



ОБРАЗОВАНИЕТО МЕЖДУ ПРИВИЛЕГИИТЕ И ОГРАНИЧЕНИЯТА – КОНСТИТУЦИОННИ АСПЕКТИ

Благой Тодоров Делиев

Институт за държавата и правото при Българска академия на науките

EDUCATION BETWEEN THE PRIVILEGES AND LIMITATIONS (CONSTITUTIONAL ISSUES)

Blagoy Todorov Deliev

Анотация: Съотношението „образован-заслужил“ винаги е поставяло редица въпроси за съотношението на държавната власт и най-вече в чии ръце е най-справедливо „да попада“. Специфичното при образованието като основно (конституционно) право е комплексният му характер – създаване на училища, право и задължение на обучението до 16 години, насърчаване на даровитите учащи (ученици и студенти), подпомагане на учащите в затруднение, академична автономия на висшите училища, възможност за създаване на частни училища, свободен избор на училище, държавна регулация, независимо от форма, статут или степен и т.н. Проявленията търпят ограничения в различни посоки. Въпреки, че универсална рецепта за ефективната реализация на правото на образование няма, едно от условията е законодателството и практиката да гарантират нужната балансираност при упражняване на правата в образованието.

Ключови думи: *Право на образование, дискриминация, дискриминационен признак, ограничения, Конституция*

Abstract: *In general, education is not meant to be earned. The right to education is a complex fundamental right set forth in the Constitution. It manifests itself in different ways - establishment of schools, education as a legal obligation, promotion of gifted students, free choice of school, government regulation etc.*

Manifestations suffer limitations in different directions. From here arises the need for balance. This is a condition for the effectiveness of education as a public value.

Key words: *Right to education, discrimination, grounds for discrimination, restrictions, Constitution*

1. Образованието е потребност, цел, ограничение, качество, способност... и именно за това то е основно (конституционно) право. Преди да дефинира образованието като право, принадлежащо на всеки (чл. 53, ал.1 от КРБ), „темата за образованието“ се открива на редица други места в Конституцията.

Съгласно чл. 4, ал.2 от КРБ, Република България създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.^[1] Така негласно в КРБ са разписани

¹ В чл. 3, ал.1, изр. II от Проекта за Конституция, изготвен от група учени-юристи (Внесен във ВНС на 19 март 1991 г. ЦДА, ф. 117, оп. 46, а. е. 918, л. 2-25.) изрично се подчертава, че държавата осигурява свободното развитие на гражданското общество. Съгласно чл. 3, ал. 3 от Проекта *държавата създава условия за пълноценно участие на всички граждани в политическия, икономическия, социалния и културния живот.*

свободата и равенството като двата вектора, определящи посоката за *развитие на личността*, като конституционно защитимо положение и като граница на упражняване на правата на общо основание. Образованието е едно *социално право*, което изисква общо, съвместно участие на гражданите, за да бъде то ефективно постигано и за да бъде публично оправдано. То е средство за реализация на човек в обществения живот и социална интеграция в обществото. „Постигането“ на правото на образование в законодателството и практиката се нуждае от балансираност – между държавна регулация и академична автономия, между свободен избор и задължение за образование и т.н.

Хората се раждат свободни и равни по достойнство и права. Те са равни пред закона (чл. 6, ал.1-2 от КРБ). Текстът на чл. 6, ал.2 изр. 2 от КРБ установява забрана за ограничения на правата или привилегии основани на дванадесет текстово установени признаци – раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Под *равенство в правата* се разбира, че правата като такива се осигуряват в сфера на „равни възможности“. Същевременно самата тя се охранява от права, принципи, ценности и най-вече от рационални положения. *Дискриминацията* е неравно третиране по установен в действащото законодателство дискриминационен критерий (защитен признак). Тя може да е привилегия или ограничение, но може без да се проявява по този начин да води (непряко) до такъв резултат, посредством равно третиране. *Правото на недискриминация* като основно (конституционно) право е право на „равен достъп до правата“. Изисква гарантиране *на индивида третирането му като равен*² и *осигуряване на възможност да има както равен достъп до правата, така и достъп съобразно собствените му възможности*³. Като конституционно право недискриминацията е публичен ангажимент за трите вида власти да създадат функционални и институционални механизми за реализирането ѝ във всички сфери на обществен живот. Това налага от една страна еднакви граници за ненамеса на държава в личната сфера на индивида, а от друга равни възможности на индивидите да реализират търсено участие в обществото (съпричастност). С помощта на *защитните признаци* (раса, етническа принадлежност, пол, образование и т.н.) равенството се утвърждава като недискриминация. *Признакът* е установената в закона разлика въз основа, на която са изключени ограничения в правата или привилегии. Признаците не се защитават, а чрез тях се осигурява защита на определени обществени отношения, права и законни интереси. Като „скрити основания“, които ангажират държавата да се намеси в определена сфера с цел изравняване на съществуващи неравенства играят ролята на фактически повод, изискващи различно третиране (арг., чл.14, чл. 47, ал.2, чл. 51, ал.3 от КРБ, чл. 7, вр. чл.10 и чл.11 от ЗЗДискр.). *Образованието* присъства изрично в каталога от признаци установен в чл. 6, ал.2 от КРБ. Като се сравнят подобните текстове на други консти-

² Dworkin, R., *Taking rights seriously*, 1977, Harvard University Press, p. 226, ISBN 0674867106, p. 227

³ Самостоятелното съществуване на „право на недискриминация“, като специфично основно право изрично уредено в Основния закон не следва да бъде разбирано, като имагинерна конституционна възможност несвързана с друго основно право и ползваща се винаги с абсолютна защитимост. Към такова разбиране навеждат и текстовете на чл. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл. 2, пар. 2 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, чл. 2, пар. 1 и чл. 26 от Международния пакт за граждански и политически права, чл. Е от Европейската социална харта (ревизирана), чл. 14 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните, включително и чл. 1, пар. 1 от нератифицирания от Република България Протокол № 12 към ЕКЗПЧОС.



туции, видно е, че в редица случаи такъв признак липсва.^[4] Функционално, като критерий за защита от дискриминация *образованието* включва и се включва в други признаци (убеждение, лично и обществено положение). Привилегии и ограничения при упражняване на правата на база признак *образование* са изключени ако същите не са съобразени с критериите за съразмерност, установени в Конституцията и действащото законодателство.

Духът на европейските цивилизационни традиции свързва *образованието* като условие за личностен и обществен просперитет. Т.е. образованието като *постижение на индивида* е една привилегия, с която обективното право се съобразява, като „блокира“ повсеместно налаганото равенство. Първата асоциация за образованието като защитен признак е когато то бъде изисквано за заемане на определена длъжност – необходимо, оправдано и естествено ограничение/привилегия. Лицето, което не е придобило (удостоверило) необходимото образование е в условията на несравнимост с онези, които има такова образование по отношение на образованието изисквано за заемане на определена длъжност.^[5] Образованието се свързва със способност, квалификация и т.н. По тази причина признакът *образование* липсва от каталозите на общите антидискриминационни разпоредби на чл. 8, ал.3 от Кодекса на труда и чл. 7, ал. 6 от Закона за държавния служител. Същото обаче не би обосновало извод, че неравно третиране по критерий *образование* при упражняване правото на труд е винаги оправдано (чл. 6, ал.2 от КРБ и чл. 4, ал.1 от ЗЗДискр). Изискванията за образование, квалификация само *предполагат* определени качества.

Погледнато по-абстрактно логичен би бил въпросът: *необходимо ли е в една демократична държава публичните длъжности да се заемат само от най-образованите хора*. Обстоятелството, че за тези хора се предполага, че са най-заслужилите и най-способните не променя общата недемократична картина на възможната „диктатура на знаещите“. При все това напълно логично е тази „тирания“ да бъде поддържана от „по-богатите“, доколкото те ще могат да наемат частни учители, ще влягат повече в качествено образование на децата си, ще ги издържат докато следват в университета и така естествено ще гарантират бъдещите позиции на децата си. Въобще естествено е, че повечето средства по принцип предполагат повече средства за образование. Когато училището или университета се превръщат в търговска институция напълно логичен и неизбежен е резултатът *образованието* да се „срасне“ с *имуущественото състояние*. Това е същинско опростяване на нещата^[6], но отклонение

⁴ Така напр. образованието не е сред признаците в Конституциите на Австрия (чл.7), Финландия (раздел 6), Германия (чл.3), Италия (чл.3), Франция (чл.1)

⁵ По арг. на чл. 4, ал.2 от ЗЗДискр. (чл.1, б. „а“ от Директива 2006/54/ЕС, чл. 2, т. 2, б. „а“ от Директива 2000/78/ЕС, чл.2, б. „а“ от Директива 2000/43/ЕС и т.н.) пряка дискриминация е всяко по-неблагоприятно третиране на лице на основата на дискриминационен признак отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при **сравними сходни обстоятелства**. „Сравнимостта“ на две положения зависи от „естеството на нещата“. Сравними означава, че ситуацията са съпоставими, но не и еднакви, защото тогава въпросът за дискриминация въобще няма да бъде поставян. Що се отнася обаче до непряката дискриминация, там сравнимостта (сходството) на положенията вече е резултатно от проявата не привидно неутралната практика, норма или въобще на неоправданото равно третиране.

⁶ Фактът че съвременните родители дават всичко от себе си, за да защитят децата си, подготвяйки за училище, работа и семейство не означава, че родителите имат властта да определят и гарантират кариерата им. Тук Майкъл Уолзър отбелязва: „Те [децата] вървят по свой собствен път, носейки неравните товари на родителските очаквания и неравната благодат на родителската любов“.

Уолзър, М Сфери на справедливостта изд. К и Х, Социоптики, ISBN 978954587135 1 с. 376

нието идва да покаже, че съвременната конституционна държава дължи както да насърчава упражняване на образованието като право от всички, така и да го обуздава от възможността то да се превръща в абсолютно универсално условие за достъп до власт. Аристотел е категоричен, че най-високите длъжности следва да са в ръцете на *най-заслужилите*, като по отношение на последните единственото сигурно нещо е, че те са представители на малцинството. Разбирайки опасностите от това положение той признава правото на някакво необходимо участие на останалите граждани в разискването на публичните въпроси в полиса.¹⁷⁾ Пак за Аристотел начинът индивидите да бъдат обединени в общност и единство е именно образованието. Конституционното присъствие на признака *образование* в разпоредбата на чл. 6, ал.2 от КРБ следва да бъде разглеждано и в такава посока – образованието като статус и положение на индивида не би могло да бъде единственото абсолютно и универсално предимство за получаване на публични привилегии.

Чл.1 от Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието¹⁸⁾ въвежда дефиницията за дискриминация, а именно: *Дискриминация е всяко различие, изключение, ограничение или предпочитане по признак на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, икономическо положение или рождение, което има за цел или резултат да унищожи или да наруши равенството в третирането в областта на образованието или по-специално:*

а) *закриване за кое и да е лице или група лица достъпа до различните степени и видове образование;*

б) *ограничаване на образованието за кое и да е лице или група лица до по-ниско равнище;*

в) *създаване или запазване на отделни системи на образование или учебни заведения за кои и да е лица или група лица освен в случаите, предвидени от разпоредбите на чл. 2 на тази Конвенция;*

г) *поставяне дадено лице или група лица в положение, несъвместимо с човешкото достойнство (чл.1, пар.1). Образование по смисъла на Конвенцията са всички видове и степени на образованието, достъпа до образование, равнището и качеството на обучението, а така също условията, при които то се води. Същият международен документ въвежда редица изключения от дискриминацията именно с цел закрила на уязвими групи (чл. 2 и 4).*

Налице е солидна вътрешна регламентация относно защитата от дискриминация в областта на образованието.¹⁹⁾ Раздел II от гл. Втора от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр.) установява редица разпоредби свързани със защитата срещу дискриминация при осъществяване на право на образование и обучение.

Концепцията за позитивните мерки (affirmative action) има спорно юридическо съществуване и дълга политическа предистория свързана главно със социално-обществени процеси в САЩ, разразили се през миналия век. Сферата на образованието е показателна за тези процеси. Въздействието върху социално неоправданите де факто неравенства следва да бъде осъществявано и под формата на активни действия от

⁷ Aristotle's Political Theory <http://plato.stanford.edu>

⁸ Приета по време на XI-та сесия на Генералната конференция на ЮНЕСКО на 14.12.1960 г. Ратифицирана с указ № 508 на 17.11.1962 г.

⁹ Напр. чл.4, ал.1-2 от Закон за народната просвета, чл.4 от Закона за висшето образование, чл.3, ал.2, т.3-7 и чл. 5, ал.1, т. 2, 4, 5, 7-10 от **Закона за предучилищното и училищното образование**, в сила от 01.08.2016 г. (Обн. ДВ. бр.79 от 13)



страна на държавата и обществото, които следва да бъдат зачитани от всички. Макар и предвидени в редица универсални международни източници и правото на ЕС прилагането на мерките зависи главно от националното законодателството и изпълнителната власт. Бездействието ще означава неизпълнение на тези позитивни политики, а неадекватното им прилагане – нарушаване забраната за произвол. Юридическата им същност е, че те съзнателно не получават закрилата като самостоятелни права и това има редица практически последици. Така на практика контролът на позитивните мерки попада във функционалното и институционалното поле на *правото на недискриминация* (чл.6, ал.2 от КРБ), а там господства диаметрално противоположния подход – забраната за неравно третиране. Позитивните въздействия не са различни по ценност, важност, значимост, но са различни по предназначение. „Различията са различни“ по проявление. Различни по механизъм на действие следва да бъдат и позитивните мерки насочени срещу тях. Например мерки по „пол“ стъпват на повърхността на простото равенство по пол. При мерките насочени спрямо хората с увреждания уязвимите групи остават „толерирани в своето различие“ – това е жизнено необходимо както за тяхното право на равно съществуване, така и в името общото благополучие. Мерките насочени към социалното включване на индивидите с определена етническа принадлежност стоят някъде по средата. Законодателят следва да урежда мерките по различен начин. Правомерността на позитивните мерки в сферата на образованието е постоянна тема в съдебна практика от различен порядък. Показателна е практиката на Върховния съд на САЩ по отношение на значението на позитивните мерки при допускането на определени студенти в колеж или университет. Макар и в повечето случаи да се признава, принципната допустимост на насърчителните въздействия по Закона за гражданските права от 1964 г., някои от тези мерки се сблъскват с гаранцията за равна защита, провъзгласена с Четиринадесетата поправка на Конституцията на САЩ.¹⁰¹

¹⁰ През 1945 г. на чернокож кандидат-студент е отказан прием в Тексаския университет, защото щатски закон предвижда, че в него могат да учат само бели. Върховният съд установява противоконституционност на щатския закон, конкретно, че той противоречи на Четиринадесетата поправка, според която на всеки следва да бъде осигурена равна закрила и така са нарушени правата кандидат-студента на име Сует (Sweatt) (*Sweatt v. Painter*). Делото *Regents of the University of California v. Bakke (1978)* е знаково по отношение конституционната допустимост на affirmative action. Върховният съд приема позитивните действия, позволявайки *racata* да бъде един от факторите в политиката на допускане до колеж. Въпреки това, съдът постановява, че определени квоти определени за студенти от малцинствата в определени университети са недопустими (*Regents of Univ. of California v. Bakke, 438 U.S. 265 (1978)*) По делото *Podberesky v. Kirwan (1992)* един от Апелативните съдилища на САЩ подчертава, че ако дадени стипендии са базирани само на раса, те са противоконституционни въпреки бланкетни съображения, че такива стипендии били ефективно средство за коригиране на дискриминация в миналото от страна на държавата срещу афроамерикански студенти. Няколко години по-късно по делото *Hopwood v. Texas (1996)* Тексаският съд не приема насърчителния характер на програма за кандидатстване в университета в Тексас.

През 1971 г. кандидат-студент, но с еврейски произход кандидатства в Юридическия факултет на Вашингтон, но не бива приет, макар че ако би бил афроамериканец получените точки от теста и оценките от колежа биха му били достатъчни да учи право. По същество питането е доколко позитивните мерки спрямо конкретни групи не дискриминират останалите, които са лишени от такава привилегия. Искането на кандидат-студента Дефюнис до Върховният съд остава неразгледано по същество. По-долната инстанция уважава оплакването на Дефюнис, а факултетът се ангажира да даде възможност на студента да се дипломира независимо какво ще е решението му по делото (*DeFunis v. Odegaard*).

2. Съгласно чл. 53, ал.1 от КРБ всеки има право на образование. Следващите алинеи неизчерпателно конкретизират, възможните проявления на образованието като конституционно (основно) право:

- Училищното обучение до 16-годишна възраст е задължително. (ал.2).
- Основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно (ал.3).
- Държавата следва да гарантира реална възможност за безплатно образование на определени категории учаци в държавните висши училища. (арг. ал.3).
- Висшите училища се ползват с академична автономия (ал.4).
- Възможност за създаване на училища от страна на граждани и организации при условия и ред определени в закона (арг. ал.5).
- Ангажимент за създаване и финансиране на училища от страна на държавата. (арг. ал.6);
- Подпомагане на способни ученици и студенти; създаване на условия за професионално обучение и преквалификация (ал.6);
- Контрол върху всички видове и степени училища (ал.6).

Изрично като право и задължение е установено и изучаването и ползването на българския език (чл. 36, ал.1 от КРБ).

По аргумент на чл.14, вр. чл. 47 от КРБ правата и законните интереси на децата са основен ангажимент на семейството, държавата и обществото. От тук и основна клетка на образованието са правата на децата, като индивидуални възможности, стоящи пред всяко дете, съобразно неговия интерес, често незначителен от родителите и останалите. От друга страна закрилата на всяко дете, изисква гарантиране на негово-

От 1976 г. във Великобритания се прилага Закона за расовите отношения. През 1978 г. родителите на момче от сикхски произход завеждат дело чрез Комисията по расово равенство срещу частно училище, отказало да приеме момчето заради това, че се обличало в тюрбан. На първа инстанция жалбата е отхвърлена. Камарата на лордовете обаче издава постановление в полза на семейството. Основният момент по делото е как да се определи, че даден индивид принадлежи към определена етническа група – само по силата на самоопределянето си или предвид обективни обстоятелства, възприемани като такива в обществото. Като тълкува буквално разпоредбите на Закона за расовите отношения първоинстанционният съд стига до извод, че за да се обективира расова дискриминация е необходимо *доказване на принадлежност към група лица, определени чрез позоваване на цвят, раса, националност или етнически или национален произход*. Дефиницията не включва религия или политика или култура. В постановлението на Камарата на лордовете обаче се приема, че *групата е разграничима по отношение на етнически произход ако тя е сегмент от населението и се разграничава от другите, като достатъчна комбинация от споделени обичаи, вярвания, традиции и характеристики, дължащи се на общо или предполагаемо общо минало, дори ако не са съставени от това, което в биологично отношение е общ расов състав. Тя е тази комбинация, която им дава исторически определена социална идентичност в собствените си очи и в очите на тези, извън групата. Те имат различна социална идентичност, основана не само на сближаване и солидарност, но и на тяхната вяра, че са част от общоисторическо минало* (Mandla (Sewa Singh) and another v Dowell Lee and others [1983] 2 AC 548). Дефиницията е изключително прецизна по няколко причини. Камарата приема, че освен, че е необходимо индивидът да се определи като член на определена група, той следва обективно да се приема и да бъде приетан като такъв. Не се дава предимство, на който и да е от двата критерия – самоопределянето и обективната принадлежност, а се ценят в цялост. Не на последно място дадената дефиниция не стъпва формално на признака *етническа принадлежност*, а допуска този критерий да обхваща религиозни и социални компоненти.



то право на образование, включително изпълнение на задължението да се обучава (арг. чл.36, ал. 1; чл. 53, ал.2 от КРБ). Съгласно чл. 23 от КРБ държавата създава условия за свободно развитие на науката. *Текстът е общ, но все пак има определен смисъл – всичко, което би следвало да подпомогне развитието на науката, трябва да влезе в действие.*^[11]

Съгласно чл.2 от Протокол № 1 от ЕКПЧ никой не може да бъде лишен от правото на образование, а според чл.14, т.1 от ХОПЕС всеки има право на образование, както и на достъп до професионално и продължаващо обучение.

Проблемът е, че разнolikите проявления на **правото на образование** граничат и дори съвпадат с редица други основни права (убеждение, език, свободи на изразяване и т.н.), а тези колизии се „улавят“ от практиката по твърде нееднозначен начин. Ефектът на правото на недискриминация всъщност е израз на съразмерността на тези ограничения, доколкото упражняването на правата следва да бъде без всякаква дискриминация (чл.6, ал.2 от КРБ, чл.14 от ЕКПЧ, чл. 26 от МПГПП). От друга страна в **образованието, като сфера на обществени отношения** се наблюдават ограничения, разделения, разпределения, степени, форми на образование и т.н. Образованието, като повечето съвременни сфери е изтъкано от фактически и юридически неравенства с конкретно предназначение и това налага принципът равенството и основното му „изразно средство“ – недискриминацията, да не бъдат прилагани формално.

Още през 1968 г. по т.н. *Дело за езиците в Белгия* (Belgian Linguistic Case) на Европейския съд по правата на човека му се налага да тълкува границите на **правото на образование** съобразно чл. 2 от Протокол 1 от ЕКПЧ в светлината на останалите права по Конвенцията, включително и недискриминацията установена в чл.14 от ЕКПЧ.^[12] Съгласно чл. 2, изр. II от Протокол 1 *при изпълнението на функциите, поети от нея в областта на образованието и преподаването, държавата защита правото на родителите да осигуряват на своите деца образование и преподаване в съответствие със своите религиозни и философски убеждения*. Спорът по делото е отнесен до съда от Комисията по правата на човека по повод жалби на френскоговорящи белгийски граждани, които желаели децата им да получат образованието си на този език.^[13] Оплакването им е, че действащото белгийско законодателство ги ограничава в това отношение и нарушава Конвенцията и Протокол № 1. Според Съда за да бъде „правото на образование“ ефективно, е необходимо между

¹¹ Решение на КС №11/2011 по к.д. № 13 от 2011 г.

¹² По начало решението е показателно, че в него забраната за дискриминация се разбира като издискваща необходимо равно третиране на сходни положения и неравно третиране на различни положения. Освен това съдът извежда пропорционалността на ограниченията отвъд формалното наличие на признаците.

¹³ Белгия има три официални езика – нидерландски, френски и немски. Няма официални статистически данни за разпределението на трите официални езика.

De Witte, *Surviving in Babel? Language rights and European integration*. // *Canaanite in the Amarna tablets* 1. Brill, 1996. ISBN 90-04-10521-2. p. 122.

Въпросът за езика в КРБ е решен изрично, при това на няколко места (чл.3, чл.36, ал.1-3). По отношение на правото на изучаване на майчин език от гражданите, за които българският език не е такъв, се постига известна приемственост с предходните две конституции, където е признато такова индивидуално право. Конституцията на Република България от 1991 г. „не борава“ с понятието „национално малцинство“. Следва да се припомни, че изричен текст в такава посока съдържа Димитровската конституция от 1947 г. Съгласно последното изречение на чл. 79 от КНРБ от 1947 г. националните малцинства имат право да се учат на своя майчин език и да развият националната си култура, като изучаването на българския език е задължително.

другото и ползващото се от него лице да има възможността да извлече изгода от полученото образование, т.е. правото да получи, в съответствие с действащите във всяка държава правила и в една или друга форма, официално признание на завършеното образование. Правото на образование, гарантирано от чл. 2 от Протокола, по самото си естество изисква регулиране от страна на държавата, което може да варира според времето и мястото, в съответствие с нуждите и ресурсите на общността и на индивидите. *От само себе си се разбира, че такова регулиране никога не трябва да накърнява същността на правото на образование, нито да бъде в конфликт с други права, закрепени в Конвенцията.* (...) По това дело Съдът **не признава**, че изр. II от чл.2 от Протокол 1 към ЕКПЧ изисква от държавите да зачитат в сферата на образованието езиковите предпочитания на родителите, като подчертава че последните не се вменват в използването в текста *религиозни и философски убеждения*. Съдът не изключва позитивни мерки, за да бъде гарантирано правото на образование съгласно Протокол 1. Според Съда въпреки отрицателната си формулировка, образованието е изрично защитено право, вариращо „в зависимост от времето и мястото”. Белгийското национално законодателство към онзи момент предвижда в определени райони, в които има изразен брой френскоговорящи семейства достъп до образование на френски език, но нито един от жалбоподателите не живее в такъв район. *В същото време, образованието на холандски език по принцип е достъпно за всички деца, както и да е майчиният или обичайният им език и където и да живеят родителите им.* Съдът съзира неравно третиране и пристъпва към проверка за пропорционалност – дали мярката е противна на чл. 14 от Конвенцията във връзка с първото изречение на чл. 2 от Протокол № 1 и с чл. 8 от Конвенцията. Така според Съда „подобна мярка не е оправдана в светлината на изискванията на Конвенцията, тъй като съдържа елементи на дискриминационно третиране на някои лица, основано повече на езика, отколкото на местоживеенето. *Тя се прилага еднакво към семействата, говорещи единия и другия от националните езици. Холандскоговорящите деца, живеещи във френския едоезичен регион, който в случая е много близо, имат достъп до холандскоезични училища в шестте общини, докато на френскоговорящите деца, живеещи в холандския едоезичен регион, е отказан достъп до френскоезични училища в същите общини.* Въобщие, когато в една държава официалните езици са повече от един, същото влече редица специфики именно във връзка упражняването на правото на образование без дискриминация. Във Финландия това обстоятелство е отчетено в диа-метрална посока – във висшето образование по отношение специалности по държавно регулирани професии (медицина, право) са налице заложили квоти (предимства), които са предназначени за лица, владеещи шведски език. Целта на квотите е да се гарантира, че достатъчен брой специалисти разполагат с шведски езикови умения. Съгласно Раздел 17 от Конституцията на Финландия шведският език е и официален. *Правото на всеки да използва свой собствен език, или фински или шведски, пред съдилищата и други органи, както и да получават официални документи в този език, трябва да бъде гарантирана със закон. Саами, като местен народ, както и на ромите и други групи трябва да имат правото да поддържат и развиват своя собствен език и култура...*^[14] При всички положения обаче незнанието на официалния език не следва да води до мерки като преместване на ученици в училища за деца със специални образователни потребности, дължащи се на техния интелектуален капацитет. Същото би представлявало расова сегрегация^[15].

¹⁴ The Constitution of Finland, 11 June 1999, (731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included)

¹⁵ D.H. and Others v. The Czech Republic (№ 57325/00)



Съотношението между *убеждение* (религия) и *образование* като две многоизмерни права по начало има своите различни юридически интерпретации, имащи винаги обществено емоционални нюанси. Така напр. ЕСПЧ е имал възможност да отчете, че забраната за носене на забрадки в часовете по физическо възпитание не нарушава свободата на религията провъзгласена в чл. 9 от Конвенцията.^[16] Иначе Съдът в Страсбург налага и още по-крайното виждане. Забраната за носене на бурки на обществени места, включително в държавните училища има своето основание в необходимостта от гарантиране *правото на другите да живеят в пространство на социализация, което прави живеенето заедно по-лесно.*^[17] И тъй като ролята на държавата в тези случаи е и *активна* – да бъде *неутрален организатор при упражняване на различните религии, вярвания и убеждения* – същото оправдава намесата в свободата на учениците да изповядват своята религия, стига това да е предвидено от закона и да преследва *легитимна цел-защита на правата и свободите на другите и на обществения ред.*^[18] От една страна съсредоточаването на изучаването на повече от една религия в един учебен предмет е в съответствие с принципите на *плурализъм и обективност, въплътени в член 2 от протокол № 1.* От друга страна ако въпросната учебна програма дава *преимуществена тежест на обучението върху една религия* без възможност децата, изповядващи друга религия да бъдат цялостно освободени от учебния предмет, същото ще е в противоречие с чл. 14 от ЕКПЧ и чл.2 от Протокол 1.^[19] При това, възможността трябва да държи сметка и на специфичните религиозни течения в рамките на една религия. Така например образователната система следва да предоставя възможност за освобождаване от задължително посещение на предмет, в който е застъпено сунитско вероучение, както за християнски или еврейски деца, така и за онези клонове на Исляма, които не възприемат това учение (напр. алианите).^[20]

Нееднократно Съдът в Страсбург се е сблъсквал със случаи на *расова сегрегация*. Големият брой ромски деца обучаващи се в специализирани училища предназначени за деца със специални потребности представлява расова сегрегация, осъществена чрез структурирането и функционирането на образователната система.^[21] Такъв вид дискриминация би могло да представлява и сформиранието на паралелки от деца от ромския етнос и отделянето им в отделна училищна сграда.^[22] Особената тежест на подобни прояви е, че последиците им са далеч във времето, тъй като обучението фактически е най-добро средство за възпитаване на стереотипи и предразсъдьци – на дискриминация и недискриминация. Дори и днес със съжаление трябва да се подчертае, че образованието е най-ефективното средство за въздействие на една сама за себе си абсолютна свобода – тази на мисълта.^[23]

¹⁶ Dogru v. France (application no. 27058/05) and Kervanci v. France (no.31645/04)

¹⁷ S.A.S. v. France, (no. 43835/11)

¹⁸ Aktas v. France (43563/08), Bayrak v. France (no. 14308/08), Gamaleddyn v. France (no. 18527/08), Ghazal v. France (no.29134/08), J. Singh v. France (no. 25463/08); R. Singh v. France (no. 27561/08),

¹⁹ Folgerø and Others v. Norway (Application No. 15472/02)

²⁰ Hasan and Eylem Zengin v. Turkey (1448/04); Mansur Yalçın and Others v. Turkey (no 21163/11)

²¹ D.H. and Others v. The Czech Republic (№ 57325/00)

Съдът в Страсбург установява нарушение на чл. 14 от ЕКПЧ (право на недискриминация) във връзка с осъществяване на правото на образование.

²² Sampanis v. Greece (№ 32526/05); Orsus and others v. Croatia (№ 15766/03)

²³ В правото абсолютни основни права няма. Обстоятелството, че вътрешните проявления на съвест, религия, убеждение са неограничени не прави защитата на тези права абсолютна.

3. Някои казуси, пред които са се изправяли българските правораздаващи и правоприлагащи органи поставят аналогични хипотези. Установените възможности за закрила на правото на образование ^[24] разкриват цялостните **функционални и институционални проблеми** на българския правозащитен модел. Те се простират от *липсата на пряк достъп на пострадалите до Конституционния процес под формата на пряко сезиране*, преминават през *несъгласуваните юридически възможности на защитата* и стигат до *липсата на адекватна независима закрила по места*.

Академичната автономия на висшите училища (чл.53, ал.4 от КРБ) и държавната регулация (чл. 53, ал. 5-6 от КРБ) са проявление на правото на образованието. Естествено, че реализирането на едното е съобразно неписаните граници на другото. Това обаче не означава, че те са в условията на някаква предвидима съразмерност. Напротив, това е конкуренция на определени конституционни ценности, която следва да бъде поставяна на плоскостта и на другите критерии в КРБ и въобще в правото. Според КС под понятието *държавни изисквания*, употребено в чл. 53, ал.5 КРБ се има предвид на първо място законите.^[25] Очевидно е обаче, че никак не е ясно дали евентуална „противоконституционна липса“ на такава уредба би могла да бъде санкционирана от КС по някакъв начин. Произнасянето на КС по линия на същинския нормен контрол (чл.149, ал.1, т.2 от КРБ) в тези случаи ще бъде насочено единствено доколко казаното в закона и начина, по който е извършено, отговаря на разпоредбите и принципите на Конституцията. На практика българският КС непряко се е произнасял по такива празнини.^[26] Как следва обаче да бъде регулирана, чрез закон определена материя КС би могъл „да подскаже“ (ако поиска) при реализиране на нормативното тълкуване по чл. 149, ал.1, т.1 от КРБ. Регулацията дължана от държавата в сферата на образованието означава, че всички привилегии и ограничения следва да бъдат съобразени с чл. 6, ал.1-2 от КРБ. Нещо повече, законовите параметри на установената академична автономия на висшите училища не следва да създават предпоставки за неравно третиране на лица и групи в сходно положение. Напр. като бъдат поставяни привилегирани изисквания за заемане на академична длъжност в някои университети в сравнение с други.^[27]

Практиката на българския орган по равенство – Комисията за защита от дискриминация – потвърждава правилото, че отвъд „случая“ е много трудно да бъдат

²⁴ Като конституционно основно право защитата на правата е уредена в чл. 56 от КРБ. Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник. Правото на защита се реализира посредством определени средства, които сами по себе си са и права – право на обжалване, право на запознаване с доказателства, право на становище, право на стъпване в процес и т.н (Неновски, Н., Право на защита, Основни права на човека, Юриспрес, УИ Климент Охридски 2002, съставител Евгени Танчев, ISBN 954-632-063-5, с.219). В широк смисъл най-ефективната защита на правото на образование е прилагането на правото на образование.

²⁵ Решение на КС №11/2011 по к.д. № 13 от 2011 г.

²⁶ Решение на КС № 3/2016 г. по конст. дело № 6/2015 г.

²⁷ Създаването на нова уредба, регулираща обществените отношения, свързани с научните степени и академичните длъжности в Република България е наложило законодателят да предвиди правни последици за редица заварени положения по отмененото законодателство. Това на практика отключи редица равенства и неравенства, които следваха да се ценят от гледна точка съразмерност за дискриминация. (В този смисъл Решение на КС №11/2011 по к.д. № 13 от 2011 г.; Решение на КЗД по пр. 72/2014 г., Четвърти заседателен състав).



открити универсални критерии за правомерност на привилегиите и ограниченията в областта на образованието.

Произнасянията на КЗД по отношение на оплаквания свързани с нормативни положения ¹²⁸ в Закона за висшето образование (ЗВО) и тяхното прилагане са значителни.

В сигнала си по пр. 30/2013 г. заявителят твърди, че установената в ЗВО забрана „студенти“ придобили „ОКС-магистър“, в държавна поръчка, да нямат право да се обучават в ново висше образование, държавна поръчка (ОКС-магистър или бакалавър). Заявителят посочва, че е несправедливо „икономистът“, придобил ОКС-бакалавър да има право да завърши ОКС-магистър по специалност „право“ държавна поръчка, докато „юристът“, придобил ОКС-магистър, да няма право на държавна субсидия за обучение по икономика, без значение дали става въпрос за магистърска или бакалавърска програма. Навеждат се аргументи, че ЗВО и практиката по прилагането му третира равно две неравни положения – ОКС-магистър (с 5-годишен срок на обучение) и завършилите ОКС (след завършена ОКС „бакалавър“, напр. 3-семестрилана форма на обучение). В хода на проучването по преписката се установява, че контролът по прилагане на ЗВО в частта недопускаща обучение при условията на държавна поръчка за придобиване на същата или по-ниска ОКС на практика е неефективен и са налице много лица, които са придобили идентични ОКС при условията на държавна поръчка, без от последното да са последвали никакви санкции за студента или университета. В този смисъл и компетентния състав е съзрял предпоставки за непряка дискриминация от страна на МОН при бездействието си спрямо контрола по спазването въпросните разпоредби от ЗВО.

В чл. 53, ал.6 от Конституцията се установява конституционното право на способните ученици и студенти да бъдат подпомагани от държавата. Същото следва да бъде съобразено със забраната за привилегии и ограничени в чл. 6, ал.2 от КРБ.¹²⁹

По пр. 61/2010 г. КЗД установява, че лишаването на учащите в частните висши училища от правото да получават стипендии от държавния бюджет при определени условия води до пряка дискриминация по смисъла на чл. 4, ал.2 от ЗЗДиск във вр. с чл.3 бук. „В“ от Конвенцията за борба срещу дискриминация в сферата на образованието (обн. ДВ. Бр.6 от 22 януари 1963 г.), като ги поставя в по-неблагоприятно положение спрямо студентите от държавните висши училища, които имат такова право. С Решение №325/2013 г. по преписка №77/2013 г. решаващият състав отново установява, че разпоредби от Постановление №90 на МС от 26.05.2000 г. за условията и реда за предоставяне на стипендии на студентите, докторантите и специализантите от държавните висши училища и научни организации (обн., ДВ, бр. 44 от 30.05.2000 г., в сила от 1.10.2000 г.) води до пряка дискриминация по смисъла на чл. 4, ал. 2 от ЗЗДискр. по признак „образование“, този път като поставя в по-неблагоприятно положение студентите в заочна форма на обучение по отношение на правото им да получават стипендия в сравнение със студентите в редовна форма на обучение. В Решение по пр. 333/2011 г. Трети заседателен състав на КЗД, установява дискриминационност на въведеното в Критериите за избор на операция „Студентски стипендии и награди.“ ограничение студентите от специалностите „право“, „спорт“, „национална сигурност“ и „военно дело“ да не могат да кандидатстват за европейски награди

²⁸ ЗЗДискр. предвижда възможност КЗД да прави препоръки и да дава становища във връзка с дискриминационността на определени законови разпоредби (чл. 47, т.6 и т. 8, пр. II от ЗЗДискр.). Естествено техният ефект е препоръчителен.

²⁹ В този смисъл още Решение на КЗД по преписка № 139 от 2009 г. .

ди, отпускани по Проект „Студентски стипендии и награди” - II фаза (BG051P0001-4.2.04) по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” са създадени условия за пряка дискриминация по см. на чл. 4, ал. 2 от ЗЗДискр.

КЗД в редица свои решения установява и дискриминационност на подзаконвата нормативна уредба свързана с критериите за получаване на стипендии за даровити деца в училищното образование – деца, чиито безспорни постижения се претеглят формално в подзаконните нормативни актове, с основния резултат че едни деца и техните постижения се противопоставят на други ³⁰.

В *Решение на 5-ти състав по пр. 192/2010*, КЗД посочва, че образованието е средство за реализация в общественния живот и за социална интеграция в обществото. Случаят касае дете със специални потребности, което е лишено от реална възможност за целодневно обучение и възпитание в общинска детски градина; *не им е била дадена възможност за реална интеграция в общата социална среда; детето не е било поставено в условията на подкрепяща среда, която да отчита индивидуалните способности на лицето за възприемане на учебния материал и съобразно с това да формира индивидуална учебна програма за календарната 2010/2011 г. Всичко това е следвало да бъде осигурено от ответната страна – директора на детското заведение; не е получило законово регламентираното обучение, което да гарантира понататъшното му реално адаптиране и интеграция в социалния живот... Към предмета на спора е относимо решение на Европейския комитет по социални права към Съвета на Европа по жалба № 41/2007 на Mental Disability Advocacy Center (MDAC) v Bulgaria. В решението по жалба № 41/2007 Европейският комитет по социални права към СЕ се е произнесъл, че за да отговаря на възприетите образователни стандарти, образованието на лицата със СОП трябва да бъде налично, достъпно, подходящо и адаптивно...*

Както се подчерта образованието не би могло да бъде самоцел за индивида, за обществото или за държавата. Много позитивни мерки (привилегии и ограничения) в областта на образованието имат своето обективно оправдание в рационалната бъдеща заетост на учащите. И обратното – редица са нормативните възможности в областта на правото на труд и достъпа до заетост, които гарантират правото на образование на работниците и служителите.

В *Решение по пр. 90/2013 г.*, Четвърти заседателен състав на КЗД е установил, че чрез въведеното условие за кандидатстване за получаване на кредит по Закона за кредитиране на студенти и докторанти, кандидатстващите да са в „редовна форма“ на обучение, се регламентира по-неблагоприятно третиране на студентите и докторантите, обучаващи се в друга форма, различна от редовната, което представлява пряка дискриминация на основата на признак „лично положение” и нарушение на чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр. както и на чл. 3, б. „В” от Конвенцията за борба срещу дискриминация в сферата на образованието. При изследване на пропорционалността на ограничението компетентният състав стига до извод, че формата на обучение не би могло да се свързва нито с последващото изпълнение на кредита, нито пък с реализирането на пазара на труда на завършилите.

³⁰ В този смисъл *Решение по пр. 332/2011 г.* 5-членният заседателен състав на КЗД; *Решение по пр. 320/2014* 5-членен състав

С *Решение по пр. 286/14 г.* Пети заседателен състав на КЗД е установил, че лишаването от право на стипендия на ученици с изявени дарби до VII клас включително, въведено посредством подзаконна норма представлява форма на непряка дискриминация по признак „възраст“.



В Решение по *пр. 340/2014 г.* Четвърти заседателен състав на КЗД е установил, че с липсата на нормативна възможност, която да задължава органа по назначаване, при определяне на възнагражденията да взема предвид придобитата ОНС „доктор“ с приложимост към трудовата функция на служителите по служебно правоотношение се регламентира непряка дискриминация по признак „обществено положение“ във връзка с признак „образование“ в нарушение на чл. 4, ал. 3 от ЗЗДискр. Специфичното в случая е, че по отношение на лицата по трудово правоотношение действащото законодателството изрично е предвидило възможност за допълнително трудово правоотношение, а по отношение на заетите по служебно правоотношение съществува единствено изискване само заварените придобити научни степени, да бъдат отчетени при формиране на основната работна заплата, с влизането на сила наредбата, уреждаща възнагражденията на служителите в държавната администрация. Така на практика нормативната уредба освен че противопоставя държавните служители на служителите по трудово правоотношение, противопоставя и държавните служители придобили научните си степени при действието на старата уредба за възнаграждения спрямо тези, придобили научна степен по новата уредба.

И към настоящия момент не са редки случаите на оплаквания по повод обяви за работа, поставящи пред кандидатите условие да притежават диплома от определено учебно заведение. В този смисъл тук съдебната и административната практика е константна – същото представлява дискриминационна практика, тъй като пряко елиминира определен кръг лица от възможността за кандидатстване.^[31]

Заетостта в системата на образование е многопластов проблем, простиращ се от развитието на академичния състав във висшите училища и стигащ до правото на труд на заетите в системата на училищното и предучилищното образование. *Съгласно § 11 от ЗВО по предложение на Катедрения съвет и съвета на основното звено и/или филиала, след решение на Академичния съвет трудовите договори с хабилитираните лица, които заемат длъжността „професор“, при навършване на възрастта по чл. 328, ал. 1, т. 10 от Кодекса на труда могат да бъдат продължени за срок една година, но за не повече от три години, а за хабилитираните лица, които заемат длъжността „доцент“ – за срок една година, но за не повече от две години.* В Решението си по *пр. 302/13* КЗД не съзира дискриминация в отхвърлянето от Академичния съвет на университета на предложение за първоначално продължаване на трудовия договор на жалбоподателя при условията на § 11 от ЗВО. Не открива и подбуждане към дискриминация в предложението на ректора да не бъде продължен трудовия договор с професора-жалбоподател. Комисията обаче установява, че Ректорът на висшето училище е осъществил *преследване* и *тормоз* (§1, т.1 и т.3 от ДР на ЗЗДискр.) по отношение на жалбоподателя, като го е укорил публично по университетската информационна мрежа, във връзка с предприети от последния сигнали до МОН, предизвикали проверки в университета. В този смисъл на предаваното публично заседание на АС, на което е отказано продължаване на трудовия договор на жалбоподателя, последният е упрекнат че посредством сигналите си до МОН нарушава доброто име на университета и „работи против него“. В друг казус^[32] наведен пред КЗД ректорът на висше училище с нарочна заповед разпорежда на преките ръководители на звената в университета да депозират при зам. ректора по АСиК предложе-

³¹ Решение № 158 от 06.01.2006 г. по гр.д. № 2105/2005 г. на Пловдивския районен съд, VII гр.с-в

³² Решение по *пр. 199/2013 г.* 5-членен заседателен състав на КЗД

ния за съкращаване на щата на всички места, заемани от нехабилитирани кадри, които са придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, но не са заявили желание да упражнят това си право. Компетентният състав е отчетел, че с въпросната заповед се залага едно ограничение за определена категория лица по няколко критерия – придобито право на пенсия, незаявено желание да се ползват от това право, лицата да не са хабилитирани. Според КЗД, в действителност така поставено, задължението за ръководителите на съответните звена стои извън законосъобразността и целесъобразността на необходимостта от бъдещото съкращаване на длъжности и щатове. От друга страна неравното третиране по възраст следва да бъде преценявано повишаване качеството и конкурентноспособността на академичния състав на дадено висше училище, развитието на заемащите академични длъжности със защитени докторски дисертации, намаляването на нехабилитирания състав на висшето училище и т.н. По тези съображения то е и оправдано.

С Решение по *пр.12/2013* г. КЗД счита, че чрез установяването на 5 години разлика в специалния учителски стаж изискван при ранно пенсиониране в текста на § 5, ал.1, т. 1 и т. 2 от ПЗР на КСО се регламентира по-неблагоприятното третиране на учителите мъже, в сравнение с учителите жени, като намира, че това представлява пряка дискриминация на основата на признак „пол” и нарушение на чл. 4, ал. 1, вр. ал. 2 от ЗЗДискр. *Може да се заключи, че въведената разлика в специалния осигурителен стаж от 5 години между мъжете и жените не може да бъде свързвана с позитивен ефект спрямо жените. Възможната правомерна цел на това положение не е в състояние да оправдае установеното ограничение за учителите мъже. От тук не намира приложение съображение 21 от Директивата 2006/54, съгласно което забраната за дискриминация не следва да засяга запазването или приемането на мерки, имащи за цел предотвратяване или компенсиране на неблагоприятното положение, в което се намира група лица от единия пол. Безспорният факт, че в системата на образованието броят на заетите учители мъже е в пъти по-малък от учителите жени, обаче навежда към характера на средствата при постигане на хипотетичната цел – осигурителноправната закрила на жените. По данни на НОИ общият брой на осигурените в учителския пенсионен фонд е 89 667, от които 77 000 жени и 12 667 мъже. Общият брой на пенсионираните по този ред за същата година е 3203.*

Изводът който би могъл да се направи е, че дискриминацията в областта на образованието се развива по всякакви признаци, засяга редица други права, а по отношение на установяването ѝ съдът поставя разнопосочни изисквания.