



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Д.л. № 228 К 15 / 17 г.
Дата 30.11.17 г.

Изх. номер 191/30.11.2017 г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

ОТ: Сдружение „Национална мрежа за децата“, рег. по ф. д. 6738/2006г. на Софийски градски съд, със седалище и адрес на управление: София, бул. Витоша 58, ет. 4, тел.: 02/9888207, БУЛСТАТ: 175121020, представлявана от Георги Богданов, в качеството му на изпълнителен директор на сдружението.

АДРЕС ЗА КОРЕСПОНДЕНЦИЯ:
гр. София, бул. Витоша 58, ет. 4,
тел.: 02/9888207

във връзка с конституционно дело 5/2017 по повод отправено искане на 71 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на международното право и международните договори, по които България е страна, на разпоредби от Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) /Обн. ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г.; посл. изм. ДВ, бр. 105 от 30.12.2016 г./.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Национална мрежа за децата е обединение на 144 граждански организации, които работят с деца и семейства в цялата страна. Насърчаването, защитата и спазването на правата на детето са част от ключовите принципи, които ни обединяват.

Мрежата работи в четири основни области – Образование, Здравеопазване, Семейство и Правосъдие. Само през 2016 г. организациите членове на Национална мрежа за



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

децата са подкрепили с работата си 79 044 деца и 36 577 семейства. 8 262 специалисти, работещи с деца и семейства в цяла България, са били подкрепени от организациите в НМД чрез обучения, консултации и съвместни дейности – това са социални работници, психолози, учители, съдии, пробационни служители, библиотекари, полицаи и много други.

По време на дългия процес на обсъждане и изработване на ЗПУО ние бяхме една от активните страни в процеса и нееднократно сме давали становища по различни компоненти на закона и отделни подзаконовни нормативни актове. Поради това се чувстваме лично ангажирани към защитата на действащото законодателство, което намираме за работещо в полза на българското образование.

Опитът, който имаме – както от конкретната работа с деца и семейства на нашите членове, така и с оглед на застъпничеството си за образованието на всяко дете в България, ни дава основание да изразим следното становище по повод въпросите, които са засегнати с искането на 77 народни представители, и образуваното конституционно дело № 5/2017 г., а именно:

1. В частта за установяване на противоконституционност на чл. 22 ЗПУО

ЗПУО урежда първично и подробно обществените отношения, които следва да бъдат включени в системата на българското образование, достъпа на всяко дете до нея и да се създадат достатъчно гаранции за прилагането на чл. 53 от Конституцията на Република България. Правото на образование по чл. 53 от КРБ е основно право и това се определя от конституционната му уредба и от значението му за духовното изграждане на човешката личност. Подробната регламентация в ЗПУО засяга най-вече предмета и субектите, които ще са обект на регулация. Нов момент в закона е осъзната необходимост от изработване на образователни стандарти с акцент върху постигането на цели и резултати. По този начин към основното право на образование се добавя качествено измерение. Това разбиране търпи развитие чрез първична уредба на принципните и основните положения на материята, предмет на държавните образователни стандарти, участниците в тези обществени отношения, включително и конкретни елементи от тези отношения, които подлежат на трайна уредба¹. Основните за предмета на правно регулиране отношения в случая са уредени в закона, като предвиденото детайлиране и конкретизиране в подзаконовни нормативни актове се вметва в очертаната законова рамка. Такава е ролята на закона – на „нормативен акт, който урежда първично или въз

¹ Глава четвърта, пета, шеста, седма и сл.



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба“ (чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове). Останалите конкретни изисквания към реализирането и развитието на тези обществени отношения („на другите отношения по тази материя“ – чл. 3, ал. 2 ЗНА) са били, и така следва да бъде, предмет на уредба от подзаконовни нормативни актове.

В сравнителен план дори², бихме могли да кажем, че ЗПУО съдържа уредба, която до момента не е била детайлизирана в такава степен. Действащият закон е по-описателен и се стреми да обхване фундаменталните аспекти на предучилищното и училищното образование. Ако припомним историята на приемане на ЗПУО, която отне почти 3 години³, съществена част от публичния дебат беше именно включването на много повече положения в уредбата на ниво закон, за да се гарантира, че принципите му ще бъдат спазени, когато се прилагат на практика. Дори критика към закона бе, че в отделни хипотези, регламентира „твърде“ подробно материя, която не може след това да бъде гъвкаво адаптирана към различни ситуации и контексти. Динамиката на материята, свързана с предучилищното и училищното образование, налага държавните образователни стандарти да се изпълнят със съдържание чрез наредби на органи на изпълнителната власт.⁴

В този смисъл, ЗПУО е в синхрон с принципите на правовата държава и на разделението на властите, като облича в законови текстове отношенията, които подлежат на принципна и трайна уредба, и задава основните положения, които трябва да бъдат съобразени от органа на изпълнителната власт при детайлизиране на материята в рамките на неговата компетентност. По този начин бива гарантирана както стабилността на обществените отношения по повод и във връзка с образованието на децата в България, така и детайлизирането на уредбата, съобразно различните специфики на материята.

Наред с това, важно и необходимо е да държим сметка за това, че ако стандартите като държавни задължителни изисквания, следва да уредят допълнителните отношения по повод на различните елементи на образователната система, в детайл, който да даде възможност да се отрази спецификата на всички възможни случаи, то казуистичната уредба следва да се доразвие в подзаконовни нормативни актове, които включват подробни разписани елементи на въведените от закона институти, и тези подзаконовни

² В съпоставка със Закона за народната просвета.

³ От стартиране работата на първите работни групи в министерство на образованието и науката.

⁴ Безспорен факт е, че училищата в България в различните населени места имат различни нужди и са изправени пред различни предизвикателства.



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

актове са обществено консултирани. Чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове (Обн. ДВ, бр. 27 от 3 Април 1973г., посл. изм. ДВ, бр.34 от 3 Май 2016г.) ясно посочва, че провеждането на обществени консултации с гражданите и юридическите лица е част от процеса по изработване на проект на нормативен акт. Ал. 3 на същия член указва, че „преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието“. Изрично в същата разпоредба са предвидени случаите, в които съставителят на проекта е орган на изпълнителната власт - тогава публикуването се извършва на Портала за обществени консултации, или орган на местното самоуправление – тогава проектът на акта заедно със съпътстващите го документи следва да бъдат публикувани на интернет страницата на съответната община и/или общински съвет. За съжаление, неприложима на практика обаче остава разпоредбата на чл. 26, ал. 3 ЗНА в случаите, когато проектът на нормативен акт е разработен по инициатива на народните представители.

Допълнително, що касае приведеното в тази точка от искането твърдение, че е налице нарочна подмяна на конституционно употребения в чл. 53 КРБ израз „държавни изисквания“ с „държавни стандарти“, намираме следното: дефиницията на чл. 22, ал. 1 ЗПУО е достатъчно ясна и оставаща без съмнение съдържанието на законово употребеното понятие, което дава конкретизация на конституционния израз, а именно - „Държавните образователни стандарти са съвкупност от задължителни изисквания за резултатите в системата на предучилищното и училищното образование, както и за условията и процесите за тяхното постигане.“. Безспорно е, че чл. 53 от КРБ под „държавни“ има предвид въведени от държавата, имащи задължителен характер за всички, и съответно редакцията на чл. 22, ал. 1 напълно покрива въведеното от конституцията правило.

- 2. По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите в ЗПУО, които препращат към наредби и други актове на органи на изпълнителната власт или общински съвети или към държавните образователни стандарти, уредени в наредби съгласно чл. 22 от ЗПУО**

Ние споделяме същите аргументи, приведени по-горе, като намираме, че ЗПУО задава ясни рамки и посочва компетентните органи със съответни правомощия, без да създава риск от въвеждането на правила своеволно и по необоснована инициатива на органи на изпълнителната власт или на местното самоуправление.



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

Приведените аргументи са в подкрепа на изразената ни по-горе позиция, съгласно която приемането на държавните образователни стандарти от министри, респ. от Министерски съвет е установена практика, съобразена както с логиката на законодателя във времето в синхрон с принципите на правовата държава и на разделението на властите, така и с осъзнатата необходимост от гарантирано ефективно включване на заинтересованите страни в процесите на вземане на решения относно детайлизиране на материята, първично уредена на законово ниво.

3. По искането за обявяване на чл. 28, ал. 1 и ал. 2 ЗПУО за противоречащи на духа, смисъла и съдържанието на чл. 53 от Конституцията

Принципът на автономията, въз основа на който съгласно чл. 28, ал. 1 ЗПУО детските градини, училищата и центровете за подкрепа на личностното развитие осъществяват своята дейност, не е еквивалентен на академичната автономност на висшите училища, предвидена в чл. 53, ал. 4 КРБ, както вносителите на искането неправилно навеждат към този извод. Академичната автономия, с която се ползват висшите училища, е понятие с познато съдържание, чиито детайли са развити от законодателя (чл. 19 от ЗВО). Според КС⁵ академичната автономия се състои в признаването от страна на държавата на академичната свобода, самоуправление на висшите училища и неприкосновеността на тяхната територия. НМД заставаме в подкрепа на изразеното в разпоредбата на чл. 28 ЗПУО смислово съдържание на принципа на автономията, съобразен при реализацията си със съответните нормативни актове, както изрично е посочено в разпоредбата. ЗПУО осигурява автономия на училищата да разработват учебни планове, учебни програми за разширена и допълнителна подготовка, както и да разпределят учебната програма в рамките на съответния етап в зависимост от потребностите на учениците. По този начин се постига свобода на училището да определя целите и резултатите (придобитите компетентности) на училищно ниво въз основа на потребностите и интересите на учениците⁶. Този принцип гарантира способността на посочените институции от системата на предучилищното и училищното образование да бъдат адекватни на все по-разнообразните начини на учене на децата, както и професионалната отговорност и правото на учителите да избират методите и средствата за обучение, действайки съобразно нормативните рамки и, в частност, с приетите държавни образователни изисквания. Крайната цел е по-качествен и пълноценен образователен процес чрез създаване и регулиране на система, в която образователните институции получават необходимата им автономия да формулират и

⁵ Решение на КС № 11 от 2010 г., ДВ., бр. 81/2010 г.

⁶ Мотиви към Законопроекта за предучилищното и училищното образование.



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

провеждат собствени политики, превръщащи ги в среда за формиране на демократично гражданство, и да се самоуправляват. В този смисъл, НМД намираме, че чл. 28 ЗПУО е в синхрон конституционната разпоредба на чл. 53, а така също и на чл. 23 КРБ, който в изречение първо казва: „Държавата създава условия за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата и ги подпомага.“.

4. По искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите в ЗПУО, които уреждат държавно финансиране на частните детски градини и частните училища

Ние споделяме позицията, че следва да се държи сметка за ефекта на това законодателно решение с оглед осигуряването на равен достъп до качествено образование за всички деца. Конституцията прогласява в чл. 19 свободната стопанска инициатива и изисква от законодателя да осигури еднакви правни условия за стопанска дейност. Конституционният съд⁷ добавя, че тази свобода няма абсолютен характер, като отклонения от конституционната повеля са допустими за защита на по-висши ценности. В случая в основната на оспорената уредба стои разбирането за правото на образование като интерес от най-висш порядък, тъй като образованието е форма за придобиване на знание, а знанието е едно от най-важните човешки блага. Комитетът на ООН за правата на детето подчертава значението, което това право има за пълноценното и осъзнато упражняване на целия комплекс от детски права. Образованието, на което всяко дете има право, е предназначено да му даде умения за живота, да укрепи способността му да се радва на пълния набор от човешки права, както и да способства за култура, изпълнена с подходящи ценности, обусловени от правата на човека. Още повече, че според трайната практика на Конституционния съд⁸ равенството не означава еднаквост за всички субекти на едно право. Съществуващите между тях различия от субективно или обективно естество, налагат диференциация в третирането, която позволява в по-голяма степен да се отчете и възпроизведе в закона точното и справедливо приложение на принципа за равенство. Диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти. Изискването за държавно финансиране се отнася за всички училища и е подчинено на стремежа децата да бъдат третирани еднакво, независимо от собствеността на училището, в което се обучават. Намираме, че подобно поведение от страна на държавата не само че не е в противоречие с Конституцията, а напротив – то е в израз на чл. 53 от КРБ, който в ал. 6 казва, че „държавата насърчава образованието, като създава

⁷ Реш. на КС № 6 от 1997 г.; Реш. на КС № 14 от 1998 г.; Реш. на КС № 2 от 2000 г.; Реш. на КС № 5 от 2002 г.; Реш. на КС № 7 от 2003 г.; Реш. на КС № 3 от 2006 г.

⁸ Решение на КС № 6 от 2010 г. по в.д. № 16/2009 г.



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

и *финансира* училища“, както и на чл. 23, ал. 1, изр. 1: „Държавата създава условия за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата и ги подпомага.“. То е обществено необходимо и оправдано с оглед социалния характер на държавата и принципа за справедливостта.

Освен това, смятаме за неправилно твърдението, че с представяне на финансиране на частните училища и детски градини, ще се наруши чл. 107 и 108 от Договора за функциониране на Европейския съюз, които разпоредби касаят правилата за държавните помощи. При анализа за какво са приложими правилата за държавни помощи, има значение не субекта (и съответно неговите основни и допълнителни функции), а дейността, и доколко към конкретната дейност са приложими критериите на чл. 107-108 ДФЕС, а именно:

1. Публично финансиране (Public resources)
2. Поставяне в по-благоприятно положение (Selective advantage)
3. Предприятие/извършване на икономическа дейност⁹ (Undertaking /economic activity)
4. Нарушаване на конкуренцията (Distortion of competition)
5. Засягане на търговията (Effects on trade)¹⁰

При прилагането на теста за държавни помощи следва да се отчетат 2 обстоятелства:

а) посочените критерии следва да са налице кумулативно, и в този смисъл – ако само един от тях не е налице, се приема, че на са изпълнени условията на чл. 107-108, и съответно правилата за държавни помощи не следва да се прилагат;

б) критериите се тълкуват не по принцип, а по повод на конкретната дейност, за която ще бъде предоставено финансирането.

В този смисъл, „собствеността“ на училищата – доколко са държавни или частни, няма отношение към прилагането на държавните помощи, и ако се приеме, че предоставянето на образование от българските училища (независимо дали са държавни или частни) изпълнява кумулативно посочените в чл. 107-108 изисквания, тогава следва да бъдат засегнато и финансирането към държавните училища.

Предвид гореизложеното Национална мрежа за децата предлага да оставите без уважение т. 1, т. 2, т. 3 и т. 5 от искането на 71 народни представители за установяване на противоконституционност на разпоредби в Закона за предучилищното и

⁹ За целите на настоящия материал икономическа и стопанска са приети за синоними.

¹⁰ Чл. 107, ал. ДФЕС



НАЦИОНАЛНА МРЕЖА ЗА ДЕЦАТА

училищното образование в части, както и изразяваме принципното си несъгласие с твърденията, приведени от вносителите по останалите точки в искането им.

30.11.2017 г.

С уважение:

гр. София

Георги Богданов
Изпълнителен директор
Национална мрежа за децата