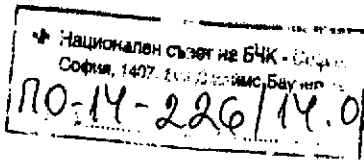


Председател



**БЪЛГАРСКИ
ЧЕРВЕН КРЪСТ**



**ГОСПОДИН БОРИС ВЕЛЧЕВ -
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА Р БЪЛГАРИЯ**

София – 1594
бул. „Дондуков” № 1

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ

Относно: предмета на конституционно дело № 17/2018г., образувано по искане от 66 народни представители от 44-тото Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 11, § 12, § 14, § 15, § 16, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23, § 24, § 25, § 26, § 27, § 28, § 29, § 31, § 32, §§ 33, § 34, 35, § 36, § 37, § 38, § 39, § 40, § 41, § 42 и на § 43 след думите „1 януари 2019 г.“, от Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. (обн., ДВ, бр. 102 от 11.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.), като Преходни и заключителни разпоредби в частта от тях, които не са влезли в сила, и на законите, изменени и/или допълнени с частта, в която са влезли в сила.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Българският червен кръст, като най-голямата национално отговорна, натоварена да подпомага държавата със закон хуманитарна организация, ще представи своето становище в две части: първата – по отношение основателността на твърдяната противоконституционност на атакуваните норми от ПЗР на Закона за бюджета на националната здравноосигурителната каса за 2019г.; втората – по конкретните променени текстове в Закона за Българския червен кръст.

I. По отношение основателността на твърдяната противоконституционност на атакуваните норми от ПЗР на Закона за бюджета на националната здравноосигурителната каса за 2019г.

Теорията на законодателство¹ отдава особено внимание на разработването на проекта на нормативен акт, както и на законодателната техника за това.

Дейността на компетентните държавни органи по изработването, приемането и обнародването на законите, разбираната като ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО, се ръководи от няколко принципа, които ние ще ползваме като критерии за оценка на обосноваването на мотивите на вносителите досежно съответствието/несъответствието

¹ Живко Сталев, Теория на законодателството, Юридически свят, кн. I, 2002г.

с нормите на Основния закон на атакуваните в настоящото конституционно дело текстове, респ. формиране извод за установена противоконституционност.

1. **Законност – законът да бъде приет по легитимен начин, по приетите процедурни правила, по които един законопроект се внася в парламента, обсъжда и приема.**

Дали самото изработване и внасяне на атакуваните текстове от ПЗР на Закона за бюджета на националната здравноосигурителната каса за 2019г. са били подчинени на действащата правната регламентация, осигуряваща качествени законопроекти, ерго, ефективно законодателство?

Отговорът е отрицателен, аргументиран с безспорния факт на тяхното внасяне от водещата постоянна парламентарна комисия между първо и второ гласуване и приети при второто гласуване. На това основание вносителите твърдят противоречие с конституционните правила на законодателния процес (чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията).

2. На още по-голямо основание, вносителите извеждат **несъответствие между регулираните обществени отношения в обхвата на Закона за бюджета на националната здравноосигурителната каса за 2019г. с характера обществените отношения, които търпят промяна с приетите и атакувани като противоконституционни норми – изменения, допълнения и отмяна на разпоредби в седемнадесет, надлежно изброени „основополагащи, структуроопределящи и широкообхватни закона“.** Подателите на искането твърдят, че разпоредбите противоречат на чл. 1, ал. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 84, т. 2, чл. 87 и чл. 88 ал. 1 от Конституцията относно правовата държава, принципа на съразмерност и правилата на законодателния процес, като са изложили мотивите си за противоречията.

Ако се позовем на трайната практика на Конституционния съд (*Определение от 10.07.2008 г. по к. д. № 5/2008 г.; Определение от 04.06.2009 г. по к. д. № 6/2009 г.; Определение от 29.09.2015 г. по к. д. № 6/2015 г.; Определение от 10.03.2016 г. по к.д. № 13/2015 г.; Определение от 9.10.2018 г. по к.д. №12/2018 г.*), всеки **закон за изменение и допълнение**, без значение дали е оформен отделно или в рамките на заключителните разпоредби на нов закон, с които се правят изменения и допълнения на друг закон, обслужва действащия закон. Като вторичен по своя характер, след влизането му в сила същият престава да бъде самостоятелен закон, превръщайки се в неразривна част от корпуса на закона, който е бил изменен и допълнен. От този момент предмет на установяване на противоконституционност са съответните изменени или допълнени текстове на действащия закон.

С **Определение от 22 януари 2019 г.** Конституционният съд констатира, че съгласно § 43 от Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., част от оспорените разпоредби не са, а други са или предстои да влязат в сила.

Със своето **Определение** Конституционният съд допуска до разглеждане по същество **като Преходни и заключителни още не влезлите в сила от тях, и законите, изменени и/или допълнени с влезлите в сила.**

По наше мнение, внасянето за разглеждане на ЗЗИД преди второ четене от водеща парламентарна комисия, макар и позволена като законодателна техника, същата е ограничена чрез съществената преценка дали и доколко разглежданата материя е органично свързана с предмета и характера на разглеждания закон, чрез чиито ПЗР се правят изменения и допълнения в друг закон – условие, което в настоящото конституционно дело не е налично.

Ако материята е извън предмета на обсъждания проект на закон, както и ако с внасяните промени се засягат множество установени с други закони уредени

обществени отношения в други сфери, към каквито сочат мотивите на вносителите, иде реч за два нарушени съществени критерия за добро законотворчество: нарушен е принципът на гласност – открито обсъждане, както и принципът на демократизъм – отражението волята на народа.

Липсата на открито обсъждане – не само в парламентарната зала на първо четене, но и открито обществено обсъждане на проекта за изменение и допълнение на седемнадесетте закони, с които по същество се конституират нови органи и системи в българското здравеопазване, липсата на оценка за въздействие върху тези променени системи, е грубо посегателство върху конституционно установените принципи на правовата държава, правната сигурност, правовия ред. Взети в цялост тези нарушения гарантират лошо законотворчество и лошо управление.

3. Приетите с атакуваните ПРЗ широкомащабни промени по своя обхват и същност **СЪСТАВЛЯВАТ ЕДИН НОВ УСТРОЙСТВЕН АКТ**, имащ за предмет: създаването на нов здравноосигурителен модел; създаването на национална здравноинформационна система; създаването на нови органи за управление. Такъв акт задължително трябва да премине цялостния установен с правилата процес на създаване и приемане на нормативен акт от значение за общественото здраве на българския народ.

Изработването и приемането на такъв акт с предмет – здравния модел, пряко кореспондиращ с националната сигурност (при наличието на демографска катастрофа), трябва да носи аргументацията и на останалите принципи на доброто законотворчество: научност, адекватно отражение на нормативно-правните потребности – логическа обвързаност на всяка правна норма с определени закономерности на общественото развитие; терминологично ясен и кратък език, без опростенчество, разбираем от всеки гражданин, осигуряване на модалния триптих: разрешено, задължително, забранено; обмислен като процесуално допустим и практически възможен специален механизъм за юридическа защита на действието на нормите – санкционна защита – как се реагира при нарушаване на правното предписание на всяка норма.

4. Фрагментарното уреждане на горе упоменатите обществени отношения в атакуваните като противоконституционни текстове в настоящото дело, демонстрираното високомерно и пренебрежително отношение на определен кръг народни представители към цялото българско общество чрез приложената законодателна техника на внасяне без обсъждане – директно за второ четене по същество на един цял нов устройствен закон, оформен като ПЗР, гарантираните със всичко това плодове на обществено зло, което неминуемо ще последва от тази законодателна проява, скрепена със закон, е достатъчен повод и основание за задълбочен анализ от страна на **ПАЗИТЕЛИТЕ НА КОСТИТУЦИЯТА И КОНСТИТУЦИОННИТЕ УСТОИ НА Р БЪЛГАРИЯ**, както на основанията за обявяване за противоконституционни на атакуваните текстове на ПРЗ на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. (обн., ДВ, бр. 102 от 11.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.), но и до оценка на прилаганите като правило, а не като изключение, процеси на изработване на нормативни актове и прилаганата за целта законодателна техника. Подобен подход руши доверието в системата за управление на държавата.

II. По конкретните променени текстове в Закона за Българския червен кръст.

1. Със **Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. (обн., ДВ, бр. 102 от 11.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.), в атакувания § 25 от ПЗР, в Закона за Българския Червен кръст (обн., ДВ, бр. 87 от 1995 г.; изм., бр. 44 от 999 г., бр. 54 от 2002 г., бр. 108 от 2006 г., бр. 41 от 2007 г. и бр. 80 от 2011 г.)** се правят следните изменения: 1. В чл. 9, ал. 5 и 6 се изменят така: „(5) **Нарушенията по ал. 1 - 4 се установяват с актове, които се съставят от длъжностни лица, определени от председателя на Българския Червен кръст. (6) Наказателните постановления се издават от председателя на Българския Червен кръст.**” 2. В § 6 от заключителните разпоредби думите „министъра на финансите и на” се заличават.

2. В подкрепа на всички аргументи, представени в първата част на Писменото становище, така внесените и гласувани промени в ЗБЧК през ПЗР на **Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., не са обсъждани с БЧК. Същите са крайно недостатъчни, не променят остарялата уредба по отношение вида и размера на предвидените санкции, както и не дефинират прецизно кои са нарушените норми от Закона за БЧК и в какво се изразяват те.**

Сега действащите определени размери на глобите и имуществените санкции, определени с разпоредбите на чл. 9, ал. 3 от ЗБЧК „Когато нарушенията по ал. 1 и 2 са извършени от юридически лица, се налага имуществена санкция в размер от десет до триста лева“ и на чл. 9, ал. 4 от ЗБЧК: „Който не изпълни задълженията си по този закон или пречи за осъществяване на дейността на Българския Червен кръст, се наказва с глоба от пет до двеста лева.“ са пренебрежимо малки, не съответстват на обществената опасност на извършените деяния и не предполагат реалното им прилагане поради очевидната липса на предвидения превантивен и възпитателен ефект върху поведението на дейците в толкова рисковата и отговорна дейност, каквата е тази на БЧК.

На още по-голямо основание, с предоставените специални правомощия с разпоредбите на чл. 22 и чл. 62, ал. 4 от Закона за защита при бедствия и чл. 46 от Закона за отбраната и въоръжените сили, БЧК е основна съставна част от единната спасителна система на Р България, член на Съвета за намаляване на риска от бедствия. Разпоредбата на чл. 46 от Закона за отбраната и въоръжените сили императивно възлага на БЧК да подпомага държавата в подготовката на населението за действия при военно положение, военни конфликти и бедствия, да подготвя формирования за първа помощ и да оказва такава помощ у нас и в чужбина на пострадали при въоръжени конфликти и бедствия. БЧК има регистриран собствен Медицински център. Тази материя също се нуждае от санкционна защита.

Административнонаказателните разпоредби в Закона за Българския червен кръст, установяващи санкционния режим по отношение вида на конкретното деяние, съставляващо административно нарушение на конкретна норма от ЗБЧК, неговата съставомерност, вида и размера на санкциите, съобразно вида на нарушителя (физическо или юридическо лице), се нуждаят от сериозни изменения и допълнения, но не по реда, който е предмет на настоящото конституционно дело № 17/2018г.

С УВАЖЕНИЕ,

ПРЕДСЕДАТЕЛ,

(Акад. Христо Григоров, д-р х.к.)