

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Е.х. № 180 КЗ  
Дата 29. Маи 2020г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТАНОВИЩЕ

ОТ

**БЪЛГАРСКАТА АСОЦИАЦИЯ ЗА ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО**

седалище: гр. София и адрес на управление ул. „Позитано“ № 3, ет. 2,  
по к. д. 3/2020 г. на КС

### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с отправената до нас покана от 15.04.2020 г. и в указания в същата срок изразяваме следното становище относно искането с вх. №57 к.д от 05.03.2020 г., с което група народни представители от 44-то Народно събрание са сезирали Конституционния съд на Република България за обявяване на посочените текстове на Закона за социалните услуги(ЗСУ)или на посочените в искането отделни разпоредбиза противоконституционни. За пълнота ще посочим, че искането в много малка степен съдържа позовавания на правото на Европейския съюз, но въпреки това с оглед пълнота ще изразим становище по всички въпроси в същото. Прави впечатление в тази връзка, че в заключителните разпоредби на ЗСУ липсва указание, че той – като цяло или отделни негови разпоредби, съставлява транспониране на определени директиви на ЕС.

Становището е съобразено с реда на изложението в искането:

1. На първо място са развити съображения за противоречие с Преамбюла на Конституцията на Република България, както и с текстовете на чл. 4, ал. 2, чл. 6 и чл. 51, ал. 1 и ал. 3.

Твърди се, че ЗСУ заменя конституционното право на социално подпомагане с понятието „социална услуга“, която вносителите на искането определят като „платена търговска дейност с цел печалба“. Още тук откриваме неточности в това твърдение, тъй като понятието „социална услуга“ не е ново за българската правна система и нито е синоним, нито замества социалното подпомагане. Касае се за две различни правни категории, които водят самостоятелен живот и това разграничение е направено далеч

преди приемането на ЗСУ. Така в Закона за социалното подпомагане законодателят е посочил, че същото се осъществява чрез помощи – парични средства, предоставяни на нуждаещите се лица. Съвсем отделен институт е социалната услуга, която е била уредена в същия този закон и е съществувала наред със социалното подпомагане /вж. глава четвърта от ЗСП/, където също е била уредена като платена дейност. На практика новият ЗСУ нито въвежда някаква съвършена новост, нито пък предефинира понятието за социално подпомагане, а единствено детайлизира и дава по-конкретна и адекватна уредба на социалните услуги. Ето защо не може да се приеме за основателно виждането, че безвъзмездното подпомагане се заменяло с платена услуга, което противоречало на принципа, че Република България е социална държава. С оглед изложеното се оказва, че не само не е налице такова противоречие, но и новият ЗСУ подчертава тази социална функция на държавата. Още повече, че е некоректно изложеното в тази връзка твърдение, че услугите били единствено платени и неплащането им е скрепено със санкция в чл. 102 от ЗСУ. В действителност чл. 102 от ЗСУ говори за заплащане на такси при социалните услуги /както това е разрешението, дадено ни и в чл. 17 от ЗСП/, но още в следващия чл. 103 и в чл. 104 от ЗСУ е уредено правото на застрашените групи лица, както и тези, които нямат възможност да заплащат социалните услуги, да ползват услугите по ЗСУ безплатно. По същите съображения не могат да се споделят твърденията за противоконституционност на чл. 1 от ЗСУ.

Отделно от изложеното не са отпаднали задълженията на държавата по Закона за хората с увреждания и Закона за семейните помощи за деца, като предоставеното по тези закони социално подпомагане продължава да бъде ангажимент на държавата и общините. С приетия ЗСУ се дава възможност за възникването на конкурентна среда при предоставянето на социалните услуги от страна на частни организации, на които държавата чрез свой орган ще предоставя лиценз за осъществяване на дейността, респективно ще реализира контрол както при преценката за лицензиране, така и при актовете, действията и бездействията на тези организации.

Многократно Конституционният съд е имал възможност да се произнесе в практиката си, че разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прогласява като основно право на гражданите правото на социално подпомагане, без да указва реда, начина, принципите и системата на неговото упражняване и практическо прилагане. Преценката за това е предоставена на законодателя (Решение № 21 от 1998 г.,

Решение № 5 от 2000 г. на Конституционния съд). Разбира се, с оглед развитието на обществото следва да се приеме, че тази преценка следва да бъде пропорционална на преследваната цел. Правото на социално подпомагане, в това число и на социална услуга, има характер на позитивно право, следователно държавата има спрямо него и позитивно задължение. То е "позитивно", защото повечето социални права изискват активно действие от страна на държавата, "за да осигури постепенно пълното [им] осъществяване" (да използваме думите на чл. 2, т. 1 от Международния пакт за икономическите, социалните и културните права). Тези права придобиват смисъл и съдържание само във връзка с мерките, предприети за тяхното ефективно упражняване. Тези мерки включват, разбира се, и такива от законодателен характер. (Изрично в този смисъл е и посоченият чл. 2, т. 1 от Пакта). Най-общо казано, задълженията на държавата в това отношение са на три равнища: да зачита социалните права, да ги защитава и да дава гаранции. Според нас в приетия текст на ЗСУ държавата е изпълнила своите позитивни задължения.

В Решение № 13 по к.д. № от 2003 г. на Конституционния съд е прието, че 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, вкл. чрез отмяна на съществуващи законови текстове в границите на общата цел за създаване на социална държава. Според становището на Съда, за реализиране на установения от Конституцията социален модел на обществено осигуряване преценката е от компетентността на Народното събрание и е по целесъобразност. В същия смисъл е и Решение № 10 от 2012 г. на Конституционния съд, в което се подчертава, че начинът, по който се осъществява прокламираното в чл. 51, ал. 1 от Конституцията социално право, е предмет на уредба в законодателството, при което Народното събрание преценява по целесъобразност, стига това разрешение да не противоречи на принципите на основния закон, включително принципа на социалната държава. Конкретно във връзка с финансовата обезпеченост на признатите от Конституцията социални права Съдът счита, че конституционен механизъм за проверка дали предвидените в бюджета средства са достатъчни за тях, но такава защита несъществува, поради което правото на преценка за съотношението между потребностите на подпомаганите лица и финансовите възможности на

държавата е предоставено на законодателя (Решение № 7 от 2005 г. на Конституционния съд).

Чл. 3 и чл. 15 от ЗСУ също са оспорени като противоконституционни, но с единствения мотив, че нормите били прекалено общи и непрецизни, което обаче /дори да беше така/ представлява една критика към законодателя и не обуславя необходимост от обявяването на нормите за противоконституционни. Така в решение № 9/05.12.2019г. по конституционно дело № 8/2019г. КС посочва, че Конституционният съд е постоянен в практиката си, че в съответствие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията всяко изключение от приетите със законите общи правила трябва да бъде точно, ясно и недвусмислено формулирано. Когато редакцията на разпоредбите е неясна до степен на неразбираемост, което поставя под съмнение възможността им да регулират обществените отношения, за които се отнасят, тогава е налице противоречие с Конституцията. Налице е двусмислие и непрецизност в изказа, което неминуемо ще доведе до противоречие при приложението на закона, както и до различна съдебна практика. В случая е очевидно, че нормите начл. 3 и чл. 15 от ЗСУ не отговарят на тези критерии, поради което и искането в тази му част следва да се отхвърли.

Не можем да споделим и доводите, че социалната услуга, представляваща резидентна грижа спрямо деца /чл. 11, ал. 2 и §1, т. 15 от ДР на ЗСУ/, следва да се окачестви като противоконституционна. Аргументът, че тази грижа може да накърни правата на личността, защитени от Конституцията, не е издържан, тъй като резидентната грижа се налага в изключителни случаи, когато е налице голям риск за непълнолетното или малолетното дете в семейната му среда. Редът за такива интервенции практически съществува и е въведен в Закона за закрила на детето, а ЗСУ само детайлизира резидентната грижа. Нещо повече – тази грижа е предвидена именно, за да защити интересите на децата, които са жертва на най-тежките случаи на домашно насилие и в този смисъл не накърнява, а закриля основни права на човека в унисон с Европейската конвенция по правата на човека и Хартата на основните права на ЕС /разбира се следва да се държи сметка, че последната не е нормативен акт с универсално приложно поле, а намира приложение, когато се касае за разпоредби, уредени от правото на Европейския съюз/. Нарушение на Конституцията би било липсата на такава възможност. Тук наблюдаваме т.нар. де институционализиране, което държавата провежда, като се даде възможност за създаването на близка до

семейната среда за отглеждане на децата, на които следва да бъде предоставена подобна услуга.

Неясни са аргументите срещу *чл. 15, т. 2 и §1, т. 7 от ДР на ЗСУ*, с които се твърди, че правни и адвокатски услуги, при които субектът не може сам да избере своя защитник, са противоконституционни. Известно е, че и понастоящем и то в световен мащаб функционира системата на т.нар. правна помощ, която се предоставя на страни по делата /в България въпросът е уреден в Закона за правната помощ/ и където е съвсем естествено лицето да не може да избере своя адвокат, тъй като такъв се назначава от съответния орган. По никакъв начин този тип услуги не препятстват лицето, в чиято полза те се предприемат, да ангажира защитата си с избран от него друг адвокат, ако разполага с възможност за това.

По никакъв начин не могат да се споделят и доводите за противоконституционност на *чл. 17, чл. 81, ал. 1 и чл. 137 от ЗСУ*. Самият аргумент, че тези разпоредби влизат в конфликт със Закона за защита на личните данни, Закона за държавния служител, Закона за отговорността на държавата и общините за вреди дори да беше основателен, не може да се обсъжда в това производство, тъй като не се сочат противоречия с конституционни норми. Посочено е най-общо, че тези разпоредби били в противоречие и с „европейското законодателство“, без да се уточнява на кой точно акт на ЕС те противоречат.

*Чл. 13, ал. 2 от ЗСУ* е подложен на критичен анализ, като са изложени доводи за неговата целесъобразност, а не за противоречието му с конкретни нормативни разпоредби на КРБ.

На следващо място се твърди, че като цяло разпоредбите, уреждащи възможност социалните услуги да се предоставят от частноправни субекти са противоконституционни и противоречат на редица международноправни актове, като се цитират ВДПЧ, МПИСКП, Хартата на основните права на ЕС и Европейската социална харта. Сочи се, че се касаело за изключителни функции на държавата, които не могат да бъдат приватизирани. Отново обаче се смесва понятието социално подпомагане и социална услуга. Нито цитираните норми, нито която и да било разпоредба от Конституцията на Република България забранява подобно публично-частно партньорство.

Въведеното в искането твърдение, че текстовете на ЗСУ създават едно съвършено ново за правния мир в Република България положение – социална услуга,

осъществявана от частноправни субекти, не отговаря на обективната действителност. Ярък пример в тази насока е дейността на Сдружение „SOS Детски селища България“, което е регистрирано и действа на територията на Република България още през 1990 г. /регистрирано е по ф.д. 8027/1990 г. на СГС/ като българско юридическо лице с нестопанска цел, действащо в обществена полза. Самият законодател в чл.38, ал.1 от ЗЮЛНЦ допуска извършването от частноправни субекти на дейност, изразяваща се в предоставянето на социални услуги – подкрепа за деца, за хора с увреждания и за лица и общности в риск от социално изключване. Съдебната практика изобилства от случаи, в които в тези SOS селища се предоставя вид резидентна социална услуга на деца в риск по реда на чл.27 от Закона за защита на детето. В ал. 5 на цитираната разпоредба още през 2012 г. се предвижда това настаняване да се извършва чрез договор между съответния доставчик на социална услуга „приемна грижа“ по настоящия адрес на приемното семейство и приемното семейство. При това положение несъстоятелни са доводите, че никога в Република България не е била предвидена възможност за предоставянето на подобни услуги от частни лица.

Не са налице и противоречия с конституционни норми и в чл. 31, ал. 3 и чл. 41 от ЗСУ. Първият урежда правото на чуждестранни доставчици да участват в предоставянето на социални услуги, което е една съвсем логична разпоредба. Чл. 41 от ЗСУ пък посочва как се осъществява финансирането и отново не откриваме противоречие с КРБ. Всъщност тук просто са цитирани текстовете и техния смисъл, без да се посочва в какво според вносителите на искането се състои нарушението на Конституцията. В тази насока не могат да бъдат споделени и съображения за противоконституционност на чл. 63, ал. 1 от ЗСУ. Не може да се твърди априори, че теоретичната възможност за злоупотреби от страна на частни доставчици е основание за противоконституционност на нормата. Поначало всяка една правна норма би могла да бъде нарушена и това по никакъв начин не влияе на нейното съответствие с конституцията. Още повече, че в случая е налице и предвиден орган в чл. 22 от ЗСУ, който да следи и да санкционира подобни нарушения. Недотам разбираеми са доводите, касаещи чл. 82, чл. 120 и чл. 121 от ЗСУ, тъй като по този начин държавата щяла да „промотира и рекламира частна търговска дейност“. Очевидно е, че законодателният стремеж за популяризиране и информиране на населението за

възможностите по ЗСУ е логичен, целесъобразен и при всички случаи не противоречи на КРБ.

Развити са съображения срещу разпоредбите, уреждащи конкурсната процедура за възлагане на социални услуги /чл. 63, чл. 64 и чл. 65 от ЗСУ/, но се посочва, че те противоречат на чл. 51 от КРБ, уреждащ социалното подпомагане, което обаче не е засегнато от ЗСУ, а е уредено в ЗСП. Ето защо и не е налице т.нар. относителите „предефиниране на социалното подпомагане“ в „социална услуга“.

Развитите съображения срещу участието на частни български и чуждестранни лица в този процес са по-скоро от политически, а не от юридически характер, поради което тук не следва да бъдат коментирани.

2. На следващо място се поддържа противоречие с чл. 30, ал. 1, чл. 32, ал. 1 и чл. 57, ал. 1 от КРБ, тъй като чл. 5 и 6 от ЗСУ „отменят“ правото на неприкосновеност на личния и семейния живот на българския гражданин. Това се обосновава с обстоятелството, че тъй като разпоредбите предоставяли „неограничена власт“ на доставчиците на социални услуги. Изчитайки обаче тези законови разпоредби, не отриваме нищо смущаващо още по-малко отменяне на основни права и свободи на човешката личност. Очевидно е, че за да бъде предоставена качествена социална услуга, е необходимо да се направи оценка за нуждите на съответното лице и специфичните му характеристики. В своята практика Конституционният съд очертава обхвата на конституционно установените ограничения на правото на личен живот, свързано със защитата на други също конституционно установени ценности. Като подчертава, че неприкосновеността на личния живот (чл. 32, ал. 1 от Конституцията и произтичащите права) е водещо рестриктивно основание, съдът приема широко разбиране на "личен живот" и го отнася в един комплекс от интереси заедно с тайната на кореспонденцията и неприкосновеността на жилището (съответно чл. 33, ал. 1 и чл. 34, ал. 1), които са все конституционно защитени права. Прието е, че те също не са абсолютни и, както свободата на изразяване и информация, подлежат на ограничаване. Съдът разграничава информация, която се отнася към интимната сфера на човека от тази, която се прави публично достояние в контекста на обществения дебат. Изложеното позволява да се приеме за настоящия случай, че правото на неприкосновеност на личния живот е поставено в основата на правото на защита на личните данни, което е в съответствие с еволюиращото разбиране в европейския правен контекст. Именно в тази насока са и следващите изводи:

Чл. 116, ал. 1, т. 3 и 7 ЗСУ се атакуват като нарушаващи личната и семейната неприкосновеност, тъй като давали право на служителите на агенцията да посещават лицата потребители и да изискват от тях информация във връзка с услугата. Не можем да се съгласим, че средството за контрол от този тип е противоконституционно в частта за изискването на информация за получаваната услуга от потребителите ѝ. Напротив – това е един съвсем нормален механизъм за мониторинг. Не така обаче стои въпросът по отношение на правомощията на служители на Агенцията да посещават потребителите в домашната им среда. Не може да бъде оправдано делегирането на подобно право на който и да било държавен орган – да посещава по свое усмотрение дома на лицата, които се ползват от определена социална услуга /дори тези, които заплащат същата/. Тук вече наблюдаваме навлизане в личното пространство, което е в колизия с цитираните от вносителите разпоредби. Недопустимо е лице, което е потребител на дадена социална услуга, да търпи неограничени по брой и време посещения в дома му на непознати за него лица, било то и за контрол на предоставяната услуга. Тук вече наблюдаваме засягане на неприкосновеността на жилището, уредена в чл. 33 от КРБ. Цитираната разпоредба изрично посочва, че жилището е неприкосновено и без съгласието на обитателя му никой не може да влиза или да остава в него освен в случаите, изрично посочени в закона. Ал. 2 от цитираната разпоредба обаче конкретизира, че влизане или оставане в жилището без съгласие на неговия обитател или без разрешение на съдебната власт се допуска само за предотвратяване на непосредствено предстоящо или започнало престъпление, за залавяне на извършителя му, както и в случаите на крайна необходимост. Следователно законът може да предвиди засягане на тези права само в хипотезата на ал. 2 от чл. 33 от КРБ, която очевидно не е налице. Това може да се разглежда и като засягане на личния живот на гражданите, което е признато от чл. 32, ал. 1 от КРБ право. Цитираната разпоредба прогласява на всеки правото на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния му живот и срещу посегателство върху неговата чест, достойнство и добро име.

Същото можем да кажем и по отношение чл. 81, ал. 1 от ЗСУ, който предоставя не само правото на доставчиците на социални услуги да изискват всевъзможна информация от различни субекти /в това число и близки на лицето/, но и задължение на попитаните лица да предоставят тази информация/(личните данни, които са част от личния живот на лицата, са носител на информация)/. Тук следва да се отбележи, че неминуемо предоставянето на данни ще е свързано с т.нар. чувствителни лични



данни на лицата, касаещи евентуални техни заболявания и прекарано лечение, а също и социален статус, което е особено смущаващо, особено с оглед разпоредбите на РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2016/679 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните). Правото на защита на чувствителните лични данни е гарантирано от посочения акт на ЕС, като от разпоредбата в ЗСУ, посочена по-горе не могат да се изведат аргументи, че е налице пропорционалност на преследваната цел. Очевидно е, че лицата, които ще ползват социална услуга, са в правно и фактическо положение, което не би им позволило в пълнота да упражнят своето право на защита на личните данни, когато искат да получат социалната услуга, поради което и непропорционалното и неограничено като обем и предназначение събиране на чувствителни лични данни от организациите/администратори на лични данни/ не може да се вмести в конституционната закрила на правото на личен живот на тези лица. Дори на държавата не би могла да бъде делегирано такова право /да изисква неконкретизирана и практически неограничена информация от тези лица/, а с още по-голямо основание това важи за доставчиците на социални услуги. Също така не може да бъде вменявано в задължение на близките на дадено лице да предоставят тази информация на доставчика на услуги, въпреки нежеланието си. Тук в действителност наблюдаваме твърдяното в искането противоречие с КРБ.

3. Следващи по реда на изложението на искането са доводите за противоречие с чл. 6, чл. 14, чл. 47, ал. 1 и чл. 57, ал. 2 от КРБ.

Първият от тях е въведен общо за целия закон, като се твърди, че ЗСУ нарушава конституционното право на родителите да отглеждат и възпитават децата си, за което се поддържа, че съставлява нарушение на чл. 47, ал. 1 от КРБ. Цитираната разпоредба гласи, че отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата.

При направения от нас анализ обаче не откриваме разпоредби в закона, които да нарушават тази категория права на гражданите. Дори самите вносители на искането сочат, че чл. 7, ал. 2 от ЗСУ предоставя правото на всяко дете да получи социални услуги в съобразно неговите най-добри интереси. Не съществува конституционна норма, която безусловно да постановява, че тези интереси винаги и при всички обстоятелства следва да се определят от родителите. Напротив, когато това се налага от особени или изключителни обстоятелства, е съвсем нормално това да направи определен държавен орган. Ако следваме логиката на вносителите, то

държавата не би могла да се намеси в отношенията родител – дете, дори при най-тежките форми на домашно насилие или отглеждането на детето по начин, който застрашава живота и здравето му. Не могат да послужат за аргумент в противна насока доводите, че това предпоставяло злоупотреби със служебното положение на служители в системата на социалното подпомагане. Казаното е относимо и към съображенията, изложени в искането *относно чл. 12, ал. 3 от ЗСУ във вр. с чл. 74, ал. 1, т. 1 и чл. 88, ал. 2 от ЗСУ*, тъй като отново противоконституционния характер на разпоредбата се аргументира с „възможността за злоупотреби“. Още повече, че както посочихме т.нар. от вносителите „отделяне“ на детето от семейството не е по реда на ЗСУ, а е предвидено в Закона за закрила на детето. Самото искане посочва и критикува редица разпоредби на ЗЗДН и Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната интеграция. Тези нормативни актове обаче не са предмет на проверка в настоящото производство.

Развитите аргументи, че *чл. 87, ал. 1 от ЗСУ* противоречи на Закона за лицата и семейството, също не следва да бъдат обсъждани, защото се сравняват два нормативни акта от еднакъв ранг. Дори противоречие да е налице, то това не води до противоконституционност на една или друга разпоредба в тези актове. Съвсем отделен е въпросът, че такова противоречие всъщност не е налице. ЗЛС урежда правновалидните действия, извършвани от непълнолетните, но той предхожда с десетилетия ЗСУ и визира действията, водещи до определени права и задължения, каквито са сделките. ЗСУ, от своя страна, отговаряйки на съвременното развитие на обществените отношения предоставя правото на едно дете да сигнализира съответната институция в определените от закона случаи, което ЗЛС също не забранява. Недоумение буди становището, че това искане следвало да бъде отправено чрез, от или със съгласие на родителите, при положение, че децата в риск често са поставени във въпросната рискова ситуация от самите им родители, които очевидно никога не биха сигнализирали за своето лично противоправно поведение.

*Същото е относимо и към нормите на чл. 74, чл. 91, чл. 95, чл. 96 и чл. 100 от ЗСУ*, които по никакъв начин не влизат в колизия с нормите на ЗЛС, уреждащи правата на запретените лица. ЗСУ предвижда една особена закрила, която е в съответствие, а не в противоречие на чл. 51, ал. 3 от КРБ, съгласно, който старитехора, коитоняма тблизки и немогатдасеиздържатотсвоеоимущество, както и лицата с

физически и психически увреждания се намират под особена закрила на държавата и обществото. Това е така, тъй като ЗСУ предвижда механизъм запретените лица да изразят желание да ползват определена услуга по ЗСУ, когато настойникът или попечителят не осигуряват адекватна грижа. Преди приемането на ЗСУ запретените лица в този случай на практика нямаха каквато и да било защита. Важно е да се отбележи, че недееспособен не означава неправосубектен. Недееспособните лица също се ползват от основните човешки права и свободи. И тук некоректно е посоченото в сигнала, че е липсвал механизъм за контрол, при положение, че отново самият сигнал цитира чл. 91, ал. 3 от ЗСУ, който предвижда именно такъв механизъм.

Чл. 104 от ЗСУ пък е подложен на критичен анализ, основаващ се на неясна формулировка, каквато не наблюдаваме в цитираната разпоредба. Съвсем отделен е въпросът, че дори една разпоредба да не е формулирана по най-добрия начин, то това не я прави противоконституционна. В продължение следва пространен анализ на разходите, които поема държавата за настаняване на дете в център от семеен тип, което е абсолютно неотнормисимо към искането. Тук отново наблюдаваме един изцяло политически анализ на целесъобразното разходване на бюджетни средства, който анализ не може да обоснове соченото нарушение на чл. 6 от КРБ.

Конституцията не може да уреди подробно и изчерпателно условията и реда за реализирането на всички права на гражданите. Тези условия и ред се регулират от законодателството. Конституционният съд е имал повод изрично да посочи, че "законодателят е компетентен да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципите и изискванията на основния закон" (Решение № 21 от 1998 г. по к.д. № 18 от 1997 г.). Според нас в настоящия случай сме изправени пред идентична хипотеза.

4. Като следваща група се оформят определени разпоредби от ЗСУ, за които се твърди, че са в противоречие с националното и държавно единство и застрашават народния суверенитет.

С оглед направения до момента анализ не можем по никакъв начин да се съгласим с изложеното, че ЗСУ в неговата цялост представлявал заплаха за националния суверенитет и националната сигурност. Тук е налице преповтаряне на доводите срещу допускането на физически и юридически лица, в това число и чуждестранни такива, да участват в предоставянето на социални услуги по ЗСУ, спрямо които вече изложихме подробни аргументи.

Единствено отново ще подчертаем, че е нелогично да се търси противоконституционност в целия раздел за финансирането на социалните услуги, тъй като се е давало възможност това финансиране да бъде осъществявано и от друга лица, освен от държавата. При положение, че се касае за една обществено полезна дейност за нас е непонятно какъв е проблемът същата да бъде финансирана по всеки възможен начин. В условията на световната глобализация и непрестанно разрастващо се международно сътрудничество не може да се сподели, че финансирането на тази дейност от източници в ЕС или други финансови институции застрашавало националната сигурност. По същата логика Република България би следвало да преустанови усвояването на всякакви средства с произход от ЕС.

В тази насока следва да се отбележи, че и позоваването от страна на вносителите на разпоредбите на Директива 2006/123/ ЕО от 12.12.2006 г. на Европейския парламент и на Съвета на Европа относно услугите на вътрешния пазар е очевидно несвързано с предмета на искането. Както посочват и вносителите, в т.27 от Преамбюла ѝ ясно е казано, че директивата не следва да обхваща онези услуги в социалната област като настаняване, грижи за децата и подпомагането на семейства и лица в нужда, които се предоставят от държавата на национално, регионално и местно ниво, от доставчици, упълномощени от държавата или от благотворителни организации, признати за такива от държавата, с цел осигуряване на подкрепа за онези, които са временно или постоянно в нужда, поради недостатъчен семеен доход, частична или пълна липса на независимост, както и за онези, пред които стои риск от маргинализиране. Тези услуги са от изключителна важност с цел гарантиране на основното право на човешко достойнство и са израз на принципите на социална кохезия и солидарност, и не следва да бъдат повлияни от настоящата директива. От това следва, че ЕС е предоставил в компететност на отделните държави членки регулирането на тази материя, разбира се при съобразяване с обвързващите актове в областта на защитата на човешките права.

5. На следващо място се сочи противоречие с чл. 1, ал. 2, чл. 7 и чл. 56 от КРБ, тъй като ЗСУ нарушавал правото на гражданите да получат защита от неправомерните актове или действия на държавните органи.

Прави впечатление обаче, че искането не посочва конкретно относно това коя норма на ЗСУ лишава гражданите от тези им права, а просто се прави поредният критичен анализ, като се твърди, че предвиденият контрол по отношение на частните

доставчици бил недостатъчен. Отново се критикуват редица разпоредби от друг закон – ЗЗДет., които разпоредби обаче не са предмет на проверка в настоящото дело. Намесват се текстове на ЗПУО и СК, които също не влизат в обхвата на производството. Конкретика има по отношение на следните разпоредби:

- Чл. 166 от ЗСУ, за който се твърди, че предвиждал прекалено ниски санкции, което обаче по никакъв начин не може да се свърже с противоконституционност на разпоредбата;
- Чл. 132 от ЗСУ, за който се твърди, че предоставял „водеща роля“ на частните доставчици. Не става ясно какво се влага в смисъла „водеща роля“, но не се и посочва противоречие на конкретна норма от КРБ;
- Липсата на разпоредба, която да предвижда отговорност на частните лица и организации за причинени вреди. В действителност тези лица не са в кръга на субектите на отговорност по ЗОДОВ, което обаче не означава, че за тях няма отговорност. Такава е налице – общата деликтна отговорност по ЗЗД.
- Нещо повече, твърденията за липса на контрол по отношение на частните доставчици на социални услуги влизат в противоречие с действащата редакция на чл.21 ал.1 от АПК/ изм.ДВ бр.77/2018г.,в сила от 01.01.2019г./, даваща характер на индивидуален административен акт на актовете на организациите,предоставящи обществени услуги,на която разпоредба в друга част на искането същите се позовават като претендират противоконституционност на закона.Именно пълният съдебен контрол по реда на АПК на актовете,а по същество и на действията и бездействията на тези организации за обществени услуги в пълнота гарантира правото на защита на засегнатите от тях лица и реализирането му в цялост при наличието на служебното начало,регламентирано в чл.171 от АПК. От тук следва,че доставчиците на социални услуги не са изключени от съдебен контрол на техните действия и актове,което е допълнителен аргумент против искането на вносителите за противоконституционност на закона.

6. На последно място отново се поставя въпросът за платения характер на социалните услуги, по който въпрос вече бе взето отношение. За да избегнем повторение, единствено ще отбележим за пореден път, че има съществена разлика между социално подпомагане и социална услуга. Няма пречка от гледна точка на КРБ последната да е платена. Но да се приравнява това плащане на „данъчна тежест“ не

може да бъде обосновано. Не можем да приемем, че е налице нарушение на чл. 60, ал. 1 от КРБ поради обстоятелството, че социалната услуга била платена, още повече, че както вече посочихме неколккратно са налице огромен брой хипотези /на практика всички уязвими лица са обхванати от тях/, в които такса не се дължи.

7. В обобщение на изложеното и въз основа на доводите за противоконституционност на ЗСУ вносителите сочат и противоконституционност на всички изменения във всички закони, извършени с Преходните и заключителни разпоредби на ЗСУ. Видно обаче от изпратената ни покана, след дадени указания за конкретизация вносителите са заявили, че оспорват като противоконституционен единствено параграф 43 от ДР на ЗСУ. Въпросният параграф урежда правото на МС и на министъра на труда и социалната политика да приемат посочените в него подзаконовни нормативни актове в три- и съответно шестмесечен срок от влизане в сила на закона. Тази разпоредба обаче не предвижда и не създава каквито и да било права и задължения за българските граждани – субекти на социалните услуги, поради което и не може да се приеме, че е в нарушение на която и да било разпоредба на КРБ, доколкото и в Конституцията не се съдържа забрана за делегиране на подобни функции на органи на изпълнителната власт. Тези подзаконовни нормативни актове /ако предпоставките за това са налице/ биха подлежали на самостоятелно оспорване, но не съществува причина, поради която да приемем разпоредбата, предвиждаща тяхното издаване за противоконституционна.

В тази насока, ако се приеме, че предмет на контрол за конституционност, съобразно определението на КС от 15.04.2020г., е по същество и законът за социалните услуги в неговата цялост, т.е. са и останалите изменения, които са извършени с преходните и заключителни разпоредби на ЗСУ изразяваме следната позиция: По-конкретно, чл. 8 от Европейската Конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подобна на която е разпоредбата в чл. 7 от ХОПЕС, предвижда, че всеки има право на зачитане на неговия личен живот, този на неговото семейство, на неговите дом и комуникации. Зачитането на основните права е общ принцип на правото на ЕС (свързани дела C-402/05 P и C-415/05P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, ECR 2008 I-06351) и СЕС е техен гарант в цялостния процес на изграждането на конституционната рамка на ЕС, където има водеща роля. Така правото на неприкосновеност на личния живот на

индивида СЕС защитава още преди на Хартата да бъде призната еднаква юридическа сила с тази на Учредителните договори на ЕС (в този смисъл Решение на СЕС от 26 юни 1980 г. по делото 136/79 –National Panasonic (UK) Limited v. Commission of the European Communities, ECR 1980, стр. 02033, пар. 17 и следващи).

В цитираните от вносителите на предложението дела, приключили пред Европейския съд по правата на човека с ответник Кралство Норвегия – CASE OF STRANDLOBBEN AND OTHERS v. NORWAY, CASE OF PEDERSEN AND OTHERS v. NORWAY, CASE OF HERNEHULT v. NORWAY, CASE OF A.S. v. NORWAY/, всички произнесени и постановени в периода от ноември 2019 г. до март 2020 г./ са насочени по-скоро към проблемите, свързани с осъществяването на осиновяване на деца, поставени в риск и процедурата, свързана с това, но не и по отношение на предоставянето на социални услуги на децата, поставени в риск и по-конкретно резидентната грижа за тези деца, поради което и привеждането на аргументи за несъвместимост на разпоредбите на ЗСУ с ЕКПЧОС, при липсата на промяна на режима на осиновяването в Република България е необосновано. Нещо повече, в Стратегията на Съвета на Европа за правата на децата в периода 2016-2021г<sup>1</sup>, която е известна като Софийска стратегия (Sofiastrategy), тъй като е приета в София през м. Април 2016 г. по време на българското председателство на Съвета на Европа и по конкретно в т.31 от горепосочената Стратегия - изрично е записано, че в съответствие с Препоръките на Съвета на Министрите за правата на децата, живеещи в социални институции и Насоките на ООН за правата на децата с алтернативна грижа<sup>2</sup>, Съветът на Европа ще покаже специално внимание на ситуацията на децата при всички форми на алтернативна грижа и ще осигури насоки към всички професионалисти в тази област, в приложението на правата на децата и приложното участие в тяхната работа. Докато големи групи от социални институции съществуват, Съветът на Европа ще промотира деинституционализирането на грижата за децата, особено по отношение на децата под тригодишна възраст. Изложеното по-скоро показва тенденциите в приложението на правата на децата в Европа да са насочени към деинституционализиране и постепенно сближаване на алтернативната грижа за децата в нужда към нормалната им семейна среда за съществуване, възпитание и образование, което е естествено да

<sup>1</sup>Council of Europe Strategy for the Rights of Child,(2016-2021), налична на адрес:<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168066cff8>

<sup>2</sup>UN Guidelines on the Rights of Children in Alternative Care, достъпна на адрес: [https://www.unicef.org/protection/alternative\\_care\\_Guidelines-English.pdf](https://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf)

се състои в областта на предоставяне на социални услуги в конкурентна среда с други доставчици, а не единствено и само чрез държавно/и /или общинско финансирани социални институции, при които е възможно да възникне известна инертност в предоставянето на грижи и възпитание и образование за децата.

В заключение Българската асоциация за европейско право счита, че не могат да бъдат споделени изложените от вносителите на искането аргументи за противоконституционност на текстовете на ЗСУ, извън посочените в настоящото становище чл. 81, ал. 1 и чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗСУ.

За БАЕП:

съдия Николай Ангелов  
доц. д-р Николай Марин