



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 196 К
Дата 10.06.2020

Изх. 556

Дата 09.06.....2020 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ
СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 3/2020 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Висшият адвокатски съвет изразява следното становище по допуснатото за разглеждане по същество искане на 54 народни представители за установяване на противоконституционност на чл. 1, чл. 2, чл. 3, ал. 1, чл. 5, чл. 6, чл. 7, чл. 11, ал. 2, чл. 12, чл. 13, ал. 2, чл. 14, чл. 15, чл. 17, чл. 23, чл. 26, чл. 29, чл. 31, чл. 41, чл. 48, чл. 50, чл. 57, чл. 61, чл. 63, чл. 64, чл. 65, чл. 74, чл. 81, чл. 82, чл. 87, чл. 88, чл. 91, чл. 95, чл. 96, чл. 100, чл. 102, чл. 103, чл. 104, чл. 116, чл. 120, чл. 121, чл. 136, ал. 3, чл. 137, чл. 143, чл. 144, чл. 169 и параграф 43 от Преходните и заключителни разпоредби от Закона за социалните услуги (ЗСУ) (обн., ДВ, бр. 24/22.03.2019 г., в сила от 1.07.2020 г.), както и на закона в неговата цялост:

Висшият адвокатски съвет счита, че Законът за социалните услуги (обн., ДВ, бр. 24/22.03.2019 г., в сила от 1.07.2020 г.), както в своята цялост,

така и по отношение на оспорените отделни негови разпоредби, е конституционносъобразен, поради което искането следва да бъде отхвърлено.

I. По предметния обхват на искането и по въпросите, свързани с термина „социална услуга“

Искането за установяване на противоконституционност е вътрешно противоречиво, лишено е от последователност и ясна логика, основано е на неточно и превратно възприемане на действителното съдържание както на конституционните разпоредби, така и на разпоредбите на оспорения закон.

За да може да се отговори на аргументите, изложени в искането, е необходимо на първо място да се изясни как функционира системата на социални услуги, както и какво включва понятието „социална услуга“ като част от социалното подпомагане.

Съгласно чл. 51 от Конституцията гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане. Според чл. 2, ал. 2 от Закона за социалното подпомагане (ЗСП) (ДВ, бр. 56 от 1998 г., последно изм. и доп. бр. 35 от 2019 г.) *„социалното подпомагане се осъществява чрез предоставяне на социални помощи в пари и/или в натура за задоволяване на основни жизнени потребности на гражданите, когато това е невъзможно чрез труда им и притежаваното от тях имущество“*. Още в началото на реформата в социалната сфера, социалните услуги са възприемани като важна част от социалното подпомагане на хората, редом със социалните помощи.

Според ЗСП, а също и според правото на Европейския съюз (ЕС), както и от гледна точка на международния опит, отразен в документите на ООН, социалните услуги се разглеждат като набор от публични услуги, предоставяни от държавата, общините и частни организации, включително и организации с нестопанска цел. Тези публични услуги са предназначени да помогнат на хората в затруднено или неравностойно положение, както и да насърчат равенството при предоставяне на повече, различни по вид възможности за уязвимите групи. Социалните услуги представляват един допълващ компонент на системата на социално подпомагане и се основават на социална работа. Според възприетата от международната общност дефиниция¹ *„социалната работа е практическа професия и академична дисциплина, която стимулира социалните промени и развитие, социалното*

¹ Вж. Global Definition of Social Work (2014).

сближаване и овластяването и освобождаването на хората". Принципите на социалната справедливост, правата на човека, колективната отговорност и зачитането на многообразието имат основополагащо значение за социалната работа. На основата на теориите, свързани със социалната работа, развити от социалните и хуманитарните науки, социалната работа си взаимодейства с индивиди и организационни структури с цел преодоляване на житейските предизвикателства и повишаване на благосъстоянието.

Само предоставяне на парични помощи не е достатъчно, за да се постигнат целите на социалното подпомагане и включване на уязвимите групи. Социалните услуги като форма на подкрепа, основана на социална работа, позволяват подпомагането да бъде гъвкаво, личностно-центрирано и съобразено с индивидуалните нужди на лицата.

Регламентирането на правната рамка за предоставяне на социални услуги е част от задължението на държавата да гарантира правото на социално подпомагане, вменено ѝ от Конституцията. За да функционира системата за социални услуги е необходимо законодателството да урежда следните нейни компоненти:

- понятие и видове социални услуги;
- изисквания за доставчици на социални услуги; т.е. кой може да предоставя социални услуги и при какви условия;
- публично финансиране;
- стандарти за качество на услугите ;
- ясно разпределение на ролята между заинтересованите страни: държава, общини, частно-правни доставчици, потребители на услуги.
- контрол.

Легалната концепция за понятието „социална услуга“ претърпява развитие в българското социално законодателство. От липсата на дефиниция за социални услуги преди 1998 г. през разбирането, че социалните услуги са дейности за подпомагане на лица и семейства, които са затруднени и не могат да задоволяват свои жизнени потребности² до утвърждаване на ролята на социалните услуги като инструмент за повишаване на независимостта на подпомаганите лица при осъществяване на ежедневни дейности, съдействие за тяхното социално включване и реализиране на права.³ Правната рамка за социални услуги е претърпяла съществено развитие в периода от 1998 г. до

² Вж. чл. 16 ЗСП, ред. от 19 май 1998 г., обн. ДВ. бр. 56 от 19 май 1998 г.

³ Вж. чл. 16 ал. 1 от ЗСП, ред. от 30 април 2002 г., обн. ДВ бр. 120 от 30 април 2002, в сила от 01.01.2003 г.

сега. Оспореният ЗСУ стъпва на практиката и основите, положени от действащия към момента ЗСП и съответните подзаконовни актове. Във връзка с това Висшият адвокатски съвет не споделя твърденията, изложени в искането, че законът засяга конституционното право на гражданите за социално подпомагане като *„държавно-гарантираната безвъзмездна подкрепа се заменя със социални услуги – платена търговска дейност“*.

Социалните услуги винаги са били част от системата на социално подпомагане в България. Те не се въвеждат със ЗСУ, каквото впечатление създава искането. Основното социално законодателство е прието през 2002 година, като след това е усъвършенствано с цел да се адресират по-адекватно потребностите на уязвимите групи. От самото начало на действие на ЗСП бяха въведени изисквания към доставчиците на социални услуги, като се предвиди регистрацията в регистъра на Агенцията за социално подпомагане (АСП), респективно – получаване на лицензия от Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) за доставчиците на услуги за деца. Предвидените регистрационен и лицензионен режим имаха за цел да гарантират капацитета на доставчиците да предоставят качествени социални услуги и създаваха механизми за контрол и мониторинг. От самото начало на реформата в социалната сфера доставчици на социални услуги са били както държавата и общините, така и частно правни субекти, включително и неправителствени организации (НПО). Със ЗСУ не се въвежда за първи път възможността български и чуждестранни физически и юридически лица да предоставят социални услуги.

Следва да се отбележи, че ЗСУ е разработен въз основа на приета от Министерски съвет Концепция за Закона за социалните услуги. Тя е подготвена като резултат от продължителни консултации в работна група, включваща представители на всички сектори, институции и НПО. Също така одобрената Концепцията бе публикувана за обществено обсъждане на сайта на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и портала за обществено обсъждане през месец юни 2018 г. В хода на обществените обсъждания никоя от заинтересованите страни не е поставила под въпрос конституционността на новите предложения за надграждане и усъвършенстване на системата на социални услуги. Съответно, ЗСУ също беше подложен на обществено обсъждане преди внасянето му в Народното събрание, за неговото представяне бяха организирани обществени дискусии и в крайна сметка беше съединен за разглеждане с други два свързани закона, а именно Закона за личната помощ и Закона за хората с увреждания. Ето защо Висшият адвокатски съвет не може да се съгласи с твърденията, посочени в

искането, че ЗСУ е приет под натиск и не е осигурено достатъчно време за обществен дебат.

Законът за социалните услуги на практика усъвършенства понятието за „социална услуга“⁴ като поставя акцент върху ролята на социалните услуги за превенция и/или преодоляване на социалното изключване, ефективно реализиране на социалните права и подобряване на качеството на живот на потребителите. Следователно целият фокус на ЗСУ е насочен не върху доставчиците, които като съществен компонент на системата, разбира се, че следва да отговарят на определени изисквания и да бъдат съответно контролирани от държавата, а върху потребителите с оглед на полезния за тях резултат, постигнат чрез по-високото качество на услугите. Целта на ЗСУ е социалните услуги да се превърнат в ефективен инструмент за гарантиране и реализиране на права, който действително ще съдейства за подобряване на качеството на живот на потребителите и стимулиране на тяхната независимост и автономност. Именно чрез предоставяне на социални услуги и социална работа ще се развият уменията на лицата да водят самостоятелен начин на живот и да се справят с ежедневните дейности. Този резултат не може да се постигне само чрез предоставяне на социални помощи. Новата легална дефиниция на понятието „социална услуга“ много ясно очертава какъв е резултатът от предоставянето на социални услуги, който е измерим. Защото предоставянето на социално подпомагане не е самоцел. Социалните услуги и социалните помощи не съществуват сами за себе си. Те следва да целят постигането на конкретен резултат и постигат целите си, когато имат реално отражение върху качеството на живот на лицата и подпомагат тяхното социално включване.

II. По съответствието на заложения механизъм за осигуряване на качеството на социалните услуги с конституционните стандарти и правото на Европейския съюз

ЗСУ отразява не само 16-годишния български опит в процеса на предоставяне на социални услуги. Законът въвежда и общите принципи за качество на социалните услуги, разработени от Европейската доброволна рамка за качество на социалните услуги, а именно: качество, наличност, достъпност, достъпни цени, непрекъснатост и всеобхватност на услугите. Висшият адвокатски съвет счита, че тези принципи са тълкувани превратно

⁴ Вж. чл. 3, ал. 1 ЗСУ.

в искането, като особено се спекулира с принципа на всеобхватност. Под всеобхватност на подкрепата в чл. 2 т. 4 ЗСУ се има предвид, че право на всеки български гражданин е да ползва социални услуги, ако има съответни потребности и желание за това. Социалните услуги се ползват съобразно желанията и предпочитанията на лицата.

Поначало ЗСУ не е нормативен акт, чиято цел е да се оправдаят ограничения на правата и свободите на гражданите. Като принцип законът установява ползването на социални услуги не като задължение, а като възможност, чието упражняване зависи от волята и желанието на намиращия се в обективна нужда потребител (чл. 7 ЗСУ). Висшият адвокатски съвет счита, че при предоставянето на социални услуги не се допуска нарушаване на правата, свободите, достойнството и личната неприкосновеност на лицата, които сами са потърсили подкрепа от социалната система (чл. 9, ал. 1 и 2 ЗСУ). Възприет е общият принцип, че социални услуги се ползват задължително само по разпореждане на съда и само в случаите, определени в закон.

Въпросът за всеобхватността на социалните услуги е свързан с интензитета на подкрепата. Да се осигури всеобхватност означава да се изследват всички нужди на потребителя и подкрепата да бъде предоставена по начин, който съобразява всички потребности. В тази връзка считаме, че реализирането на принципа на всеобхватност и на другите общи принципи на Европейската доброволна рамка за качество на социалните услуги, не само че не противоречи на чл. 51, ал. 1 от Конституцията на Република България, но дава и допълнителни гаранции за реализирането на това право. Всеобхватността касае нуждата от подкрепа, основана на социална работа. В тази връзка считаме за несъстоятелно твърдението, изложено в искането, че тази всеобхватност се отнася и за други услуги, включително адвокатските. Адвокатската професия е единствената конституционно регламентирана професия и респективно – адвокатските услуги не са социални. Те са регламентирани в друг закон (Закон за адвокатурата) и в професионалния им стандарт не е включена социална работа. Висшият адвокатски съвет не може да подкрепи застъпеното в искането твърдение, че чрез § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ЗСУ „*може да се засегне правото на човека сам да избере своя адвокат или да се наложи да плаща два пъти за една и съща дейност*“. Подобни твърдения не отговарят на действителността и не са обосновани. Застъпничеството е специална категория дейност, която представлява механизъм за разрешаване на обществени проблеми и активна подкрепа на обществена кауза. ЗСУ дефинира застъпничеството като

„дейност за подкрепа на лицето да защити и да отстоява своите права и потребности в рамките на налични правни и административни процедури“. Явно от дефиницията това е „дейност за подкрепа“, а не за процесуално представителство, работа по пълномощно или друг тип дейност, която с нещо да се доближава до адвокатската. Със застъпничеството не се подменя личното участие на нуждаещото се лице, нито от негово име и за негова сметка се извършва представителна дейност. Става дума за механизъм за съдействие и подкрепа на уязвими групи лица в отношенията им с администрацията, като помощ при попълване на бланки, комуникация с административни органи и т.н.

Друг нов компонент, който въведе ЗСУ е интегрираният подход при предоставяне на подкрепата. Както е посочено в целите на закона, интегрирането на подкрепата води до постигане на максимален резултат за потребителите. Този подход създава възможност за събиране (интегриране) на различни видове услуги, професионалисти и организации в различни сектори, които понастоящем са разделени.

Интегрираният подход е обяснен в чл. 129 от ЗСУ и включва:

1. координацията и взаимодействието с други системи (събиране на подкрепа от различни системи като всяка дейност и услуга се предоставя, организира, управлява, контролира и финансира съгласно установения за нея ред);

2. координацията и взаимодействието в рамките на системата за социални услуги (събиране и координиране на няколко услуги в социалната система чрез общ план);

3. предоставянето на интегрирани междусекторни услуги.

Обединяващата цел е на нуждаещите се лица да се предоставя комплексна подкрепа чрез различни видове социални услуги и така да се отговори на всички техни потребности. Тази цел е в пълно съответствие с такива конституционни ценности като хуманизма и справедливостта и отговаря на социалния характер на държавата.

Не намираме противоречие между ЗСУ и отделни негови разпоредби с правото на Европейския съюз. В рамките на общностното право на Европейския съюз, социалните услуги са в категорията на услугите от общ икономически интерес. Доставчици на такива услуги могат да бъдат както публични институции, така и частни субекти (търговци или организации с нестопанска цел). По правило в европейската правна рамка социалните услуги имат предназначение да постигат специфични цели, свързани с

повишаване на качеството на живот на потребителите.⁵ Политическите и нормативни документи, приети от ЕС, все повече поставят въпроса за социалните права и как да се осигури достъпът на гражданите до тези права. Като част от политиката на ЕС за гарантиране на достъпа на нейните граждани до качествени социални услуги през 2010 г. бе разработена и приета Европейската доброволна рамка за качество на социалните услуги. Тя, наред с други документи⁶, налагат на държавите членки изискването да гарантират, че социалните услуги функционират при спазване на принципи, развита правна рамка и условия, които им осигуряват възможността да изпълняват своята специфична мисия. ЗСУ по същество адресира проблематика, поставена от актовете на ЕС, и въвежда подход, който гарантира в по-голяма степен правата на лицата в неравностойно положение. Също така следва да се държи сметка и за изискванията относно вътрешния пазар⁷, според които „различията между законовите, подзаконовите и административните разпоредби в държавите членки относно достъпността на продуктите и услугите за хората с увреждания, създават пречки пред свободното движение на продукти и услуги и нарушават ефективната конкуренция на вътрешния пазар“. Тоест достъпът на гражданите до всички услуги в рамките на ЕС представлява част от единния вътрешен пазар. Във връзка с това възпроизвеждането в ЗСУ на водещи принципи и политики от правната рамка на ЕС не е въпрос на преценка, а е осъществено като изпълнение на задълженията на държавата като страна по ДФЕС. Наред с това ЕС въвежда и нормативни изисквания относно възлагането на тези социални услуги от общ интерес. Държава членка може да възложи социални услуги от общ икономически интерес на частен доставчик на социални услуги, ако задължението за обществена услуга е ясно определено и възлагането е в съответствие с правилата за държавната помощ.⁸ В допълнение, за да се окуражи постигането на качество, ЕК препоръчва държавите членки да не

⁵ Вж. European Commission, Brussels, 20.12.2011 COM (2011) 900 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, A Quality Framework for Services of General Interest in Europe

⁶ Вж. още Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019; Член 14 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС); Съобщение относно услугите от общинтерес [COM(2007)725; Работен документ на службите на Комисията – Ръководство за прилагането на правилата на Европейския съюз в областта на държавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес, и по-специално към социалните услуги от общ интерес, Брюксел 2013 г.

⁷ Вж. Директива (ЕС) 2019/882 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019.

⁸ Вж. Ръководство за прилагането на правилата на Европейския съюз в областта на държавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес, и по специално към социалните услуги от общ интерес, Брюксел 2013 г.

класират офертите за предоставяне на такива услуги въз основа на „най-ниската цена“, защото в социалната сфера водещ следва да е опита на доставчика и неговия капацитет да предоставя качествени социални услуги.

В искането се съдържат редица възражения, свързани с ролята на доставчиците на социални услуги, които са частно-правни субекти, както и с възможностите, предвидени за социално договаряне (възлагане предоставянето на социални услуги на частни доставчици, при осигуряване на публични средства). За да може да се прецени основателността на посочените твърдения следва да се проследи в исторически план развитието на системата за социални услуги и процеса на социално договаряне. Още в най-ранните редакции на ЗСП (2002 г.) е определен кръгът на доставчиците на социални услуги, който включва: държавата, общините, частно-правните субекти (търговци или НПО).

След присъединяване на България към ЕС през 2007 г. към кръга доставчици на социални услуги бяха прибавени и юридически лица (търговски дружества и НПО), 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. Дейността на доставчиците на социални услуги бе регламентирана от ЗСП и Правилника за приложение на Закона за социалните услуги (ППЗСП). Въведени бяха изисквания за регистрация в регистъра на АСП, както и за получаване на лиценз от ДАЗД, когато става въпрос за услуги за деца. Контролът върху дейността на частните доставчици на социални услуги се осъществяваше и все още се осъществява от Инспектората към АСП съгласно действащия към момента ЗСП. В хипотезата на социално договаряне (възлагане на социални услуги на частни доставчици) съответно контрол върху дейността на доставчика по предоставяне на услуга държавно делегирана дейност или местна дейност се осъществява и от кмета на съответната община.

Социалното договаряне бе регламентирано в ЗСП през декември 2002 и влезе в сила от 1 януари 2003 г. Социалното договаряне като инструмент за осъществяване на политики, които попадат в отговорността на държавата/общините в социалната сфера, чрез привличане на частни партньори по ясно регламентиран и прозрачен начин, е способ, който е широко разпространен в Европа. Тази тенденция на развитие на социалното договаряне в края на XX век може да бъде обяснена с обстоятелството, че държавата няма ресурса да бъде специалист във всяка една сфера и много често особено в социалната сфера тя предоставя еднотипни и

недиференцирани услуги за всички, които не са съобразени с нуждите на потребителите. Освен това през последните десетилетия се повиши търсенето на социални слуги, причина за което е и демографската криза и застаряването на населението. В тази ситуация държавата не може сама да отговори на нарасналото потребление, защото от една страна има ограничени ресурси и експертиза, а от друга страна директното предоставяне на социални услуги не е нейна съществена функция. Отговорността на държавата в социалната сфера е фокусирана основно върху разработването и провеждане на политики, предоставяне на финансиране и осъществяване на контрол. Докато частните доставчици, включително и НПО, разполагат с нужната експертиза, по-гъвкави са в сравнение с публичната администрация, работят пряко с хората в неравностойно положение, познават добре техните нужди и като организации, които преследват идеални цели, са естествени партньори на държавата при намиране на решения в социалната сфера. Това създава предпоставки за успешните публично-частни партньорства, които се наблюдават както в останалите европейски страна, така и в България през последните 16 години.

По данни на МТСП към 2013 година около 20% от услугите по силата на делегация от държавата са били управлявани и предоставяни от частни доставчици на социални услуги. Едни от най-добрите иновативни услуги в общността са развити със съдействието на НПО, които подпомогнаха и процесите на деинституционализация на детската грижа. Съгласно сега действащия ЗСП и в съответствие с ДФЕС (чл. чл. 56-62) и юридически лица, възникнали съгласно законодателството на друга държава-членка на Европейския съюз, или на друга държава от Европейското икономическо пространство могат да предоставят социални услуги на територията на България при условия равнопоставени с другите доставчици. Следователно, ако чуждестранни правни субекти (НПО или търговци) отговарят на изискванията на правната рамка за предоставяне на социални услуги в страната, няма правна пречка те да осъществяват тази дейност.

Както вече бе посочено по-горе, съгласно ДФЕС, който гарантира принципа на свободата на предоставяне на услуги и мобилността на предприятията и специалистите в ЕС, лице, което предоставя „услуга“ може за тази цел временно да осъществява дейност в държавата членка, където се предоставя услугата, при същите условия, каквито се предвиждат от тази държава членка за собствените ѝ граждани. В този контекст ЗСУ възпроизвежда разпоредби и практика, познати и до момента в България, като държи сметка и за разпоредбите на общностното право. Съгласно ЗСУ

чуждестранните доставчици на социални услуги са равнопоставени с местните доставчици на услуги, като спрямо тях се прилагат същите механизми на контрол и мониторинг, както и стандарти за качество на услугите. При осъществяване на дейност в параметрите на установената правна рамка би следвало за потребителя да е без значение какъв доставчик (местен или чуждестранен) предоставя услугата, а от друга страна в негов интерес се увеличава многообразието на наличните услуги. Именно разработените стандарти за качество, въведени в ЗСУ, завишените изисквания към доставчиците и усъвършенстваният процес за предоставяне на социални услуги са гаранции за правата на гражданите. Във връзка с това сама по себе си типологията на доставчика не може да има определящо значение и Висшият адвокатски съвет не може да подкрепи нито един от доводите, изложени в искането.

III. По развитата в искането теза за накърняване на националната сигурност и народния суверенитет чрез разпоредбите на закона

Висшият адвокатски съвет не споделя и изразеното в искането разбиране, че ЗСУ накърнява народния суверенитет. Твърдението на вносителите, че *„давайки неограничена възможност на частни чуждестранни организации да предоставят всякакви по вид социални услуги на територията на страната ни, при това без да подлежат на отделно и самостоятелно лицензиране в България, ЗСУ“ ...създава опасност за националната ни сигурност по смисъла на чл. 2 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, тъй като им предоставя пълни права да работят с българското население, да получават неограничена информация за него, да се наместват в личния им живот и да отглеждат и възпитават българските деца“*, не може да бъде споделено. В него не могат да бъдат намерени никакви реални и конкретни аргументи, които да обосновават причинно-следствена връзка между нормативната уредба, нейното приложение и твърдяната заплаха. Считаме, че ЗСУ не предоставя „пълни права“ доставчиците да се намесват в лични живот, отглеждането и възпитаването на децата. Той дава възможност за предоставяне на социални услуги на лицата, които по своя воля имат желание и нужда да получат подкрепа и да се ползват от тези социални услуги. Противното би означавало, че всяко едно чуждестранно юридическо лице следва да бъде забранено на територията на страната, за да няма *„пълни*

права да работят с българското население“. Подобен подход не е в съответствие с Конституцията и с правото на Европейския съюз и възприемането му би представлявало нарушение на общностното право.

Искането съдържа вътрешни противоречия, като например че с възможността чуждестранни юридически лица да предоставят социални услуги *„се поставя зависимост от чуждестранни източници на приходи, като чрез тази зависимост се допуска, в нарушение на националния ни суверенитет и интерес, лицата, осигуряващи финансирането, да определят националната ни политика в областта на социалните услуги“* и същевременно се *„създава право и механизъм чуждестранни организации да се обогатяват от предоставянето на социални услуги в България за сметка на националните доставчици на социални услуги, като по този начин се ощетява икономиката на България“.* Само по себе си, действието на чуждестранни лица във всяка една от сферите на икономика не само че не е противоконституционно, но е и желано от Конституцията, т.к. инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от нея (чл. 19, ал. 3 от Конституцията), а чл. 19, ал. 2 от Конституцията предвижда установяването и гарантирането на всички граждани и юридически лица, независимо от техния произход, еднакви правни условия за стопанска дейност. Ето защо, тези аргументи не само че са несъстоятелни, но биха могли да доведат до сериозни последици за България, включително по отношение на спазването на редица международни договори, ратифицирани от страната.

Следва да се обърне внимание и на твърдението на народните представители – вносителите, че разпоредбата на чл. 30, ал. 2 на ЗСУ, която допуска чуждестранни доставчици да предоставят услуги на територията на страната е противоконституционна и застрашава националната сигурност. Достъпът на чуждестранни доставчици от други страни членки на ЕС и европейското икономическо пространство и досега е положение от действащото социално законодателство, което е въведено като част от ангажиментите на България, поети през 2007 година с присъединяването към ЕС. В момента ЗСУ (както и ЗСП) въвеждат изрична регистрация/лицензиране по националното законодателство на тези доставчици, с което се цели изравняване на критериите за всички частни доставчици, с цел осъществяване на основните функции на държавата в тази област – контрол върху качеството на услугите и гарантиране на правата на потребителите. Във връзка с това считаме за неоснователни твърденията, че с това се заплашва националната сигурност. Достъпът на тези доставчици е

изцяло регулиран, като преди да започнат дейност те трябва да докажат, че отговарят на националните изисквания и подлежат на непрекъснат контрол, и то по-разширен в съпоставка с българските общини, които като универсални доставчици могат да предоставят всякакви социални услуги без лиценз. По отношение на финансирането се прилагат всички закони и правила, които биха се отнасяли към функционирането и дейността на чуждестранни компании или юридически лица с нестопанска цел на територията на България (мерките срещу изпиране на пари и финансиране на тероризма, данъчно облагане и други). Всяко ограничаване на правото на чуждестранни частно-правни субекти от ЕС и Европейското икономическо пространство да предоставят социални услуги в България при равни условия с местните доставчици на социални услуги по същество ще бъде нарушение на ДФЕС и би могло да доведе до наказателна процедура срещу България от страна на Европейската комисия. Категорично считаме, че възможността определени услуги да се предоставят възмездно от чуждестранни доставчици сама по себе си по никакъв начин не заплашва националната сигурност.

Все още действащият ЗСП утвърждава принципа, че преобладаващата част от социалните услуги се ползват от потребителите срещу заплащане на такса, която се определя в съответна тарифа или по договаряне, когато услугата е финансирана с частни средства, разбира се, без това да изключва възможността за държавна помощ на онези лица в нужда, които не разполагат с достатъчно средства. Същият принцип се възприема и от подложения на конституционен контрол ЗСУ.

Основният закон не само не забранява, а напротив – стимулира стопанските субекти да реализират полза от своя труд, положен в условията на свободна стопанска инициатива и лоялна конкуренция (чл. 19 от Конституцията). Когато чуждестранни физически или юридически лица, включително и НПО осъществяват дейност при равнопоставени условия с местните частни доставчици, получаването на възнаграждение (такса) за съответната социална услуга не може да бъде окачествено като заплаха за националната сигурност.

Що се отнася до поставения въпрос за противоконституционност на публично-частното партньорство, подчертаваме, че днес то се проявява в много други области на обществения живот и само по себе си не е противоконституционно, каквото е и принципното становище на Конституционния съд. Въпросът е държавата да не абдикира от задълженията си към социално слабите граждани. Считаме, че на него ЗСУ е дал адекватни отговори, които са в пълен синхрон с предписанията на Конституцията.

Първо, основният източник на финансиране на социалната дейност са средствата от държавния бюджет и общинските бюджети.

Второ, съобразно конкретната необходимост отделните видове социални услуги се планират, утвърждават и координират по решение на държавни и общински органи при съобразяване на мнението на обществеността, включително и на потребителите.

Трето, главният доставчик на социални услуги са общините, които се ползват с авторитет сред съответните местни общности, защото са учредени от тях на основата на свободни и демократични избори. Общините разполагат с универсална компетентност и могат да предоставят всички видове социални услуги (чл. 29, ал. 1 ЗСУ), включително и чрез създадени от тях специализирани юридически лица (чл. 29, ал. 3, т. 2 ЗСУ).

Четвърто, общината наистина може да възложи предоставянето на отделни социалните услуги и на частни доставчици, но само на такива, които са получили лиценз от държавната Агенция за качеството на социалните услуги (чл. 31, ал. 1 и 2 ЗСУ). Възлагането се осъществява въз основа на проведен конкурс при обезпечено финансиране, материална база и други гаранции за качеството на услугата (чл. 64 ЗСУ). Цялостната дейност на частните доставчици се осъществява под надзора на общините и държавата в лицето на Агенцията за качество на социалните услуги. При трайно неизпълнение на поетите задължения и несъответствие със стандартите за качество лицензът може да бъде отнет и изпълнението на съответната услуга – прекратено (чл. 59 – 60 ЗСУ и чл. 158 ЗСУ).

Пето, би било в пълен разрез с основополагащите принципи на Европейския съюз физическите и юридическите лица, регистрирани в държавите членки, да бъдат лишени от правото да конкурират местните доставчици на социални услуги. Важно е обаче да се подчертае, че от това не произтича никакъв риск за националния интерес и интересите на българските граждани, защото от една страна чуждестранните доставчици ще бъдат поставени под същия режим на държавен контрол, какъвто се прилага и за местните доставчици, а от друга страна – всички услуги, включително и т.нар. „резидентна грижа“, се предоставят единствено на територията на Република България (чл. 31, ал. 1 ЗСУ).

IV. По поставения в искането въпрос за противоречие с обвързващите за страната международни договори, които гарантират международните стандарти в сферата на правата на човека

Висшият адвокатски съвет не споделя изразеното в искането разбиране за противоречие на ЗСУ с текстове на международни актове, по които България е страна (чл. 22 и 25 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 9 и чл. 11 от Пакта за икономическите, социалните и културните права, чл. 34 от Хартата за основните права на ЕС, чл. 13, 14 и 16 от Европейската социална харта). Висшият адвокатски съвет счита, че именно разпоредбите, на които се позовават вносителите на искането, задължават държавата да предприеме активни действия, за да осигури адекватна социална система, както и насърчават партньорството ѝ с гражданските организации в областта на социалната защита (вж. чл. 14 Европейската социална харта). В искането не е посочено точно по какъв начин ЗСУ нарушава или противоречи на тези актове и в какво по същество се изразява това противоречие. В обобщение може да се направи изводът, че предоставянето на социални услуги от местни и чуждестранни доставчици не само че не противоречи на Конституцията, но е в съответствие с ДФЕС и относимата европейска правна рамка и се основава и на сега действащото социално законодателство.

Наред с това следва да се добави, че още от началото на 2003 г. в България се прилага специална процедура за възлагане на социални услуги на частни доставчици, регламентирана в ЗСП и ППЗСП, която е в съответствие с препоръките на Европейската комисия⁹ за реформиране на конкурсните правилата за възлагане на предоставянето на здравни и социални услуги от общ икономически интерес на частни доставчици. Комисията препоръчва въвеждането на по-лек режим на възлагане, който да отчита специфичната роля и характеристиките на услугите като съобразява изискванията за прозрачност и равно третиране. В допълнение, за да окуражи подход за постигане на по-високо качество, ЕК препоръчва държавите членки да не класират офертите за предоставяне на такива услуги въз основа на „най-ниската цена“, защото в социалната сфера водещи следва да са опитът на доставчика и неговият капацитет да предоставя качествени социални услуги. Това е една от причините, поради която социалното договаряне в България бе регламентирано в ЗСП и ППЗСП като отделна по-лека процедура в сравнение с възлагането на обществените поръчки по общия ред. Конкурсът, предвиден в оспорения Закон за социалното подпомагане дава възможност без да се налага непропорционална тежест на частните доставчици на

⁹ Вж. European Commission, Brussels, 20.12.2011 COM(2011) 900 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, A Quality Framework for Services of General Interest in Europe.

социални услуги да се отчете спецификата на услугите, опита и експертизата на доставчиците и така да се определи доставчик, който в най-висока степен може да обезпечи качествено и ефективно предоставяне на съответната социална услуга. Приносът на ЗСУ е, че регламентира и други допълнителни механизми на финансиране, които отговарят на изискванията за прозрачност и равно третиране. Предвид изложеното не споделяме твърдението, че ЗСУ води до приватизация на сектора, защото инструментите за финансиране обобщават досегашната практика при приложение на ЗСП и ППЗСП и я надграждат, а държавата запазва своите задължения и функции в социалната сфера, свързани с контрол и мониторинг. Чрез регламентирането на тези механизми за финансиране и стимулиране на публично-частните партньорства се допринася за развиване на достъпни, налични, всеобхватни, непрекъснати и качествени социални услуги.

Не могат да бъдат споделени твърденията, че частните доставчици не подлежат на контрол. Твърди се, че нямат задължение да следват държавната политика и държавата няма право да се меси в тяхната работа. По принцип наистина държавата няма право да се меси във вътрешно организационните дейности на частните субекти на правото, като това е основно положение, гарантирано и от Конституцията. Основният закон не допуска НПО да извършват присъщата на политическите партии политическа дейност.

Съгласно ЗЮЛНЦ, юридическите лица с нестопанска цел, които действат в полза на обществото, са длъжни да публикуват ежегодно не само финансов отчет, но и годишен отчет за дейността си, който включва:

1. съществените дейности, изразходваните за тях средства, връзката им с целите и програмите на организацията и постигнатите резултати;
2. размера на безвъзмездно полученото имущество и приходите от другите дейности за набиране на средства;
3. вида, размера, стойността и целите на получените и предоставени дарения, както и данни за дарителите;
4. финансовия резултат (чл. 40 ал. 2 ЗЮЛНЦ). Освен това, те подлежат на данъчна отчетност и контрол, наравно с всички правни субекти, които осъществяват дейност на територията на България.

А що се отнася до системата на социални услуги, изискванията към частно-правните субекти, доставчици на социални услуги са по-високи от тези за общинските и публични доставчици. Само частните доставчици подлежат на лицензиране (предварително разрешение за извършване на дейност и възможност за допълнителни планови проверки). Под заплахата да бъдат санкционирани, включително и с преустановяване на дейността им

чрез отнемане на дадения лиценз, те са длъжни винаги да спазват условията, при които са го получили, а те неминуемо отразяват държавната политика в социалната област. Изрично следва да се подчертае, че ЗСУ въвежда по-тежък режим от предходната уредба по действащия ЗСП, която предвижда регистрация за услугите за възрастни, а лицензиране – само за услугите за деца. Въвеждането на тези по-сериозни изисквания е именно с оглед на това, че законодателят е преценил да въведе по-сериозни критерии за включването на частните доставчици на полето на социалните услуги, за да може да се осигурят повече гаранции за ефекта от тяхната работа.

По отношение на аргументите срещу чл. 120 ЗСУ, който по отношение на доставчиците предвижда задължение за участие в обучения, Висшият адвокатски съвет счита, че тази разпоредба, както и разпоредбата на следващия чл. 121 ЗСУ, е въведена в изпълнение на конституционното задължение на държавата да осигури по-високо качество на предоставяните грижи. Необходимо е служителят, който постъпва на работа, да има подходяща квалификация, която да поддържа и развива след това. Затова всеки доставчик, независимо дали е община, общинско предприятие или частно лице, е задължен да осигури подходящо обучение, за да се достигнат както определени професионални стандарти, така и по-висока степен на развитие на екипа в организационно отношение. Във връзка с това задължението за информирание на кмета на общината при разкриване на услугите, създава допълнителна тежест за доставчиците, дори когато сами финансират услугите, като очевидното намерение на законодателя е да ги постави под постоянния надзор на местните власти, поради което не намираме противоречие с нито един от конституционните стандарти, на които се позовават вносителите.

V. По твърдението за противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията

В искането са наведени твърдения за противоречие на ЗСУ с чл. 60 ал. 1 от Конституцията, които Висшият адвокатски съвет също не споделя. Категорично считаме, че ЗСУ не се намира в конфликт с посочената конституционна разпоредба. Гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. Разграничителният белег между данък и такса е елементът услуга. За разлика от данъците, които са невъзвръщаеми финансови задължения на гражданите и срещу заплащането им те не получават услуга или не се удовлетворяват

техни искания, същественият отличителен елемент при таксите е, че те винаги се заплащат заради получаването на някакъв вид обслужваща дейност или услуга. Дейността или услугата не представляват насрещна престация, а са елемент от фактическия състав на таксата. В своята практика Конституционният съд следва разбирането, че разграничителният белег между данък и такса е елементът „услуга“ и че основание за плащане на таксата е ползването на услугата или предизвикването на действие на държавен орган в полза на платеща. Поначало таксата се заплаща срещу извършената услуга и размерът се определя с оглед на разходите по извършването ѝ.¹⁰ Висшият адвокатски съвет подкрепя това разбиране на Конституционния съд и счита, че то следва да бъде отнесено и към настоящия случай. Социалните услуги се предоставят срещу заплащане на такси. Този принцип е последователно проведен, както в Закона за социално подпомагане и Правилника за неговото прилагане, действащи към момента, така и в още невлезлия в сила ЗСУ. Съобразно Закона за социално подпомагане, таксите за социални услуги, финансирани от държавния бюджет, се определят с тарифа, утвърдена от Министерския съвет, таксите за социални услуги, финансирани от общинския бюджет, се заплащат по Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), а заплащането на такси за социални услуги, предоставени от частни доставчици, които не са делегирана от държавата дейности се извършва по договаряне. Сходни разпоредби са включени и в ЗСУ (чл. 46, чл. 47 и чл. 48). Както в Закона за социално подпомагане, така и в ЗСУ е спазена практиката на Конституционния съд, застъпена в Решение № 10 от 26.06.2003 по к.д. № 12/2003, Решение № 11 от 01.07.2003 по к.д. № 9/2003 и Решение № 11 от 05.10.2010 по к.д. № 13/2010, таксите за социални услуги, финансирани от републиканския или общинския бюджет, да се установяват от Народното събрание със закон, а определянето на размера им да се извършва от изпълнителната власт с подзаконов нормативен акт. Респективно, таксите за услуги, предоставяни от частни доставчици, които не са финансирани с публични средства, също са установени със законов регламент като размерът им се определя по договаряне между страните, което отговаря изцяло на принципа на свобода на договаряне, присъщ на гражданския оборот в пазарни условия. Наред с това основен принцип при предоставянето на социални услуги е, че те се ползват по желание, съобразно волята и предпочитанията на лицата. При изпълнението на социални услуги се гарантира правото на лицата, които ги ползват, да изразяват свободно

¹⁰ Вж. Решение № 9 от 20.06.1996 г. по к. д. № 9 от 1996 г.; Решение № 11 от 1.07.2003 г. по к. д. № 9 от 2003 г.; Решение № 10 от 26.06.2003 г. по к. д. № 12 от 2003 г.

мнението си за начина на предоставянето и ефективността им, възможностите за подобряване на тяхното качество, както и по всички въпроси, които имат отношение към техните права и законни интереси (чл. 9 ЗСУ).

Във връзка с това Висшият адвокатски съвет не може да подкрепи твърдението, че със ЗСУ се въвежда задължителна платена социална услуга, равностойна на данъчна тежест, както и че се създават условия за гарантирана печалба на частни икономически субекти, включително чуждестранните. Във връзка с това считаме за несъстоятелна и тезата, изложена в точка 6, част I на искането, че регламентираната в ЗСУ (чл. 69) форма на съвместно финансиране също се намира в противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България. Съвместното финансиране на социални услуги изобщо не е свързано с определянето на данъци.

В хипотезата, когато социалната услуга се предоставя от частно-правен субект в условията на съвместно финансиране по реда на чл. 69 ЗСУ, таксите се определят по тарифа на МС при съфинансиране със средства от държавния бюджет или съобразно ЗМДТ при съфинансиране със средства от общинския бюджет. Следователно, не се създават никакви рискове за злоупотреба от страна на частните доставчици, които биха могли да доведат до съществена промяна в начина на осъществяване на социалните услуги.

Също така следва да се отбележи, че когато държавата възлага на частни доставчици да предоставят социални услуги с публични средства, тя не абдикира от основните си задължения. Като регламентира правната рамка на компонентите на социалната система, държавата чрез законодателната и изпълнителната власт изпълнява именно това свое задължение да осигури адекватно социално подпомагане на гражданите чрез качествени социални услуги.

VI. По конституционосъобразността на предвидения със ЗСУ държавен контрол над предоставянето на социални услуги от частни доставчици

Висшият адвокатски съвет не може да сподели посочените в искането твърдения, че ЗСУ не въвежда ясен механизъм на контрол върху доставчиците на социални услуги. Първото ниво на контрол се извършва чрез процеса на лицензиране. Измерването на качеството на услугите и съответното изразходване на средствата по държавното финансиране

представяват второто ниво на мониторинг. Законът за социални услуги предвижда следните видове контрол:

- Държавен контрол от страна Агенция за качеството на социалните услуги: законът определя специален държавен орган, който да следи за това всички доставчици да отговарят на стандартите за качество, както и да дава предварително одобрение за тяхната годност чрез лицензирането.
- Контрол от възлагащия орган: възможността общината, която възлага да контролира изпълнението на договора за възлагане, включително качеството и постигнатия резултат, както и разходването на предоставените публични средства.
- Потребителски контрол: що се отнася до качеството, най-важната оценка принадлежи на инструментите за самоконтрол или контрол от страна на потребителите.

Основният принцип на децентрализация към общините също не може да се тълкува като отказ от това централната изпълнителна власт да упражнява правомощията си. Видно от текстове на чл. 19-22 от ЗСУ, чрез Министерството на труда и социалната политика, Агенцията за социално подпомагане и Агенцията за контрол на социалните услуги, държавата запазват ключовите си правомощия. Децентрализация към общините се отнася само до реда, по който следва да се организира управлението на услугите (чл. 29, ал. 2 ЗСУ). Общините отговарят за предоставянето на социалните услуги, финансирани от държавния и общинския бюджет, като те могат да изберат дали правят това самостоятелно, чрез самостоятелно обособени структури или ако преценят – чрез външно възлагане, с което обаче тяхната отговорност не отпада, а само се позволява да изберат различни, специфични подходи, насочени към постигане на общественополезната цел. Основните доставчици на социални услуги продължават да бъдат общините и създадените от тях предприятия.

С оглед на всичко това, Висшият адвокатски съвет не споделя разбирането, че държавата със ЗСУ абдикира от правомощията си като безконтролно и произволно прехвърля на частни лица функции, които са ѝ възложени от Конституцията.

VII. По конституционносъобразността на изготвянето на индивидуална оценка на ползвателите на социални услуги и предоставянето на информация за съществуващите услуги

Възможността доставчиците на социални услуги да събират и да получават съдействие при събирането на информация за изготвяне на индивидуална оценка на потребностите на ползвателя на социалната услуги (чл. 80 и чл. 81 ЗСУ) е интерпретирана в искането като опасност за основните права на гражданите.

Висшият адвокатски съвет не споделя това разбиране. Индивидуалната оценка е насочена единствено към предварително оценяване на специфичните потребности на лицата в нужда с цел в техен интерес да бъде осигурено по-високо качество и ефективност на предоставяните услуги. Постъпилата информация наистина би могла да съдържа данни за личния живот на потребителите, който е под закрилата на чл. 32 от Конституцията. Точно затова Законът за защита на личните данни (ЗЗЛД) съдържа адекватни гаранции за опазване на нейната конфиденциалност и използването ѝ само за постигне на поставената социална цел. Освен това, ЗЗЛД предвижда ясни правила, свързани с конкретно посочване на целите, за които се събират, обработват и съхраняват лични данни, редът за тяхното използване и последващо унищожаване. Доставчиците на социални услуги като администратори на лични данни са длъжни да съобразят своето поведение с изискванията на закона и нямат право да събират и обработват данни на основание, което не е изрично предвидено в закона, както и за цели, различни от предвидените в ЗСУ. При неспазване на това свое задължение, те търпят съответните санкции.

Съгласно чл. 42, ал. 1 от Конституцията всеки има право да търси, получава и разпространява информация, стига осъществяването на това право да не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала. Информацията за съществуващите социални услуги по принцип е общодостъпна. Затова разпространяването ѝ от Дирекциите „Социално подпомагане“ към заинтересованите лица и организации, а чрез тях и към потенциалните ползватели на услугите (чл. 82 ЗСУ) не може да се третира като противоконституционно.

Не споделяме твърдението, че доставчиците на социални услуги могат чрез способите на закона да натрапват на нуждаещите се лица дейността, която осъществяват. Доставчиците действително поемат икономическия риск сами да решат какви услуги да разкриват и развиват. Когато финансират дейността си със собствени средства, те само предлагат услугите на гражданите, а от свободната воля на гражданите зависи дали да ги ползват. И в тази хипотеза предоставянето и ползването на социалните услуги става по

договаряне между потребителя и доставчика. Когато обаче доставчикът управлява социална услуга, която му е възложена по договор с общината и е финансирана с публични средства (изцяло или отчасти), той е ограничен в избора на потребители, защото е длъжен да съобразява сключения с общината договор по отношение на вида и обхвата на услугите.

VIII. По поставения в искането въпрос за противоконституционна намеса в отношенията между деца и родители

В искането се оспорват редица разпоредби на ЗСУ, гарантиращи отчитане на мнението на детето и участието му в различни процедури, като вносителите се аргументират с липсата на дееспособност. Основният закон третира децата като носители на субективни права (например, вж. 47, ал. 3 и 4 от Конституцията). Наистина, Конституцията не съдържа изрични разпоредби за участието на детето в административните и съдебните производства. Тази материя е уредена от Конвенцията за правата на детето, Закона за закрила на детето (чл.15), Семейния кодекс (чл.138) и процесуалните закони. Съгласно Конвенцията за правата на детето (чл.12) всяко дете, което е способно да формира свои собствени възгледи, има правото да ги изразява свободно по всички въпроси, свързани с него. На мнението на детето следва да се придава значение, съответстващо на неговата възраст и достигнатата степен на зрелост. Следвайки духа на Конституцията, посочените актове предвиждат още, че на детето трябва да бъде дадено право да бъде изслушвано по всякакви съдебни и административни производства, отнасящи се до него. Посочените специални разпоредби отговарят на правното положение на децата, които от една страна не разполагат с пълната дееспособност на пълнолетните граждани, но от друга страна са носители на права (вж. и чл. 24, т. 1 от Хартата за основните права на ЕС). Изслушването на детето е елемент от процеса на оценка и определяне на най-добрите му интереси.

Висшият адвокатски съвет в никакъв случай не може да се съгласи с аргументите, приведени към оспорването на чл. 74 ал. 1, т. 1 от ЗСУ. Нормата е предназначена да установи компетентността на Дирекция „Социално подпомагане“ в изпълнение на наложена мярка за закрила по ЗЗД като я отграничава от общата компетентност на общината при насочване към ползване на социални услуги, без по никакъв начин да придава обвързващ характер на желанието на детето.

Оспореният чл. 87, ал. 1, т. 1 от ЗСУ също не въвежда задължително ползване на услуга по волята на детето. Разпоредбата се отнася до действията, които следва да бъдат предприети от доставчика при отправено до него искане на дете за оказване на подкрепа, като приложното ѝ поле е силно стеснено, защото е изключено искането за ползване на резидентна грижа.

Конституцията и действащото законодателството не съдържат забрана децата да се обръщат за подкрепа към държавата, към социалните служби или към други лица, каквито са доставчиците на услуги. Нещо повече, според чл. 12 от действащия Закон за закрила на детето „всяко дете има право свободно да изразява мнение по всички въпроси от негов интерес. То може да търси съдействие от органите и лицата, на които е възложена закрилата му по този закон“. А съгласно чл. 13 от същия закон „всяко дете има право да бъде информирано и консултирано от органа за закрила на детето и без знанието на родителите му или на лицата, които полагат грижи за отглеждането и възпитанието му, ако това е необходимо с оглед защитата по най-добър начин на неговите интереси...“. Така приведените аргументи за противоконституционност се основават на разпоредби от други нормативни актове, поради което поначало не подлежат на разглеждане, тъй като се намират извън предметния обхват на конституционното дело.

Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) допуска налагане на определени ограничения на правото на родителите на достъп до информация, касаеща делото за тяхното дете. Например, по делото, *T.P. and K.M. v. the United Kingdom* [ГК], (жалба №28945/95, решение от 10 май 2001 г., § 80), ЕСПЧ приема, че „в някои случаи разкриването на изявленията, направени от детето може да го изложи на риск. Например, няма абсолютно право на родителя да види видеозаписа на разговорите, проведени с медицински лица“. Считаме, че оспорените разпоредби не засягат по противоконституционен начин правата на родителите. По-скоро се търси баланс на засегнатите интереси като се държи сметка за висшия интерес на детето. Няма съмнение, че основният закон предоставя на родителите правото да отглеждат и възпитават своите деца до навършване на пълнолетие (чл. 47, ал. 1 от Конституцията). Това тяхно право обаче не е абсолютно, защото макар и в много редки случаи упражняването му се намира в тежък конфликт с правата на детето, включващи правото да не бъде системно подлагано на брутално физическо и психическо насилие, да не бъде принуждавано да живее в условия, които го тласкат към проституиране, просия, скитничество, употреба на наркотици, извършване на престъпления и т.н. Такова дете попада в категорията на децата, останали без грижата на

близките си, поради което чл. 47, ал. 4 от Конституцията изрично предписва да бъде под закрилата на държавата и обществото. Следователно застрашени от ограничаване на родителските права са само тези, които не спазват конституционните си задължения. Във връзка с това основният закон не допуска злоупотребата с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява правата и законните интереси на другите (чл. 57, ал. 2 от Конституцията). Разбира се, принципът на правовата държава изисква държавната подкрепа във всеки конкретен случай да бъде съответна на степента на опасност за отделното онеправдано дете, тя не може да бъде прекомерна, а следва да се подчинява на правилото целеният положителен резултат да бъде постигнат с минимум принуда. На тази основа българското законодателство, при това не със сега атакувания ЗСУ, а още със Закона за закрила на детето (ЗЗД), напълно обосновано е приело, че настаняването на дете извън семейството е намираща се под съдебен контрол мярка на държавна принуда, която се прилага в изключителни случаи след изчерпване на всички възможности за закрила в семейството (чл. 25 и чл. 26 ЗЗД). Нещо повече, новият закон смекчава ограничението по отношение на неизправните родители. Например, с чл. 90, ал. 3 ЗСУ максималният срок за ползване на резидентна грижа се намалява от три на две години при задължително преразглеждане на мярката на всеки 6 месеца с оглед на възможността детето да бъде върнато в семейната му среда.

IX. По конституционността на разпоредбите, които се отнасят за ползването на резидентна грижа от лица, поставени под пълно запрещение

Висшият адвокатски съвет не може да подкрепи изложените в искането аргументи за противоречие на чл. 91, 95, 96 и чл. 100 от ЗСУ с чл. 51, ал. 3 от Конституцията. Считаме, че оспорените разпоредби са в пълно съответствие с Конституцията и с Конвенцията за правата на хората с увреждания на ООН (КПХУ), влязла в сила на 3 май 2008 г. България е поела международно задължение да приведе законодателството и политиките си към хората с увреждания в съответствие с Конвенцията. Правителството представи първоначалния си доклад за изпълнение на правата, защитени от Конвенцията на 4 септември 2018 г. пред Комитета на ООН за правата на хората с увреждания. В заключителните си наблюдения и препоръки¹¹ по този доклад, Комитетът изразява загриженост „че законодателството все още

¹¹ CRPD/C/BGR/CO/1 - §28-29.

ограничава дееспособността на хората с увреждания и предвижда настояничество за лица с психосоциални и интелектуални увреждания“:

България има задължение да въведе изискванията на КПХУ във вътрешното си право и поради присъединяването на Европейския съюз към Конвенцията¹². В редица свои решения Европейският съд по правата на човека се е произнасял във връзка с установени нарушения на конкретни права на запретените лица – правото на пряк достъп до съд – делото Станев срещу България (жалба № 36760/06, решение от 17.01.2012), делото Shtukaturov v. Russia (жалба № 44009/05, решение от 27.03.2008) и др. Поставянето на лице под запрещение се разглежда от Съда в Страсбург като нарушаване на правото на личен живот по чл.8 от ЕКПЧ. В две решения Европейският съд по правата на човека вече осъди България за нарушени права на лица, поставени под запрещение, като изтъкна някои основни проблеми на българската уредба.

Европейският съд по правата на човека ясно посочва, че настаняването на лицата в резидентни услуги, тогава когато са лишени от възможността да изразят своето съгласие, въпреки че обективно са били в състояние да го направят, представлява неоснователно лишаване от свобода в нарушение на чл. 5 ЕКПЧ. Именно поради тези причини, през 2015 г. МТСП инициира законодателна промяна в ЗСП, по силата на която настаняването на лица под пълно запрещение в резидентни услуги да подлежи на съдебен контрол. Тези разпоредби са запазени почти изцяло и в ЗСУ.

Висшият адвокатски съвет счита, че така ЗСУ задава минималния стандарт, който да не допусне уязвимите лица да бъдат третирани като обекти на правото, и да им осигури възможност да участват в справедлива съдебна процедура, която да гарантира, че ограничението на тяхната свобода е пропорционално на поставената легитимна цел .

Х. Заключение

Висшият адвокатски съвет намира, че Законът за социалните услуги, както в своята цялост, така и по отношение на оспорените негови разпоредби не противоречи на духа и принципите на българската Конституция, или на отделни нейни норми, не ограничава по противоконституционен начин

¹² С решение на Съвета на ЕС 2010/48/ЕС от 26.11.2009г. и от 22.01.2011г. Конвенцията е в сила за ЕС. Всъщност това е първата конвенция, към която ЕС се присъединява като съюз, което освен всичко друго, сочи на изключителната важност на принципите, въведени с този международен документ, които са изцяло възприети от Европейската общност.

основни права и не следва да бъде обявяван за противоконституционен. ЗСУ обобщава съществуващата практика по приложението на ЗСП, ППЗСП, Закон за закрила на детето и други свързани нормативни актове и надгражда като запълва съществуващите празноти в сферата на обществените отношения, свързани със социалното подпомагане. Законът съобразява и с ратифицираните през последните години международни правни актове от Република България.

Ето защо считаме, че чл. 1, чл. 2, чл. 3, ал. 1, чл. 5, чл. 6, чл. 7, чл. 11, ал. 2, чл. 12, чл. 13, ал.2, чл. 14, чл. 15, чл. 17, чл. 23, чл. 26, чл. 29, чл. 31, чл. 41, чл. 48, чл. 50, чл. 57, чл. 61, чл. 63, чл. 64, чл. 65, чл. 74, чл. 81, чл. 82, чл. 87, чл. 88, чл. 91, чл. 95, чл. 96, чл. 100, чл. 102, чл. 103, чл. 104, чл. 116, чл. 120, чл. 121, чл. 136, ал. 3, чл. 137, чл. 143, чл. 144, чл. 169 и параграф 43 от Преходните и заключителни разпоредби от Закона за социалните услуги (обн., ДВ, бр. 24/22.03.2019 г. в сила от 1.07.2020 г.), и на закона в неговата цялост са конституционносъобразни и отговарят напълно на конституционния стандарт.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Въз основа на изложените аргументи, Висшият адвокатски съвет изразява становище, че искането за обявяване на противоконституционност на чл. 1, чл. 2, чл. 3, ал. 1, чл. 5, чл. 6, чл. 7, чл. 11, ал. 2, чл. 12, чл. 13, ал.2, чл. 14, чл. 15, чл. 17, чл. 23, чл. 26, чл. 29, чл. 31, чл. 41, чл. 48, чл. 50, чл. 57, чл. 61, чл. 63, чл. 64, чл. 65, чл. 74, чл. 81, чл. 82, чл. 87, чл. 88, чл. 91, чл. 95, чл. 96, чл. 100, чл. 102, чл. 103, чл. 104, чл. 116, чл. 120, чл. 121, чл. 136, ал. 3, чл. 137, чл. 143, чл. 144, чл. 169 и параграф 43 от Преходните и заключителни разпоредби от Закона за социалните услуги (обн., ДВ, бр. 24/22.03.2019 г., в сила от 1.07.2020 г.), както и на закона в неговата цялост, следва да се отхвърли като неоснователно.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

РАЛИЦА НЕГВЕЦОВА

