

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г. д. № 6/к. д. 7/2013

Дата 15.05.2013



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА
СЕРТИФИЦИРАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ISO 9001:2008

1051 СОФИЯ, УЛ. "ТРИАДНИЦА" № 2, ТЕЛ: 8119 443, ФАКС: 988 44 05, WWW.MLSP.GOVERNMENT.BG

Изх. № 11-54.....

14.05.2013

ДО

Г-Н ДИМИТЪР ТОКУШЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ
СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 6/к. д. 7/2013 от 19.04.2013 г.

ОТНОСНО: Конституционно дело № 7/2013 г. на Конституционния съд на Република България

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с производството по конституционно дело № 7/2013 г. на Конституционния съд на Република България, образувано по искане на Омбудсмана на Република България, предоставям на Вашето внимание следното становище:

В искането си Омбудсманът на Република България моли за установяване на противоконституционност по отношение на 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 (ЗСПД) поради противоречието й с чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ).

Съгласно § 1, т. 9 от Допълнителните разпоредби на ЗСПД, „дете с един жив родител“ е ненавършило пълнолетие дете, както и навършилото пълнолетие, ако продължава да учи, до завършване на средното образование, но не по-късно от навършване на 20-годишна възраст, на което единият от родителите (осиновителите) е починал и което се отглежда от другия родител (осиновител), в случай че не е сключил граждански брак. Според чл. 7, ал. 9 от ЗСПД, в сила от 01.01.2013 г., при условията на ал. 1 месечната помощ за деца с един жив родител се предоставя в пари и/или под формата на социални инвестиции независимо от дохода на семейството за децата до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст. По аналогия, по реда на чл. 8, ал. 9 от ЗСПД месечната помощ за отглеждане на дете до навършване на една година, което е с един жив родител се предоставя в пари и/или под формата на социални инвестиции независимо от дохода на семейството.

Също така, на основание чл. 10а, ал. 4, т. 2, на семействата, чиито деца са записани в първи клас на държавно или общинско училище, се отпуска еднократна целева помощ за покриване част от разходите в началото на учебната година, като за деца с трайни увреждания, деца с един жив родител и деца, настанени в семейства на роднини и близки и приемни семейства по реда на чл. 26 от Закона за закрила на детето помощта се предоставя в пари и/или под формата на социални инвестиции независимо от дохода на семейството. При

определяне на условията за отпускане на еднократната помощ, е отчетено специфичното положение, в което е поставено всяко едно дете от тези уязвими групи. Важно е да се отбележи, че предоставянето на този вид подкрепа има широк социален ефект върху семействата с ниски доходи за осигуряване на равен старт на децата при постъпване за първи път в първи клас и особено за насърчаване на социалното включване на децата в риск. Една от основните цели при отпускането на този вид еднократна помощ е превенция на ранното отпадане на децата от образователната система и непостъпването им в училище.

Посочените разпоредби са изцяло подчинени на залегналия в КРБ принцип, съгласно който оглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата (чл. 47, ал. 1 от КРБ). Още повече, установяването на понятието „дете с един жив родител“ е обективно обосновано, тъй като е в съответствие с конституционно гарантираното право на децата, останали без грижата на близките си да се ползват от особената закрила на държавата и обществото (чл. 47, ал. 4 от КРБ). Децата останали без грижата на близките си се ползват не само от общия принцип – оглеждането им се подпомага от държавата, но те са едни от малкото, на които Конституцията предоставя място на специални субекти под особена закрила на държавата и на обществото. Това е така, точно поради факта, че съществува обективна причина, вследствие на която детето не може да се отглежда от своите близки – по независещи от тях причини.

По отношение на законовата цел за въвеждане на понятието „дете с един жив родител“ следва да се има предвид, че в мотивите на вносителите – група народни представители, са посочени причините и целта на предложените промени в ЗСПД, а именно подобряване на нормативната уредба в областта на семейните помощи с оглед осигуряване на по-добра и целенасочена подкрепа за едни от най-уязвимите групи деца – децата, които се отглеждат от един жив родител. Промените са подчинени на принципа, че най-добрата среда за детето е семейната среда, независимо дали то се отглежда от двамата си родители или само от единия. Трудностите при отглеждането на дете, когато единият родител е починал, са по-големи не само за родителя, който поема 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. В тази връзка е регламентирано премахване на доходния тест за получаване на семейни помощи за деца, които се отглеждат от един жив родител. Считам, че изтъкнатите мотиви, с които са предложени измененията в нормативната уредба са целесъобразни. Внесените промени са насочени към подкрепа на децата полусираци, като по-уязвима група в обществото, които, поради непредвидени обстоятелства и не по собствено желание са останали без подкрепата на единия родител.

Родителството е важна стъпка в живота, която носи отговорност към детето и от двамата родители. Раждането на дете е въпрос на личен избор, както и начина на отглеждане на дете в семейство с брак или без брак, с всичките правни последици от този избор. Чрез правни норми това право не би могло и не следва да се ограничава и поради това, при взимане на решение от страна на родителите относно начина на отглеждане на децата им, безспорно следва да се има предвид последиците, до които то неминуемо ще доведе.

В хипотезата на самотния родител са налице правни способности за получаване на издръжка, като например установяване на произход от бащата, съдебно постановяване на издръжка за детето и др. В Семейния кодекс е предвидено, че родителите дължат издръжка на своите ненавършили пълнолетие деца независимо дали са работоспособни и дали могат да се издържат от имуществото си. В случай, че бъде установено, че родителят – длъжник няма доходи и не притежава имущество върху които да се насочи принудителното изпълнение, държавата изплаща присъдената на ненавършил пълнолетие български гражданин издръжка. Издръжката се изплаща чрез общината по постоянния адрес на вискателя по изпълнителното дело след установяване на обстоятелствата по чл. 152, ал. 2 от Семейния кодекс с констативен протокол на съдебния изпълнител, а именно неналичието на доходи и имущество на

длъжника. Съгласно приетата от Министерския съвет Наредба за определяне на реда за изплащане от държавата на присъдена издръжка, издръжката се изплаща в размер, определен в съдебното решение, но не повече от максималния размер за присъдена издръжка, определян ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България.

Също така, трябва да се има предвид, че например при развод е налице съзнателен избор на двамата родители. Това е ясен пример, че различните житейски ситуации на самотните родители не са еднакви. Единствената хипотеза, при която за детето няма правен способ да получи издръжка от родителя, който не го отглежда, е когато този родител е починал и детето остава да бъде отглеждано от един жив родител. Не са малко случаите, в които лица получават семейни помощи въз основа на дохода на единия родител (майката), независимо, че живеят с бащата, чийто доход не се взема предвид. В тази връзка, не може еднозначно да се гледа на цялата категория самотни родители.

В чл. 6, ал. 2 от КРБ равенството на гражданите пред закона е формулирано като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Този принцип е общ за цялата правна система на Република България. Той е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческата дейност. Съгласно чл. 6, ал. 2 от КРБ равенството пред закона е формулирано още и като основно право на гражданите. В редица конституционни разпоредби то е конкретизирано, като е отнесено към определени права и свободи (чл. 19, ал. 2, чл. 46, ал. 2, чл. 119, ал. 3, чл. 121, ал. 1 и др.). За да гарантира прогласения принцип за равенство на всички граждани пред закона, чл. 6, ал. 2 от КРБ посочва определени социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране. Това са раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. С това Конституцията е обявила изрично забрани по отношение на посочените социални признаци. Те са правно недопустими като основания за ограничение на правата или за създаване на привилегии. Посочените социални признаци могат да бъдат класифицирани най-общо в две основни групи. Първите пет – раса, народност, етническа принадлежност, пол и произход, произтичат от чл. 1 на Всеобщата декларация за правата на човека, обявил, че всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. Недопускането на никакви ограничения на правата или привилегии, основани на тези признаци, е гаранция за общочовешките права, които Конституцията на Република България признава и защитава. Останалите признаци – религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние, фактически се придобиват или изменят в процеса на социалната реализация на гражданите в обществото в резултат на упражняване на определени права. Всеки от тези признаци представлява за отделния гражданин равна възможност, предвидена и гарантирана в Конституцията, която не може съгласно чл. 6, ал. 2 да бъде основание за привилегировано отношение към него или за ограничаване на правата в качеството му на гражданин.

Конституцията не изключва ограничаване на правата и предоставяне на точно определени привилегии на основание на други социални признаци, въпреки че по обхват изброяването в чл. 6, ал. 2 е толкова широко, че извън неговите предели остават малко и редки случаи. Така, съгласно чл. 69 от КРБ, народните представители не носят наказателна отговорност за изказаните от тях мнения и за гласуванията в Народното събрание, а съгласно чл. 70 те не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да се възбужда наказателно преследване, освен за престъпления от общ характер след предварително разрешение на Народното събрание или неговия председател. Както вече бе споменато, децата, останали без грижата на близките си, се намират под особена закрила на държавата и обществото (чл. 47, ал. 4 от КРБ). За лицата с физически и психически увреждания в изрична разпоредба е регламентирано задължението на държавата да създава условия за осъществяване правото на труд, докато в общата норма е предвидено, че държавата се грижи за създаване на условия на

гражданите за осъществяване на това право (чл. 48 от КРБ). От тези и други изрично посочени случаи е видно, че предоставяне на привилегии (ограничения на правата) на определени социални групи е допустимо според Конституцията. Трябва обаче да се подчертае, че във всички тези случаи се касае за обществено необходими ограничения на правата или предоставяне на привилегии на определени групи граждани при запазване приоритета на принципа за равенство на всички граждани пред закона. 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. Такива са например посочените вече в чл. 47, ал. 4 от КРБ, както и чл. 51, ал. 3 от КРБ 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 намират.

Както вече бе споменато по-горе, в чл. 6, ал. 2 Конституцията е посочила изчерпателно социалните признаци за недопускане на ограничения на правата или за предоставяне на привилегии. Допускането на привилегии на основание на тези признаци е нарушение на принципа за равенство на всички граждани пред закона. В конкретния случай, по отношение на изложеното от Омбудсмана на Република България твърдение, че с думата „жив“ в разпоредбите на чл. 7, ал. 9, чл. 8, ал. 9 и чл. 10а, ал. 4, т. 2 от ЗСПД се осъществява нарушение на чл. 6, ал. 2 от КРБ, не считам за нарушен някой от принципите, постулирани в тази разпоредба.

По отношение на паралела, който се прави в искането на Омбудсмана на Република България, за децата, отглеждани от един жив родител и децата, отглеждани от „самотен“ родител, респективно осиновител, считам, че този подход не е удачен и е рисков, тъй като противопоставя децата, които поради различни причини не могат да се отглеждат от двамата си родители. На първо място, грижата за децата е едно морално задължение, което всички ние като родители изпълняваме, а след това и задължение, предвидено в закон (чл. 47, ал. 1, 2, 3 и 4 от Конституцията, чл. 17, чл. 122, ал. 1 и 2, чл. 123, ал. 1 и чл. 125 от Семейния кодекс). В тази връзка, не следва да се търси равенство на правата и задълженията, които има родителя/осиновителя, който отглежда дете без брак от една страна и от друга, родителя/осиновителя, който отглежда дете сам, поради смърт на другия родител/осиновител, защото те са несъпоставими. Противопоставянето на тези житейски хипотези е превратно и неправилно. По-скоро е необходимо да се търси социална сигурност и шанс за децата, които се намират в трудна житейска ситуация – отглеждат се от един жив родител и в семейство с ниски доходи. Именно посоченото и в дефиницията определение за дете с един жив родител показва по-неравностойното положение на детето, на което единия от родителите е починал, спрямо дете, което се отглежда от един родител по негово индивидуално решение. Разликата при двете категории случаи е, че не по собствено желание и при трагични обстоятелства от загубата на единия родител, другият родител е принуден сам да отглежда децата си. Това налага по-специална защита и подкрепа за децата в такива семейства. Подкрепата на семейството в такъв момент и облекчения режим при предоставяне на семейните помощи е от изключително важно значение при отглеждането на децата. Нещо повече, правото е дадено за дете с един жив родител, независимо дали приживе родителите/осиновителите са били съпрузи, разведени, съжителствали без брак или самотно живеещи, т.е. семейното положение преди настъпване на трагичното събитие не е от значение за наличие на правната възможност.

Бих искала да уточня, че философията на Закона за семейни помощи за деца е подчинена на принципа на подкрепата на семействата с деца, което ясно се изразява и в самото наименование на Закона. По смисъла на този Закон, „семейството“ включва съпрузите, ненавършилите пълнолетие деца, както и навършилите пълнолетие, ако продължават да учат,

до завършване на средното им образование, но не по-късно от навършване на 20-годишна възраст (родени, припознати, осиновени, доведени, заварени, с изключение на сключилите брак). В обхвата на Закона попадат семействата на български граждани – за децата, които отглеждат в страната, в това число и осиновителите, както и самотните родители, които се подпомагат на общо основание, както останалите семейства с деца. По отношение на месечната помощ за деца до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст по реда на чл. 7 от ЗСПД, тази помощ се предоставя на семействата, чиито доход на член от семейството е по-нисък или равен на дохода, определен за целта в Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година. За 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, е облекчен режимът на подпомагане, като помощите се отпускат независимо от техните доходи. С направените изменения в ЗСПД, към категорията уязвими групи са включени именно децата с един жив родител, тъй като по непредвидени обстоятелства, а не по личен избор се налага родителят сам да отглежда децата си, без подкрепата на другия родител. Ето защо не може да се поставя под общ знаменател цялата категория самотни родители. Също така, следва да се има предвид, че вече процесните разпоредби се прилагат активно от 01.01.2013 г., поради което евентуалната им отмяна би предизвикала съответния негативен отзвук сред обществото, като конкретно би довела до допълнително разочарование и огорчение на преживелия родител.

Във връзка с изложените до тук обстоятелства, не подкрепям твърдението на Омбудсмана на Република България, че думата „жив“ в разпоредбите на чл. 7, ал. 9, чл. 8, ал. 9 и чл. 10а, ал. 4, т. 2 от ЗСПД противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България, като считам същото за правно необосновано и неоснователно. Не намирам, че с атакуваните разпоредби на ЗСПД се нарушава основното право на гражданите за равенство пред закона, тъй като с тях не се установява ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.

**ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛИ
МИНИСТЪР НА ТРУДА И
СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА:**

ДЕЯНА КОСТАДИНОВА

