



Изх. номер 006/10.01.2019 г.

**НА ВНИМАНИЕТО НА
ДОЦ. Д-Р ТОДОР ЧОБАНОВ,
ЗАМЕСТНИК-КМЕТ НА
СТОЛИЧНА ОБЩИНА**

СТАНОВИЩЕ

От: Сдружение „Национална мрежа за децата“

Адрес за кореспонденция: гр. София, П.К. 1000, бул. „Витоша“ № 58, ет. 4

Имейл: office@nmd.bg, plamena.nikolova@nmd.bg, **тел:** 02/9888 207, 0877 288 702, **лице за контакт:** Пламена Николова, програмен координатор „Образование“

Относно: Обществени консултации по Наредба за изменение и допълнение на Наредба за прием на деца в общинските детски градини и в подготвителните групи в общинските училища на територията на Столична община, приета от Столичен общински съвет с Решение № 82 по Протокол № 48 от 22.02.2018 г., изм. и доп. (отстраняване на техническа грешка) – Решение № 270 по Протокол № 52 от 26.04.2018 г., изм. и доп. – Решение № 510 по Протокол № 58 от 26.07.2018 г.

Уважаеми г-н Чобанов,

Национална мрежа за децата (НМД) е сдружение с нестопанска цел в обществена полза, създадено през 2003 г., което понастоящем обединява 152 граждански организации, работещи с и за деца и семейства в цялата страна. За да гарантираме правата и повишаването на благосъстоянието на децата и семействата в България, ние осъществяваме застъпнически кампании в партньорство други организации от неправителствения сектор, бизнеса, институциите и отделните граждани и с подкрепата на самите деца. В рамките на своята експертиза НМД беше поканена за член на сформирания работна група за дейността на институциите в предучилищното образование, назначена със Заповед № СОА18-РД91-300/27.08.2018 г. на кмета на Столична община (СО), с което взехме пряко участие в изготвянето на проекта на Наредба за изменение и допълнение на Наредба за прием на деца в общинските детски градини и в подготвителните групи в общинските училища на територията на Столична община, приета от Столичен общински съвет с Решение № 82 по Протокол № 48 от 22.02.2018 г., изм. и доп. (отстраняване на техническа грешка) – Решение № 270 по Протокол № 52 от 26.04.2018 г., изм. и доп. – Решение № 510 по Протокол № 58 от 26.07.2018 г. (по-долу за краткост „Проектонаредбата“).



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

С настоящото становище изрично потвърждаваме необходимостта и важността от запазване в текста на подзаконовия нормативен акт на критериите, които създават предимство за децата от едно семейство да посещават една и съща детска градина/училище. По-конкретно, трите критерия за прием в детска градина/училище, които гарантират тази възможност, са критериите, посочени в параграф 1.10., колона „Общи критерии“, точка 6, точка 7 и точка 8 от Проектонаредбата, а именно: 1) критерият за прием: „Брат/сестра, посещаващи детската градина/училището, когато двете деца едновременно ще посещават съответната детска градина/училище (по-долу ще наричаме децата по този критерий „братя и сестри с разлика до 3 години“); 2) критерият за прием „Деца-близнаци“ и 3) критерият за прием „Деца, родени с разлика до 2 години (породени деца)“.

Към настоящият казус следва да се вземе предвид, от една страна, правната рамка, която очертава границите за прилагане на принципа за недискриминация и осигуряване на равенство пред закона, и от друга страна – социално-демографската значимост на трите критерия и съответствието им с местните и национални демографски политики.

По време на работата на Работната група бяха изразени мнения, че въвеждането на допълнителните критерии представлява пряка дискриминация към децата от еднородни семейства. Считаме, че подобни твърдения са неоснователни от правна и от социална гледна точка и аргументите за това са следните:

На първо място, въвеждането на критерия за братята/сестрите не представлява форма на дискриминация. Този правен институт е уреден в Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.) и може да се прояви в две форми – като пряка и непряка дискриминация. За да има пряка дискриминация, трябва да са налице едновременно 4 предпоставки: 1) **неблагоприятно третиране** на лице въз основа на един от 2) **признаците** по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр. при 3) **сравнение** на третирането спрямо друго лице при 4) **сходни обстоятелства**. Непряката дискриминация, от своя страна, е уредена по по-обширен начин, като е възможно този вид дискриминация да е налице независимо от наличието или липсата на **признак** по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр., но при наличие на **по-малко благоприятно третиране или поставяне на лице в особено неблагоприятно положение** на основание **разпоредба, критерий или практика**, освен ако последните представляват **подходящи и необходими средства за постигане на законова цел**. Има и една предварителна предпоставка, която е в сила както за пряката, така и за непряката дискриминация: да има **засегнато лице** (лица). Без проявлението на дори един от посочените дотук признаци няма да има дискриминация по смисъла на Закона за защита от дискриминация.

За да се коментира въпросът дали от приложението на трите критерия е налице *пряка* дискриминация, то следва да се прецени дали някое дете (или група деца) е неблагоприятно третирано спрямо близнаците, породените деца и братята и сестрите с



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

разлика до три години, т.е. трябва да се установи дали има **сравними сходни обстоятелства**. По отношение на семействата с едно дете не може да се твърди, че те са в ситуация, сходна на тази на семействата с 2 деца (близнаци, породени и с разлика до 3 години), за да има база за сравнение. Количественият критерий е само една от разликите. Близките по възраст (или в случая на близнаците – еднакви по възраст) деца имат много сходни (или еднакви) потребности и преминават през едни и същи етапи на развитие, с които родителите им следва да се съобразяват. **В ситуацията на две малки деца близнаци, породени или деца с разлика до 3 години, родителското внимание следва да се разпределя поравно, тъй като към този момент всяко едно от децата се намира в сходен период от своя живот и развитие и е неправилно едното да се третира по-неблагоприятно от другото.** Родителската грижа се удвоява в условията на отглеждане на две деца не само в позитивен план, но и в негативен такъв. **Двойни са и финансовите ресурси, времевия капацитет и като цяло необходимостта от създаване на условия за отглеждане не на едно, а на две деца, които заслужават еднаква родителска грижа.** Ако децата от едно семейство се класират в различни учебни заведения това ще постави **родителите им в по-неблагоприятна ситуация от родителите на едно дете.** На първо място, те биха били принудени, да преминат два пъти през **нелеката процедура за класиране в детска градина.** На второ място, ако по-малкото им дете не се класира, това би означавало или **значително икономическо натоварване** (поради записването му в частна детска градина или наемане на бавачка) или **напускане на работа от страна на единия родител**, за да гледа некласиралото се за детска градина дете, а това би значело и по-специално третиране към по-малкото дете от двете, което е **неприемливо между братя и сестри.** Всички тези затруднения не биха се проявили пред родителите с едно дете, а дори и да им се наложи да ги понесат, то грижата (времева, финансова и логистична) ще бъде по отношение само на едно дете. Несигурността у родителите на две деца с малка разлика, че второто дете може да не бъде прието в същата детска градина, в което е неговото братче или сестриче, може да доведе до сериозни **проблеми за родителите както от логистично естество, така и до негативни последици за децата в емоционален план.** **Видно от гореизложеното е видно, че родителите на едно дете и на две деца с малка разлика не са в сходно положение, за да е налице пряка дискриминация.**

Несъстоятелно би било твърдението, че е налице и *непървата* дискриминация. Един от елементите на *непървата* дискриминация е разпоредба, критерий или практика, които установяват по-малко благоприятно третиране или поставяне на лицето в особено неблагоприятно положение. Ако, обаче, чрез приложението на тази разпоредба, критерий или практика, се постига реализиране на **подходящи и необходими средства за постигане на законова цел**, то се изключва възможността да се е осъществила **дискриминация.** Именно на основание този критерий се извежда и понятието за „**позитивна**“ („**обратна**“) **дискриминация.** Преглед както на общото понятие за дискриминация, така и на института на „позитивната“ дискриминация е направен в



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

различни документи, издавани от Комисия за защита от дискриминация¹. Пример за недискриминация са т. нар. "политика на специалните мерки" (утвърдителни действия - "affirmative action") и позитивните действия ("positive action"), **които целят да бъде преодоляно неравенството в дадената среда (общество). Тези мерки и действия представляват временни насърчителни мерки, които предоставят предимство, с цел преодоляване на фактически установило се неравностойно положение на една група лица спрямо друга група лица.** Такова фактическо неравностойно положение би се установило както за децата, които няма да имат предимство да учат в същата детска градина като братчето или сестричето си, така и за родителите им, които ще бъдат в ситуация на социална и икономическа несигурност дали ще се окаже, че решението им да имат две деца, ще се окаже, ч им коства прекалено много време (по логистика между две детски градини) и финансови ресурси (най-малко за повечето изминат път).

Следва изрично да се посочи и, че на основание гореизложеното предимството по трите критерия **представлява и изпълнение на изрично посочените цели в закона** (чл. 2): *равенство пред закона, равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот, ефективна защита срещу дискриминацията.* Факт, който допринася за обосноваване на неприложимостта на института на непряката дискриминация към казуса.

На следващо място, бихме искали да обърнем внимание, че **така предвидената уредба не е нова и е представлява изключение.** Актуално действащата Наредба беше приета през 2017 година, като от трите критерия присъстваше само този за деца близнаци. С изменението на Наредбата една година по-късно, а именно с Решение № 82 по Протокол № 48 на Столичния общински съвет (СОС) от 22.02.2018 г., към групата на Социалните критерии бяха добавени две нови точки: „т. 15. Брат/сестра, посещаващи детската градина/училището, когато двете деца едновременно ще посещават съответната детска градина/училище - 1 т.; и т. 16. Деца, родени с разлика до 2 години /не се прилага за деца близнаци/ - 1 т.“ Така изменената Наредба отрази не само обективната необходимост от улеснение на родителите с деца с малка разлика или близнаци (мотиви от социалното естество, които ще изложим по-долу в становището), но и начина, по който е уреден с предимство приемът в детски градини на братя и сестри с малка разлика. Като пример ще посочим уредбата на место ниво в общините **Варна, Пловдив, Бургас Велико Търново и Благоевград.** **Всяка една от тези общини е уредила предимство за децата близнаци при приема им в детска градина.** Считаме, че коментар на това положение е излишен поради спецификата в отношенията между близнаците. **По отношение на приема с предимство на породени деца и деца, чийто брат или сестра учи в същата детска градина, също има уредба в наредбата на всяка от горепосочените 5 общини.** В чл. 18 от Наредбата на ОбС

¹ Учебен модул I "Антидискриминационно право - гражданско-правни аспекти на защитата от дискриминация", изготвен от КЗД в изпълнение на Проект VS/2010/008/0536 "Равенството - Път към прогрес".



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

Варна за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини, полудневни и целодневни подготвителни групи към училищата на територията на Община Варна, приета от Общински съвет Варна с Решение № 579-11, в сила от 1.01.2017 г., е посочено, че *„Родителят представя документ, че друго дете от семейството посещава в момента същото детско заведение (до трета група включително)“*, с оглед ползване на това предимство при кандидатстване за прием в детска градина на второто им дете. Критериите за класиране на деца в детска градина на територията на Община Пловдив са посочени в Приложение №2 към Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски ясли и детски градини на територията на Община Пловдив, приета от Общински съвет Пловдив с Решение № 338,, взето с Протокол № 13 от 28.07.2016г.; изм. и доп. с Р. № 206, взето с Пр. №11 от 21.06.2017г.. Съгласно това приложение, и по-точно т. 3.2. от критериите за прием предимство се дава за *„деца с по-големи (по-малки) брат/сестра, когато двете деца едновременно ще посещават съответното детско заведение“*. Община Пловдив е доразвила допълнително свята уредба в подкрепа на семействата с две и повече деца, като в т. 2.7. е дадено предимство за децата *„с брат/сестра със специални образователни потребности (СОП) или хронични заболявания“*, а в т. 3.3. – *„брой деца до 18 г. (или ученици над 18 годишна възраст) в семейството, като децата в ученическа възраст редовно посещават училище“* при еднаква адресна регистрация на всички деца. Приетата с решение на Общински съвет - Бургас, по т.6, Протокол № 18/ 25.10.2016 г. Наредба за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски ясли, детски градини и полудневни, подготвителни групи към училищата на територията на Община Бургас също урежда в Приложение №2 критерии за прием с предимство на определен групи деца, като се дава предимство за *„друго дете на същите родители, което посещава същото детско заведение към 01.09 на предстоящата учебна година“*. В Община Велико Търново също е уредено предимство за *„друго дете от семейството, което посещава същата детска градина“* (критерий от Общите критерии за прием в детска градина, съгласно Приложение № 4 на Наредба за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини на територията на Община Велико Търново). Наредбата за условията и реда за записване, отписване и преместване на деца в общинските детски градини на територията на Община Благоевград и Приложение № 1 и 2 като неразделна част от наредбата също изрично дава предимство на *„деца, които брат или сестра, вече приети в детското заведение, и ще продължат обучението си и през следващата учебна година“*.

Посочили сме наредбите на петте горепосочени общини поради демографските им характеристики (това са петте най-големи града в България след столицата) и с оглед постигане на сравнимост между тях и София-град. **Видно от гореизложеното, ако предимството за близнаци, породени деца и братя и сестри (в една и съща детска градина) бъде премахнато, то СО ще бъде единствената община без такава уредба, а в този смисъл и единствената община, която няма да предоставя подкрепа в този смисъл за семействата с повече от едно дете.**



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

Въвеждането на трите критерия за прием, гарантиращи възможността братя и сестри да посещават една и съща детска градина, има своето важно **социално значение** и е в съответствие с **общата демографска и социална политика** на Столична община, и напълно кореспондира с националната политика в тази посока. Демографската политика на СО е отразена в Областна стратегия за развитие на област София-град 2014-2020 г. (Стратегията на СО), публикувана на интернет страницата на СО на следния адрес:

https://www.sofia.bg/documents/20182/420193/00_OSR_SOFIA_Final_02.07_2013.pdf/a377d1c7-e221-4e50-8bd7-07b85261ae9c

Съгласно Стратегията на СО *„раждаемостта като процес, определящ естествения прираст на населението на област София-град през последните години е с тенденция на намаляване“*. В Стратегията на СО са посочени и статистически данни, сравняващи раждаемостта през 2007 г. в областта (13 393 деца или 10,8 %) и тази през 2011 г. (13 742 деца или 10,6 %). Прилагаме и цитат по отношение на тенденцията в развитието на раждаемостта за област София-град: *„... (тенденцията в развитието на раждаемостта) се проследява и чрез коефициента на плодовитост – 1,39 живородени деца (2011 г.) за област София-град, стойност, доста отдалечена от теоретично необходимия минимум за осигуряване на простото възпроизводство на поколенията – 2,1 живородени деца/1 жена“*. В глава 4 от Стратегията на СО, а именно *„Демографско и социално-културно развитие, социална интеграция и включване“* и по-конкретно в раздел 4.5. *„Образование“* са посочени данни и за периода 2007-2011 г., съгласно които се наблюдава значително увеличение на децата, посещаващи детските градини (със 19,7%: от 32 748 деца през учебната 2007/2008 г. на 39 213 деца през учебната 2011/2012 г.). Въпреки констатираното увеличение и на броя на детските градини (с 10,4%: от 221 през учебната 2007/2008 г. на 244 детски градини през учебната 2011/2012 г.), експертите, изготвили Стратегията на СО, обобщават, че *„в областта на предучилищното образование се наблюдават известни проблеми по отношение на показателите: нетен коефициент на записване на деца в детските градини; брой деца на 1 учител; брой деца на 1 група. Това налага построяването на нови детски градини и разкриването на повече места в тях.“* **Имайки предвид контекста и данните, и с оглед на провеждане на стимулираща семейна политика, Столична община е оправдано да предвиди насърчителни мерки за това децата в ранна дестка възраст да бъдат приети в детски градини, и съответно при по-големите семейства да бъдат въведени улеснения за осигуряване на достъпа до тази услуга.**

На следващо място, в подкрепа на нашата позиция бихме искали да обърнем внимание и на текстовете в **Националната стратегия за демографско развитие на населението в Република България 2012 г. – 2030 г.** Съгласно тази Стратегия се насърчава предприемането на **национални семейни политики, като се създават предпоставки за по-добро задоволяване на нуждите на семействата при отглеждането на децата.** Едно от основните направления в демографската политика по приоритети е именно **„забавяне на негативните демографски процеси и намаляването на броя на населението“**, като част от решението на този проблем е **„насърчаване на раждаемостта чрез създаване на среда, благоприятна за отглеждането и**



възпитанието на децата“. Също така, в Стратегията се подчертава необходимостта от *„изграждането на среда, покриваща всички компоненти, свързани с развитието на семейство и реализирането на пълноценно родителство (семейно планиране, безопасна бременност и раждане, отглеждане, образование, здравеопазване, социално развитие на децата, съчетаване на майчинство и труд, жилищни условия и т.н.) ще даде възможност на двойките и индивидите да имат желания брой деца.“*. Конкретните задачи и мерки за създаване на среда, насърчаваща раждаемостта, предвиждат осигуряването на „Услуги в подкрепа на отглеждането, възпитанието и развитието на децата в семейна среда или в среда близка до семейната“, както и оказването на „Подкрепа за реализиране на желания от младите хора двудетен семеен модел“.

В тази връзка е много важно да се вземе предвид специфичното положение на децата, попадащи в някой от трите критерия, и да се гарантират условия, в които те биха имали **равен достъп до услугата, наравно с останалите**. А това до голяма степен може да се постига и **чрез прилагането на трите критерия**, предмет на настоящото становище. **В този смисъл и предвидените положения в проектонаредбата напълно отговарят на изискванията на закона и са в синхрон с приоритетите на демографската политика в страната, без да допускат накърняване на правата или дискриминиране на децата от еднородни семейства.**

Поради изложеното в предходните параграфи горепосочените три критерия за прием на деца в детски градини и училища следва да се запазят и в текста на проектонаредбата. В противен случай, неотчитането на това специфично положение, съответно **премахването на предимството** за приемането на тези групи деца заедно и в една детска градина или училище, **би било в разрез установената демографска политика на държавата**, чиято цел е именно създаването на благоприятни за отглеждане на деца условия. **От друга страна, обратното положение – а именно третирането на двете близки по възраст деца от едно семейство наравно с едното дете от семейство, би създадо условия за непряка дискриминация, тъй като ще постави двете деца от едното семейство в по-неблагоприятно и трудно положение за достъп до услугата.** Поради тази причина е от съществена важност чрез своята местна политика Столична община да продължава да улеснява и насърчава средата за отглеждане на повече от едно дете.

От гореизложеното може да се направи обоснован извод, че предимствата за приема на близнаци, породени деца и братя и сестри с разлика до 3 години не са необосновани привилегии, а способ за съдействие и подкрепа на родители и въобще семействата, които имат повече от едно дете. Тези предимства представляват не само стимул от социален и демографски аспект, но и изпълнение на **конституционно и законово установено задължения**. Съгласно чл. 14 от Конституцията на Република България „семейството, майчинството и децата са под закрила на държавата и обществото“, а държавната политика се провежда на местно ниво от съответната община като основна административно-териториална единица, по смисъла на Закона за местното самоуправление и местната администрация. От друга страна, в специалният Закон за



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

закрила на детето, в чл. 3, са изрично изредени принципите на закрила за децата, сред които отглеждане на детето в семейна среда, осигуряване най-добрия интерес на детето, грижа в съответствие с потребностите на детето, насърчаване на отговорното родителство и подкрепа на семейството. Изрично, **в един от най-важните световни документи**, развиващи съвременните принципи за осигуряване на възможно най-добра грижа за деца принципът за неразделяне на братя и сестри е изрично подчертан като водещ принцип².

По отношение на **децата** положителният момент се изразява и в това, че братята и сестрите няма да бъдат лишени от възможността за **по-добра социализация**, а напротив - такава ще им бъде предоставена, като тяхното братче или сестриче учи в същата детска градина или училище. А по отношение на **родителите** - това ще е **отговорно и социално ангажирано отношение от страна на местната власт към гражданите**, които са решили да имат две деца и да ги отглеждат на територията на Столична община. Според нас, трите критерия в проектонаредбата постигат именно **целите на 33Дискр. Ако те не бяха уредени там, то близнаците, породените и децата с малка разлика биха били неравно третирани и дори поставени в неравностойно положение едно спрямо друго.**

С уважение,



Георги Богданов
Изпълнителен директор на
Национална мрежа децата

² „Насоки за алтернативна грижа за деца. Рамка на Организацията на обединените нации“, <https://www.sos-childrensvillages.org/getmedia/ad18637a-4868-4ca5-b71c-3ee118435571/UN-Guidelines-BG.pdf?ext=.pdf>).