



Изх. № П-106/13.03.2020

До
Елен Стойчев Герджиков,
Председател на Столичен общински съвет

СТАНОВИЩЕ

от адв. Адела Качаунова, директорка на
Правната програма на Български
хелзински комитет

Относно: проект на Програма за
отпускане на еднократна финансова помощ
за насърчаване на раждаемостта и
отглеждането на деца на територията на
Столична община

Уважаеми господин председател,

Уважаеми общински съветници,

Български хелзински комитет, като независима неправителствена организация за защита на правата на човека, извършваща дейност в обществена полза, след като се запозна и разгледа горепосочения проект на Програма за отпускане на еднократна финансова помощ за насърчаване на раждаемостта и отглеждането на деца на територията на Столична община, в предоставения едномесечен срок за обществено обсъждане изразява следното становище:

Програмата урежда реда и начина за предоставяне и изплащане на средства за еднократни безвъзмездни парични помощи при раждане, осиновяване и отглеждане на деца на територията на Столична община (чл. 1 от същата). С представения проект за



Програма обаче са установени редица условия и критерии, на които следва да отговарят родителите на новородени или осиновени деца в Столична община, а именно: детето да е до трето в семейството (чл. 10 от Програмата), а родителите да имат завършено най-малко средно образование към датата на подаване на заявлението (чл. 3 от Програмата), като изплащаната сума е в зависимост от степента на образование на родителите, като размерът на отпускнатата парична помощ расте правопрпорционално със степента на образованието им и поредността на детето (чл. 7, ал. 2 от Програмата).

В мотивите¹ за изготвяне на посочения проект за Програма е изложено, че „[п]редвид ниската раждаемост,(...) действителността у нас ни принуждава да търсим социални методи, чрез които да стимулираме семействата да имат повече деца“. Сочи се, че една от причините за ниската раждаемост е „липса[та] на достатъчно финансови средства, с които да подсигурят началните материални нужди на новия член на семейството, а именно бебешки дрехи, които омалаяват бързо, детска количка, бебешко креватче, шкаф за дрехи и др.“ Нуждата от подобна програма обосновават с това, че „[п]одзаконовите нормативни актове, с които се отпускаат финансови помощи за стимулиране на раждаемостта са с прекалено широк кръг от правоимащи лица, които могат да ги получават. С тези финансови помощи може да се злоупотребява и именно водени от това, желаем да внесем за разглеждане настоящата програма, като с въвеждане на по-високи изисквания се цели предотвратяване на порочни практики за усвояване на тези средства. По този начин Общината може да предотврати опасността средства от бюджета, които са предвидени за спомагане на отглеждането на едно дете да бъдат усвоени и да се използват не по предназначение“. Целите, които си поставят общинските съветници, са „увеличаване на раждаемостта на територията на Столична община посредством предоставяне на еднократна финансова помощ, която ще спомогне двойките в първите месеци при отглеждането на дете.“; „стимулиране на отговорното родителство (а не стимулиране на раждането и отглеждането на деца в риск)“. Очакваните резултати са „да се стимулира отговорната раждаемост сред населението на

¹ Достъпни на адрес: <https://www.sofia.bg/documents/20182/7577479/2020-02-28-%D0%9C%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4+%D0%A1%D0%9E%D0%9020-%D0%92%D0%9A66-797.pdf/bcc36ecd-076b-4a87-90b1-7e49884ad9e7>



Общината“, както и насърчаване „практиката на пълно осиновяване на деца“. В края на мотивите е посочено, че „[п]редлаганата Програма е подзаконов нормативен акт, който е съобразен със Закона за нормативните актове, Указ No 883 за прилагане на ЗНА, Семейния кодекс и Закона за гражданската регистрация, поради което е предопределено нейното съответствие и с правото на Европейския съюз, тъй като посочените нормативни актове не противоречат на разпоредбите на ЕС.“

1. Български хелзински комитет счита, че горесцитираните разпоредби от проекта за Програма, при евентуалното им гласуване и приемане, биха довели до системно осъществяване едновременно на два състава на **нарушения по Закона за защита от дискриминацията** – „пряка дискриминация“ и „непряка дискриминация“.

2. По смисъла на чл. 4, ал. 2 ЗЗДискр., „пряка дискриминация“ е всяко по-неблагоприятно третиране на лице на основата на признаците по чл.4 ал. 1, отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства. „Непряка дискриминация“ е поставянето на лице или лица, носители на признак по чл. 4, ал. 1, или на лица, които, без да са носители на такъв признак, съвместно с първите търпят по-малко благоприятно третиране или са поставени в особено неблагоприятно положение, произтичащо от привидно неутрални разпоредба, критерий или практика, освен ако разпоредбата, критерият или практиката са обективно оправдани с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими. (чл. 4, ал. 3 ЗЗДискр.).

3. Съгласно чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр., защитените признаци, наред с други, са пол, раса, народност, **етническа принадлежност, образование, възраст и семейно положение.**

4. На първо място, посочените разпоредби са пряко дискриминационни по признак „образование“. Това е така, тъй като изрично в проекта е записано, че право на помощи имат единствено родители със съответна степен на образование.. Това означава, че лице, което няма съответното изискуемо образование не би получило такава помощ, в сравнение с лице, което не носи този признаци със същия знак, напр. лице с образование, по-ниско от посоченото. Нещо повече – размерът на предоставената помощ варира



съобразно образователно-квалификационната степен, като за степен „магистър“ стойността е най-висока. Само по себе си това също съставлява дискриминация.

5. Посочените разпоредби са непряко дискриминационни по признаците пол и етническа принадлежност. Това е така, тъй като приложени на практика те ще засегнат преимуществено ромското население и най-вече – момичетата от ромски произход. Съдържащите се в проекта за Правилник изисквания, макар и да са неутрално формулирани за всички граждани, без значение тяхната етническа принадлежност, на практика водят до поставяне в по-неблагоприятно положение на лицата от ромски произход. Непряка дискриминация е налице, когато спорното третиране не е в зависимост от признака, а по друг критерий, но на практика се отразява несъразмерно по-зле на хора с определен защитен признак. В случая хората, които най-често ще бъдат засегнати и ще бъдат пречатствани от това да получат еднократна помощ за новородно или осиновено дете, са именно хората от ромската етническа общност. Лицата от този етнос са несъразмерно засегнати от ранно отпадане от училище и много по-малък дял от тях получават образование над основното в сравнение с лицата от други етноси (вж. УНИЦЕФ 2016 – Изследване на социални норми, които възпрепятстват достъпа на ромските момичета до образование, с.12-13. Достъпно в Интернет на адрес: <https://www.unicef.org/bulgaria/media/1866/file>). Ето защо разпоредбите от Програмата биха имали несъразмерно по-лош ефект върху представителите на ромската етническа общност, отколкото върху представителите на българския етнос.

6. Нещо повече – с оглед нагласите на социума спрямо ромите и битуващото мнение в българската общественост, че представителите на ромската етническа група често са по-склонни да раждат в ранна възраст, че са необразовани, че обичайно имат повече деца, в сравнение с българите, че не работят и нямат изградени трудови навици – изглежда, че рестриктивните критерии, заложи в правилника, са предложени именно с цел ограничаване достъпа до социална помощ на жените от този етнос, а не с цел стимулиране на раждаемостта.

7. Съгласно закона, непряката дискриминация би могла да бъде оправдана, „ако разпоредбата, критерият или практиката са обективно оправдани с оглед на законова цел



и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими.“ (чл. 4, ал. 3 ЗЗДискр.). Процесните разпоредби обаче не са обективно оправдани с оглед на законова цел. Легитимната законова цел е налице, когато неутралното правило е насочено към постигане на обществено полезен резултат от гледище на фактически установен или нормативно признат публичен интерес. Целта се приема за доказана, когато при комплексен анализ на фактите се констатира действително съществуваща обществена потребност, която конкретното спорно правило, критерий или практика удовлетворява. Български хелзински комитет смята, че в случая **такава обществена потребност не е налице.**

8. Дори да се приеме, че подобна потребност е налице, съветваме Общинския съвет да приложи по-слабо рестриктивни и по-пропорционални мерки, за постигане на тази цел, които биха запазили достойнството на засегнатите лица, не биха довели до ощетяване на децата и не биха нарушили принципите на социалната държава.

9. Бихме желали да отбележим, че през м. март 2019 г. Европейския комитет по социални права – орган на Съвета на Европа (да не се бърка с Европейския икономически и социален комитет, консултативен орган на ЕС) – се произнесе по дело срещу България, с което установи, че прекратяването на месечните помощи за деца, които не посещават училище, и на тези, които са станали родители, противоречи на Европейската социална харта.² С решението си Комитетът установява две нарушения на чл. 16 от Хартата, гарантиращ правото на семействата на социална, правна и икономическа закрила. На първо място той посочва, че спирането за срок от една година и евентуалното прекратяване на семейните помощи за деца поради отсъствие от училище увеличава икономическата и социалната уязвимост на засегнатите деца. По тази причина Комитетът единодушно приема, че съответната законова мярка не е пропорционална на иначе легитимната цел, която преследва – борба с отпадането от училище. На второ място, изследвайки националното законодателство, Комитетът установява, че родителите, чиито непълнолетни деца са станали родители, продължават да бъдат носители на родителски права и задължения, а получаването на месечни помощи

² Решението е достъпно в Интернет на адрес: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-121-2016-dmerits-en>



подпомага реализирането на именно тези техни права и задължения в семейна среда. С оглед на това Комитетът намира, че мярката по прекратяване на месечните помощи за деца, които са станали родители, не е предприета с оглед постигането на каквито и да е било легитимни цели и като такава нарушава чл. 16 от Хартата. Наред с това Комитетът намира, че описаните по-горе мерки засягат в непропорционално по-висока степен ромите и най-вече момичетата от ромски произход и поради това приема, че е налице и нарушение на забраната за дискриминация. Той категорично отхвърля аргумента на българското правителство, че националното ни законодателство не прави никакво разграничение, основано на раса, пол или каквото и да е друго основание за дискриминация, като припомня, че задължението за равно третиране не се изчерпва с формалното прилагане на еднакви мерки спрямо всички, а налага да бъдат надлежно отчетени съответните различия между хората.

10. Следва да се обърне внимание и на разпоредбите на **чл. 14 и чл. 47, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България** майчинството и децата са под закрилата на държавата и обществото. Няма как мерки, които реално биха довели до влошаване положението на майки и деца, да бъдат оправдани с оглед постигане на каквато и да било цел.

11. Съгласно данните на Евростат, процентът на деца на възраст до 6 години, които са в риск от бедност и социално изключване, съобразно образователната степен на техните родители,³ при родители с начално образование за 2018 г. в България е 86, 4. За сравнение, процентът на такива деца при родители с образователно-квалификационни степени „бакалавър“ и „магистър“ възлиза на 6,4. Децата на възраст до 6 години при родители със средно образование, които са в риск от бедност и социално изключване, са 24,9 %. Евростат разполага и с данни⁴ относно процента деца, които живеят в материални лишения⁵, съобразно степента на образование на родителите им. Децата на родители с

³ Данните са достъпни на адрес:

https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps60&lang=en

⁴ Достъпни на адрес: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_chmd03&lang=en

⁵ Под „материални лишения“ следва да се разбира, че съответното лице живее без наличието на базово необходими предмети и вещи, още – „необходимости“.



основно и по-ниско образование, които живеят в материални лишения, са 92,7 %. Тези на родители със средно образование – 71,3 %, а на родители с висше – 38,3 %.

12. Неясен остава въпросът тогава защо, при положение, че паричните помощи следва да се дават, за да подсигурят „началните материални нужди **на новия член на семейството**, а именно бебешки дрехи, които омаляват бързо, детска количка, бебешко креватче, шкаф за дрехи и др“ (съгласно мотивите, б.а), същите са предвидени за тези, които, съгласно статистиката, най-малко се нуждаят от тях. Ерго непредоставянето на такава помощ на база дискриминационните разпоредби в процесната Програма реално **ощетява децата**.

13. Противоречащо на закона и принципите на социалната държава е и изискването новороденото или осиновено дете да е **до трето** в семейството (чл. 10 от Програмата). Раждането и отглеждането на повече деца трябва да бъде насърчавано и поощрявано, а не ограничавано и заклеймявано. Още повече, че разходите на многодетните семейства са по-високи от разходите на семействата с едно дете; нуждите, които следва да бъдат посрещнати, са повече; с оглед това и във връзка с осигуряване на нормални условия на живот, редно би било еднократна помощ при раждане или осиновяване да не се отпуска само и единствено когато роденото или осиновеното дете е до трето в семейството.

14. С оглед броя на децата, лишени от родителска грижа, настанени в различни институции и условията в тези институции, правилно би било да се насърчава и извеждането им от институциите, респ. осиновяването им. Намаляването на относителния дял на децата, отглеждани в специализирани институции и осигуряването на възможност те да живеят и да се развиват в семейна среда следва да е една от приоритетните цели на държавата. В такъв случай е неоправдано да се отказва еднократна финансова помощ на хора, които имат желание да осиновят и/или отглеждат повече от три деца. Предоставянето на парична помощ би действала и като стимул на осиновителите за предприемане на подобна крачка. Несправедливо е лицата, които имат желание за извеждане на децата от институциите, да бъдат ощетявани за сметка на семейства, отглеждащи едно дете.



15. Предложените от Общинския съвет разрешения **противоречат** не само на закона, но и на самите мотиви за приемане на Програмата, публикувани на уеб страницата на общината. В тях изрично се посочва, че се цели стимулиране на раждаемостта, увеличаване на населението. Неясен остава въпросът как, ще се постигнат тези цели, поставяйки изискване новороденото дете да е до трето в семейството.

16. Горепосочените мотиви също, сами по себе си, са дискриминационни. Никъде няма въведено законово изискване един родител да е навършил определена възраст, да има завършено определено образование и да разполага с дадена професионална квалификация. Подобно делене на родителите на „отговорни“ и „безотговорни“, „образовани“ и „необразовани“, „грамотни“ и „неграмотни“ е **крайно дискриминационно** и противоречи на закона. Недопустимо е да се съди за родителския капацитет на едно лице по неговото образование. Завършено средно образование не е гаранция, че нуждите на детето ще бъдат посрещнати адекватно, нито че лицето ще е добър родител.

17. Невярно е изложено в края на мотивите и, че Правилникът е в съответствие с нормативните актове от по-висока степен. Както вече посочихме, разпоредбите на чл. 3, т.2,3,6 от него **противоречат на Закона за защита от дискриминация, Закона за семейни помощи за деца, Европейската конвенция за защита правата на човека, Хартата на основните права на Европейския съюз, Европейската социална харта и други.**

Предвид гореизложеното, Български хелзински комитет **не подкрепя** представения проект за Програма и **препоръчва същият да не бъде гласуван и приет в настоящия му вид.**

13.03.2020 г.
гр. София

С уважение, 
адв. Адела Качаунова