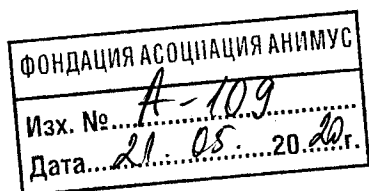


Адрес:
София 1000,
ул. „Екзарх Йосиф“ 85
тел./факс: (+3592) 983 5205
983 5305, 983 5405
e-mail: animus@animusassociation.org
www. animusassociation.org

Address:
85, Ekzarh Yossif St.
1000 Sofia, Bulgaria
Tel./Fax: (+3592) 983 5205
983 5305, 983 5405
e-mail: animus@animusassociation.org
www. animusassociation.org



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 166 РД
Дата 21.05.2020 г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

**ОТ ФОНДАЦИЯ „АСОЦИАЦИЯ
АНИМУС“**

**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 3/2020 г.**

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Петдесет и четирима народни представители са поискали 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 (обн., ДВ, бр. 24/22.03.2019 г., в сила от 1.07.2020 г.), както и на закона в неговата цялост.

Фондация „Асоциация Анимус“ работи в подкрепа на хора, преживели насилие. Тя е създадена през 1994 година и е неправителствена организация с общественополезна дейност. Мисията на организацията е здравословното общуване между хората и равнопоставеност на половете в българското общество. Фондация „Асоциация Анимус“ работи в три основни и взаимосвързани направления: 1) психотерапевтична и социална работа с хора, преживели насилие; 2) работа в общността: превенция на насилието и изграждане на мрежи от съмишленици и партньори в подкрепа на жертвите на насилие; 3) обучение на специалисти и разпространение на модела на работа за възстановяване и интеграция на жертви на насилие, основан на принципите на овластяване и спазване на човешките права.

Организацията се фокусира върху приоритети като развитие на програми от грижи за хора, преживели насилие, в парадигмата на динамичната психология, застъпничество за трайното установяване в националната здравна и социална система на социални и психотерапевтични услуги за хора, преживели насилие, и изграждане на връзки с други служби и организации за цялостната им защита и промяна на виктимизиращите нагласи в обществото. Фондация „Асоциация „Анимус“ е един от най-разпознаваемите доставчици на услуги в страна, която подкрепя над 15 000 души годишно чрез няколко значими услуги, като Комплекс за социални услуги за деца и семейства, Кризисен център за пострадали от насилие „Света Петка“; Национална телефонна линия за пострадали от насилие и детски център за застъпничество и подкрепа „Зона ЗаКрила“. През последните 10 години до 30 април 2020 организацията управляваше и Националната телефонна линия за деца. Затова имаме ясен и задълбочен поглед върху начина на функциониране на социалната система на действащата нормативна уредба и на процеса по приемане на Закона за социалните услуги.

С определението за допускане сме поканени да предложим становище по реда на чл. 20а, ал. 2 Правилник за организацията и дейността на Конституционния съд (ПОДКС) като заинтересована от предмета на делото организация. Благодарим за отправената покана и изразяваме следното становище.

I. По допустимостта

На първо място, считаме, 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.) и на закона в неговата цялост следва да бъде отклонено като недопустимо, така както е очертан неговият предмет. Макар искането да е допуснато вече до разглеждане с определение на Конституционния съд, считаме, че направеното искане очертава предмет, който не е в компетенциите на Конституционния съд, така както законът предвижда механизма за осъществяване на социална политика от страна на държавата в рамките на конституционните ѝ правомощия. В отправеното искане е атакуван избраният от законодателя подход изобщо чрез твърдения като например, че *„ЗСУ насърчава „публично-частното партньорство“ в предоставянето на „социални услуги“ (чл. 1, ал. 2, т. 5 ЗСУ). Така се създава тоталитарен държавно-корпоративен (търговски) хибрид, в който интересите за търговска печалба и за усвояване на бюджетни пари се подкрепя с държавна принуда“*. Чрез атакуването на закона в цялост се подлага на тълкуване избраният подход на законодателя за осъществяване на социалната политика на държавата. С искането обаче са поставени и редица неконституционни въпроси, като например дали възлагането на социални услуги да става с конкурс или с обществена поръчка, дали формата на предоставяне да е мобилна и дали може да има

интегрирани услуги. Освен това са оспорени множество наредби, понятия, които се съдържат в подзаконовни нормативни актове, разпоредби от други закони и дори законосъобразността на дейността на действащи частни доставчици, които не следва да бъдат предмет на обсъждане. Ето защо, на първо място, считаме, че така очертаното искане следва да бъде отклонено в цялост.

II. По конституционността

Считаме, че Законът за социалните услуги в неговата цялост, както и в отделни негови части, в това число 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.), е конституционносъобразен и опитите за неговото отменяне, отлагане, а с настоящето искане – и обявяване за противоконституционност, са част от цялостна поредица от по-мощни действия, насочени към делегитимиране на конституционно установени форми на сдружаване на гражданите, като например под формата на юридически лица с нестопанска цел, които са предвидени като единствената форма за сдружаване на гражданите за преследване на нестопански цели и са гарантирани от чл. 12 и чл. 44 от Конституцията. Само по себе си това, освен че е в противоречие с основните принципи на Конституцията и на демократичната и правова държава, е и опасно за цялостния демократичен строй на обществото.

1. По конституционността на закона в цялост

С определението за допускане е посочено, че вносителите оспорват посочените разпоредби от ЗСУ, както и закона в цялост, като противоречащи на преамбюла на Конституцията, и по-специално на конституционния принцип, че Република България е социална държава. В искането се твърди, че *„чрез ЗСУ конституционното право на социално подпомагане, като държавногарантирана безвъзмездна подкрепа на нуждаещите се, се заменя със „социална услуга“ – платена търговска дейност с цел печалба. Това променя из основни философията на закона и той вече не съответства на целите, заложили в Конституцията“*. Основните аргументи са съсредоточени върху твърдението, че Конституцията не допуска предоставяне на социални услуги като такива, а социалната подкрепа е безвъзмездна. Считаме, че подобно твърдение е невярно и Конституцията не ограничава предоставянето на социални услуги. Нещо повече, според нас така избраният законодателен подход отговаря изцяло на принципа на социалната държава и предоставя възможност за диференциран подход при предоставянето на услуга на всяко едно лице, което се нуждае от нея. Такава е и атакуваната цялостна философия на закона, според която потребителите получават именно услуги, защото те могат да ги изберат, да изберат доставчик, да оценят тяхното

качество и да изискват подобряването му,¹ така както е при всякакъв друг тип услуги. По този начин доставчиците могат да се конкурират и да дават най-добрата възможност съобразно с капацитета, подготовката и качествата си. Подобна среда на конкуренция осигурява по-добри условия и е от полза за лицата. Чрез този законодателен механизъм може да се създаде качествено нов подход в предоставянето на социални услуги и грижи, като те се съобразяват с индивидуалните потребности на лицата и се стремят към конкурентно качество. Човекът с неговите индивидуални нужди и потребности е в центъра на тази система. Този подход отговаря и на принципите, заложи в чл. 19, ал. 1 от Конституцията, но също така чрез него се реализира гарантирането на социално подпомагане, предвидено в чл. 51, ал. 1 от Конституцията.

Нещо повече, преди приемането на Закона за социалните услуги, в Закона за социалното подпомагане (Изм., ДВ, бр. 120 от 2002 г., в сила от 1.01.2003 г.) още от 2003 година социалните услуги съществуват като дейности в подкрепа на лицата за социално включване и самостоятелен начин на живот, които се основават на социална работа и се предоставят в общността. Те не са нов механизъм за българския правен мир, а напротив – тяхното съществуване, развитие и утвърждаване се очертава като основен способ за преодоляване на множеството дефицити на социалната система и на нейното укрепване и пълноценно функциониране.

2. По твърдението за противоконституционност на термина „социални услуги“ и гарантиране чрез закона на право на социални услуги

Считаме, че избраният законодателен подход за гарантиране на **право на получаване на социални услуги** е конституционносъобразен и, точно обратното на твърденията в искането, отговаря изцяло на Конституцията и на правото на Европейския съюз. Понятията „социални услуги“¹, „социални услуги от общ интерес“², „услуги за полагане на грижи“, „услуги за подкрепа“³ се използват в множество документи и нормативни актове на Съюза. Тези понятия са подробно развити и се използват от години успешно в българското национално законодателство⁴ в съответствие с принципа на социалната държава, залегнал в преамбюла на Конституцията и доразвит в чл. 19, ал. 4, чл. 47 и чл. 51 от Конституцията.

Нещо повече, правото на достъп до услуги от общ икономически интерес е прокламирано в чл. 36 от Хартата на основните права на Европейския съюз, което го прави първично право, както и от Протокол (№ 26) към Договора от Лисабон относно

¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest (SWD(2013), 53 final/2 of 29 April 2013).

² „Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union“ (COM(2006) 177 final of 26 April 2006).

³ Принцип 9 от Европейския стълб за социални права гарантира правото на достъп до услуги за полагане на грижи; Принцип 14 гарантира ефективен достъп до услуги за подкрепа; Принцип 19 гарантира, че „на бездомните хора следва да се предоставят подходящ подслон и услуги с цел да се насърчи тяхното социално приобщаване“.

⁴ Вж. чл. 16-19 Закона за социалното подпомагане (в редакцията преди ДВ, бр. 25 от 2019 г., в сила от 1.07.2020 г.)

услугите от общ интерес, в който изрично се подчертава тяхното многообразие и социално значение, като се използва включително терминът „не стопански услуги от общ интерес“.

Според Европейската комисия *„услугите от общ интерес са класифицирани като такива от публичните органи в държавите от ЕС и поради това подлежат на конкретни задължения, свързани с извършване на обществена услуга. Те могат да бъдат предоставяни от държавния или частния сектор“*. Услугите от общ интерес са три категории – „услуги от общ икономически интерес“, „не стопански услуги от общ интерес“ и **„социални услуги от общ интерес“**. Именно обществените отношения, свързани с предоставянето на последния вид услуги – социални услуги от общ интерес, се уреждат със Закона за социалните услуги. Според Европейската комисия *„социалните услуги от общ интерес отговарят на нуждите на уязвими граждани и се основават на принципите на солидарност и равен достъп. Те могат да бъдат от стопански или не стопански характер. Примерите включват схеми за социално осигуряване, услуги в областта на заетостта и социалните жилища.“*⁵ Наред с това социалните услуги от общ интерес включват схемите за социална сигурност, покриващи основните рискове в живота, и редица други основни услуги, предоставяни пряко на лицето, които имат превантивна и социално сближаваща/приобщаваща роля⁶. Понятието „социална услуга от общ интерес“ следователно обхваща както икономически, така и неикономически дейности.

Концепцията за предоставяне на социални услуги е развита успешно в българското законодателство и се прилага от години в Закона за социално подпомагане и Правилника за неговото прилагане.

Според действащото законодателство социалните услуги в общността са услуги, предоставяни в семейна среда или в близка до семейната среда: личен и социален асистент, домашен помощник, дневен център, център за социална рехабилитация и интеграция и др. Към социалните услуги в общността спадат и социалните услуги – резидентен тип, каквито са: център за настаняване от семеен тип, център за временно настаняване, кризисен център, преходно жилище, защитено жилище и приют. Основната цел на този вид социални услуги е да предоставят качествена грижа в среда, максимално близка до семейната, за малък брой потребители, за които към този момент не е възможно отглеждане в семейство. Ето защо и цитираната в искането *Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар* действително не се прилага към социални услуги по социално настаняване, грижи за деца и подпомагане на семейства или лица, временно или постоянно в нужда, които се предоставят от държавата чрез доставчици, получили мандат от нея, или благотворителни организации, признати за такива от държавата (чл. 2, т. 2, б. „й“), както е посочено в самата нея. Това, че социалните услуги не попадат в предмета на директивата обаче, не влече след себе си по никакъв начин тяхното противоречие с правото на Европейския съюз.

⁵ https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_bg

⁶ Вж. Съобщение от комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален и комитет и до Комитета на регионите. Рамка за качеството за услугите от общ интерес в Европа (COM/2011/0900 окончателен от 20 декември 2011 г.)

В Република България социалните услуги са децентрализирани, като управлението им е възложено на кметовете на съответните общини. Този факт е важен от гледна точка на предоставената възможност на общините да развиват и управляват услугите за хората в неравностойно положение и децата въз основа на конкретните потребности на населението на общината от определени услуги. Както в действащия към момента модел на социално подпомагане, уреден в Закона за социалното подпомагане, така и при влизане в сила на Закона за социалните услуги, общините сами решават кои услуги да делегират на частни доставчици и кои не. Това обстоятелство се преценява от всяка община по отделно спрямо собствения ѝ капацитет и възможности. Нейното решение обаче не се повалява по никакъв начин на механизма за заплащане. Социалните услуги се извършват срещу заплащане на такси или по договаряне от лицата, които ги ползват, и няма значение дали услугата се предоставя от общината или от частен доставчик, с който е сключен договор. Таксите за социалните услуги, финансирани от републиканския бюджет, се определят с Тарифа, утвърдена от Министерския съвет. (Тарифа за таксите за социалните услуги, финансирани от републиканския бюджет). Таксите за социалните услуги, финансирани от общинския бюджет, се заплащат по Закона за местните данъци и такси. Социалните услуги, които са делегирана от държавата дейност, се финансират от държавния бюджет, а общините финансират социалните услуги, които са общинска отговорност. Според Министерството на труда и социалната политика (МТСП) от началото на 2008 г. е в сила оптимална, от гледна точка на възможностите на бюджета и съобразена с потребностите в сектора, система от единни разходни стандарти за финансирането на всички видове социални услуги – в институциите и в общността, които представляват **делегирана държавна дейност**. С измененията в Закона за социално подпомагане от 2010 г. се въведе качествено нов подход в развитието на социалните услуги чрез планиране на разкриването, закриването, промяната на капацитета и предоставянето им на общинско и областно ниво на базата на анализ на потребностите от социални услуги. Създадоха се нормативните условия за участието на гражданското общество във формирането на общинската политика за планиране на социалните услуги, като се регламентираха функциите на обществените съвети в този процес.

Този процес намери своето нормативно развитие в приетия през март 2019 г. Закон за социалните услуги (ЗСУ). Приемането му беше предшествано от последователно приемане на Пътна карта на членове на работна група и МТСП през 2017 г., гласуване на Тристранен съвет, обсъждане на сайта за обществени консултации, за да бъде приет в пленарна зала през месец март 2019 г. В него от ключово значение е проверката, която ще се осъществява от Агенцията за качеството на социалните услуги, която ще осъществява много по-завишен контрол от досега съществуващия в предвидени в закона критерии за качество, на които социалните услуги да отговарят. Този подход напълно съответства на Конституцията, като законът посочва ясни критерии, по които да се осъществи.

Дългогодишният ни и задълбочен опит показва, че най-слабо атрактивните и трудни за предоставяне социални услуги, свързани с работа с хора с тежки физически и интелектуални увреждания, жертви на трафик и насилие се делегират на частни доставчици, тъй като общините нямат капацитет да се справят с тяхното предоставяне.

Нещо повече, с новия ЗСУ държавата не просто не се оттегля от сферата на социалните услуги, а надгражда своите правомощия в лицето на областния управител, който има нови подпомагащи функции, както и с въвеждането на възможността общинските съвети да инициират нови услуги в отделните общини.

3. По отношение на възмездното предоставяне на услуги

В искането е обосновано, че заплащането на социални услуги води до тяхната противоконституционност, като това е подкрепено с аргумента, че *„безвъзмездното подпомагане се заменя от платена услуга със съответна такса, а нейното плащане води до санкциониране (чл. 102 ЗСУ). Нито търговците, нито неправителствените организации имат задължения да следват държавната политика в някакъв сектор, а държавата няма право да се меси в тяхната работа“*. Фондация „Асоциация Анимус“ счита, че, на първо място, заплащането на социални услуги само по себе си не е противоконституционно, като и досегашният модел, предвиден в Закона за социалното подпомагане урежда заплащането на социални услуги. Конституцията предвижда право на социално подпомагане. Това право е от категорията на т.нар. „позитивни права“, т.е. държавата трябва да съдейства за неговото осъществяване. От това гарантирано основно право не следва обаче, че то се предоставя безвъзмездно. Подобно задължение не е предвидено в Конституцията, както неправилно се твърди в искането. Нещо повече, чл. 103 ЗСУ предвижда, че ползването на социални услуги, които се финансират от държавния бюджет, не се заплаща от редица лица, които попадат в обхвата на уязвимите групи. В това число освободени от заплащане на социални услуги са лицата до 18-годишна възраст и до завършване на средно образование, младежите от 18 до 21-годишна възраст, които до навършване на пълнолетие са ползвали резидентна грижа по реда на Закона за закрила на детето, както и лицата, които нямат доходи и влогове. Всички те са освободени от задължението за заплащане на социалните услуги, които ползват, като разходите за тях се покриват от държавата. Подобен законодателен подход напълно отговаря и развива принципите, заложи в Конституцията и по-специално принципа на социалната държава.

Тъкмо обратното, при обявяване на противоконституционност на тези или други положения, заложи в ЗСУ, свързани с възмездното предоставяне на социални услуги от различни доставчици, включително юридически лица с нестопанска цел и търговци, ще бъде налице недопустима намеса в правото на свободна стопанска инициатива, гарантирано в чл. 19, ал. 2 от Конституцията, като това ще препречи възможността за развиване на гарантирания в чл. 12, ал. 1 принцип на сдружаване на гражданите за задоволяване и защита на техните интереси. Подобно ограничение ще бъде недопустимо и от гледна точка на чл. 18, ал. 4 от Конституцията, в която са изброени изчерпателно икономическите сфери, в които държавата може да осъществи монопол. Социалната сфера не е една от тях.

На второ място, ако бъде възприета тезата на вносителите, че *„с ЗСУ се създава възможност целият сектор на социални услуги на практика да се иззме от общините и да се предостави на частни лица, които на практика извличат печалба*

от дейности по социално подпомагане – изключителен прерогатив на държавата. Това е в ущърб на българските граждани“ и че „предвидената в ЗСУ възможност за намеса на чуждестранни и чуждофинансирани лица и организации в най-чувствителни за народа ни сфери като семейство и деца, грижата за възрастни хора и хора с увреждания и т.н., е ярка форма на отстъпление от националния суверенитет“ това би означавало, че тази теза е относима за всички чуждестранни лица, които се занимават с която и да е сфера, свързана със социално подпомагане, но също така и здравеопазване и образование, например. Подобен подход е изключително опасен, защото би бил потенциално приложим към всички чуждестранни лица, които имат каквото и да е бизнес в България, включително в сферата на болничното здраве. Всяка болница, притежавана от чужди юридически лица, също би попадала под този критерий. Такъв тип аргументи обаче са несъстоятелни. Това е така, защото дали едно юридическо лице има противоконституционни цели подлежи на проверка и контрол при неговата регистрация в нарочно охранително производство, предвидено в закона. Има и способи за осъществяване на този контрол, който е не само предварителен, но и последващ. Забраняването или евентуалното обявяване за противоконституционно на извършване на дейност в социалната, здравната или образователната, а и в която и да е друга сфера извън изрично посочените в чл. 18, ал. 4 от Конституцията от частни лица, включително и чуждестранни, само по себе си противоречи на повелите на Конституцията, създава опасни внушения за това, че така се предоставяли „пълни права да работят с българското население“, като се накърняват правата на различни чуждестранни инвеститори. Подобен подход и въобще подобна реторика, лишена от правна опора, не кореспондира с повелите на чл. 19, ал. 3 от Конституцията и създава погрешно внушение, че социалната сфера е изключителен прерогатив на държавата, в която тя не само че може, но е и длъжна да създаде монопол. Подобни твърдения не отговарят на Конституцията, ограничават свободната стопанска инициатива, не отговарят на възприетия модел на децентрализация на социалните грижи, който функционира на пазарен принцип в условия на конкуренция, но със съпътстващ контрол от страна на държавата, и са от естество не само да доведат до непоправими последици за конституционно установения ред, но и да унищожат напълно създадения до момента модел на социална подкрепа, който и сега позволява частни доставчици на социални услуги и съществува при пазарни, децентрализирани условия.

В обобщение, конституционното преграждане на възможността на частни доставчици да предоставят социални услуги ще представлява неправомерна намеса в политиката на държавата и в правомощията на законодателя. Въведеният социален модел отговаря напълно на социалния модел, зададен от правото на Европейския съюз. Възможността за възмездно предоставяне на социални услуги е напълно обоснована и почива на принципа на социалната икономика. В този смисъл е и постоянната практика на Конституционния съд, който е имал повод да постанови: „Нито от чл. 47, ал. 1, нито от чл. 51 на Конституцията, на които се позовават вносителите, не следва поддържаният от тях извод, че социалното подпомагане и грижите за децата са задължение изключително на държавата. Нещо повече, редица конституционни разпоредби (чл. 51, ал. 3 и чл. 52, ал. 2) определят закрилата на нуждаещите се от социално подпомагане като задължение както на държавата, така и на

*обществото, от което несъмнено не могат да бъдат изключени общините. Ето защо атакуваната законова разпоредба не противоречи на Конституцията.*⁷ В пълен унисон с конституционния стандарт законодателят е предвидил безвъзмездно предоставяне на социални услуги само на определени, уязвими групи лица, като е очертан техният широк кръг (чл. 103 ЗСУ), като противното е прерогатив на тоталитарната държава и плановата икономика и е несъвместимо с Конституцията. С оглед на това следва да се приеме, че не е налице противоречие и с чл. 60 от Конституцията. Подобен тип аргументи не правят разлика между данък и такса и са напълно неотнормисими към ЗСУ.

4. По отношение на твърдението за нарушаване на конституционното право на родителите да отглеждат и възпитават децата си до пълнолетието им, както и на защитата на целостта на семейството като основна градивна клетка на обществото

В искането е посочено, че *„със ЗСУ се нарушава конституционното право на родителите да отглеждат и възпитават децата си до пълнолетието им, както и защитата и целостта на семейството като основна градивна клетка на обществото“*. Тази теза е подкрепена с твърдението, че се гарантирало правото на *„всяко дете на социални услуги, съобразно неговите „най-добри интереси“, което предполага определянето им от някой друг, а не от неговите родители и семейство“*.

Следва изброяване на дефиниции, заложиени в § 1 от ДР на Закона за закрила на детето (ЗЗДет.), § 1 от ДР на Правилника за прилагане на ЗЗДет., а също така се атакува и Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерките за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и тяхната реинтеграция. Според вносителите всички тези атакувани разпоредби били твърде широки и подлежащи на субективно тълкуване, което водело до това, че противоречието било очевидно и оставяло широка врата за злоупотреби със служебното положение на заинтересованите страни в системата за социалното подпомагане и социалните услуги.

На първо място следва да се отбележи, че понятието „най-добър интерес на детето“ е въведен с Конвенцията на ООН за правата на детето и е заложен в чл. 3 като легално понятие, възприето и от българската правна система. Нещо повече, част от вътрешното право на страната е и „Общ коментар № 14 (2013) Най-добрият интерес на детето – първостепенно съображение“. Принципите, постановките и понятията, залегнали в него, са възприети и от българския законодател в цитираните законови и подзаконови нормативни актове. Атакуваните разпоредби обаче се намират в други нормативни актове, а не в Закона за социалните услуги, който е предмет на настоящето дело, поради което няма да бъде обсъждана тяхната конституционносъобразност, която считаме за безспорна.

⁷ Вж. Решение № 16 от 12.06.2001 г. на Конституционния съд по к. д. № 6/2001 г.

По-нататък, вносителите твърдят противоконституционност на разделението на социалните услуги на превантивни, подкрепящи и възстановителни (чл. 13, ал. 2 ЗСУ). Според вносителите наличието на превантивни социални услуги може да доведе до отделяне на член на от семейството. Това било възможно и „чрез „общностна работа“ извън знанието и съгласието на родителите целево с уязвими деца (§ 1, т. 9 от ДР на ЗСУ)“. Считаме, че, първо, нито една от тези възможности не е налице, и, второ, не е предвиден противоконституционен механизъм за отделяне на лице от семейството, който да включва единствено частните доставчици на социални услуги, още по-малко чрез предоставяне на превантивни социални услуги или общностна работа.

Редът за извеждане на едно лице, включително и на дете, от семейна или друга среда изобщо не е предвиден в ЗСУ, а в редица други закони, като Закона за защита от домашно насилие и Закона за закрила на детето. Наред с това, тези производства задължително включват участието на дирекция „Социално подпомагане“, отдел „Закрила на детето“ и МВР, когато се касае за деца, и нямат нищо общо със социалните услуги с превантивен характер. ЗСУ предвижда чрез ПЗР промяна в Закона за закрила на детето, но с нея се създава координационен механизъм при насилие (чл. 36г) и защита на дете – жертва на насилие или експлоатация (чл. 36д). Този механизъм е приет и е в сила от 15 март 2010 г, като споразумение за сътрудничество между органите за закрила на детето по смисъла на чл. 6 от ЗЗДет. И двата механизма се ръководят и обезпечават цялостно от държавата в лицето на дирекция „Социално подпомагане“, прокуратурата и съда. Водещ на екипа е социалният работник, определен от директора на дирекция „Социално подпомагане“. В екипа задължително участват представител на районното управление на Министерството на вътрешните работи (районен инспектор, инспектор от детска педагогическа стая или оперативен работник), на районната прокуратура и представител на общината. По преценка на водещия на екипа се канят за участие представител на регионалната здравна инспекция, личният лекар на детето или представител на болницата, откъдето е постъпил сигнал по случая, представител на регионалното управление по образованието и на училището, детската градина или друга образователна институция. По преценка на водещия на екипа може евентуално да бъде включен и представител на доставчик на социална услуга, но той няма абсолютно никаква водеща или решаваща роля. Целта на неговото включване е да обезпечи грижа и да даде експертно мнение, ако властите сметат това за необходимо. Дългогодишната ни практика показва, че подобна мярка не само че не следва да се възприема като нещо негативно, а напротив – това е изключително важна стъпка на законодателя към възприемане на мултидисциплинарен подход в грижата за пострадалото дете в случаи на насилие. Това е така, защото общата неекспертна представа се изчерпва до поставяне на въпроса за прекратяване на насилието, и то само евентуално. В действителност обаче проблемите са много по-сериозни и многопластови и са свързани с цялостна подкрепа на държавата към пострадалия и неговото семейство, с осигуряване на защита и обезпечаване именно на най-добрия интерес на детето с участието на специалисти. Този интерес може да не съвпада с оставането в семейна среда, когато има опасност за живота, здравето и телесния интегритет на детето. Много често се касае до случаи на

тежки сексуални посегателства, системни побои, блудства и други престъпления. Преценката за тяхното извършване не се взема от доставчика на социални услуги, а от компетентните власти. Налице е съдебен контрол, скрепен с участието на прокурор, при който извеждането от семейството е единствената възможна и най-крайна мярка, за да бъде защитено детето от всички тези действителни опасности за неговия живот, здраве и телесна цялост и този процес нито се контролира, нито манипулира или насочва от доставчика на социални услуги, нито пък има нещо общо със социалните услуги с превантивен характер. Този процес изобщо не е предмет на Закона за социалните услуги.

Достъпът до социални услуги обаче е заложен в чл. 13, т. 3 от Европейската социална харта⁸, който гарантира правото на социална помощ. С цел да осигурят ефективното упражняване на правото на социална и медицинска помощ договарящите страни се задължават да осигурят всекиму възможност да получава от компетентни държавни или **частни служби** такива съвети и лична помощ, каквито са необходими, **за да се предотврати, отстрани или облекчи негова лична или семейна нужда.** Забраната на грижите и услугите, насочени към превенция от насилие, експлоатация и т.н. би противоречала на ХОПЕС, но няма и да отговаря на конституционния стандарт, според който „семейството, майчинството и децата са под закрила на държавата и обществото“. Държавата има задължението не само да уреди последиците при настъпване на дадена опасност или заплаха за лицата, но да положи грижи, като предвиди подходящо законодателство и механизми за превенция от тези заплахи.

В искането е посочено още, че „според чл. 74, ал. 1 от ЗСУ дирекция „Социално подпомагане“ извършва насочване за ползване на социална услуга на деца, като **предвижда правосубектност на децата**“. Този аргумент очевидно е даден с оглед обосноваване на противоконституционност на нормата, видно и от включването ѝ в предмета на искането. Вносителите обаче неправилно изхождат от тезата, че децата нямат правосубектност. Твърдението, че децата не са носители на права и не са субекти на правото, е дълбоко погрешно⁹. Децата имат редица права, подробно очертани в Конвенцията на ООН за правата на детето, както и от националното право. Макар да са недееспособни, докато са малолетни, и частично дееспособни от 14 до 18 години (когато децата могат да извършват правни действия със съгласието на техните родители), това не ги лишава от правосубектност, нито от възможността държавата в лицето на нейните органи да ги насочва към социални услуги, когато счете, че това е от техен интерес. Именно в това се изразява един от елементите на социалната държава.

Нещо повече, основно право на детето е правото на изразяване на мнение и правото на информация. Член 13 от Конвенцията на ООН за правата на детето гарантира, че детето има право на свобода на изразяване, включително и правото да търси, да

⁸ Ратифицирана със закон, приета от 38-то Народно събрание на 29.03.2000 г. – ДВ, бр. 30 от 11.04.2000 г. Издадена от Министерството на труда и социалната политика, обн., ДВ, бр. 43 от 4.05.2001 г., в сила от 1.08.2000 г.

⁹ Всяко лице, от момента на раждането си, придобива способността да бъде носител на права и задължения (чл. 1 от Закона за лицата и семейството).

получава и да разпространява информация и идеи от всякакъв вид. Това право е гарантирано както от Конституцията, така и от националното право (вж. чл. 15, ал. 3, т. 1 ЗЗДет). В атакуваните разпоредби по чл. 87 ЗСУ възрастта на детето и неговата недееспособност, респ. частична дееспособност, са взети предвид, като първо, посоченото правило има особен характер, второ, визирана е хипотеза, в която детето самò е поискало подкрепа от доставчик на социална услуга и трето, изрично е посочено, че в тези случаи доставчикът е длъжен да информира именно дирекция „Социално подпомагане“, която, от своя страна, има задължение да осъществи комуникация с родителите. Член 87, ал. 3 ЗСУ предвижда, че „в случай че потърсилото подкрепа дете е под 14-годишна възраст или е дете в риск по смисъла на Закона за закрила на детето, доставчикът незабавно уведомява Дирекция „Социално подпомагане“. А ал. 4 предвижда, че „в случай че потърсилото подкрепа дете е над 14-годишна възраст, доставчикът със съгласието на детето уведомява неговите родители.“

Ако е налице търсене на помощ от дете от доставчик, чрез своето законово задължение за уведомление, доставчикът изчерпва правата, които има, и влиянието, което може да окаже над детето и над връзката му с родителите. Същевременно, със съгласието на детето, ако то е частично дееспособно (над 14 години) доставчикът има задължение да уведоми родителите. Конституцията не предвижда и не гарантира безусловно и неограничено право за информация на родителите, а напротив, в съответствие с Конституцията в някои изрично предвидени хипотези, скрепени с държавна санкция, приоритет има детето, защото може да е налице хипотеза именно от нужда от защита от родителя. Това решение обаче по никакъв начин не се взема от частния доставчик. То е в прерогативите на държавните органи в лицето на Дирекция „Социално подпомагане“.

При колизията на права конкуриращите се блага влизат в конфликт и законодателят следва да намери балансиран и конституционносъобразен подход за тяхното разрешаване. Такъв е случаят с колизията на чл. 47, ал. 1, предл. първо от Конституцията и чл. 29, чл. 30 във вр. с чл 14, ал. 1 предл. второ от Конституцията, защото правото на родителите да отглеждат и възпитават своите деца потенциално би могло да влезе в колизия с правото на децата на живот, свобода, лична неприкосновеност, забраната за подлагане на мъчение, унижаващо отношение или най-общо на насилие. В тези случаи правото на родителя следва да отстъпи, като това е възможно, както е предвидено и в ЗЗДет, с участието на компетентните държавни органи и с решение на съда. Подобна мярка нито е желана, нито е целена от държавата. Тя обаче е житейски възможна и поради това уредена от закона и допустима от Конституцията, като при нейното предприемане доставчиците на социални услуги нямат никаква решаваща роля.

Вън от горното обаче, същевременно предоставянето на социални услуги по принцип включва разрешението на родител и такова се взема от доставчика. Изключение са случаите, в които детето вече е изведено от семейството, но това не се случва по решение на доставчика на социални услуги.

5. По отношение на предвидения законодателен модел за лицензиране на доставчиците на социални услуги

Законът почива на ясни принципи, според които лицата могат да изберат необходимата им услуга, при зачитане правата на лицата, ползващи социални услуги, и гарантиране на активното им участие при вземането на решения; гъвкавост и прозрачност при управлението на социалните услуги и др. А услугата от своя страна отговаря на редица стандарти за качество, предвидени в закона, като контролът е много по-завишен от съществуващия преди приемането на ЗСУ. Основният акцент е поставен върху качеството на услугата. Предвижда се лицензионен режим за всички доставчици на социални услуги, а не както преди това, когато на лицензионен режим подлежат единствено организации, предоставящи услуги за деца, а организациите, които предоставят услуги на възрастни подлежат на по-лек регистрационен режим. Изискването за лиценз на доставчиците на социални услуги е оправдано, защото то е израз на предвидената в Конституцията държавна закрила на децата и уязвимите групи. Какъв обаче механизъм за контрол ще избере законодателят е изключително от неговите компетенции и Конституцията не предвижда изискване дали този контрол да бъде последващ или предварителен – под формата на лицензионен режим.

В този смисъл е и практиката на Конституционния съд, който постановява, че *„не съществуват конституционни забрани, които да ограничават законодателя в избора на механизмите за осъществяване на социалната функция на държавата... Конституцията не ограничава законодателя в избора на икономическите и правните механизми с оглед на оптималното реализиране на социалната функция на държавата, съчетана с удовлетворяването на други конституционни изисквания, например развиване на местното самоуправление и финансовата децентрализация... Наред с това следва да се има предвид, че Конституцията не определя конкретно нито условията, при които възниква необходимост от социално подпомагане, нито кръга от нуждаещи се лица или вида, размера и начините на подпомагане... Доколкото преценката е въпрос на целесъобразност, тя е от компетентността на Народното събрание.“*¹⁰ Считаме, че тези аргументи са приложими и в настоящия случай и напълно ги споделяме.

6. По отношение на твърдението за накърняване на неприкосновеността на личния живот на лицата

Фондация „Асоциация Анимус“ категорично не може да се съгласи, че ЗСУ накърнява по противоконституционен начин правото на неприкосновеност на личния живот. Не е вярно, че *„личният и семейният живот на българските граждани попада под наблюдението и контрола на доставчика на социални услуги, като те имат неограничена власт да получават всякаква информация“*. Действително, чл. 81 предвижда задължение за оказване на съдействие и предоставяне на информация на

¹⁰ Вж. Решение № 13 от 15.07.2003 г. на КС на РБ по к. д. № 11/2003 г.

доставчика, но подобно задължение има и към здравни заведения, детски градини и училища, а целта е изготвянето на индивидуална оценка на потребностите и индивидуалния план за подкрепа на лицето, което ползва социалната услуга. Задължението е за съдействие, становища и информация, но не всякаква и неограничена, а доколкото е законосъобразна и е предназначена за целите на изготвяне на оценката. Без скрепяване на задължението в закона за оказване на съдействие и предоставяне информация, изготвянето на индивидуалната оценка на лицата, предпоставка и условие за предоставяне на качествена услуга, не биха били възможни. Такъв ред е предвиден и в ЗЗДет., Закона за здравето и редица други. В прерогативите на законодателя е да вмени такова задължение с цел защита на други относими блага, като например гарантирането на социално подпомагане на лицата и предоставянето на качествени услуги, съобразени с индивидуалните потребности на лицата. Въз основа на направената оценка се взема решение за продължителността на ползване на социални услуги (чл. 16 ЗСУ), както и насочване за ползване на социални услуги (чл. 73 ЗСУ), то обаче се извършва от компетентните държавни органи в лицето на дирекция „Социално подпомагане“ и общините и в този процес доставчикът няма никакви решаващи правомощия.

7. По отношение на твърдяното нарушение на Конституцията на предвидения със закона контрол над доставчиците на социални услуги

В искането е посочено, че законът *„не дава достатъчно гаранции за ефективност на контрола, отчитайки нивото на корупция в държавата ни“*, както и че *„отсъства и ясен и ефективен механизъм за съдебен контрол на решенията и на действията на доставчиците на социални услуги“*. Това твърдение е допълнено с аргумента, че *„спрямо тези частни лица и организации не е приложим Законът за отговорността на държавата и общините за вреди, следователно те не носят пълната отговорност за вредите, които биха причинили със своите действия или бездействия“*. Тези твърдения са неверни. На първо място, съвсем не е наложително доставчиците на социални услуги да носят отговорност по ЗОДОВ. Законът предвижда контрол върху предоставянето на социални услуги и мониторинг върху тяхното качество. При неспазване на задълженията си доставчиците могат да си изгубят лиценза, като подлежат на санкция. Независимо от това те носят съответната административна и гражданска отговорност за своите действия. Не е изключена и наказателната отговорност на лица, които при извършването на такава дейност са осъществили престъпни деяния. В закона са предвидени редица механизми за контрол, най-вече от страна на Агенцията за качеството на социалните услуги, като те са в значително по-висока степен от съществуващите до момента. Бланкетното позоваване на *„корупция в държавата ни“* е еднакво приложимо към всеки един държавен орган без оглед на неговата функция, начин на функциониране и нормативна уредба. Такива аргументи са напълно неприложими и не почиват на правен анализ.

Избраният подход за въвеждане на социални услуги представлява държавна политика. Неправилно е схващането на вносителите, че липсата на задължение за търговците или неправителствените организации да следват държавната политика в

някакъв сектор и това, че държавата няма право да се мести в тяхната работа, водело до противоконституционност. Тъкмо обратното, частните лица са свободни да правят всичко, което не им е изрично забранено от закона. Държавната политика се осъществява от държавата и единствено тя е отговорна за нея. Намесата на държавата може да се осъществи единствено въз основа на закона, като такава е предвидена в ЗСУ чрез механизмите за контрол.

Характерът и обхватът на контрола е от изключителните компетенции на законодателя и не може да бъде „дописан“ или „напътен“ от Конституционния съд. В този смисъл самият Съд е имал повод да се произнесе, че *„че конституционната уредба на осигурителноправната закрила налага друго заключение: самата уредба в Конституцията е принципна – прокламира се основното право на общественото осигуряване (чл. 51, ал. 1) и принципът за социалната държава (преамбюла), без да се дефинират съдържанието и принципите на общественото осигуряване. Тяхната конкретизация е възложена на законодателя и след като Конституцията в чл. 47, ал. 2 не казва нищо повече относно „платен отпуск преди и след раждане“, значи, че напъването със съдържание на тази правна конструкция е възложено на закона; ... Този извод произтича от самата природа на основните права в социалната сфера: при тях, за разлика от личните основни права, наричани „отбранителни“ и „негативни“, същността не е отбрана срещу навлизането на публичната власт в запазената лична сфера, а е искане за позитивни действия в социалната сфера от страна на държавата и за съпричастност в нейните постижения; затова тези права са наричани „съпричастни“ и „позитивни“.“*¹¹ С оглед на това считаме, че предвиденият контролен механизъм в ЗСУ е напълно конституционносъобразен.

8. По отношение на твърдяната противоконституционност на взаимоотношението между държавата и частните доставчици на социални услуги

Считаме, че въведеният модел не само не е противоконституционен, но е и в пълно съответствие с повелите на Конституцията. Твърденията на вносителите, че сътрудничеството на общините с частните доставчици в областта на общинската политика по отношение на социалните услуги *„показва, че водещ и на практика единствен доставчик на социални услуги, ще бъдат именно тези частни лица“* е неверен. Сътрудничеството на общините в която и да е област с останалите субекти, изброени в чл. 26 ЗСУ отговаря на стандарта, предвиден в Конституцията, заложен в чл. 4, ал. 2, който гарантира гражданското общество. Този подход е приложим не само към социалната, но и всяка друга сфера, като е заложен, както в Кодекса на труда (тристранния съвет и взаимоотношението на държавата с работодателските организации и синдикатите, които също са частни субекти), така и в здравеопазването, образованието, туризма и др.

В този смисъл са несъстоятелни и аргументите, че предвиждането на възможност и участие в обучения, организирани от доставчици на социални услуги на

¹¹ Решение № 2 от 4.04.2006 г. на КС на РБ по к. д. № 9/2005 г.

социални работници, предвидени в чл. 120 и 121 ЗСУ са противоконституционни. Подобна възможност е предвидена в чл. 35 от Закона за държавния служител, така и в отделни актове, които се отнасят до различни длъжностни лица, включително служители на МВР¹². Почти никое държавно звено не осъществява само обучения, а разчита на външни организации, тъй като държавните ведомства по своя характер не са учебни центрове.

III. Заключение

В заключение 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 отговарящи на съвременните европейски стандарти в сферата на социалните права. Считаме, че изложените в искането аргументи са необосновани, взаимно противоречащи си, неотнормирани към предмета на искането, скрепени са с емоционални квалификации и реторични въпроси, които не съдържат аргументи по същество, като са съчетани с преплитане на частично верни и неверни твърдения, които водят до напълно погрешни изводи.

Считаме, че законът за социалните услуги е конституционносъобразен както в цялост, така и по отношение на всяка една от неговите разпоредби. Въведеният модел на предоставяне на социални услуги от частни доставчици отговаря на конституционните стандарти. Твърденията за накръняване на народния суверенитет от разрешаването от страна на законодателя на предоставяне на социални услуги от чуждестранни лица е несъстоятелно и възприемането му ще е относимо към предоставянето на услуги във всяка друга стопанска сфера, включително здравеопазване, образование, култура и др. Конституцията допуска изцяло предоставянето на социални услуги, като те са гарантирани като основно право, заложено в чл. 16 от ХОПЕС, в който е предвидено право на достъп до услугите от общ интерес („услуги от общ икономически интерес“, „нестопански услуги от общ интерес“ и „социални услуги от общ интерес“). Именно обществените отношения, свързани с предоставянето на последния вид услуги – социални услуги от общ интерес, се уреждат със Закона за социалните услуги. Според Европейската комисия *„социалните услуги от общ интерес отговарят на нуждите на уязвими граждани и се основават на принципите на солидарност и равен достъп. Те могат да бъдат от стопански или нестопански характер. Примерите включват схеми за социално осигуряване, услуги в областта на заетостта и социалните жилища“*. Взаимодействието между общините и частните лица, включително в социалната сфера, не е забранено от Конституцията. Предоставянето на права на доставчиците на

¹² Вж. Наредба № 8121з – 433 от 16 март 2017 г. за професионалното обучение на служителите от Министерството на вътрешните работи.

социални услуги не ги прави властнически субекти. Властническите и контролните правомощия остават изключително в компетенциите на държавата. Предвиденият контрол от Агенцията за качеството на социалните услуги и въвеждането на лицензионен режим са пропорционални и дават достатъчно гаранции за осъществяването на социални услуги от доставчиците. Възможността за възмездното им предоставяне кореспондира напълно с конституционния стандарт и ограничаването на тази възможност ще накърни правото на свободна стопанска инициатива. Предвиденият модел на финансиране на социални услуги от държавата отговаря напълно на принципа на социалната и правова държава.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Въз основа на всичко това Фондация „Асоциация Анимус“ счита, че Конституционният съд следва да отклони искането за противоконституционност в цялост, тъй като с него се засягат редица въпроси, които не са от компетенциите на Конституционния съд. Алтернативно, считаме, че и 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./, и на закона в неговата цялост следва да се отхвърли като неоснователно, тъй като Законът за социални услуги съответства напълно на Конституцията.

Изразяваме надежда, че становището ни ще послужи за разрешаване на повдигнатите с конституционното дело въпроси.

ФОНДАЦИЯ „АСОЦИАЦИЯ АНИМУС“
SOCIAL SERVICES ASSOCIATION
ИМА С УВАЖЕНИЕ,
Найжда Стойчева

/Директор на Фондация „Асоциация Анимус“/