



## **Въведение**

1. Alliance Defense Fund [ADF] е международна правна асоциация с нестопанска цел, обединяваща над 1700 адвокати и посветена на защитата на традиционното семейство и на другите човешки права. ADF е акредитирана при Организацията на обединените нации, Европейския парламент, Агенцията на Европейския съюз за основните права и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа. ADF се е явявала по близо 20 дела пред Европейския съд за правата на човека, много от които в сферата на правото на образование и правата на децата, и е сред водещите експерти в областта на законодателството, свързана с човешките права.
2. Въпросите, залегнали в новия проект на закон за "правата на децата", са от най-висок институционален интерес за ADF. ADF се противопоставя на предложения законопроект по две съображения: (1) многословие, излишна повтаряемост и липса на правна яснота; (2) неправомерно ограничаване на родителските права. В следващите редове ADF обосновава силното си възражение срещу приемането на новия "Закон за детето".
  1. **Излишна повтаряемост и липса на правна яснота**
3. Възниква сериозен въпрос относно необходимостта от предлагане на нова законова уредба по отношение на правата на детето в българското законодателство. Първо и преди всичко, Законът за закрила на детето от 2000 г. предвижда повече от достатъчна правна защита и правна сигурност по отношение на правата на детето. Законът, включително чрез създаването на държавна агенция за наблюдение и защита на правата на децата по силата на закона, прави приемането на допълнително

законодателство безсмислено и дори контра-продуктивно поради противоречащите интереси, заложен в двата закона.

4. В допълнение, Семейният кодекс на България предоставя допълнителна и подробно уредена защита на правата на детето и на родителските права. Освен това, Гражданският процесуален кодекс, Законът за защита от дискриминация, Законът за народната просвета и Законът за защита срещу домашното насилие са все закони, които вече съдържат разпоредби, които този проектозакон се опитва да регулира.
5. Предложеният законопроект също така не издържа на проверката за приложение на критериите на Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и нейните колективни принципи за изготвяне на законопроекти поради липсата на правна сигурност. За да може една държава правомерно да ограничи свободите, гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, ограничението трябва отговаря на три критерия: (а) намесата трябва да бъде предписана от закон; (б) намесата трябва да има легитимна цел и (в) намесата трябва да бъде необходима в демократичното общество. Най-общо казано, въпросната намеса трябва да бъде държавен акт<sup>1</sup>; Европейският съд за правата на човека (Съдът) обаче приема, че всяка намеса *inter partes* от страна на съда представлява вмешателство, ако тази намеса оспорва ситуация *de facto*, защитена от Конвенцията<sup>2</sup> или ако дава предимство на закон, който влиза в противоречие с действащото законодателство по Европейската конвенция<sup>3</sup>.

1) **Предвидена в закон:**

<sup>1</sup> ECHR, 23 November 1993, *A v. France*, Series A, No. 277-B, § 36.

<sup>2</sup> ECHR, 23 June 1993, *Hoffman v. Austria*, Series A, No. 255-C: JDI, 1994, p. 778, § 29.

<sup>3</sup> ECHR, 20 April 1993, *Sibson v. the United Kingdom*, Series A, No. 258-A, § 27.

6. За да бъде предвидена в закон, въпросният закон трябва да бъде достъпен и предвидим относно своите последици. Той не може да страда от неяснота: "качеството" на закона трябва ясно и точно да определя условията и формите на всяко ограничение върху основните свободи, гарантирани от Конвенцията, и трябва да изключва всякаква възможност за произволното му прилагане.<sup>4</sup>
7. Съдът, по делото *Митрополитската църква на Бесарабия*, постанови, че вътрешното законодателство, за да отговори на изискването за яснота, трябва да съдържа мярка за правна защита срещу произволно вмешателство от страна на държавните органи в правата, гарантирани от Конвенцията: "по въпроси, засягащи основните права, би било в противоречие с върховенството на закона - един от основните принципи на демократичното общество, залегнали в Конвенцията - тълкуването на закона да се възлага на органите на изпълнителната власт, изразено в предоставяне на неограничена власт в техни ръце; следователно, законът трябва да посочва с достатъчна яснота обхвата на всяка подобна свобода на тълкуване, както и начина на упражняването ѝ".<sup>5</sup>
8. Предложеният проект на Закон за детето създава ненужно законодателство, което противоречи на вече съществуващите и добре уредени закони. Като такова, сблъсъкът на права, заложен в новия законопроект, създава липса на правна сигурност, което е неприемливо по смисъла на Конвенцията. Казано накратко, при приемане на

---

<sup>4</sup> See: ECHR, 26 April 1979, *Sunday Times v. the United Kingdom*, Series A, No. 30 § 49 *et seq*; ECHR, 24 March 1998, *Olsson v. Sweden*, Series A, No. 130 § 61f; *Kruslin v. France*, *op. cit.*, § 36. Also *cf.* ECHR, 22 November 1995, *SW v. the United Kingdom*, Series A, No. 335-B, § 36, on how the development of criminal law by the courts should be reasonably foreseen.

<sup>5</sup> ECHR, 13 December 2001, *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, Reports 2001-XII, § 109; JDI 2002, p. 313.

предлагания законопроект, лицата, които ще бъдат засегнати от закона, няма да бъдат в състояние да предвидят изискванията на закона и следователно няма да бъдат в състояние да направляват своите действия по подходящ начин. Това би представлявало нарушение на редица членове от Европейската конвенция за правата на човека, включително, но не само, членове 8, 9 и 14.

2) Легитимна цел:

9. Вторият елемент в анализа на правомерността на ограничението е въпросът дали съответната намеса преследва легитимна цел. Ограничения на правата, гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, трябва да бъдат прецизно зададени и приети в интерес на обществения и социален живот, както и на правата на другите хора в обществото.<sup>6</sup> Създаването на ненужен, многословен, повтаряем и прекалено рестриктивен закон не би могло да се приеме, че служи на легитимна цел. За държавата е от изключителна важност най-добрият интерес на семейството; единствената цел на предложения проектозакон, обаче, изглежда да е задоволяването на външни групи със специални интереси.
10. Например, по силата на член 34 (3) на предложения законопроект, аргументът, че се преследва легитимна цел при регулирането на задължителното посещаване на училище - заради обществения ред и заради защитата на здравето и морала - е далеч от убедителен и отново отразява неинформиран възглед за домашното образование. Тъй като домашното образование се е превърнало в главен елемент на западните демокрации, не може да се твърди, че закони, забраняващи образованието у дома,

---

<sup>6</sup> See: F. Sudre, *Droit International et Europeen des droits de l'homme*, PUF, Droit fundamental, 1999, p. 108.

служат на легитимна цел; особено там, където социалните условия или учебните програми дотолкова възпрепятстват възможността родителите да отглеждат децата си според своите религиозни или философски убеждения, че се погазва гаранцията, предоставена от втората клауза на Протокол 1, член 2 (към ЕКПЧ).

11. Освен това, член 29 (1), постановяващ “учебни програми за сексуално и репродуктивно здраве и семейно планиране в системата на предучилищното ... образование”, всъщност уврежда здравето и морала на много малките деца и нарушава правата на родителите по Протокол 1, член 2. Член 29 (2), позволяващ участието на групи със специални интереси, всъщност с финансов интерес от предоставянето на услуги по извършването на аборт, ненужно сексуализира децата на прекалено ранна възраст. Член 29 не обслужва абсолютно никакъв легитимен интерес.

3) **Необходима в демократичното общество:**

12. Последният критерий, който трябва да бъдат изпълнен, за да може държавното вмешателство в правата, защитени с Конвенцията, да бъде легитимно, е въпросната намеса да бъде необходима в демократичното общество. Според европейските институции типичните качества на демократичното общество са плурализъм, толерантност и широта на възгледите.<sup>7</sup> За да може подобна намеса да бъде необходима в едно демократично общество, тя трябва да посреща належаща обществена нужда, като същевременно остава пропорционална на преследваната от нея легитимна цел.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> ECHR, 30 September 1976, *Handyside v. the United Kingdom*, Series A, No. 24, § 49 *et seq.*

<sup>8</sup> ECHR, *Sunday Times v. the United Kingdom*, *op. cit.*, § 63 *et seq.*

13. Държавата има задължението да остане безпристрастна и неутрална, тъй като залогът е запазването на плурализма и правилното функциониране на демокрацията дори когато държавата или съдебната система намира някои от тези възгледи за нестандартни.<sup>9</sup>
14. В предложения проект на Закон за детето ограничението на родителските права и правата на семейството, определени в член 8 и Протокол 1, член 2 от Конвенцията, е значително. Задължителността на държавното образование и забраната на домашното образование по силата на член 34 (3), както ще бъде подробно обосновано по-долу, не могат да бъдат приети за необходимост в едно демократично общество. Член 29 и насърчаването на правото на "сексуално и репродуктивно здраве" на децата в много уязвима възраст не е нито необходимо в едно демократично общество, нито пропорционално на която и да било легитимна цел в защита на най-добрия интерес на детето. Напротив, разпоредбата уронва здравето и морала на малки деца и нарушава правата на родителите като основните настойници и възпитатели на собствените си деца.
15. Член 11 на предложения законопроект не само не е необходим в едно демократично общество, но и в действителност нарушава международното право, насърчавайки абортите, насочени към хората с увреждания. Такива евгенични политики не могат да бъдат толерирани съгласно член 2, член 3 и член 14 от Конвенцията.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> ECHR, 30 January 1998, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, Reports 1998-I, p. 25, § 57.

<sup>10</sup> Regarding interference with the right to life, cf. *V.C. v. Slovakia*, Application no. 18968/07, Council of Europe: European Court of Human Rights, 8 November 2011, available at: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=V.C.%20%7C%20Slovakia&sessionid=82225410&skin=hudoc-en> [accessed 22 November 2011].

16. В заключение, ясно е, че липсата на необходимост, липсата на правна прецизност и предвидимост, както и наличието на излишна повтаряемост в проекта на Закон за детето, изискват този законопроект да не бъде приет.

## II. Правата на родителите

### 1) Домашно образование:

17. Член 2 от Първия Протокол (към ЕКПЧ) посочва, че държавата трябва да зачита правото на родителите да осигуряват образование и обучение в съответствие с техните собствени философски убеждения. Обхватът на тази клауза е широк и включва всички методи на предаване на знания и всеки тип образователната структура, включително и най-вече онези извън училищната система.<sup>11</sup> Правата на родителите да образуват децата си според своите собствени философски убеждения и желания кое е в най-добрия интерес на детето им трябва да бъдат защитени, за да се предостави възможност за плюрализъм в образованието, което е от съществено значение за запазване на демократичното общество. Следователно, член 34 (3) от предложения законопроект не е в съответствие с международните правни стандарти.

18. Терминът "философски убеждения" трябва да се тълкува от Конвенцията като цяло, тоест като достойни за уважение в едно демократично общество и не несъвместими с човешкото достойнство.<sup>12</sup> Във философските убеждения трябва също да се включат и педагогическите убеждения; тези, които отразяват кой според родителите е най-добрият начин да се образуват децата им.

<sup>11</sup> P.-M Dupuy and L. Boisson de Charzounes, "Article 2", in L.E. Pettiti, E. Decaux and P.H. Imbert (eds.), *La Convention europeenne des Droites de l'Homme*, Economica, 2<sup>nd</sup> ed., 1999, p. 999.

<sup>12</sup> ECHR, 25 February 1982, *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, Series A, No. 48, § 36: CDE, 1986, p. 230.

19. Очевидно е, че член 2 от Първия Протокол не визира неограничена свобода на избор по отношение на средствата на образование; Съдът обаче постановява, че свободата на родителите да избират средствата на образованието на детето си е необходимост. Този интерес също така трябва да бъде балансиран с най-добрия интерес на детето.<sup>13</sup>
20. Голямата камера на Европейския съд по правата на човека, в делото *Folgero и други срещу Норвегия*<sup>14</sup>, постановява, че следва да се позволява учениците да бъдат освободени от религиозно обучение, когато то влиза в противоречие с религиозните вярвания на техните родители. Естественото продължение на това отсъждане е да се даде възможност за освобождаване от образование, което родителите вярват, че е в ущърб на техните права по Конвенцията, и което забавя образователното развитие на децата им.
21. Както Съдът постановява: “В изпълнение на естествения си дълг към своите деца - понеже като родители те носят основната отговорност за “образованието и обучението” на децата си - родителите може да изискват държавата да уважи техните религиозни и философски убеждения. Тяхното право, следователно, се съотнася към отговорност, която е тясно свързана с ползването и упражняването на правото на образование.”<sup>15</sup>
22. Въз основа на взаимносвързаните нужди желанията на родителите да бъдат изпълнени по отношение на образованието и на най-добрите интереси на техните деца и държавата да гарантира обективно съответствие с академичните стандарти, посочени

<sup>13</sup> ECHR, 8 September 1993, *Bernard v. Luxembourg*, 75 DR 57.

<sup>14</sup> Application No. 15472/02, Judgment of 29 June 2007. Affirmed most recently in *Case of Hasan and Eylem Zengin v. Turkey*, Application No. 1448/04, Judgment of 9 October 2007.

<sup>15</sup> ECHR, *Case of Hasan and Eylem Zengin v. Turkey*, *op. cit.*, § 50.



от Министерството на образованието на територията на България, домашното образование се явява не само като възможна добра опция, но и като препоръчителна опция при обстоятелства, които понастоящем съществуват в рамките на българската образователна система. Забраната на домашното образование не съответства на най-добрия интерес на децата в България и не представлява зачитане на родителските права, което се изисква от Протокол 1, член 2.

23. Редица международни документи потвърждават, че родителите са основните и главните учители на децата им. Дори само поради този факт, родителите имат най-големите права и най-голямата отговорност в образованието на техните деца.
- Държавните институции трябва да ги подпомагат в тази задача; училищата трябва да търсят сътрудничеството на родителите и в никакъв случай не трябва изкуствено да заместват правата на децата и правата на родителите, като налагат на децата образование, което противоречи на това, което те получават от своите родители.
24. Всеобщата декларация за правата на човека, член 26 (3), гласи, че: "Родителите имат право с приоритет да избират вида образование, което да получат техните деца."
25. Конвенцията за правата на детето, приета от Обединените нации, ясно постановява, че сред най-важните права на детето, освен правото на живот, са именно правото на родителска обич и правото на образование. Освен това Конвенцията изрично посочва, че правата на родителите не са съпоставими с правата на децата. Нещо повече, родителите, като хора, които обичат децата си най-много, са тези, на които най-вече е възложено да вземат решения за образованието на техните деца. Относими извлечения от Конвенцията са следните цитати:

Член. 5. **Държавите - страни по Конвенцията, зачитат отговорностите, правата и задълженията на родителите** или, в зависимост от случая, на членовете на по-голямото семейство или общност

както предвиждат местните обичаи, на законните настойници или на другите лица, отговорни по закон за детето, **да осигуряват по начин, съответстващ на развитието на способностите на детето, подходящи насоки и ръководство** в упражняването от него на правата, признати в тази Конвенция. [Подчертаването е на автора.]

Член 18: 1. Държавите – страни по Конвенцията, полагат всички усилия за осигуряване признаването на принципа, съгласно който двамата родители носят обща отговорност за отглеждането и развитието на детето. **Родителите или според случая законните настойници носят първостепенна отговорност за отглеждането и развитието на детето.** Висшите интереси на детето са тяхна основна грижа.

2. С цел гарантиране и закрила на правата, изложени в тази Конвенция, **държавите-страни по нея оказват подходяща помощ на родителите и законните настойници** при осъществяване на тяхната отговорност по отглеждане на децата и осигуряват създаването на институции, служби и услуги в областта на грижите за децата. [Подчертаването е на автора.]

26. Също толкова относимият Международен пакт за гражданските и политически права (МПГПП) гласи в член 18, алинея 4: „Държавите - страни по този пакт, се задължават да зачитат свободата на родителите или на законните настойници, да осигуряват религиозното и моралното възпитание на своите деца съобразно собствените си убеждения.“

27. На следващо място, Конвенцията срещу дискриминация в образованието гласи в член 5, алинея 1, т. „б”, че е съществено важно държавите – страни по конвенцията да зачитат свободното право на „родителите и в съответните случаи законните настойници да имат възможност: 1) да избират за своите деца и други учебни заведения освен държавните, ако те са съобразени с минималните условия и норми, предписани или одобрени от компетентните власти, и 2) да осигуряват съобразно с

условията на законодателството във всяка страна религиозно и морално възпитание на децата според своите собствени убеждения, както и никое лице или група лица да не получават по принуждение религиозно обучение, несъвместимо с техните убеждения.”

28. Клаузата на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, в Протокол 1, член 2, отразява същата идея: „При изпълнението на функциите, поети от нея в областта на образованието и обучението, държавата трябва да уважава правото на родителите да осигурят на своите деца образование и обучение в съответствие със своите религиозни и философски убеждения.“ Терминът „философски убеждения“ се тълкува от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи като цяло<sup>16</sup> и в него трябва също да се включат и педагогическите убеждения; тези, които отразяват кой според родителите е най-добрият начин да се образуват децата им.

29. Следователно, безспорно е, че родителите трябва да бъдат в центъра на процеса на вземане на решения относно учебните програми, които дълбоко засягат ценностната система на детето. Училищните системи следва да работят по хармонизиране на институционалните образователни програми с родителското възпитание и обучение. Домашното образование трябва да бъде опция, предоставена на родителите, точно защото служи на най-добрия интерес на детето.

## **2) Учебна програма на частните училища**

30. Свободата на избор за родителите е необходимост. Международните спогодби (включително Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи)

---

<sup>16</sup> ECHR, 25 February 1982, *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, Series A, No. 48, § 36: CDE, 1986, p. 230.

гарантират зачитането на родителско възпитание и обучение на децата в съответствие с техните религиозни и философски убеждения. Гарантирането на възможност за плурализъм в образованието е от съществено значение за запазването на демократичното общество.<sup>17</sup> Родителите трябва да могат да избират училище на децата си, било то държавно или частно.<sup>18</sup> Макар че Протокол 1, член 2 не гарантира държавно субсидиране на частните училища или конфесионалните училища (т.е. училища, управлявани от католическа, протестантска или друга религиозна общност)<sup>19</sup>, той гарантира правото да се учреди частно или конфесионално училище.<sup>20</sup>

31. В частните училища, религиозното и философското обучение може да бъде изцяло независимо с уточнението, че държавата може да определи условия, отнасящи се до квалификацията на учителите, преподаването на определени предмети или вътрешната организация на училищата.<sup>21</sup> Макар религиозната пропаганда да е забранена в училищата<sup>22</sup>, държавата няма никакво основание да определя дали религиозните вярвания или начинът, по който се изразяват тези религиозни вярвания, са легитимни.<sup>23</sup> Държавата може само да изисква обучението да се поднася по обективен, критичен и плуралистичен начин.<sup>24</sup> Фактът, че съществуват частни или конфесионални училища, не освобождава държавата от задължението да зачита правата на родителите

<sup>17</sup> ECHR, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pederson v. Denmark*, Judgment of 7 December 1976, Application No. 5095/71, 5920/72, 5926/72, § 50.

<sup>18</sup> ECHR, 5 December 1990, *Graeme v. the United Kingdom*, 64 DR 158.

<sup>19</sup> See e.g.: ECHR, *X and Y v. the United Kingdom*, App. No. 9461/81, Eur. Comm'n H.R. Dec. & Rep. 210 (1982).

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> *Id.*

<sup>22</sup> *Kjeldsen, Busk Madsen and Pederson v. Denmark*, *op. cit.*

<sup>23</sup> ECHR, *Manoussakis and Others v. Greece*, Reports 1996-IV: AFDI, 1996, p. 749, § 47.

<sup>24</sup> *Kjeldsen, Busk Madsen and Pederson v. Denmark*, *op. cit.*, § 53.

по отношение на отглеждането на техните деца според техните собствени религиозни и философски убеждения.<sup>25</sup>

32. Изискването да се поддържат религиозни или конфесионални училища е от основно значение за поддържането на религиозно плуралистично общество.<sup>26</sup> Европейският съд за правата на човека издига правото на свобода на религията като един от крайъгълните камъни на демократичното общество.<sup>27</sup> Съдът постановява, че религиозната свобода е един от жизненоважните елементи, които служат за сформирание на идентичността на вярващите и тяхната концепция за живота.<sup>28</sup> Член 9 издига тази постановка до самостоятелно право по силата на Европейската конвенция.<sup>29</sup>
33. Свободата на избор на вяра и на живот в съответствие с тази вяра е неприкосновена, съгласно Европейската конвенция. Дискриминационното третиране на религия поради исторически, етнически или свързани със съдържанието им основания, което води до намаляване на тази свобода на избор, е забранено. Задължителна учебна програма за всички училища, включително конфесионалните училища, би било равносилно на непряка дискриминация на религиозни убеждения, базирана на елиминиране на плурализма в областта на образованието и посегателство върху родителските права по силата на втората клауза на Протокол 1, член 2.

---

<sup>25</sup> *Id.*, at 25, 28.

<sup>26</sup> See e.g.: Natan Lerner, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Chapter 10 (1991) noting the overwhelmingly strong lobby in favor of guarantees for religious education under the *Minorities Treaty* established by the League of Nations.

<sup>27</sup> ECHR, 25 May 1993, *Kokkinakis v. Greece*, Series A No. 260-A, § 31: AFDI, 1994, p. 658.

<sup>28</sup> ECHR, 20 September 1994, *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, Series A, No. 295-A: JDI, 1995, p. 772.

<sup>29</sup> *Kokkinakis op.cit.*; ECHR, 23 June 1993, *Hoffmann v. Austria*, Series A, No. 255-C: JDI, 1994, p. 788; ECHR, 20 September 1994, *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, Series A, No. 295-A: JDI, 1995, p. 772; ECHR, 26 September 1996, *Manoussakis and Others v. Greece, op. cit.*, p. 749.

34. Протокол 1, член 2 не позволява да се прави разграничение между религиозното обучение и другите предмети. Той задължава държавата да зачита убежденията на родителите, били те религиозни или философски, през целия курс на държавната образователна програма.<sup>30</sup> Това задължение е широкообхватно, тъй като то касае не само съдържанието на образователните програми и начина на тяхното предоставяне, но също и изпълнението на всички "функции", поети от държавата. Глаголът "зачита" означава повече от "признава" или "взема под внимание".<sup>31</sup>
35. Както съдът постановява: "В изпълнение на естествения си дълг към своите деца - понеже като родители те носят основната отговорност за "образованието и обучението" на децата си - родителите може да изискват държавата да уважи техните религиозни и философски убеждения. Тяхното право, следователно, се съотнася към отговорност, която е тясно свързана с ползването и упражняването на правото на образование."<sup>32</sup> На второ място и също толкова уместно, че "демократията не означава просто, че възгледите на мнозинството трябва винаги да надделяват: трябва да се постигне баланс, при който се гарантира справедливо и правилно третиране на малцинствата и се избягва всяка злоупотреба с господстващо положение."<sup>33</sup>
36. Свободата на избор в областта на образованието конкретно означава, че конфесионалните училища могат да преподават различни учебни програми по силата на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи.

---

<sup>30</sup> *Kjeldsen, Busk Madsen and Pederson v. Denmark, op. cit.*, § 52. See also: *Case of Folgero and Others v. Norway*, App. No. 15472/02, judgment of 29 June 2007., § 84(c).

<sup>31</sup> *Case of Folgero and Others v. Norway, op. cit.*

<sup>32</sup> *Id.*, § 84(e).

<sup>33</sup> *Id.*, § 84(f).

37. Правото на образование и зачитане на родителския авторитет над децата им предполага определено ниво на свобода. Един от аспектите на това право е, че държавните училища не могат да упражняват монопол в сферата на образованието. Както член 13 от Международния пакт за икономически, социални и културни права [МПИСКП] постановява: "Държавите - страни по този пакт, се задължават да зачитат свободата на родителите и в съответните случаи на законните настойници, да избират за своите деца училища извън тези, създадени от официалните власти, но които са съобразени с минимума образователни изисквания, установени или одобрени от държавата, и да осигуряват религиозното и моралното възпитание на своите деца съобразно собствените си убеждения."<sup>34</sup>
38. Ето защо, макар че България може да определи минимума образователни изисквания, тя не може да създава национална учебна програма, която да елиминира цялата свобода на образователен избор. Нито може да създава учебен план, който да възпрепятства религиозното обучение или неговото преподаване в областта на образованието. Подобно ограничение вероятно ще вреди на развиващите се способности на детето и ще бъде в ущърб на най-добрите интереси на детето, възприети като стандарт в международното право.<sup>35</sup> Освен това, както Съветът на Европа наскоро заяви: "историята доказва, че нарушенията на академичната свобода...

---

<sup>34</sup> United Nations, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York, 16 December 1966.

<sup>35</sup> See e.g.: United Nations, *Convention on the Rights of the Child*, G.A. Res. 44/25, annex, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989), entered into force 9.2.1990, Article 14.

винаги водят до интелектуална криза, а оттам и до социална и икономическа стагнация.<sup>36</sup>

39. И Европейският съд за правата на човека, и МПИСКП гарантират правото на учредяване на частни училища.<sup>37</sup> Правото да се учредяват частни образователни институции също така предполага правото на родителите да избират между държавното и частното образование; или между различните частни или конфесионални училища. Отново разликата би била илюзорна и следователно безсмислена, ако не се допуска определено ниво на академична свобода в разработването на учебните програми.
40. В заключение, отбелязвайки езика на МПИСКП в член 13 (4), от частните училища може единствено да се изисква да въведат минимални стандарти на съответствие с държавната образователна програма. Това означава, че макар държавата да може да изисква частното училище да спазва приблизително еквивалентни изисквания по отношение на учебните планове, тя не може неправомерно да се намесва в съдържанието на материала, който се преподава в частно учредените училища, тъй като това ясно поставя максимум, а не минимум изисквания и нарушава задълженията на България по силата на МПИСКП.<sup>38</sup>
- 3) Настаняване на децата извън семейството и дирекция “Социална подкрепа”**

<sup>36</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1762, *Academic Freedom and University Autonomy*, 30 June 2006, § 4.3.

<sup>37</sup> See e.g.: ECHR, 5 December 1990, *Graeme v. the United Kingdom*, 64 DR 158; ECHR, *X and Y v. the United Kingdom*, App. No. 9461/81, Eur. Comm’n H.R. Dec. & Rep. 210 (1982). See also: ICESCR, *supra* n. 21, Article 13(4).

<sup>38</sup> ICESCR, *supra* n. 21, Article 13(4).



41. Alliance Defense Fund има сериозни опасения по отношение на глави IV и V от проекта на "Закон за детето" относно настаняване на децата извън семейството във връзка с българската дирекция "Социална подкрепа". ADF отново подчертава излишната повтаряемост на тези разпоредби в светлината на вече съществуващите разпоредби, преди всичко Закона за закрила на детето от 2000 г.. Нещо повече, либералността и възможността за злоупотреба при прилагането на този законопроект нарушава родителските права по силата на член 8 от Конвенцията.
42. Всяко изземване на детето от естествения им родител и настаняването му в системата на обществените грижи е намеса *prima facie*.<sup>39</sup> За да бъде предвидено в закон, въпросният закон трябва да бъде достъпен и предвидим относно своите ефекти. Той не може да страда от неяснота: "качеството" на закона трябва ясно и точно да определя условията и формите на всяко ограничение върху основните свободи, гарантирани от Конвенцията, и трябва да изключва всякаква възможност за произволното му прилагане.<sup>40</sup> Закон, който позволява свобода на преценката, не е сам по себе си в противоречие с изискването за предвидимост, при условие, че обхватът на преценката и начинът на упражняването ѝ са обозначени с достатъчна яснота с оглед на легитимната цел на въпросната мярка, за да се даде на отделния гражданин адекватна защита срещу произволно вмешателство.<sup>41</sup> Предложеният законопроект - както поради липсата на предвидимост за родителите, така и поради неправомерния обхват на

<sup>39</sup> See e.g. ECHR, *Olsson v. Sweden*, (No 2) (1992) 17 EHRR 134, [1992] ECHR 13441/87.

<sup>40</sup> See: ECHR, 26 April 1979, *Sunday Times v. the United Kingdom*, Series A, No. 30 § 49 *et seq*; ECHR, 24 March 1998, *Olsson v. Sweden*, Series A, No. 130 § 61f; *Kruslin v. France*, Series A, No. 176-A, § 36.

<sup>41</sup> See: ECHR, *the Gillow judgment* of 24 November 1986, Series A no. 109, p. 21, § 51.

правомощията, предвидени за българските социални служби - не отговаря на стандартите за законовите предписания.

43. ADF признава широката свобода, която Европейският съд за правата на човека дава на държавите в тази област, и не оспорва, че настаняването на дете извън семейството от страна на държавата с оглед защита на здравето и морала на детето е легитимна цел в ограничени обстоятелства. Това, което е проблемно обаче, е, че при определянето на тази цел правителството недопустимо предвижда неограничена свобода на преценката на българските социални служби в нарушение на родителски права. Държавата не може да измести правото на родителите да бъдат основните лица, грижещи се за децата си, чрез широките правомощия, възложени на дирекция "Социална подкрепа".
44. Подобни правомощия са в съответствие с необходимите в демократичното общество. Терминът "необходим в демократичното общество" не е предвиден като синоним на "незаменим"... нито притежава гъвкавостта на такива понятия като "допустим", "обичаен", "полезен", "разумен" или "желателен".<sup>42</sup> Съдът посочва още: "понятието за необходимост предполага, че намесата съответства на належаща обществена нужда и по-специално, че тя е пропорционална на преследваната легитимна цел."<sup>43</sup>
45. Съдът заявява, че две от определящите характеристики на демократичното общество са толерантността и широтата на възгледите.<sup>44</sup> Член 8 по подразбиране подчертава, че в едно демократично общество на върховенството на закона следва да се отдава първостепенно значение и че трябва да има свобода от произволна намеса в правата,

---

<sup>42</sup> *Handyside v. the United Kingdom*, 5493/72 [1976] ECHR 5 (7 December 1976).

<sup>43</sup> *Olsson, op. cit.*

<sup>44</sup> ECHR, *Dudgeon v. the United Kingdom*, application no. 7525/76, judgment of 22 Oct. 1981, para. 53.

гарантирани от Конвенцията. В този смисъл, Съдът разчита да се постигне баланс между правата на индивида и обществения интерес, като се прилага принципът на пропорционалността.<sup>45</sup> Предложеният законопроект не отговаря на това изискване за пропорционалност и не защитава индивидуалните права на родителите от произволно настаняване на техните деца извън семейството им.

46. Държавата трябва да предприеме всички мерки, които са разумно необходими при обстоятелствата, за да спази правата на родителите да упражняват родителски грижи или лични взаимоотношения. Когато тези усилия са неадекватни или неуспешни и отговорността не може да отдаде на родителите, които настояват на тези свои права, това представлява нарушение на член 6 + член 8.<sup>46</sup>
47. Съдът често заявява, че: "вътрешно присъщо на цялата Конвенция е търсенето на справедлив баланс между нуждите на общия интерес на общността и изискванията за защита на основните права на индивида."<sup>47</sup> При балансирането на правата на индивида и интересите на държавата, Съдът обикновено се въздържа да изказва свое становище по отделни случаи, променяйки решенията на националния съд. Въпреки това, неговата роля е, когато случаят се разглежда като цяло, да реши дали властите са имали "релевантни и достатъчни причини" да предприемат спорните мерки.<sup>48</sup> В проекта за новия Закон за детето липсва достатъчна защита за родителите срещу произволни действия от страна на държавата. Предложеният законопроект предоставя

---

<sup>45</sup> See e.g. *Dudgeon, op. cit.*, para. 53; *Handyside v. the United Kingdom*, 5493/72 [1976], ECHR 5 (7 December 1976), para. 49; *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 7601/76; 7806/77 [1981] ECHR 4 (13 August 1981), para. 63.

<sup>46</sup> See: *Nuutinen v. Finland*, no. 32842/96, § 108, ECHR 2000-VIII.

<sup>47</sup> *Soering v. the United Kingdom*, 14038/88 [1989] ECHR 14 (7 July 1989).

<sup>48</sup> *Olsson v. Sweden, op. cit.*

закрила не само на децата в риск, а на всички деца. Такава агресивна намеса в правото на неприкосновеност на личния живот и на семейството, гарантирани по силата на член 8 от Конвенцията, дори и в случаи, при които не се обслужва легитимен интерес, е в грубо противоречие с Конвенцията. На интересите на родителите, които са най-подходящи и в най-добра позиция да отглеждат децата си, вече не се гледа със зачитане. Вместо това законодателят създава заблуда, твърдейки, че най-добрите интереси на детето са от първостепенно значение във всички решения по отношение на неговото отглеждане, когато това, което всъщност възнамерява да направи, е да замени обективния стандарт за най-добър интерес на детето със създаден от държавата стандарт.

48. Не съществува пропорционалност между предложените от законопроекта мерки и зачитането на родителски права или действително най-добрия интерес на детето. Факторите, които участват в определянето на пропорционалността, включват интересите да бъдат защитени от вмешателство, суровостта на намесата и належащата обществена нужда, която държавата се стреми да посрещне. По отношение на защитата на интересите, този Съд отбелязва, че "взаимната радост на родител и на дете един от други и от взаимоотношенията помежду им представлява основен елемент на семейния живот."<sup>49</sup> Всеобщата декларация за правата на човека гласи, че "семейството е естествената и основна клетка на обществото и има право на закрила от обществото и от държавата."<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> *Elsholz v. Germany*, ECHR decision of 13 July 2000, Report of Judgments and Decisions 2000-VIII, § 43.

<sup>50</sup> *The Universal Declaration of Human Rights*, G.A. Res. 217(A)(III), U.N. Doc. A/810 at 71 (1948), Article 16(3).

49. По отношение на децата, които вече са настанени извън семейството, властите трябва да предприемат всички необходими стъпки да улеснят личните взаимоотношения, доколкото е разумно предвид на конкретните обстоятелства по случая.<sup>51</sup> Съдът сам подчертава, че има задачата в крайна сметка да отсъди дали отказът на местен съд да позволи лични взаимоотношения е оправдан по силата на разпоредбите на алиеня 2.<sup>52</sup>
50. Съдът също постановява по този въпрос по делото *Olsson*, че въпреки легитимността на защитата на обществения морал, разделянето на семейство е много сериозна намеса. Такава стъпка трябва да бъде подкрепена от достатъчно солидни и убедителни съображения в интерес на детето; [Европейската] Комисия правилно отбелязва, че не е достатъчно само това, че на детето ще му бъде по-добре, ако е настанено извън семейството.<sup>53</sup> Предложеният законопроект обаче налага държавния възглед за това кое е в най-добрия интерес на детето, без необходимата неутралност, изисквана от Конвенцията, по отношение на светостта на връзката родител/дете.
51. Съдът отбелязва, че подобни ситуации изискват изключителното внимателни действия поради опасността от нанасяне на необратими вреди както на структурата на семейството, така и на детето.<sup>54</sup> Предполагаемото или действителното забавяне, предизвикано от родителите в такива ситуации, не освобождава държавата от нейното задължение за навременност.<sup>55</sup>
52. Родителите, и където е уместно другите членове на семейството, трябва да участват във всяко решение по отношение на техните деца в степен, достатъчна да им осигури

---

<sup>51</sup> *Glaser v. United Kingdom*, App. No. 32346/96 [2000] ECHR (19 September 2000).

<sup>52</sup> No. 7911/77, *X v. Sweden*, in Vol. 12 D. and R., p. 192.

<sup>53</sup> *Olsson*, 11 Eur. H.R. Rep. 259 P. 72.

<sup>54</sup> *H v. United Kingdom*, (judgment of 8 July 1987, Series A No. 120, pp. 59-63, para. 85.

<sup>55</sup> See e.g. *Buchholz judgment* of 6 May 1981, Series A No. 42, p. 15, para.50.

необходимата защита на техните интереси.<sup>56</sup> Всяко ограничение на комуникацията или личните взаимоотношения между родител и дете трябва да се основава на релевантни и достатъчни причини, предназначени да защитят най-добрия интерес на детето и да допринесат за възстановяване на конкретното семейство. Трябва да има пропорционалност между ограниченията, наложени върху личните взаимоотношения, и нуждата, обслужвана от тези ограничения.<sup>57</sup> Целта детето да се върне в семейството е от първостепенно значение и трябва да стои в основата на всички решения относно грижата за детето.<sup>58</sup>

53. Съдът също така поставя акцент върху процесуалните средства за защита на разположение на родителите, като отбелязва, че съдебният процес предоставя защита от "произволно" използване на правомощията за превантивно настаняване извън семейството.<sup>59</sup> За съжаление, предложеният проект за Закон за детето не съдържа подобни мерки.
54. Съдът също така постановява, че член 8 изисква настаняването извън семейството да се третира като временна мярка и да бъде преустановено веднага щом обстоятелствата го позволят, както и всички приложени мерки да са съобразени с крайната цел семейството да се възстанови.<sup>60</sup> Освен това, улесняването на администрацията просто не би могло да оправдае нито по-продължителното, нито по-пълното разделяне на семействата от това, което е необходимо: "в такава фундаментална сфера като зачитането на семейния живот, на подобни съображения не може да се отдава друго

---

<sup>56</sup> Appl. No. 12404/86, *Price v. the United Kingdom*, judgment of 14 July 1988.

<sup>57</sup> See e.g. *Andersson v. Sweden*, judgment of 25 February 1992.

<sup>58</sup> See: *Olsson*, *op. cit.*, para. 81.

<sup>59</sup> *Olsson*, *id.*

<sup>60</sup> *Olsson*, para. 81.

освен второстепенно значение."<sup>61</sup> Въпреки това, предложеният законопроект не отразява в достатъчна степен основните средства за защита, предоставени на семейството нито по отношение на защитата на правото на родителите над техните деца, нито по отношение на защитата на правото на децата да получават защита и любов от страна на техните родители.

### **Заключение**

55. Както по отношение на настаняването на деца извън семейството, така и по отношение на правата на родителите в областта на образованието, в проектозакона липсват гаранции за основни права по Конвенцията. Ясно е, че при положение, че в държавата вече съществува и функционира законова рамка по тези въпроси, предложеният законопроект носи много повече вреда, отколкото полза. Освен че нарушава Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи по няколко точки, проектозаконът ще бъде в ущърб както на социалната структура на България, така и на международната репутация на страната. Ето защо, предложеният законопроект не издържа и трябва да отпадне.

---

<sup>61</sup> *Olsson*, para. 82.