законно събиране на необходимата информация за лицето в рамките на иницириана от него процедура за социално подпомагане, следователно с неговото съгласие и знание. От друга страна при съмнение за незаконна намеса, лицето по силата на общото правило не е лишено от правото си на защита срещу това.

Извън посоченото, при необходимост следва да се предприемат действия с цел постигне на съответствие между действащите законови разпоредби относно събирането, обработването, използването и разпространяването на информация, в това число на лична и здравна информация (последната е уредена в Закона за здравето). Евентуалното наличие на такава необходимост не е основание за твърдение за противоконституционност на съответните разпоредби.

4. Разпоредбата на чл. 82 от ЗСУ не съдържа дори и елемент, който би могъл да бъде поставен под въпрос като противоконституционен. Същата въвежда възможност за информиране от страна на дирекции „Социално подпомагане“ на редица други органи, организации и лица за съществуващите социални услуги, и за тези органи, организации и лица на свой ред в случай на необходимост да информират гражданите за социалните услуги, които биха могли да ползват и да сигнализират дирекция „Социално подпомагане“ или общината за необходимостта от насочване на гражданин към ползване на социални услуги.

Това правило е логично и работи изцяло в интерес на гражданите – във всички случаи, в които те имат нужда от информация или от насочване за социална подкрепа. Имайки предвид, че органите, организациите и лицата по чл. 82, ал. 1 работят с граждани в рамките на своята компетентност, тази тяхна възможност е надграждане на ангажмента им за качествено обслужване. Освен това така се засилва и социалната ангажираност на работещите с граждани органи, организации и лица в контекста на принципните общочовешки ценности хуманизъм, справедливост и търпимост и издигнатите върховни принципи на правата на личността, нейното достойнство и сигурност от преамбюла на Конституцията.

5. Както и в разпоредбата на чл. 17, ал. 5 от ЗСУ, така и в чл. 136, ал. 3 от закона вносителите намират противоречие с конституцията по отношение на възможността за мобилно предоставяне на социални услуги от доставчиците, в случая – когато те ги предоставят мобилно в заведенията и институциите по ал. 1 (лечебни заведения, учебни институции, ясли, места за лишаване от свобода и др.). Както и в останалите части на искането, така и тук противоречието не е мотивирано ясно и конкретно – от изложението

става ясно, че притеснението като цяло е свързано с това, че доставчиците могат да бъдат чуждестранни лица и организации.

В тази връзка следва да се вземе предвид кръгът на доставчиците на социални услуги, определен с чл. 28 – 31 от ЗСУ и по-специално частните доставчици, по отношение на които са опасенията в искането. Частни доставчици на социални услуги могат да бъдат български физически лица, регистрирани по Търговския закон, и юридически лица, както и физически лица, извършващи търговска дейност, и юридически лица, регистрирани по законодателството на друга държава – членка на Европейския съюз, или на друга държава– страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство.

Следователно, „чуждестранността“ на доставчиците се изчерпва със субекти от Европейския съюз и Европейското икономическо пространство. В тази връзка следва да бъде отбелязано, че България е част от Европейския съюз и като държава - членка на съюза страната ни участва в неговото изграждане и развитие – в съответствие с чл. 4, ал. 3 от Конституцията, а не в противоречие на същата.

В този смисъл да се говори за „чуждо влияние върху населението“, което не следва да се допуска поради нуждата от защита на националната сигурност е меко казано несъстоятелно.

Извън това, Конституцията не въвежда изисквания, забрани или други правила относно организацията на системата за социално подпомагане, която се определя със законови и подзаконови нормативни актове. В този смисъл моля да имате предвид аргументите по-горе, изложени във връзка с твърденията за противоконституционност на чл. 17, ал. 5 от ЗСУ.

В допълнение, до влизане в сила на ЗСУ, в Закона за здравето също беше регламентирана възможността интегрираните здравно-социални услуги да бъдат предоставяни от общините, от лечебните заведения и от лицата по чл. 18, ал. 2 и 3 от Закона за социално подпомагане, а именно: от регистрираните в АСП и лицензираните в ДАЗД като доставчици на социални услуги български физически лица, регистрирани по Търговския закон, юридически лица, както и физически лица, извършващи търговска дейност, и юридически лица, възникнали съгласно законодателството на друга държава - членка на Европейския съюз, или на друга държава от Европейското икономическо пространство. В ЗСУ е регламентирано, че интегрираните здравно-социални услуги ще се предоставят от лечебни заведения и доставчици на социални услуги, т.е. общини и частни лица, като изискването е те да бъдат лицензирани.

Лицензираните доставчици, независимо от собствеността и формата на управление, имат ангажимент да предлагат услуги, които отговарят на стандартите за качество

Контролът, съгласно разпоредбите на ЗСУ, се осъществява от Агенция за качеството на социалните услуги с участието на представители на регионалната здравна инспекция по адреса, където се предоставя услугата. Възможността интегрираните здравно-социални услуги да се предоставят от всички доставчици на социални услуги и от лечебните заведения създава улеснен достъп до тях.

6. В продължение на горното, с чл. 137 от ЗСУ се въвежда възможност за доставчиците на социални услуги да търсят съдействие, консултация и подкрепа при оценката на потребностите и предоставянето на услуги от специалисти от различни институции, сред които лечебни заведения, образователни институции, центрове за лица, търсещи или получили международна закрила и др. Мотиви за твърденията за противоконституционност на този текст липсват в искането. В тази връзка аргументите по-горе за липсата на противоречия с конституцията важат и за настоящата разпоредба.

7. По отношение на оспорваните разпоредби на чл. 143 и 144 от ЗСУ в искането има единствено един абзац, съгласно който социалните услуги могат да бъдат интегрирани, т.е. да обхващат няколко сектора, и такива са например интегрираните здравно-социални услуги (чл. 143 от ЗСУ), които освен от лечебните заведения, могат да се предоставят от всички доставчици на социални услуги, в това число и частните (чл. 144 от ЗСУ).

Предвид общата мотивировка в искането, може да се предположи, че и в тази му част притеснението на вносителите е свързано с участието на доставчици – „чуждестранни организации“ и тяхното влияние в страната и нейната национална сигурност. Този въпрос вече беше коментиран по-горе.

8. Въз основа на изложеното в т. 1 – 7 считам, че не е налице основание да се твърди противоконституционност на коментираните разпоредби от ЗСУ.

Такава намирам, че не може да бъде обоснована и за останалите атакувани разпоредби от ЗСУ, както и за закона в цялост.

В тази връзка считам, че следва да бъде съобразена наложилата се трайна практика на Конституционния съд относно социалния характер на държавата, правото на социално подпомагане и неговите смисъл и съдържание, отликите му с други основни конституционни права, и правилата за изграждане на системата за социално подпомагане у нас.

Конституционната уредба на осигурителноправната закрила е принципна – прокламира се основното право (чл. 51, ал. 1) и принципът за социална държава (преамбюл), без да се дефинират съдържанието и принципите – тяхната конкретизация е

възложена на законодателя, напълването със съдържание на тези правни конструкции е възложено на закона, той следва да създаде уредбата въз основа и в рамките на конституционното право по чл. 51 на обществено осигуряване и социално подпомагане (арг. от Решение № 2 от 2006 г. на КС по к. д. № 9 от 2005 г.).

Конституционният съд е категоричен относно същността и спецификата на основните права на гражданите в социалната сфера. При тях, за разлика от личните основни права, същността 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. Присъщо на такива социални права е, че за тяхното осъществяване трябва да се погрижи държавата. Преценката за пътищата на реализация на социалните права е в компетентността на Народното събрание - да създаде правила и ред за осъществяването на конституционно записаните основни права (Решение № 10 от 2012 г. на КС по к. д. № 15 от 2011 г.).

Конституцията в чл. 51, ал. 1 създава основни права на гражданите на обществено осигуряване и социално подпомагане (в по-общ смисъл обхващаща и съвременни форми на социална подкрепа), без да определя способности или система от способности за тяхното осъществяване и да конкретизира реда, начина или системата на практическото им прилагане - за реализирането им трябва да се погрижи държавата чрез предприемане и извършване на необходимите действия за създаване на съответната нормативна система (Решение № 2 от 2014 г. на КС по к. д. № 3 от 2013 г., Решение № 9 от 2017 г. на КС по к. д. № 9 от 2016 г., и др.).

Поради многообразието от житейски форми и ситуации и динамиката на икономическите възможности на гражданите и обществото, такава уредба е възможна единствено на законово и подзаконово ниво, при което законодателят е свободен, след като прецени потребностите на нуждаещите се и възможностите на обществото, да променя тази уредба (Решение № 13 от 2003 г. на КС по к. д. № 11 от 2003 г. и Решение № 3 от 2019 г. на КС по к. д. № 16 от 2018 г.).

Тук следва да отбележим и правото на законодателния орган в рамките на урежданата система освен да очертава отделните кръгове субекти, които могат да ползват социалните услуги и условията за това, да въвежда и такси за ползването (либерален елемент) с оглед постигане на съответната целена социална справедливост (преамбюл). Съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. По аргумент от Решение № 9 от 2017 г. на КС по к. д. № 9 от 2016 г., според което Конституцията не изключва

либералния модел на осигуряване - той не е конституционно уреден като необходим както социалния, а само като възможен наред с него като част от установената в чл. 19, ал. 1 от нея свобода на стопанската дейност, бихме могли да посочим същото и за социалното подпомагане по чл. 51, ал. 1 от основния закон.

Във връзка с правото на законодателния орган да очертава кръговете от лица, ползващи социалните услуги заслужава да се отбележи, че според Решение № 10 от 2012 г. на КС по к. д. № 15 от 2011 г. отликата между правото на обществено осигуряване и правото на социално подпомагане очертава ярко същността на всяко от тях. Така социалното подпомагане не почива върху настъпването на определени рискове и заработеното от осигурените лица, и освен това визира субекти на особена правна закрила – например не всички възрастни хора, а само онези, които нямат близки и не могат да се издържат от своето имущество.

Социалното подпомагане и грижите за децата и другите уязвими групи лица не са задължение изключително на държавата. Според КС редица конституционни разпоредби (чл. 51, ал. 3, чл. 52, ал. 2 и др.) определят закрилата на нуждаещите се от социално подпомагане като задължение както на държавата, така и на обществото, от което несъмнено не могат да бъдат изключени общините например, а бихме могли да добавим - и ред други органи и лица (арг. от Решение № 16 от 2001 г. на КС по к. д. № 6 от 2001 г.).

В този и не само в този смисъл заслужава да се отбележи, че съгласно разпоредбата на чл. 14 от Конституцията под закрила на държавата, но и на обществото са както семейството, така и децата отделно. Т.е. последните следва да бъдат закриляни както като част от семейството, така и на самостоятелно основание.

Според КС в определени случаи привилегиите са обществено необходими и социално оправдани и се създават за преодоляване на съществуващо неравенство с цел да се стигне до желаното равенство (преамбюл). Такава е например предвидената в чл. 51, ал. 3 особена закрила на държавата и обществото за децата, останали без грижата на близките си, за старите хора, които нямат близки и не могат да се издържат от своето имущество, както и за лицата с физически и психически увреждания. Привилегиите, които се предоставят на тези граждани, са компенсаторни блага с оглед неизгодното социално положение, в което са изпаднали (Решение № 14 от 1992 г. на КС по к. д. № 14 от 1992 г.). Именно и поради това законодателят може да реши те да бъдат изключени от групите на ползващите социални услуги лица, които заплащат такси за това.

9. Разпоредбите на § 6 от преходните и заключителни разпоредби на ЗСУ (въвеждащ промени в Закона за здравето), § 7 (въвеждащ промени в Закона за лечебните заведения), § 8 (въвеждащ промени в Закона за здравното осигуряване), § 23 (въвеждащ

промени в Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите) – всички те все още не влезли в сила, въвеждат по същество кореспондиращи промени с оглед постигане на съответствие между съдържанието на съответните изменяни закони и съдържанието на ЗСУ.

Такива са например промените в терминологията в областта на социалните услуги и интегрираните здравно-социални услуги, в областта на домовете за медико-социални грижи за деца (чието създаване и съществуване ще бъде преустановено) и домовете за медико-социални грижи (за възрастни), замяната на социалните услуги от резидентен тип със социални или интегрирани здравно-социални услуги от резидентен тип, и ред. др.

Други от въведените с тези преходни разпоредби промени в Закона за здравето и в Закона за лечебните заведения например касаят закриването на домовете за медико-социални грижи за деца, които представляват лечебни заведения, както и закриването на домовете за пълнолетни лица с увреждания и правилата, свързани със здравните кабинети в специализираните институции.

В Закона за лечебните заведения са променени и разпоредби, свързани с възможността лечебните заведения да предоставят социални и интегрирани здравно-социални услуги и са отменени разпоредби, касаещи домовете за медико-социални грижи за деца поради предстоящото им закриване.

Част от промените в Закона за здравето са свързани с отмяната на разпоредбите, определящи интегрираните здравно-социални услуги, предвид определянето им като такива със ЗСУ.

Със ЗСУ се регламентират интегрираният подход и интегрираните междусекторни услуги, като се прави разграничение между интегрирано предоставяне на подкрепа и интегрирани междусекторни услуги. Тази регламентация се явява продължение на вече регулирана материя в Закона за здравето, в който през 2015 г. бяха регламентирани интегрираните здравно-социални услуги. С цел прилагане на единен подход в уредбата и предоставянето на услугите, с част от промените в Закона за здравето определящите норми за тези услуги се предвижда да отпаднат от него и остават предмет на регламентация само в ЗСУ.

Като цяло промените не касаят механизма на финансиране и няма промяна на правните субекти, на които държавата възлага извършването на интегрираните здравно-социални услуги в сравнение с познатите досега.

Считам, че не е налице основание да се твърди противоконституционност на нито едно от измененията, въведени с посочените преходни разпоредби на ЗСУ. Показателна

за това е и липсата на мотивировка в искането на вносителя относно евентуална противоконституционност на тези разпоредби.

10. Разпоредбите на § 31– 33 от ЗСУ съдържат преходни правила във връзка със създаването на Национална карта на социалните услуги (все още не влезли в сила), § 36 и 37 – на преходни правила във връзка с преустановяване създаването и със закриване на домовете за медико-социални грижи за деца (влезли в сила), § 40 - 41 – на преходни правила относно приложимия ред за настаняване на децата и приложими законови изисквания до закриване на всички домове за медико-социални грижи за деца (все още не влезли в сила).

Считам, че не е налице основание да се твърди противоконституционност на нито едно от посочените преходни правила от ЗСУ. Показателна за това е и липсата на мотивировка в искането на вносителя относно евентуална противоконституционност на тези разпоредби.

Поради всички гореизложени аргументи считам, че искането за установяване на противоконституционност на отделните атакувани разпоредби от ЗСУ и на закона в цялост следва да бъде отхвърлено изцяло.

С уважение,

КИРИЛ АНАНИЕВ

Министър на здравеопазването

