



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г. № 6/КСР-7/2013
Дата 20.05.2013

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01 03-44
Л.Д. 25 2013 г.

За Ви
Мин. 9.7.13г.
20.05.13г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

Г-Н ДИМИТЪР ТОКУШЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 7 за 2013 г., одобрено с Решение № 321 на Министерския съвет от 2013 г.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И
МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ:**

(Марин Райков)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТА Н О В И Щ Е

ОТ

Министерския съвет на Република България

ПО

конституционно дело № 7 за 2013 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 18 април 2013 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 7 за 2013г., образувано по искане на омбудсмана за установяване противоконституционност на разпоредбите на чл. 7, ал. 9, чл. 8, ал. 9 и чл. 10а, ал. 4, т. 2 от Закона за семейни помощи за деца (ЗСПД) в частта им относно думата „жив“.

В искането на омбудсмана се твърди, че думата „жив“ в разпоредбите на чл. 7, ал. 9, чл. 8, ал. 9 и чл. 10а, ал. 4, т. 2 от Закона за семейни помощи за деца създава привилегия само за преживелия родител/осиновител и поставя в неравностойно положение други родители/осиновители, които са в идентично положение и по една или друга причина отглеждат сами детето си – например самотни родители/осиновители. В искането се сочи, че въведеното от

законодателя изискване единствено преживелият родител, независимо от дохода на семейството, да получава месечни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование и за отглеждане на дете до една година, както и еднократна целева помощ за покриване на част от разходите в началото на учебната година в първи клас нарушава принципа за равенство пред закона, закрепен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, и допуска дискриминация по отношение на други родители, които отглеждат децата си сами. В искането на омбудсмана се поддържа още, че подобна законодателна уредба засяга и правата на децата, тъй като дете, отглеждано от преживял родител, ще може да получи по-добри грижи предвид получените помощи, отколкото дете, отглеждано от самотен родител/осиновител, което не е в съответствие с принципите, заложиени в чл. 2 и 3 от Конвенцията на ООН за правата на детето.

Не споделяме твърденията и изводите, направени в искането на омбудсмана за противоконституционност на разпоредбите чл. 7, ал. 9, чл. 8, ал. 9 и чл. 10а, ал. 4, т. 2 от Закона за семейни помощи за деца по следните съображения:

С чл. 7, ал. 9, чл. 8, ал. 9 и чл. 10а, ал. 4, т. 2 от Закона за семейни помощи за деца се уреждат изключения от принципа, че помощите се отпускат само ако доходът на член от семейството е под определения размер в Закона за държавния бюджет за съответната година, като за определени групи лица е предвидена възможност съответните семейни помощи да се получават независимо от техния доход. Законодателят е предвидил тези изключения да се отнасят само за най-уязвимите групи в обществото, като семейства, отглеждащи деца с трайни увреждания, семейства на роднини, близки или приемни семейства – за децата, настанени по реда на чл. 26 от Закона за закрила на детето. С оглед осигуряването на по-добра и целенасочена подкрепа на децата, които се отглеждат от един жив родител, от 1 януари 2013 г. са предвидени изменения в закона, като е предвидено месечните помощи за деца до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, както и месечните помощи за отглеждане на дете до една година за тази група деца да се предоставят без доходен критерий. Разбирането на законодателя в тези хипотези е, че резултатът от доходния тест не може сам по себе си да бъде критерий за потребностите на едно семейство от подкрепа. Помощите следва да се отпускат след индивидуална оценка на конкретната ситуация на семейството, която да разглежда не само

доходите на родителите, но и на всички останали фактори, обуславящи възможността на семейството да полага грижи за децата си. Обективен факт е, че има деца, които са възпрепятствани пълноценно и ефективно да упражняват правата си и да участват равноправно в обществото поради своята трайна физическа, психическа, интелектуална, както и финансова недостатъчност. Тези деца, за да растат като граждани, на които обществото зачита достойнството и гарантира правата и свободите, се нуждаят от закрила и грижа в обем различен, от този за децата, които нямат тази недостатъчност.

Конституцията на Република България сочи в чл. 14, че семейството, майчинството и децата са под закрила на държавата и обществото. А съгласно чл. 47, ал. 1 от основния закон отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата. От съвместния прочит на тези два конституционни текста е видно, първо, че държавата има задължение да закриля децата, второ, че родителската грижа е приоритетна при тяхното отглеждане и възпитание, и, трето, че държавата има задължение да подпомага родителите при изпълнение на тяхното право и задължение. Към тези норми трябва да се прибави и особена закрила, която държавата и обществото дължат на лицата с физически или психически увреждания по силата на чл. 51, ал. 3 от Конституцията, както и на **особената закрила на децата, останали без грижата на близките си съгласно чл. 47, ал. 4 от Конституцията**. Важен елемент на социалната държава е, че тя полага засилени грижи към уязвимите слоеве в нея. Това са онези граждани, които поради независещи от тях причини, каквито са здравословните, възрастовите и семейните, са поставени в неравностойно положение спрямо останалите граждани в обществото. Такива хора в обществото са старите хора, лицата с психически и физически вродени или придобити увреждания, като към тях се отнасят и децата, останали без грижата на родителите си, каквито са децата, живеещи с един жив родител по аргумент на чл. 47, ал. 4 от Конституцията. Трудностите при отглеждане на детето, когато единият от родителите е починал, са по-големи не само за родителя, който полага грижите, но и за самото дете. Финансовата отговорност за издръжката на детето също е по-голяма за родителя, тъй като доходите на семейството се формират само от неговия принос. Загубата на родител е трагично обстоятелство, което освен неблагоприятно въздействие върху детската психика нерядко е съпроводено от

финансови сътресения за семейството. Именно поради тази причина в последните изменения на ЗСПД е премахнат доходния тест за получаване на семейни помощи за деца, които се отглеждат от един жив родител. Това законодателно решение намира опора в:

- член 47, ал. 4 от Конституцията, където изрично е уредена **особената закрила на децата, останали без грижата на близките;**

- член 7, т.15 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗД), където изрично е посочено, че **не представлява дискриминация специалната закрила на деца без родители, установена със закон;**

- член 27 от Конвенцията за правата на детето, където е установено правото на всяко дете на жизнен стандарт, съответстващ на нуждите на неговото физическо, умствено, духовно, морално и социално развитие, и където е установено кореспондиращото на него задължение за държавите да "предприемат необходимите мерки с цел да подпомагат родителите и другите лица, отговорни за детето, да осъществяват това право и в случай на нужда да предоставят материална помощ и програми за подпомагане".

Специалната закрила изисква и прилагането на специални мерки с оглед изравняване във възможностите за адаптация и социална интеграция на нуждаещите се от тази закрила лица.

Не може да бъде споделено разбирането на омбудсмана, че измененията в законодателната уредба създават привилегия само за преживелия родител/осиновител и поставят в неравностойно положение други родители/осиновители, които са в идентично положение и по една или друга причина отглеждат сами детето си – например самотни родители/осиновители.

Неоправдано е твърдението на омбудсмана за нарушаване на чл. 6 от Конституцията. В чл. 6, ал. 2 от Конституцията са посочени изчерпателно социалните признаци за недопускане ограничения на правата или за предоставяне на привилегии. Законът за семейни помощи за деца защитава по еднакъв начин всички лица, отговарящи на визираните в закона изисквания. Липсват твърдените от омбудсмана несъответствия с Конституцията и с Конвенцията за правата на детето, тъй като в конкретния случай – подпомагане на дете, отглеждано от един жив родител, се отнася до задължение, което държавата сама е поела съгласно чл. 47, ал. 4 от Конституцията във връзка с

чл. 5 от ЗСПД. Предвид изложеното следва да се приеме, че режимът на отпусканата помощ за деца се определя от обективен критерий, който не е сред социалните признаци, по отношение на които съществува забрана за ограничения на правата или създаване на привилегии и които са изчерпателно посочени в нормата на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд е имал повод да отбележи в мотивите си към Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16 от 2009 г.: „Равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение. Без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона. Уредбата на правата и задълженията на гражданите в Конституцията и тяхната детайлна уредба в другите нормативни актове се изгражда на основата на диференцираност, за да се постигне необходимата справедливост чрез равно третиране. Въпросът за избора на критерия при диференциране по групи на субектите е въпрос за социална, икономическа, политическа целесъобразност, като критерият трябва да е закрепен в закона или да може да бъде изведен от съответната правна уредба.”

От искането на омбудмана не става ясно кой от признаците по чл. 6, ал. 2 от Конституцията е в основата на привилегията по ЗСПД.

Съгласно мотивите към Решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 14 от 1992 г. „В определени случаи привилегиите, които Конституцията допуска, са обществено необходими и социално оправдани. Те се създават за преодоляване на съществуващо неравенство с цел да се стигне до желаното постулирано равенство. Такава е например предвидената в чл. 47, ал. 4 и чл. 51, ал. 3 особена закрила на държавата и обществото за децата, останали без грижата на близките си, за старите хора, които нямат близки и не могат да се издържат от своето имущество, както и за лицата с физически и психически увреждания. Привилегиите, които се предоставят на тези граждани, са компенсаторни блага с оглед неизгодното социално положение, в което са изпаднали.”

В нашето законодателство има легална дефиниция на „самотен родител/осиновител” – това е лице, което поради вдовство, развод или неключен граждански брак отглежда само деца до 18-годишна възраст, както

и след тази възраст, в случай че те продължават да учат, до придобиване на средно общо или професионално образование, но не по-късно от навършването на 20-годишна възраст (Закона за социално подпомагане и Закона за насърчаване на заетостта).

Има много самотни родители/осиновители, които отглеждат сами децата си, но те не се нуждаят от помощ, тъй като са подпомагани по някакъв начин от другия родител/осиновител, за разлика от преживелия родител, който отглежда сам детето си и финансово разчита единствено на себе си.

Помощите по ЗСПД са дължими само след като са изчерпани всички възможности за самоиздръжка и за издръжка от лицата по чл. 140 от Семейния кодекс (СК). Всеки родител, който отглежда сам детето си, независимо от обстоятелството дали е в развод или няма сключен граждански брак, е длъжен съобразно своите възможности и материално състояние да осигурява условия на живот, необходими за развитието на детето си, като дължи съответна издръжка на своите деца (чл. 143 от СК). Самотният родител има право на издръжка от другия родител, за да се осигурят необходимите условия на живот на детето в случаите по чл. 59, ал. 5 от СК. Съгласно чл. 102, ал. 2 от СК рождените родители дължат също издръжка, ако осиновителят е в невъзможност да я дава. При ограничаване на родителските права чрез настаняване на детето извън семейството, както и при лишаване от родителски права съдът също определя издръжка на детето – чл.134, т. 1 от СК. А в случаите на неизправни, но задължени по силата на закона лица, да изплащат присъдената издръжка на дете - държавата е тази, която поема това задължение вместо тях при условията и по реда на чл. 152 от СК.

От изложеното не може да се направи изводът, че самотните родители/осиновители са поставени в по-неблагоприятно и неравноправно положение спрямо преживелия родител, който сам отглежда дете, предвид законовите възможности за получаване на материална подкрепа от другия родител по смисъла на СК и липсата на такава помощ и подкрепа за преживелия родител.

В конкретния случай не става въпрос за противопоставяне на различни социални групи - родители, които отглеждат дете с увреждане, на приемното семейство, отглеждащо дете, или на детето, живеещо с един жив родител,

спрямо самотния родител/осиновител, както и за създаване на привилегии. Напротив, става въпрос именно за доразвитие на конституционния принцип за съчетаване интересите на детето, на родителя и на държавата с цел задоволяване в максимална степен интересите на детето при ефективна употреба на ресурса на държавата.

„Семейните помощи за деца са вид "социални помощи" по смисъла на чл. 47, ал. 2 от Конституцията и са една от проявите форми на дължимата грижа от страна на държавата към жената майка, но за разлика от социалните помощи в системата на социалното подпомагане, семейните помощи за деца не съдържат елемента благотворителност, а са израз на подкрепата и признанието към родителите от страна на обществото” (т. 14 от мотивите към Решение № 2 на Конституционния съд от 2006 г. по к. д. № 9 от 2005 г) .

Признанието на обществото е към всички родители. Подкрепата му обаче - изразена чрез парични помощи по ЗСПД - е само за онези от тях, които се нуждаят от нея по аргумент на чл. 4 от ЗСПД, и е поставена в зависимост от различни предпоставки за отделните групи лица, отглеждащи дете.

Това се потвърждава и от мотивите към Решение № 13 от 2003 г. по к. д. № 11 от 2003 г., където е посочено, че "Не съществуват конституционни забрани, които да ограничават законодателя в избора на механизми за осъществяване на социалната функция на държавата... Конституцията не ограничава законодателя в избора на икономическите и правните механизми с оглед оптималното реализиране на социалната функция на държавата, съчетана с удовлетворяването на други конституционни изисквания..."

По посочените съображения смятаме, че искането на омбудсмана за обявяване противоконституционност на чл. чл. 7, ал. 9, чл. 8, ал. 9 и чл. 10а, ал.4, т. 2 от Закона за семейни помощи за деца е необосновано, поради което следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР- ПРЕДСЕДАТЕЛ И
МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ:**

(Марин Райков)