

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
„ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР“**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПРАВНИ НАУКИ“**

АНА ДИМИТРОВА АНАНИЕВА

**КОНСТИТУЦИОННОПРАВНА И ЗАКОНОДАТЕЛНА
ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА
(DE JURE / DE FACTO: БЪЛГАРИЯ, 2020)**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд
за присъждане на образователна и научна степен „доктор“
по професионално направление 3.6. Право,
докторска програма „Конституционно право“

Варна, 2021 г.

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
„ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР“**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПРАВНИ НАУКИ“**

АНА ДИМИТРОВА АНАНИЕВА

**КОНСТИТУЦИОННОПРАВНА И ЗАКОНОДАТЕЛНА
ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА
(DE JURE / DE FACTO: БЪЛГАРИЯ, 2020)**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд
за присъждане на образователна и научна степен „доктор”
по професионално направление 3.6. Право,
докторска програма „Конституционно право”

**Научен ръководител:
доц. д-р Емилия Сидерова**

**Рецензенти:
проф. д.н. Веселин Цанков
проф. д-р Пламен Киров**

2021 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита пред научно жури от секция „Публичноправни науки“ и от катедра „Правни науки“ при Юридическия факултет на ВСУ „Черноризец Храбър“.

Дисертационният труд е в обем от 191 страници. Включва титулна страница, съдържание, въведение, изложение в пет глави, обобщени заключения и предложения *de lege ferenda*, библиография, съдържаща списък с нормативна уредба и използвана литература. Съдържанието на всяка от отделните глави е разпределено в отделни точки, а първа глава с допълнителни структурни подразделения.

Използваната литература се състои от 93 заглавия на български, руски, английски и немски език.

Защитата на дисертационния труд пред научно жури ще се състои на 18.02.2021 г. от 15:00 часа в заседателната зала на Ректората на ВСУ „Черноризец Храбър“. Материалите по защитата са на разположение на всички заинтересовани лица в канцеларията на катедра „Правни науки“ в Юридическия факултет.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност и значимост на темата на изследването

Актуалността на дисертационното изследване характеризира съвременното състояние на изследвания в дисертацията въпрос. **Темата за правата на децата и тяхната защита** вече се разработва от изследователи по целия свят. Тя присъства и в най-новата българска научна литература, но преди всичко чрез нейните международноправни аспекти. Периферно е вниманието към процеса на „приземяване” на международните актове на българска почва. Член 5, ал. 4 на новата българска Конституция /в сила от 13 юли 1991г./ като че ли решава автоматично този проблем: „Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат”.

Както световната, така и нашата практика по тази материя доказва, обаче, че такава „въвеждане” на международните конвенции, които България е ратифицирала, не е автоматичен, а продължителен и сложен процес. Това е и центърът на дисертационния труд, базиран върху богатата практика по конституционното и законодателно отражение на международноправните актове, както и върху политиката по приложението им. Въвеждането на международните актове във вътрешното право не може и не бива да се разглежда само като влияние „отвън”. То отговаря на потребностите на нашето собствено развитие в контекста на прогласената още в преамбюла на Конституцията воля, България да се утвърди като демократична, социална и правова държава.

2. Обект и предмет на изследването

Обект на научния анализ в дисертацията е конституционноправната и законодателната защита на правата на децата в България в контекста на съпоставянето на нормативните решения с практическата политика.

За разлика от общите решения за правата на човека, които имат своите корени в революционното преодоляване на наследената авторитарна държава, т.е. в националната история, правата на децата до голяма степен следват обратното движение. Те се осъзнават и разработват най-вече в практиката на международното право, за да стигнат едва след това, макар и първоначално само като препоръки, до националните правни системи. Този процес е валиден и за днешния ден. А това има пряко отношение към защитата на правата на децата. Защитата започва едва тогава, когато правата са уредени от закона и другите нормативни актове.

Предмет на изследване са принципите, които трябва да са водещи и за законодателството, и за практиката за защита на правата на децата. Широко формулирани, тези принципи ръководят практиката на международните правосъдни институции. Затова и в практиката на тези институции много често се появяват казуси, които по никакъв начин не присъстват в националните законодателства на редица страни. Интерес представляват и тълкувателните решения на конституционните юрисдикции, при които нововъзникващи казуси се интерпретират въз основа на принципите.

Темата за правата на децата се нуждае от познание за историческите предпоставки, още повече, че еволюцията в това отношение е много продължителна, а избистрянето на спецификата и правното уреждане, да не говорим за практическата защита, са по-скоро процес от най-ново време, който е в движение и във всички случаи - незавършен.

3. Цели и задачи на дисертационния труд

В основата на дисертацията е поставена богатата практика по закрила на децата в България, както и достъпната информация за положението на децата. *Целта на изследването* е да се оцени тази практика във връзка с международноправните изисквания, спецификата на националните условия и генералното разбиране, че от днешното положение и защита на правата на децата зависят перспективите и утрешните проблеми на цялостното развитие на нацията и на държавата.

Посочената цел се постига чрез решаването на редица научни и научно-практически задачи:

- да се изследва историята и теоретичните предпоставки през международноправните решения до конституционните отражения и законодателната уредба на материята;
- да се открият предизвикателствата на тройната защита: семейството, държавата, гражданското общество;
- да се проследят стратегиите като основа на практическата политика и законодателството;
- да се оцени актуалната институционална структура с отношение към правата на децата;
- да се посочи визията и практиката на деинституционализацията ;
- да се открият изследователските проблеми, авторовата теза и заключения;
- да се формулират предложения de lege ferenda.

4. Методология на изследването

От методологична гледна точка основополагащо значение за постигане на научната цел и задачи, поставени в дисертацията, има логиката на изследването, както и постоянното съпоставяне и оценка на решения de jure/de facto.

От гледна точка на методиката са приложени: историческият подход, методът на научния анализ и синтез, формално-логическият подход, теоретичните основания, международноправният и сравнителният конституционноправен анализ, критичният преглед и оценка на положението на децата и практиката по защитата на правата на децата в днешна България. Основните резултати от изследването се извеждат от различните части, обобщени са в заключението и са обвързани с предложения за конституционни и законодателни промени. Освен на теоретичната литература, изследването се базира и на голям брой документални източници.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд е в обем от 191 страници, включва титулна страница, съдържание, въведение, изложение в пет глави, обобщени заключения и предложения de lege ferenda, библиография.

Използваната литература се състои от 93 заглавия.

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ

ГЛАВА ПЪРВА. ИСТОРИЧЕСКИ И ТЕОРЕТИЧНИ ПРЕДПОСТАВКИ

1. Исторически поглед
2. Теоретични основания
 - 2.1. Равенството на шансовете на всяко дете
 - 2.2. Предизвикателствата на тройната защита: семейството, държавата, гражданското общество

ГЛАВА ВТОРА. МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВО И ПРАВАТА НА ДЕЦАТА

1. ООН и правата на децата
2. Европейското право и правата на децата

ГЛАВА ТРЕТА. КОНСТИТУЦИОННИ РЕШЕНИЯ ЗА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА

1. Европейската конституционна държава: трудният път до правата на децата
2. Правата на децата в историята на българската конституционна държава
3. Правата на децата в Конституцията от 1991 г.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. ЗАЩИТАТА НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА – СТРАТЕГИИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

1. Стратегиите като основа на практическата политика
2. Законодателството – общо и особено, приемственост и реформа

ГЛАВА ПЕТА. ИНСТИТУЦИИ И ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ

1. Актуалната институционална структура с отношение към правата на децата
2. Визия и практика на „деинституционализацията”

3. Гражданското общество в работата на институциите и в процеса на деинституционализация

ОБОБЩЕНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

1. DE JURE / DE FACTO
2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ DE LEGE FERENDA

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Нормативна уредба
2. Използвана литература

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

ВЪВЕДЕНИЕТО към темата логично започва със самото понятие „деца”. В общочовешки и художествен план „Ний всички сме деца на майката земя” /Христо Смирненски/. За майката деца са всички нейни рожби, независимо от възрастта им. В народния език е познато понятието „невърстни”. Световно явление е употребата на понятията „деца” и „юноши”, което насочва към разграничението на две възрасти в „детския период”.

Правата на децата са обвързани с правното понятие за „деца”. Това понятие е претърпяло историческа еволюция, първоначално - в националните държави. Едва след края на Втората световна война и най-вече – чрез създаването на Организацията на обединените нации и приемането от нейното Общо събрание на Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 година, понятието за „дете” е уредено в международното право. „Децата” са всички лица, които не са навършили 18 години. Тази граница е препоръчителна, като се допуска и „по-малка възраст” за пълнолетие. Суверенно право на държавите е да решат този въпрос.

В практиката има и други решения за „по-висока възраст”. По силата на нашата Търновска конституция пълнолетието се постига на 21 години. От гледна точка на правата на човека пълнолетието се свързва най-вече с политическите права. Дори и в днешни условия най-силното политическо право – изборителното, в неговия вариант за кандидатиране за изборни длъжности, запазва различна възрастова граница. Според нашата действаща Конституция кандидатите за народни представители трябва да са навършили 21 години, а за

президент – 40 години. Възрастовият период се диференцира на два подпериода: малолетие /до 14 години/ и непълнолетие /от 14 до 18 години/.

Правата на децата исторически и логично следват разработката и защитата на правата на човека. Именно човешките права се превръщат в ориентир при осъзнаването и правното уреждане на правата на ненавършилите пълнолетие. Но дори радикалните революции /от края на XVIII век/, които слагат основите на съвременната държавност, не стигат до идеята за диференциране и отделно уреждане на правата на децата. В най-яркия революционен текст децата присъстват само иманентно, незримо. „Всички хора са свободни и равни по рождение” във всички случаи означава: И ДЕЦАТА.

Човешките права са свързани с характера и ролята на държавата. Но именно в тази взаимовръзка се ражда и най-същественото различие. Във времето на големите революции правата на човека и гражданина са отвоювани от държавата, те са продукт на стремежа към освобождаване на човека от държавна намеса в неговия личен и семеен живот, на искането за уважение на неговото достойнство.

Правата на децата, от своя страна, са немислими и неосъществими без активното и целенасочено действие на държавните институции, при съхраненото и неотменимо изискване, това действие да не накърнява сферата на личната свобода и достойнство. В условията на демократично управление държавата само в отделни, стриктно определени от закона случаи, може да се намеси в личния и семейния живот, и то – в защита на живота и здравето на децата. Правната уредба трябва да отчита и опасностите от злоупотреба с властта.

ГЛАВА ПЪРВА Е ПОСВЕТЕНА НА ИСТОРИЧЕСКИТЕ И ТЕОРЕТИЧНИТЕ ПРЕДПОСТАВКИ НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА.

Правата на децата нямат дълга предистория. Но това е обяснимо, тъй като човечеството мъчително трудно стига дори до идеята за защитата и равенството в правата на всички хора.

Историчите отбелязват английското революционно течение на левелерите /от англ. понятие за равенство/, което формулира искането за равенство на всички хора по рождение. В погледа върху непресекащите борби за промяна в отношението на властта към поданиците е отбелязан епизод, в който разгорещен английски депутат вика: „Навън децата крещат: Хляб! Хляб! Смилете се над тях!” Този епизод бележи горчивата равносметка от псевдореволюции, преврати, реставрации и пр., в хода на които се чуват гласове за милост, но не и за права на децата.

Индустриалната революция през следващите два века решава, но и поражда множество проблеми. Един от най-острите е експлоатацията на детския труд. Някои социални движения поставят искането за минимално заплащане на детския труд. Революционните промени в характера на държавата могат да се прочетат още в първите конституции. Член първи на Френската Декларация за правата на човека и гражданина /от 1789 г./ гласи: „Хората се раждат и остават свободни и равни в правата”. В преамбюла на Конституцията на САЩ от същата година като цели са формулирани повишаването на общото благосъстояние и осигуряването на „благата на свободата за самите нас и за нашите потомци”. Патосът на конституционните текстове, разбира се, не е в състояние да скрие мрачните страници на ожесточената борба. Един от противниците на американската война за независимост заявява недвусмислено: „трябва да благодарим на Бога, че у нас няма нито училища, нито книгопечатане..., защото учението поражда непослушание”. Сто години по-късно в Търновската конституция от 1879 г. е провъзгласено правото на децата на всеобщо и безплатно образование. Може това право да не е родено на българска почва, но то показва, че строителите на съвременна България са осъзнали най-същественния фактор за преодоляване на историческото закъснение.

Първите кълнове във вид на частични конституционни и законодателни решения за правата на децата са продукт най-вече на социалните борби, но и на наложения компромис от страна на капитала. Тези кълнове могат да се намерят в някои конституции от периода между двете световни войни. Те заемат централно място в

платформите на социалистическите революции, във връзка с което в последвалите конституции са прогласени отговорностите на държавата „за майчинството и детството”, правото на всеобщо и безплатно образование, на достъпна здравна помощ и др. Критичното отхвърляне на тогавашния политически режим не бива да води до пренебрегване на тези социални завоевания, още повече, че малко след това ООН приема Пакта за социалните права.

Радикален тласък на конституционното и законодателно уреждане на правата на децата дава създаването на ООН, неговата Всеобща декларация за правата на човека, както и учредяването на Съвета на Европа и на Европейския съюз. Тази материя се разглежда по-долу. Но още на това място е важно заключението, че след Втората световна война, под влияние и на международните, и на национални фактори, протича интензивен процес на възраждане на конституционната държава. Именно по това време и в рамките на този процес се появяват и уреждат нормативно правата на децата, съпроводени от определени гаранции.

ТЕОРЕТИЧНИТЕ ОСНОВАНИЯ на материята за нормативната защита на правата на децата могат да се изведат както от историята, така и от съвременните реалности. В това изследване са изведени два фундаментални теоретични проблема: **ЗА РАВЕНСТВОТО И ЗА ТРОЙНАТА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА – ОТ СЕМЕЙСТВОТО, ОТ ДЪРЖАВАТА И ОТ ОБЩЕСТВОТО.**

ИДЕЯТА И ОБЩОЧОВЕШКАТА ЦЕННОСТ ЗА РАВЕНСТВОТО на всички хора съпътства всички социални и политически борби за промяна на отношенията между власт и граждани през последните два века. Равенството присъства в съчиненията на великите мислители, подготвили буржоазните революции и анализирали техните противоречиви резултати. И утопичният социализъм на Сен-Симон, и прогностичните виждания на Маркс и Енгелс, и съчиненията на Волтер, Русо, Монтескьо и още плеяда велики мислители, при цялото многообразие от позиции, съдържа безпощадна критика на социалното неравенство, но и скептицизъм за възможностите то да бъде безусловно преодоляно. В

революционния френски Конвент от 1793 г. звучат не толкова критични, колкото трагични заключения от рода на това: „Свободата е мираж... Равенството е само призрак, щом като богатият може да си купи правото на живот и смърт на себеподобните...”. Водачът на Заговора на равните и автор на Манифеста на плебеите от времето на Френската революция Гракх Бабьоф завършва живота си на гилотината.

В условията на съвременността равенството се запазва като общочовешка ценност, изведено е и като конституционен принцип. Но все по-определено се търсят правните, политическите и икономическите гаранции за преодоляване на драстичното социално неравенство, което се задълбочава неимоверно от пазарната икономика на „дивия” капитализъм. Отнесен към правата на децата, принципът за равенството придобива особена тежест и значение. Защитата на брака и семейството, забраната за дискриминация по пол, раса, произход, имуществено и социално положение, възраст и пр. са свързани с потенциала и бъдещето на всяка нация. Любопитно е, че недискриминацията на невръстните се появява по-късно, като понятието „ейджизъм” /от англ. „age” – възраст/ най-напред има предвид само защитата на възрастните хора, не и на децата.

В условията на демократичната държава принципът за равенството се свързва с отговорността на държавата и обществото да създаде равни шансове за всяко дете да се развие и утвърди като личност, т.е. като част от жизнения за всяка нация човешки капитал. Острата социална диференциация в днешна България е заредена с опасности за бъдещето, най-вече – заради отражението на социалните пропасти върху създаването на шансове за всяко дете.

Вторият теоретичен въпрос е този **ЗА СПЕЦИФИКАТА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО НА ФАКТОРИТЕ ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА: СЕМЕЙСТВОТО, ДЪРЖАВАТА И ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО**. Тук съществени са балансът на права и отговорности, взаимодействието между факторите, както и отчитането на новите предизвикателства.

Семейството е естественият традиционен извор и среда за отглеждане на децата. Семейните отношения най-често са стабилният

и до голяма степен консервативен фактор в обществото, което се стреми да съхрани традиционните разбирания. В немалка степен такава роля играе и християнската религия. Едновременно с това, налице е и друга тенденция – на постепенна замяна на класическата брачна връзка със съжителство. У нас вече доминира съжителството “на семейни начала”. И, ако в много други отношения страната ни изостава, по този въпрос вече изпреварваме почти всички европейски държави. По данни на Евростат за 2020 г. България заема второ място в Европа /59%/, след Франция /60%/, по брой на децата, родени в семейства без правна връзка. Само по себе си това явление отразява съвременното разбиране за свобода на личността. То не е укоримо, стига да не се отразява неблагоприятно върху положението на децата, като се има предвид, че в днешна България и повече от половината “класически бракове” се разпадат.

Акцентът върху правата и отговорностите на семейството за децата е заложен в редица международни конвенции, в конституциите и законодателството. В най-ново време у нас той стана повод за обществени вълнения във връзка с опасенията за отражения на някои текстове на Истанбулската конвенция върху традиционните семейни отношения. Тази конвенция не беше ратифицирана от България. Либералният възглед за т.нар. „социален пол” беше отхвърлен от обществото, от Българската православна църква и дори от Конституционния съд.

Съществените промени в семейството и семейните отношения имат най-пряко отражение върху децата. Този въпрос не е достатъчно изследван дори въз основа на достъпните статистически данни. Във всички случаи повече от половината български деца живеят в разделени или „непълни” семейства. Не е изолирано явлението „деца раждат деца”. Не второ, а вече трето поколение деца се отглеждат от неграмотни и нерядко – безотговорни родители. Често явление е изоставянето на деца още в родилния дом.

Правата на децата са неосъществими без ролята и отговорността на държавата. Те са неделима част и от социалната, и от демократичната, и от правовата държава. В условията на такъв тип държава отношение към правата на децата имат и трите разделени, но

и взаимодействащи си власти. Отговорността на държавата да създаде равни шансове за развитие на всички деца, е национален, стратегически проблем, а следователно - и проблем на националната сигурност. Във връзка с това тази тема не може да стои извън вниманието на президентската институция и дори да бъде проблем от дневния ред на Консултативния съвет за национална сигурност. Темата може и трябва да бъде предмет и на президентските послания до парламента и до народа, както и една от отправните точки при упражняване на правото за връщане на приети от парламента закони за повторно обсъждане и решаване.

Законодателната власт, при цялата едностранчивост на програмите на партийните мнозинства, и чрез законите, и чрез парламентарния контрол навлиза неизбежно в материята за правата на децата. В практиката с тази проблематика се занимава специализираната парламентарна комисия, но положението и правата на децата могат да мотивират и изслушвания в пленарната зала, и дори поставяне на въпроса за доверието към парламентарното правителство. Във взаимодействие с изпълнителната власт парламентът утвърждава и съответната бюджетна и данъчна политика. Вече многократно и по инициатива на различни политически сили се поставя въпросът за семейно доходно облагане, което на този етап си остава в сферата на полезните идеи за подпомагане на семействата и на отглеждането на децата.

Най-непосредствена и на практика ежедневна е отговорността на изпълнителната власт, и на централно, и на местно равнище. Именно в лоното на изпълнителната власт се намират специализираните институции, ангажирани с положението и правата на децата. На този етап тези структури са включени, като правило, в социалното министерство. Но доколкото структурата на самия Министерски съвет, т.е. на избираното от парламента правителство, се предлага от министър-председателя и чрез избор се гласува от Народното събрание, налице е възможност и за нови ведомства, когато се обоснове тяхната необходимост. Само като илюстрация на тази възможност може да се приведе като пример практиката във Федерална република Германия, където вече няколко десетилетия в

структурата на Министерския съвет е включено министерство за семейството и децата.

Специфично, в съответствие с особеностите на самата система е нейните функции, е отношението на съдебната власт. Тя се намесва в случаите на „конфликт със закона“, каквато е възприетата в международните актове терминология, при стриктно разделение на двете възрасти на децата преди пълнолетие, определени в Наказателния кодекс. В някои държави за целта е създадена подсистема на т.нар. „детско правосъдие“.

Самата съвременна държава търпи противоречиво развитие в много отношения: като същност на властта, но и като възможности за злоупотреба с нея, като институционална структура, но и като отдалечаване на институциите от хората, като конституционни и законодателни мерки за защита на личния и семейния живот, но и като нелегитимно нахлуване в личната сфера. Институционалната структура, ангажирана със защитата на децата, следва собствените ни традиции, но едновременно отчита редица европейски директиви. Едновременно с това не е случайно заложеното в Конвенцията за правата на децата от 1989 г. изискване, не само специализираните, но и всички държавни институции да превърнат „висшия интерес на детето“ във фокус на своята дейност. В това отношение сме още в процес на осъзнаване и много далеч от материализиране на това изискване.

Правото на намеса на институциите в зоната на „семейния суверенитет“ в интерес на живота и здравето на детето неотдавна стана повод за обществени вълнения по казус с българско дете в Норвегия. Този казус изнесе пред обществото и нашето нормативно решение от Семейния кодекс, което не е достатъчно популярно и вероятно има нужда от стабилна конституционна основа.

Обществото, което е третият фактор в защитата на правата на децата, също претърпя сериозни промени и продължава да се променя като ценности, интереси, структура и взаимоотношения с институциите. По силата на общата демократизация у нас се създаде мрежа от неправителствени организации, посветили дейността си на правата и интересите на децата. Тези организации са изключително

разнообразни. Те са своего рода коректив на институциите, но могат и да съдействат за обновяване на законодателството. Особеност на неправителствения сектор в сферата на правата на децата е чувствителността и бързата, в т.ч. „онлайн” реакция, което не изключва възможностите за манипулиране на общественото мнение.

Върху положението на децата влияят и общите промени на обществото. Позитивно е отражението на свободата и правата, на възможностите за свободна инициатива, на постиженията на информационната революция, на простора за свободно движение. Но новото развитие носи комплекс от минуси. Избухват непознати довчера или непознати в този мащаб явления, които оказват негативно и дори пагубно влияние върху децата и юношите. Традиционните ценности нерядко отстъпват на липсата на ценности и идеали, правото на образование не винаги се свързва с придобиването на знания. Множество социологически изследвания показват, че „парите са преобразили съзнанието на младите хора”, щом като 42% от анкетирания в едно най-ново изследване младежи смятат, че „е най-добре човек да печели пари, без да се труди” /по данни на „Галъп интернешънъл”/.

ВТОРАТА ГЛАВА на изследването разглежда ПРАВАТА НА ДЕЦАТА В КОНТЕКСТА НА МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВО.

Тази материя присъства по-осезаемо в световната и в българската научна литература. Тук тя е изложена преди всичко информативно, но и като източник на актове, които постепенно навлизат във вътрешното право на държавите. От информативна гледна точка са очертани три различни, но взаимно допълващи се и действащи еднопосочно източника: системата на ООН, Съветът на Европа и Европейският съюз. Интензивните дебати, търсения и постигнати решения датират най-вече от периода след Втората световна война. Във всички случаи те са повлияни от трагичната съдба на милиони деца по време на войната, а и доста време след нея. Децата са най-невинните жертви и на военните амбиции, и на пагубните политически сблъсъци, и на катастрофите, предизвикани от тези сблъсъци, амбиции и агресия. Сигурно в първоосновата на

провъзгласените, а по-късно – и разработени права на децата е заложена и картината от музейната сбирка на концлагера в Бухенвалд, една от залите на която е препълнена от детски обувки.

По линия на ООН отношение към правата на децата имат и Уставът на ООН, и Всеобщата декларация за правата на човека, и приетите по-късно Пактове за правата. Всеобщата декларация първоначално е резолюция без правно задължителна сила. Но тя постепенно започва да се приема като задължителен за страните-членки многостранен договор. Именно в този договор са заложени редица предпоставки за правата на децата: за равенството на всички хора по достойнство и права, за „свободното развитие на всяка личност”, за изискването да се създадат за всеки човек и неговото семейство условия за неговото достойно съществуване и пр. Тези изисквания във всички случаи се отнасят до децата. И неслучайно още през 1946 г. с решение на Общото събрание на ООН се създава Детски фонд на ООН за спешно подпомагане на здравето, изхранването и развитието на децата, пострадали от Втората световна война /УНИЦЕФ/. Тази организация постоянно разширява дейността си; тя вече има мрежа във всички държави, чрез която наблюдава дейността на правителствата по правата на децата.

Материята има своето своеобразно обобщение в приетата през 1989 г. Конвенция за правата на децата, ратифицирана у нас от Великото Народно събрание през април 1991 г. и влязла в сила на 3 юли 1991 г., само десет дни преди приемането и влизането в сила на новата ни Конституция от 13 юли 1991 г. Конвенцията на ООН е най-цялостният документ по тази материя и с основание се оценява като своеобразна Конституция за правата на детето. Тя съдържа определение за „дете” и за пръв път отделя децата като самостоятелни субекти на международното право и защита. Именно тя предвижда създаването на Комитет за защита на правата на детето. Към 1995 г. повече от 150 държави са ратифицирали конвенцията.

Съветът на Европа, като регионална междуправителствена организация, създадена през 1949 г., още в своя учредителен Основен договор приема правата на човека за приоритет в дейността си. „Третата кошница” на въведения от Съвета на Европа Хелзински

процес играе важна роля за прекратяване на „студената война”. Първоначално фрагментарно, но впоследствие – все по-детайлно и цялостно, именно в лоното на Съвета на Европа, чрез серия от актове, се разработват правата на детето, закрилата на семейството, задълженията на държавата за гарантиране на тези права. Като синтез на всички отделни актове през 2006 г. Съветът на Европа приема програма „Да изградим Европа за и със децата”, а през 2011 г. Съветът на министрите към същата организация приема Стратегия за правата на децата и препоръчва на държавите-членки да приемат свои национални стратегии.

Създаден първоначално като организация за икономическо сътрудничество, Европейският съюз постепенно навлиза и в материята за правата на човека. Неговите институции приемат директиви по различни права, а основополагащи документи са Хартата за основните права на Европейския съюз, Договорът от Лисабон от 2009 г., документът на Европейската комисия „Специално място за децата във външните действия на ЕС” и Насоките на ЕС за утвърждаване и защита на правата на децата.

В защитата на правата на децата определена роля играят и европейските съдилища: Съдът на Европейския съюз и Европейският съд по правата на човека. Те не само решават възникващи спорни казуси, но и тълкуват европейските международноправни актове, с което обогатяват нормативната база за правата на децата.

ТРЕТАТА ГЛАВА е посветена на КОНСТИТУЦИОННИТЕ РЕШЕНИЯ ЗА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА.

В контекста на възраждане и утвърждаване на европейската конституционна държава, в сравнителен план /на близо 20 действащи, предимно европейски конституции/ са очертани общите и специфичните решения в областта на правата на децата. Тази глава е съставена от **ТРИ ЧАСТИ: СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ЧУЖДЕСТРАННИТЕ КОНСТИТУЦИИ, ПРАВАТА НА ДЕЦАТА В БЪЛГАРСКАТА КОНСТИТУЦИОННА ИСТОРИЯ И УРЕДБАТА ЗА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА В ДЕЙСТВАЩАТА КОНСТИТУЦИЯ ОТ 1991 г.**

Хронологично поднесени, конституциите разкриват трудния път до издигането на правата на децата в конституционен ранг. Първите конституции по света провъзгласяват само правата на човека въобще. Едва в Конституцията на Франция от 1793 г. се появява първото конституционно решение, отнасящо се до децата – за правото на образование. Единични са решенията в периода след Първата световна война. В Конституцията на Република Австрия от 1920 г. се урежда социалното осигуряване на „майчинството, детската и младежката възраст”. Във Ваймарската конституция на Германия от 1919 г. са включени частично някои отговорности на държавата за правата на човека, вкл. и на децата. Трагичната съдба на тази мотивирана от Ваймарската революция конституция, чието книжно тяло е разкъсано от Хитлер на трибуната на Бундестага на 22 март 1933 г. е убедителен, за съжаление, неразбран сигнал за предстоящата катастрофа.

На вълната на възраждането на европейския конституционализъм след Втората световна война се появява и небивал набор от икономически, социални, политически и културни права на човека, някои от които се отнасят пряко до децата /напр. равенството на децата, родени в брака, с децата, родени извън брака/. Най-често новите конституционни решения имат международноправна основа. Така например, Европейската социална харта съдържа изричното изискване, „децата, младежите и жените в майчинство да имат право на специална закрила”, провъзгласява се правото на семейството „на социална, правна и икономическа защита”. Конвенцията на ООН за правата на децата от 1989 г. насочва към създаването на благоприятни условия за отглеждане и развитие на децата, т.е. към гаранциите за провъзгласените права чрез целенасочена икономическа и социална политика.

В сравнително-правния преглед на конституциите правят впечатление: Основният закон на ФРГ от 1949 г., в който има отделна глава „Брак, семейство, деца” с текстове за майчинството и детството, както и за гарантиране на равенството на децата, за отговорностите на разведените или разделени родители за децата и пр. Новите конституции на Италианската република от 1947 г., на Петата

френска република от 1958 г., на Япония от 1946 г. и др. следвоенни конституции носят не само радикалното отрицание на предишните режими, но и търсенето на нови решения. Следващата вълна идва 20 години по-късно. Тя включва: Гръцката конституция от 1975 г. /с изменения и допълнения от 1986 г./, конституцията на Испания от 1978 г., на Португалската република от 1976 г. /с изцяло нова редакция от 1989 г./ и др. Всички тези конституции и особено най-новите им редакции, се отличават с разгръщането на системата от права и свободи, със защитата на семейството, „на брака, майчинството и детството” /Гърция/, правото на задължително и безплатно образование /с различни решения за границата на задължителност/, изискването да се определи по законодателен път „възрастовата граница за наемния труд” и да се осигури „закрила на труда на непълнолетните” /Италия/, появява се дори категорична забрана на детския труд /Япония/ .

За разлика от много други конституции, в Испанската се съдържа текст /чл.12/, според който: „Испанците стават пълнолетни на осемнадесет години”, макар че липсва вътрешното разграничение на възрастта. Конституцията на Португалската република, приета след „революцията на карамфилите” и претърпяла нова реакция през 1989г., разработва сравнително най-пълно принципа за равенството, в т.ч. на децата, забраната за дискриминация по отношение на тях, както и на осиновените деца, на сираците и на изоставените деца, правата и задълженията на родителите и пр. Интерес представлява специфичният превод на принципа за равенството на децата: Обучението „трябва да допринася за преодоляване на икономическите, социалните и културните неравенства, да подготвя гражданите за демократично участие в свободното общество и да развива взаимното разбирателство, толерантността и духа на солидарност”. Без да диференцира възрастта, конституцията на Република Португалия урежда политиката за младежта, за нейното образование, професионална политика и култура, „специалната закрила на младите трудещи се”, на започващите за пръв път работа. Забранява се трудът на малолетните в училищна възраст, урежда се

необходимостта от сътрудничество на държавата със семействата, училищата, сдруженията с културни цели.

Ако на фона на всички следвоенни конституции Португалската отива най-далеч в отражението на международноправните норми за правата на децата, датиращата от 1988 г. конституция на Федерална република Бразилия не само урежда в отделна глава „Семейството, детето, юношата и възрастният“, но и разработва понятия като „семейство“, „семейна общност“, „семейна единица“. Тя придава конституционен ранг на „тройната защита“ на децата: от семейството, държавата и обществото /чл.227/, определя на 14 години минималната възраст за постъпване на работа, изисква да се гарантира достъп на работещия юноша до училище, подчертава особеното положение на подрастващата личност при прилагане на мярка за лишаване от свобода, подчертава необходимостта от специализирани програми за младежи, приемащи наркотици, строги наказания за сексуална злоупотреба, насилие и експлоатация на децата и младежите, фискални стимули и субсидии на сираци, на изоставени деца в приюти и пр.

Сравнителноправният анализ на най-новите конституции и наличието на разгърнати международни актове вероятно са давали възможност на Великото Народно събрание да разработи по-цялостно материята за правата на децата. Но това Събрание имаше различни приоритети и най-вече – промяната в същността на политическата власт. Тази промяна във всички случаи е от жизнено значение за правата на децата. Но тя не може да замени необходимостта от разгърнати текстове. Въвеждането на задължително и безплатно образование за децата в Търновската конституция и ударението върху социалните права в двете конституции от следвоенния период /от 1947г. и от 1971 г./ са определени постижения, които е можело да се доразвият от ВНС.

Новата Конституция от 1991 г. съдържа принципите, заложили в европейските следвоенни конституции: и „тройната защита“, и специалната закрила на майчинството и детството, както и някои по-конкретни решения /чл.47/, които се отнасят до равните шансове на децата, до „правото и задължението“ на родителите за отглеждането

и възпитанието на децата, до грижата на държавата за децата, „останали без грижата на близките си”.

Особеност на нашето конституционно развитие през десетилетията след влизане в сила на новата Конституция е, че на практика не е спирала дискусиата върху нейното изменение и допълнение. Четири пъти се приемат такива промени. Но нито в предложенията, нито в дискусиите се появява темата за по-сериозна разработка на правата на децата и на гаранциите за тях. Във връзка с това в края на дисертационното изследване са изведени някои идеи.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА от дисертацията е посветена на СТРАТЕГИИТЕ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА ЗАЩИТА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА.

Един документ, наречен стратегия, винаги насочва към дългосрочни цели. Той би следвало да очертава перспективите за решаване на даден проблем или проблеми и във всички случаи трябва да представлява основа за нови нормативни решения. През последните десетилетия се утвърди практиката за приемане на стратегически документи на международно, преди всичко - на европейско равнище. В отговор на препоръката в Конвенцията на ООН за правата на децата до държавите, ратифицирали конвенцията, у нас със закон беше приета Национална стратегия за детето с десетгодишен хоризонт /2008–2018 г./. Скоро след това, в изпълнение на Европейска директива, Министерският съвет прие втори документ със стратегическо значение - „Визия за деинституционализацията на децата в Република България” /2009 г./. Националната стратегия беше базирана върху Общоевропейската стратегия за правата на детето, както и върху нашата собствена оценка за положението на децата в България. Тя беше свързана и с други документи с перспективно значение: за социалната закрила и социалното включване, за развитието на човешките ресурси, за демографската политика, за училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка, с по-кратък или по-дълъг срок, но всички те – с краен срок 2020 г.

На практика в настоящия момент е изтекъл срокът на всички стратегически документи, които имат връзка с правата на децата.

Разбира се, новото законодателство и създадената чрез него институционална структура са добра основа на политиката по закрила на детето. Но вече е време да се направи цялостна равностметка на резултатите от провежданата политика по изпълнение на стратегиите, като се изведат всички съществени нерешени проблеми и се разработят съответните решения. Новата национална стратегия не би следвало да има едностранчив, партиен характер. Най-развитите социални държави в света дават примери за стратегически документи, чието изпълнение не се влияе от демократичната смяна на партиите във властта.

Една нова стратегия би следвало да се опре на автентични статистически данни за днешното положение на българските деца от националната статистика. Нашата практика показва все още непреодоляна монопартийност на стратегиите, склонност на партиите, които имат парламентарно мнозинство и осъществяват изпълнителната власт, да приемат сами стратегически документи с претенцията те да са “национални”. Промяната на тази практика предполага реална оценка за актуалното положение на българските деца, изградена върху обективна информация. Данните от Европейската и Националната статистика, ежегодните аналитични обзори по линия на УНИЦЕФ, резултатите от множество социологически изследвания и пр. могат да послужат като база за такава стратегия. Първоначалният вариант срещна остра обществена съпротива. Този факт е показателен за потребността от инициерирането и разгръщането на научна и обществена дискусия.

Националната стратегия би следвало да отчете и високото равнище на бедност и на мизерни условия за живот в страната, което има пряко отражение при отглеждането на децата. Според изследователския център на УНИЦЕФ „детската бедност е ситуация, при която детето има стандарт на живот, който не допринася за неговото физическо, умствено, духовно, морално и социално развитие”. По всички останали показатели би могло да се спори, но данните за физическото развитие на децата са поразителни, въпреки конституционните и законодателни ангажименти на държавата. У нас

детската смъртност продължава да е по-висока от средната за останалите европейски страни.

Тревожни са данните за неграмотността и намаляването на образоваността на децата. „Задължителното основно образование” се постига само частично и по време на специализирани акции. Данните от началото на учебната 2019/2020 г. показваха, че от 60 000 първокласници /намаление в сравнение с предишните години/ за една трета или за 20 000 деца българският език не е майчин. При тях очевидно има нужда от специализирано обучение. Най-новото сравнително изследване на ПИЗА за функционалната грамотност на 15-годишните деца класира България на последно място в Европейския съюз. През годините на прехода бяха направени огромен брой реформи в сферата на образованието, в хода на които се пренаписаха учебници, въведоха се в познанието на децата партийно мотивирани оценки за историята и съвременността. Резултатите от тези реформи могат да се илюстрират чрез печалния факт, че новото поколение почти не чете, още по-малко - усвоява информацията от учебниците.

Общата картина на положението на българските деца се допълва от децата в риск, от децата – жертви на насилие и експлоатация, от децата на улицата, от децата – извършители на престъпления, от жертвите на пътнотранспортни произшествия, от тежките форми на детски труд, макар че България е ратифицирала още през 2001 г. съответната конвенция на Международната организация на труда. Има немалко случаи на деца, засегнати от насилие, трафик, наркозависимост, сексуална експлоатация, злоупотреба с деца онлайн и др. рискови фактори, които мотивираха международната правна рамка и приемането на Закона за закрила на детето у нас. В страната ни не намалява броят на децата в уязвими ситуации като: децата от ромски произход, децата, лишени от родителски грижи, децата в конфликт със закона, децата с увреждания, децата – мигранти и бежанци. В Анализа на системата за закрила на детето в България, направен по поръчка на УНИЦЕФ, се съдържат данни за най-драстичните прояви на насилие над деца и за непреодолените опасности за децата. Посочва се още, че е най-висок

процентът на насилие над деца, извършвано от семейството, над 65% от случаите.

Една стратегия винаги се съпровожда от идеи за законодателни решения и промени в действащото законодателство. У нас специалното законодателство за закрила на децата датира от най-ново време. Законът за закрила на детето е приет през 2000 г. и през следващите години е ревизиран многократно. Защитата на правата на децата се урежда и в множество други закони. Един поглед върху лабиринта от нормативни решения показва, че при обновяването на законодателството върху новата конституционна и международноправна основа се стигна до определено претоварване на нормативната база, до дублиране на нормативна уредба и институционална структура, което затруднява приложението на закона. Едновременно с това, въпреки законодателните усилия, останаха недостатъчно изяснени такива основополагащи понятия като „висш интерес на детето“, „дете в риск“, „деца в конфликт със закона“, „детско правосъдие“ и дори понятието „семейство“. Има нужда и от избистряне на понятията „закрила на детето“ и „защита на правата на децата“, които често се употребяват като синоними. Защитата на правата има по-универсален характер и се свързва с целия спектър от фактори, в това число - и със създаването на социално-икономически предпоставки за достоен живот на децата и равни шансове за тяхното развитие. Неслучайно в международните доклади за положението на децата в България се съдържа оценката, че специализираните институции най-често действат “постфактум”, когато вече е нанесено поражение върху физиката, психиката и развитието на детето.

Множеството от законодателни решения, дори и с най-нова дата, не увеличава ефективността на законодателството. То по-скоро е свидетелство за липсата на цялостно виждане, за лутане, за законодателство *ad hoc*, а не за стабилна нормативна база. В деликатна форма тази оценка се съдържа и в редица международни анализи за положението на децата в България, както и за законодателството, което би следвало да ограничава и дори - прекратява неблагоприятните тенденции. От нестабилността,

неефективността, оценката за последствията от законодателството логично следва заключението за необходимостта от сериозна реформа на нормативната база, основана върху добре обмислена и наистина национална стратегия за защита правата на децата.

ГЛАВА ПЕТА е посветена на ИНСТИТУЦИИТЕ И ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯТА.

Теоретиците на модерната държава подчертават достатъчно категорично, че съвременната държава предполага ефективно работещи институции. Институциите са жизнена необходимост за развитието на всяка държава. Но чрез тях се определя най-вече анатомията, структурата на държавата. Физиологията, реалното действие на институциите, е в пряка зависимост от компетентността и политическата култура. Те предопределят жизнеността на институциите, тяхната способност да постигат поставените им цели.

Необходимата култура и компетентност по проблемите на децата има редица общи характеристики, но и особености на различните равнища: при заетите със социални дейности, при родителите, при обществото като цяло. Трудно може да се каже, дефицитите при кое от тези равнища носят най-голяма опасност за децата. Най-вероятно това е цялата съвкупност, доколкото положението и правата на децата са под въздействието и на трите фактора: семейството, държавата и обществото. В някои отношения резултатите са потресавачи и трудно може да се реши загадката, кой носи най-голяма отговорност. Като една от възможните илюстрации на дефицитите в ролята и на трите фактори може да се приведе базираната върху огромен статистически и социологически материал оценка на проф. Петър-Емил Митев, че „некласическото развитие” на източноевропейските общества с радикалната и бърза промяна на институционалната структура доведе до изпреварване на демократичните институции в сравнение със създаването на демократичната политическа култура.

Такова изоставане би могло да се смята за обяснимо, доколкото структурните реформи в сферата на закрилата на децата най-често следват изисквания на международните институции, а демократичната политическа култура и дори компетентността на

лицата, ангажирани с проблемите на децата, се формират в сложния процес на съзряване на демократичната, социална и правова държава. Отраженията на тази „ножица” между специализираната структура и качеството на нейното функциониране са многообразни. Компетентността, наред с всичко останало, предполага и възможности за селекция на специалисти, която е спъната от мизерното заплащане. Не е тайна, че социалните работници са най-ниско платените служители в държавната и общинската администрация, а при тях се налага знанията и уменията да се съчетават с отдаденост на каузата за защита на децата.

Независимо от всичко това, стимулираните от международните актове и европейските директиви реформи, но и промени в същността и насоките на грижата за децата, доведоха до преориентация с позитивни последици. В този процес естествено се появиха и нови проблеми. Много показателна в това отношение е практиката по приложение на Европейската директива за „деинституционализация”.

На пръв поглед Европейската директива за „деинституционализация” като че ли влиза в противоречие с изискването за работещи институции. При актуалния „прочит” на Директивата става ясно, че в нея е употребено едно широко понятие за институция: то включва и нивозите звена, създавани и управлявани от държавата, като училища, детски градини, болници, социални домове. Очевидно не е намерен друг подходящ термин. Но и самото мотивиращо основание – да се преодолее прекалено силната роля на държавата, наследена от предишния режим – е достатъчно спорно, тъй като то не цели ликвидиране на специализираните държавни институции, нито може да пренебрегне обстоятелството, че цялостната дейност по закриване на социалните домове, извеждане на децата от тях и настаняването им в семейна или близка до семейната среда се извършва от тези институции.

Във връзка с това в тази глава се анализира дейността на институциите по линия на т.нар. **ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ**, която цели **ПОСТЕПЕННАТА ЗАМЯНА НА МАСОВИТЕ СОЦИАЛНИ ДОМОВЕ С АЛТЕРНАТИВНА ГРИЖА, БЛИЗКА ДО СЕМЕЙНАТА**. „Деинституционализацията” е заложена в

приетата по силата на Европейска директива през 2010 г. от Министерския съвет „Визия за деинституционализация”. Тя мотивира редица законодателни и други нормативни промени, чрез които при грижата за деца без родителска грижа се прилагат алтернативни на предишните социални домове форми като: настаняване в семейство на роднини или близки, осиновяване, настаняване в приемно семейство, създаване на звена от резидентен тип с ограничен брой деца и др. Тази задача е възложена на специализираната структура в социалното министерство и частично - върху създадената със закон Държавна агенция за закрила на детето. В дейността са включени и местните структури /комисии за детето/ във всички 265 общини.

Действащата „Визия за деинституционализацията” предполагаше широкообхватна дейност по извеждане на децата от масовите социални домове, закриването на тези домове /те бяха запазени само за деца с тежки увреждания и с акцент върху здравната грижа/ и даване на приоритет на форми, които са близки до семейната среда. Чрез тази Визия на практика се възстанови до голяма степен акцентът върху семейството в „тройната защита” на правата на децата. Това изискваше, от своя страна, изграждането на нова социална мрежа с необходимото финансиране, не само за инвестиции в строителството, но и за издръжка на децата и приемните семейства, за обучение на персонала, за постоянен контрол и пр. В това отношение неоченими бяха целенасочените европейски проекти и фондове.

Новата инфраструктура включва вече повече от 400 звена. Разгърнатата е мрежата от приемни семейства. В центровете за „обществена подкрепа” живеят вече близо 7 000 деца. Но в хода на изпълнение на заложените във Визията цели се очертават и редица нови проблеми и тревожни явления, отбелязани в междинните оценки на международните структури: недостиг на обучен персонал, ниско заплащане, рискове, центровете да се развият в обратна посока, към масовите социални домове, недостатъчно сътрудничество с училищата, остра потребност от участие на децата в социалния, културния и спортен живот и др. Поставеното ударение върху

изграждането на нова мрежа като че ли оставя на по-заден план проследяването на психологическия и образователен напредък на детето и неговото развитие като пълноценна личност.

Във всички случаи се налага заключението, че за голяма част от случаите първостепенно значение има превенцията на отделянето на децата от семействата им още в най-ранна възраст, нерядко още в родилния дом. Но това налага и сериозен анализ на причините за явлението: мизерни условия на живот, минимални доходи или липса на доходи въобще, което води до „ранната квалификация“ на децата за кражба, просия и други „печеливши занятия“, липса на елементарна грамотност и подготовка на родителите, домашно насилие и разриви в семействата и пр. В най-ново време се появи и друго явление: поверяването на децата за отглеждане от възрастните родители на работещите зад граница, което е заредено с немалко опасности.

Може да се обобщи: Визията за деинституционализация даде върна посока, но разкри в цялостния им обем проблемите на децата „в риск“ или „в уязвимо положение“, които не могат да се решат единствено с преместването им в приемни семейства или в центрове от семеен тип. Деинституционализацията пренасочва закрилата на децата към алтернативна грижа, изцяло, частично или временно, с опора върху семейната среда. По обобщени данни в алтернативните форми за закрила на децата са обхванати около 16 000 деца. Но това в никакъв случай не е броят на децата, които имат нужда от целенасочена грижа, нито може да бъде алиби за липсата на цялостна политика и за децата, и за юношите, още по-малко – да отговори на изискването на Конвенцията на ООН за правата на детето от 1989 г., всички държавни институции да превърнат „висшия интерес на детето“ във фокус на своята дейност.

В края на изследването са направени **НЯКОИ ОБОБЩЕНИ ИЗВОДИ**, които в никакъв случай не могат да бъдат изчерпателни, но мотивират **ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ЗА ОБЩЕСТВЕНА ДИСКУСИЯ ВЪРХУ НЕОБХОДИМИ КОНСТИТУЦИОННИ ПРОМЕНИ И ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕФОРМА.**

IV. ПО-ВАЖНИ НАУЧНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Прието е на това място да се изложи и виждането на докторанта за **ПРИНОСНИТЕ МОМЕНТИ** в дисертацията. При всички рискове на подобно изискване, могат да се отбележат.

Първо. В контекста на правата на децата, това сравнително цялостно изследване върху сложния, многостепенен и зареден с нови проблеми **ПРОЦЕС НА ПРИЛОЖЕНИЕ НА чл. 5, ал. 4 на Конституцията**, само на пръв поглед създава представата за автоматично действие. Материята за правата на децата е „претоварена” и детайлна в лоното на международното право. Всички международни конвенции и договори по линия на ООН, Съвета на Европа и Европейския съюз са ратифицирани от България, с изключение на Истанбулската конвенция на Съвета на Европа. Обобщената и анализирана в дисертацията практика у нас показва, обаче, че материализацията на изискванията, директивите и препоръките на международните организации задължително трябва да бъдат последвани от конституционни, законодателни и подзаконовни решения, от национални стратегии, програми и проекти за целите на резултатна политика. Целенасочената политика не може да се разглежда само и единствено като „натиск отвън”. Тя отговаря изцяло на потребностите на собственото ни национално развитие.

Показателен в това отношение е дори само един пример. Като се започне от Всеобщата декларация на ООН за правата на човека и Европейската социална харта и се стигне до Конвенцията за правата на детето от 1989 г., фундаментално значение има **ПРАВОТО НА ДОСТАТЪЧЕН ЖИЗНЕН СТАНДАРТ И НА СОЦИАЛНА СИГУРНОСТ ЗА ВСИЧКИ ДЕЦА**. В международното право са изведени и реалностите, и опасностите, и възможните решения от страна на националните държави. Но използваният термин „благосъстояние на децата”, който присъства във всички посочени актове, си остава неопределен. Тази неопределеност затрудни и работата върху нова стратегия за детето у нас. На български език „благосъстояние” не се покрива с „оцеляване”, което е приоритетна цел на милиони българи, а следователно – и на повече от половината

деца. В доклад на ООН от края на 2019 г., съществена е оценката, че „бедността се наследява”, а изключенията само потвърждават правилото. Затова и жизнените условия на децата не могат да се разглеждат извън общата социално-икономическа политика и вижданията за стратегията в развитието на страната, за перспективите на изграждане на социална държава. Докато България продължава да заема последното място по жизнен стандарт в Европейския съюз, и голяма част от нейните деца ще останат чужди не само на „благосъстоянието”, но и на „достойния живот”. Постигането на формулираните по международен път цели налага цялостна политика за преодоляване на социалните пропасти, а пълноценната конституционна и законодателна защита на правата на децата от своя страна е основополагащ фактор за бъдещото развитие на цялата нация.

Второ. РАВЕНСТВОТО е заявено още в Преамбюла на действащата Конституция като една от общочовешките ценности, която отразява волята на българския народ и би следвало да мотивира и стимулира развитието на нашата държава като демократична, социална и правова. Тази ценност, която има дълбоки корени, присъства във всички съвременни конституции. Усилията на различните общества да я „приземят” като реалистичен фактор и посока за развитието, най-често стигат до “равенството пред закона” и “забраната за дискриминация”. В неговата пълнота равенството като ценност продължава да си остава мечта, илюзия или утопия.

В дисертацията е направен опит да се намери реалистичният прочит на равенството по отношение на децата и тяхното развитие. Този прочит се свързва със спецификата на правата на децата и по-специално - с отговорността на семейството, държавата и обществото да подготвят чрез защитата на правата предпоставките за бъдещето на нацията и държавата. Във връзка с това е изведена и обоснована тезата за **РАВЕНСТВОТО НА ШАНСОВЕТЕ НА ВСЯКО ДЕТЕ**. Такъв тип равенство очевидно не може да се сведе до равенството пред закона и забраната за дискриминация. Опитът показва, че и най-категоричните, правно задължителни международни актове, и най-добре написаните конституции и закони не са в състояние да

преодолеят бездната на социалното неравенство, без съответната данъчна, бюджетна, социална стратегия за преодоляване на изоставането на страната, която заема място в топ 7 на държавите с най-малко социални разходи.

Не може да ни утешава фактът, че и в редица силно развити държави като САЩ имат проблеми със социалното неравенство, че и в тях „парите решават всичко”, а държавата е майка за едно нищожно малцинство и мащеха за мнозинството. Не е утешение, защото имаме традиции и в образованието, и в социалната сфера, и в борбата срещу дискриминацията. Радикалната преориентация на стратегическата политика може и трябва да започне от положението на децата. Проблем за развитието на нацията е и свеждането на грижата за децата до онези, които са в „рискова ситуация”. Подпомагането на можещите, талантливите, жадни за образование и знания деца от „ниските социални слоеве” е не по-малко важен проблем в процеса на осигуряване на равни шансове за всяко дете. Световният опит ни дава достатъчно примери в това отношение за държави, които наистина са постигнали това и за пътищата, които са извървяли, за да не изглежда и равенството на шансовете на всяко дете като утопия.

Трето. В дисертацията се извежда и фундаменталният теоретичен и практически проблем за **ТРОЙНАТА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА: ОТ СЕМЕЙСТВОТО, ДЪРЖАВАТА И ОБЩЕСТВОТО**. В съвременните държави на този проблем е придаден конституционен ранг. Нашето конституционно решение гласи: “Семейството, майчинството и децата са под закрила на държавата и обществото”/чл.14/. В това решение очевидно е пренебрегнато семейството като основен носител на отговорността за отглеждането и възпитанието на децата. Гарантирането на “тройната защита” изисква ясно определяне на правата, отговорностите и взаимодействието и на трите фактора. Избухналата преди време обществена дискусия показва красноречиво, че взаимодействието предполага постоянно, а не инцидентно сътрудничество.

Семейството и традиционно, и в съвременен план е водещ фактор и носител на отговорността за отглеждането и развитието на децата. В литературата може да се срещне твърдение, че родителите

и семейството имат единствено права, а отговорностите са на държавата и обществото. Това твърдение е неточно. И трите фактора имат комплекс от права и задължения. Семейството има своята конституционна закрила и почти абсолютна неприкосновеност, което по свой начин подчертава съществената му роля. „Почти абсолютната” неприкосновеност е мотивирана най-вече от интересите на детето, които във всички случаи са приоритет. Нови проблеми за децата поражда бърните промени в семейните отношения през последните десетилетия. Нашата формула за живот „на семейни начала” в някои най-нови конституции и законодателства вече е равнозначна на семейство с всички произтичащи от това изисквания към „партньорите” за отглеждането и развитието на децата. Дисертационното изследване обосновава ролята на семейството на фона на динамичните промени в семейните отношения в съвременното българско общество.

Що се отнася до ролята на държавата, тя и в днешните демократични условия е обект на критично отношение и предпазливост. Но колкото и различни да са времената, държавата има жизнено значение в защитата и реализацията на правата на детето. Правото на намеса на институциите в интерес на живота и здравето на децата, което също стана предмет на обществени вълнения, е строго ограничено и рядко прилагано. По-скоро, в духа на Конвенцията на ООН за правата на децата, заслужава да се уреди и по конституционен ред рядката и неслучайно вълнуваща обществото възможност, но и необходимост, държавните институции да отделят детето от семейството, което се е превърнало не в защитен фактор, а в опасност за живота и здравето на детето.

Създадената по законодателен ред **ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА**, ангажирана със задълженията на държавата за правата на децата, има нужда от **РЕФОРМА**, чрез която да се внесе повече яснота в разпределението на компетенциите, да се преодолее дублирането на дейности, да се подобрят координацията и контрола, да се осигури по-непосредствен достъп на гражданите до институциите. Целта на такава реформа е да се повиши съществено ефективността на защитата на децата. В това отношение има

достатъчно и полезен международен опит, възможна е и международна експертна помощ.

В дисертацията са анализирани и новите предизвикателства на обществото от периода на т.нар. „преход”, който се оказва не само безкраен, но и зареден с много негативни явления и тенденции, с гигантски ръст на рисковете за децата. Това извежда на преден план, наред с всичко останало, проблема за необходимата информираност, образование и култура не само на ангажираните професионално с тази материя, но и на родителите, на гражданите, на неправителствения сектор, а защо не и децата във възрастовата граница 14 – 18 години.

Четвърто. В дисертацията се взема отношение и към някои спорни въпроси на **СИСТЕМАТИКА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ДЕТЕТО: ЛИЧНИ, СОЦИАЛНИ, КУЛТУРНИ**. Става дума най-вече за политическите права. В международното право има само едно решение /за правото на изслушване на детето в съдебен процес, който го засяга/, което се интерпретира като „свобода на словото”. По същество не става дума за политическо, а за процесуално право. Но дори това право да има далечно сходство със свободата на словото, по силата на логиката, че всяко изключение потвърждава правилото, утвърден и мотивиран е принципът, че политическите права се придобиват с навършване на пълнолетие. Във възрастта до 18 години по естествен път, най-вече – чрез родителите и училището, децата се подготвят за придобиване на политически права. В тази възраст е вредна всяка партийно-политическа манипулация.

Подходът, да се извеждат правата на децата от основните групи права на човека и гражданина, е обясним, като се има предвид, че тяхното уреждане като система идва 200 години след Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г. и протича до голяма степен „на празно място”. В този процес се очертава не само уникалната характеристика на правата на децата, но и някои на практика непреодолими препятствия. **ДЕЦАТА НЕ МОГАТ САМИ ДА ЗАЩИТЯТ ПРАВАТА СИ**. Частично това става възможно в непълнолетието. От друга страна, движещи фактори на защитата са най-вече родителите, а в глобален план – и просветените политици.

Затова и правата на децата, още след Втората световна война, не са продукт на социални и политически движения, а резултат от глобална политическа преоценка, от целенасочените усилия на международната общност за гарантиране на мирно и проспериращо бъдеще на човечеството.

Още едно съществено различие на правата на децата с общочовешките права е тяхното **ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ЧРЕЗ ВЪЗРАСТТА**. Има права с обща значимост за всички ненавършили 18 години. Но едва при правата на непълнолетните се появява личната отговорност, най-вече – при конфликтите със закона. От друга страна, правото на труд е забранено за малолетните, но при определена държавна и обществена защита е допустимо за непълнолетните. Дори в документ на Международната организация на труда е фиксирана различна възрастова граница за правото на труд – 15 години.

Във връзка с всички посочени и още редица други специфики на правата на децата се налага и **РАЗЛИЧНА СИСТЕМАТИКА** в сравнение с утвърдената за правата на пълнолетните граждани.

Пето. В изследването е направен до голяма степен нов **СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА КОНСТИТУЦИОННИТЕ РЕШЕНИЯ ЗА ПРАВАТА НА ДЕЦАТА**. Въз основа на прегледа на близо 20 конституции на съвременни държави, особено - от най-ново време, са очертани някои по-цялостни и по-близки до международно-правните решения. Става дума преди всичко за европейски конституции /плюс конституциите на САЩ и на Бразилия/, приети в повратни исторически моменти и при отчитане на напредъка в разработката на материята за правата на децата на международно равнище. Тези решения, както и критичната оценка за дефицитите в нашата действаща Конституция, а и за реалното положение на българските деца, са основание за направените в края на изследването **ПРЕДЛОЖЕНИЯ DE LEGE FERENDA**, както за внасяне в нестихващата конституционна дискусия, така и за отчитане при необходимата законодателна реформа.

Направеният в изследването анализ на конституционно-правната и на законодателната защита на правата на децата при неизбежната и закономерна съпоставки с фактическото положение на

децата в България, показва **ОПРЕДЕЛЕНО РАЗМИНАВАНЕ МЕЖДУ ПРАВНИТЕ РЕШЕНИЯ /DE JURE/ И РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ТЯХНОТО ПРИЛОЖЕНИЕ /DE FACTO/**. В известна степен това разминаване е закономерно и обяснимо, като се има предвид принципния и перспективен характер на конституционните решения. Освен това, както стана ясно, и „преводът” на конституционните решения на езика на реалностите, и дори „прякото действие” на тези решения, не могат да зачеркнат потребността от законодателна, нормативна и поднормативна разработка, която да отчита динамиката на обществените отношения.

Вече бяха приведени достатъчно факти и данни за тревожното положение на мнозинството от децата в България. Последният преглед на Индекса на човешкия капитал в България /от март 2019 г./, направен от Световната банка, подчертава, че човешкият капитал „е основен двигател за устойчиво развитие и намаляване на бедността”. Във връзка с това Световната банка стартира „Проект за човешкия капитал”, чиято цел е „свят, в който всички деца влизат в училище готови да учат, времето, прекарано в училище, се трансформира в знания и децата порастват, за да живеят и да работят като здрави, квалифицирани и продуктивни възрастни”. Реалностите в България се измерват чрез данни, че „едно родено днес в България дете ще има 68% от производителността, която би имало при добро здраве и пълно образование”. Без да се отива в подробности на сравнителния анализ, при сегашните показатели и проценти на отделяни от държавата финанси за децата, не само в далечна, но и в средносрочна перспектива се очертава отдалечаване на България от средните стойности за Европа и дори – за редица балкански страни.

В крайна сметка, ние не разполагаме с други ресурси /петрол, златни залежи и пр./, освен с човешкия капитал. Съумеем ли да подготвим и оползотворим за целите на просперитета на страната този капитал, бързо бихме могли да преодолеем изоставането. Инвестициите в децата са началото на стратегията за тази цел.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ DE LEGE FERENDA

Конституционните дебати у нас предхождаха приемането на новата Конституция и не са прекъснали и до днес. Народното събрание направи изменения и допълнения на Конституцията, свързани главно с реформата на съдебната власт. В предложенията често се срещаха искания дори за радикална промяна във формата на държавно управление.

Със съжаление трябва да се отбележи, че **сред стотиците идеи за конституционни промени не се появи нито една, която да се отнася до правата на децата.** Съвпадението във времето на приемане на Конвенцията на ООН за правата на децата и началото на нашия преход не можеше да доведе до „автоматично“ узряване за необходимостта от конституционни отражения. 30-годишният преход натрупа достатъчно материал и основания за по-радикален подход, още повече, когато материята вече е обстойно разработена в международното право. Във връзка с това в изследването са изведени както мотивите, така и конкретни предложения за развитие и усъвършенстване на конституционните решения. За целите на научната и обществена дискусия в докторската работа са направени и мотивирани следните предложения:

1. Децата са всички лица до 18-годишна възраст. Те са малолетни до 14 години и непълнолетни – от 14 до 18 години.

Подобен текст, който произтича от международните конвенции и вече се съдържа в редица нови конституции, има универсално значение за диференциацията на държавната политика, за отговорността на родителите и обществените структури, както и при санкциите за нарушение на закона и при трудовите отношения.

2. Грижата за децата и тяхното отглеждане и възпитание е естествено право на родителите и тяхно първостепенно задължение. Майките се ползват от особена държавна защита. Чрез своите правозащитни органи държавата гарантира ненакърнимостта на семейния живот и защитата на всяко дете от насилие и други опасни за живота и здравето му действия. При достатъчно доказателства за опасност за живота и здравето на детето, т.е. за неправомерно и безотговорно поведение на родителите, необходима и наложителна е

държавна намеса, вкл. отнемане на родителските права, след като доказателствата се оценят в съдебен процес и се стигне до съдебно решение по съответния казус.

3. В интерес на защитата на правата на децата, от страна на държавата, устойчивото съжителство между мъж и жена се признава за семейство. Това понятие включва също всяка общност, създадена от някой от родителите и неговите потомци. Забранява се всякакъв род дискриминация на децата във връзка техния произход, етническа принадлежност, гражданство и националност, форми на съжителство на родителите, отглеждане на детето от разделени семейства или неустановено бащинство.

4. Държавата приема национални стратегии и специални програми за подпомагане развитието на децата и юношите, чрез които задължава всички свои структури в дейността си да се ръководят от висшия интерес на детето. Специализираните държавни структури за закрила и развитие на децата и на младежите координират политиките на ведомствата, като си сътрудничат с гражданското общество.

5. Учредява се специализиран Омбудсман за правата на децата. Такава институция има вече в повечето държави-членки на Европейския съюз. Действа и международна мрежа на омбудсманите за правата на децата.

Направеният в дисертацията **анализ на законодателството мотивира необходимостта от РЕФОРМА** в следните направления.

1. Да се обобщят законодателните решения в евентуален Кодекс за социално осигуряване и подпомагане със специализиран раздел за „Правата на децата”. Съществува и опция, цялата материя да се включи в единен Закон за защита на правата на децата и юношите.

2. Да се отразят на систематичното място и по подходящ начин вече разработените в международните конвенции права на децата и принципи на държавната закрила, след като те са издигнати в ранг на конституционна значимост.

3. Принципите би следвало да включат:

- „Висшият интерес на детето” като фокус на всяка политика;

- Ненакърнимите права и отговорности на семейството за отглеждането и възпитанието на децата;

- Отговорността на държавата за създаване на необходимите социално-икономически предпоставки за достоен живот на всяко дете и за предоставянето на равни шансове за развитие и реализация на всяко дете;

- При доказана невъзможност или отказ на родителите, както и при деца, лишени от семейна грижа, отговорност на институциите да осигурят алтернативна грижа, близка /приемна или центрове от семеен тип/ или равнопоставена /осиновяване/ на семейната;

- Диференциране на отговорността на родителите и на правораздавателните институции в наказателния процес, при нарушения на закона от страна на малолетни или непълнолетни лица.

4. В закона трябва да се включат в изчерпателен вид приетите досега международноправни актове в защита на двете основни групи права на децата: личните, от една страна, и социалните, икономическите и културните права, от друга. Тази присъща на правата на децата систематизация дава възможност да се допълни и усъвършенства законодателството от гледна точка на защитата на правата на децата.

- Личните права включват: правото на живот и изискването за най-строги наказания при отнемане на детски живот, правата на самоличност и лично достойнство, защитата от насилие и експлоатация, правата на децата при конфликт със закона, забраната за дискриминация на децата заради възраст, произход и етническа принадлежност, правото на децата на контакт и с двамата родители, правото на издръжка от родителите, в т.ч. от разделените родители, правото на социално подпомагане – всеобщо и специфично при деца, лишени от семейна грижа и при деца с увреждания, правата на децата-мигранти.

- Социалните, икономическите и културните права включват: създаването на условия за достоен живот за всяко дете, изграждането на инфраструктура от детски ясли и детски градини с цел да се постигне максимално обхващане на децата в предучилищно възпитание, развитие на алтернативна мрежа за децата без семейна

грижа /осиновяване, приемни семейства, настаняване при роднини, центрове от семеен тип, социални домове за децата с увреждания/, право и задължение за всеобщо и безплатно образование до 16-годишна възраст, специализирана и безплатна здравна помощ, в т.ч. във всяко училище и детско заведение, право на включване на децата в културни прояви, в спортна дейност, в клубове за развитие на способностите в различни форми.

V. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. Ананиева, А. *Правата на децата: конституционни отражения*, електронно издание на ВСУ „Черноризец Храбър“ е-Journal VFU, Юридически науки, Брой 13 – 2020, ISSN 1313-7514
[https://ejournal.vfu.bg/pdfs/SZ-Ana_Ananieva%20\(eJurnal\).pdf](https://ejournal.vfu.bg/pdfs/SZ-Ana_Ananieva%20(eJurnal).pdf)
2. Ананиева, А. *Тройната защита на правата на децата: семейството, държавата, обществото*, електронно издание на ВСУ „Черноризец Храбър“ е-Journal VFU, Юридически науки, Брой 13 – 2020, ISSN 1313-7514
<https://ejournal.vfu.bg/pdfs/СТАТИЯ%20с%20резюме%20Тройната%20Озащита%20Ана%20Ананиева.pdf>
3. Ананиева, А. *Деинституционализацията – цели и практика на една европейска директива*, сборник с доклади от 3-та Национална научна конференция 13 ноември 2020 г. „Правото и бизнесът в съвременното общество”, изд. „Наука и икономика“ Икономически университет – Варна, 2020, ISSN 2738-7488, стр. 278-283