

*Human Rights Education – Realities and Perspectives*

*Svetla Margaritova*

**Abstract:** *Over the past few years there were held a series of forums in Bulgaria dealing with university teaching of human rights and especially - the issues of the ECHR and the ECtHR case law. The Foundation "Bulgarian Lawyers for Human Rights" conducted a survey in 2014 among magistrates and advocates regarding their satisfaction with the training in this field at an academic and a professional level. The Committee of Ministers of the Council of Europe is working on the amendments to the currently existing Recommendation № 4 of 2004 concerning the teaching of Human Rights at the universities. Whether the prepared draft of the Regulation on the uniform state requirements for obtaining higher education in the specialty "Law" as the professional qualification "lawyer" and included in this course "Fundamental Rights and Freedoms" will meet the requirements of the practice and will be adequate to the current trends in teaching in other European countries? Certain aspects of the project raised serious doubts and concerns. The publication draws attention to the lack of trained teachers in the field of Human Rights in the lectures on fundamental legal disciplines, which makes impossible the realization of the idea for the Horizontal training. Also the current legislation restricts the involvement of non-academic experts in the field of human rights as teachers in universities. In this respect they made a range of recommendations.*

**Keywords:** *human rights, Bulgarian legal education, ECHR*

Преди повече от 10 години – в периода 2002-2004 г., Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие няколко препоръки, в които обърна внимание на държавите – членки върху необходимостта от предприемането на мерки за ефективно прилагане на Европейската конвенция за правата на човека /ЕКПЧ/ на национално ниво. Сред тези мерки, ведно с въвеждането на ефективни вътрешноправни средства за защита на гарантираните от Конвенцията права, осигуряването на надеждни механизми за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека /ЕСПЧ/ и разпространяването на практиката му, бе посочено и подобряването на образованието и професионалното обучение по правата на човека. Те са предмет на **препоръка Rec (2004)4 от 12.05.2004 г. за ЕКПЧ в университетското образование и професионалното обучение**.<sup>1</sup> Комитетът препоръчва такова обучение да бъде предоставяно като компонент на единния основен учебен план по право и допълнително като избран предмет за желаещите да се специализират, както и като

<sup>1</sup> Recommendation Rec(2004)4 of the Committee of Ministers to member states on the European Convention on Human Rights in university education and professional training (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004, at its 114th Session), [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805dd13a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dd13a) (Достъп на 12.12.2016)

компонент на подготвителните програми за приемните изпити за различните правни професии и на първоначалното и текущо обучение на съдиите, прокурорите и адвокатите, а също и на полицейските, пенитенциарните, имиграционните и други относими категории служители. В препоръката се подчертава, че е съществено преподаването на ЕКПЧ да бъде включено в програмите на юридическите факултети не само като отделен предмет, но и хоризонтално – във всяка правна дисциплина.

След приемането й Съветът на Европа извърши проучване чрез въпроси, зададени на правителствата на държавите членки. От него се установи, че в западноевропейските университети Конвенцията и практиката по тълкуването и прилагането й се преподават от десетилетия в лекционни курсове и семинари в обучението по право – хоризонтално в рамките на основните правни дисциплини и като отделни задължителни или избираеми курсове. Проучването показва, че след ратифицирането на ЕКПЧ в университетите в бившите социалистически държави също масово са въведени специални дисциплини по правата на човека. Към онзи момент някъде това е оставено на избора на университетите (Азербайджан), а другаде (Естония) властите одобряват национален учебен план, който включва изучаването на правата на човека. В различните университети специалните дисциплини „Права на човека“ са било задължителни, било избираеми. В Полша например към онзи момент отделният курс по права на човека е бил задължителен само в университета „Николай Коперник“ в Торун. В Словакия задължителен курс има в Юридическия факултет на университета в Търново, като е посочено, че той дава възможност за детайлно запознаване с практиката на ЕСПЧ. В Литва специалната дисциплина „Права на човека в Европа и ЕС“ е задължителна за студентите, специализиращи в областта на международното право и правото на ЕС, и избираема за студентите с друга специализация. В Молдова от учебната 2003-2004 г. в Молдовския държавен университет се преподава курс „Право на ЕКПЧ“. Включване на преподаването на Конвенцията в програмите на основните задължителни правни дисциплини е посочено например от Полша (Конституционно, Международно, Наказателно и Гражданско право), Босна и Херцеговина (Конституционно и Международно право, Право на ЕС, Наказателно право и др.), Хърватия (където Конвенцията и практиката по прилагането й към онзи момент не се изучават като самостоятелна дисциплина, но заемат значителна част в програмите по Конституционно и Международно право), Литва (където във Вилнюския университет Конвенцията е застъпена сериозно в лекциите по Конституционно, Наказателно и Гражданско процесуално право и др.). Някои държави са дали сведения и за изучаването на права на човека и в частност - на Конвенцията, в полицейските академии. Например в Чехия самостоятелна дисциплина, включваща изучаването на ЕКПЧ, е посочена като по принцип задължителна в академията. В Армения според дадените сведения курсът обхваща и практиката по Конвенцията. В Латвия Конвенцията и практиката на ЕСПЧ са задължителни дисциплини в програмите за обучение на полицейските, пенитенциарни, миграционни и др. подобни категории служители, а в обучението за магистърска степен е включен избираем курс „Права на човека“<sup>2</sup>

До момента той съсредоточава усилията си за подпомагане на държавите върху първоначалното и текущо професионално обучение на магистратите и адвокатите. Напоследък Съветът на Европа констатира, че между мерките му в тази насока и

---

<sup>2</sup> STEERING COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, Strasbourg, 7 April 2006, CDDH(2006)008, Addendum III Bil Recommendation Rec(2004)4 The European Convention on Human Rights in university education and professional training, 169-222 - [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Meeting%20reports%20committee/62ndAddIII\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Meeting%20reports%20committee/62ndAddIII_en.pdf) (Достъп на 12.12.2016).

мерките му във връзка с прилагането на Хартата за образование за демократично гражданство и по права на човека, насочени предимно към училищното образование, остава празнина относно висшето образование. Понастоящем Комитетът на министрите на Съвета на Европа подготвя промени в действащата Препоръка № 4 от 2004 г. относно преподаването на материята за правата на човека във висшите училища. Вече е събрана информацията относно преподаването на материята на университетско и професионално ниво въз основа на специален въпросник, разпратен до представители на държавите-членки, включени в програмата HELP<sup>3</sup>. Понастоящем тече процес на нейното обобщаване.

Изразеното намерение в бъдеще тази празнина в университетското обучение да бъде запълнена мотивира Фондация „Български адвокати за правата на човека“ да проведе през 2014 г. проучване именно върху университетското образование по права на човека и в частност по ЕКПЧ и практиката по прилагането ѝ, в рамките на проект „Укрепване на защитата на правата на човека в България“.<sup>4</sup> Резултатите от анкетното проучване говорят за недостатъчност на предоставяното университетско образование по права на човека. Проучването беше фокусирано върху полученото университетско образование по права на човека, но анкетните карти – едната за полицейски и пенитенциарни служители и другата за магистрати и адвокати – бяха структурирани така, че да бъде получена информация и в още три основни насоки: оценка на професионалното обучение след завършване на висше образование, източници за получаване на информация за ЕКПЧ и практиката на Съда, прилагане на получените знания и информация в пряката професионална дейност. Първата от целевите групи включваше определени категории полицейски и пенитенциарни служители, за които е особено важно да познават Конвенцията и практиката на ЕСПЧ, както и практически да прилагат съответните правозащитни стандарти (разследващи полицаи, полицаи с охранителни функции, служители на ГД „Охрана“ към Министерството на правосъдието и надзорно-охранителни служители в местата за лишаване от свобода). Анкетното проучване показва, че сред получените някакви знания по време на следването силно преобладават онези, на които висшето училище е предоставило само най-обща представа за ЕКПЧ. Символично са представени лицата от целевата група, получили познания в детайли или с практическа насоченост. Относно участието на респондентите във форми на обучение след завършване на съответната степен на образование данните не показват толкова голям дефицит на получени знания като констатирания при изследването на университетското обучение. При втората целева група – магистрати и адвокати, се установява, че в хода на университетското образование обучението в тази сфера е несистемно, непълно, недостатъчно, почти не оставя следа и не би могло да подпомогне бъдещите специалисти в тяхната професионална дейност. Констатирано бе, че се налага празнотите от

---

<sup>3</sup> Програмата е насочена към повишаване на познанията на представителите на юридическите професии в областта на правата на човека на национално ниво в съответствие с Препоръката на Съвета на Европа от 2004 г., Декларациите от срещите на министрите на правосъдието от Интерлакен (2010 г.), Брайтън (2012 г.) и Брюксел (2015 г.), <http://www.coe.int/en/web/help/home> (Достъп на 01.03.2017).

<sup>4</sup> Заключителен доклад за осъщественото от БАПЧ сравнително проучване на преподаването на правата на човека, <http://humanrightsbg.org/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4-%D0%B7%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D1%8A%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%82/> (Достъп на 12.12.2016).

университетското образование да бъдат запълвани паралелно с придобиването на професионална квалификация и опит в хода на служебната дейност, което натоварва допълнително анкетираните лица.

Както проведеното проучване, така и организираната „Кръгла маса“ с деканите и преподавателите от всички юридически факултети в страната и представителите на АМВР, затвърждават извода, че преподаването на материята по правата на човека трябва да бъде част от реформите в образованието по право. Тази необходимост се установява както от академичните среди, така и от практикуващите правници.

Съгласно Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“ (ДВ бр.69/2005г.), в програмите на съответните учебни дисциплини се включва преподаване на правото на ЕС, което е и задължителна отделна дисциплина. Подобни разпоредби за правата на човека и в частност – за ЕКПЧ, съответно за практиката на ЕСПЧ по тълкуването и прилагането ѝ, отсъстват. Те не фигурират нито в задължителните, нито в избираемите учебни дисциплини и не е предвидено задължение за преподаването им в програмите на релевантните други учебни дисциплини. Това е оставено на волята на висшите училища. В същото време, близо 23 години след влизането на ЕКПЧ в сила за България, в действията на националните власти все още личи незадоволително разбиране и прилагане на Конвенцията като част от вътрешното право и недостатъчно познаване на значимата за страната ни практика на ЕСПЧ – не само на решенията по дела срещу България, а и тези по дела срещу други държави, в които се установяват основни стандарти и/или са решени относими и към нашата действителност проблеми. Много са българските дела, по които Съдът е установявал липса на ефективни вътрешноправни средства за защита на гарантираните от ЕКПЧ права, както и повтарящи се нарушения на Конвенцията от страна на националните власти. Последният пример е постановеното пилотно решение по делото *Нешков и други срещу България*.<sup>5</sup> ЕСПЧ констатира, че националните съдилища не прилагат пряко Конвенцията така, както разпоредбите ѝ са тълкувани и прилагани в неговата практика.

През 2015 г. като част от усилията по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система започна работа и по подготовката на промени в Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрист“ (ДВ бр.69/2005г.). В първоначалния вариант на проекта за изменение и допълнение на тази наредба от октомври 2015 г. бе включена наред с другото и нова задължителна дисциплина „Защита правата на човека“ с хорариум от 75 часа. Последваха широк кръг от обществени и професионални дискусии преди на страницата на Министерството на правосъдието да бъде качен проект на нова Наредба, по който би следвало да е приключила съгласувателната процедура, чийто срок изтече в средата на месец ноември<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Решението е постановено на 27.01.2015 г. То е свързано с лошите материални условия в местата за изтърпяване на наказанията и следствените арести. Съгласно чл. 61§1 от Правилата на Съда, е регламентирано, че „структурен или системен „проблем, обосноваващ процедура за пилотно решение може да бъде такъв, който „е дал“ или „може да даде“ основание за подобни жалби.“ Доколкото към онзи момент ЕСПЧ се беше произнесъл по десетки жалби с такива оплаквания и имаше други 40 висящи, повдигащи същите въпроси, на България бе даден срок от 21 месеца, за да намери пътища и механизми и преодолее този проблем, така че да не се стига до подобни жалби пред ЕСПЧ. В посочения срок бяха изменени НПК и ЗИНЗС (ДВ, бр. 13 от 2017 г.).

<sup>6</sup> Проектът на наредбата и докладът към него са качени на страницата на Министерството на правосъдието на 21 октомври 2016 г, <https://www.mjs.bg/15/> (Достъп на 12.12.2016).

В този нов проект учудващо бе променено наименованието на дисциплината и тя вече фигурира като „Основни права и свободи“, което според мен, а това не е само мое мнение, но и на екипа на Фондация „Български адвокати за правата на човека“, изразено в нашето становище, е изключително неудачно.

Терминът „*правата на човека*“ изразява най-добре концепцията за „*равни и неотменими права*“ на „*всички членове на човешкия род*“, за права и свободи на всеки човек, независимо от държавата, за тяхната универсалност. Този термин насочва към международноправната им уредба, в т.ч. от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ). От своя страна „*защита*“ е указание за съдържанието, което би следвало да обхване въпросната дисциплина и което би трябвало да доведе до пълноценно усвояване както на материалноправната уредба, така и на различните съществуващи механизми за правна защита и придобиване на умения за ефективното им практическо използване (както впрочем е отразено и в доклада към предложения проект, в който основателно се акцентира върху ЕКПЧ като най-значим защитен механизъм).

Възприетото в проекта заглавие е толкова обтекаемо, общо и всеобхватно, че дава възможност на всеки един юридически факултет да интерпретира съдържанието на дисциплината по свой начин, съответно - да я възлага на преподавател с изключително широк профил, включително и на неюрист. Това крие риск тя да дублира преподаването в други дисциплини като Конституционно право и/или да се сведе до създаване на най-общи теоретични познания за природата на основните права и свободи и класификациите им, философското и историческо развитие, системите за защита – недостатъци на настоящото обучение, които се заявява, че проектът цели да преодолее. В този му вид наименованието на дисциплината би било подходящо за неопределен кръг хуманитарни дисциплини, но не и за юристи. При това организацията на правозащитните институции е включена в следващата дисциплина – под № 21. Макар от доклада към проекта да изглежда, че се има предвид по-скоро да бъде изучавана организацията на националните съдебна система и правозащитни институции, всъщност не е съвсем ясно дали се имат предвид и международните такива.

Въпросът не опира единствено до заглавието, а е много по-важен, защото е свързан със съдържанието и предметния обхват на дисциплината. При отпадналото правомощие на министъра на правосъдието да определя минималните държавни изисквания относно учебното съдържание на задължителните дисциплини (каквото фигурираше в предходния проект за изменение и допълнение на Наредбата), има риск включването на тази нова и изключително необходима дисциплина да не промени с нищо досегашния формален подход в преподаването ѝ.

При организирани два научни форума, свързани с преподаването на правото по Европейската конвенция за правата на човека през 2014 г. – единия от Фондация „Български адвокати за правата на човека“, другия – от Дирекция „Процесуално представителство пред Европейския съд по правата на човека“, с участието на чуждестранни преподаватели от Норвегия, Германия, Австрия, Чехия и Полша, на които бяха поканени всички декани на юридически факултети (и те единодушно изразиха становище, че включването на такава дисциплина в учебните планове е необходимо); при наличието на резултати от проведеното специално анкетно проучване сред всички категории магистрати и адвокати, е твърде необяснимо кое наложи промяната в наименованието на дисциплината и обезличаването ѝ.

Същевременно съществуват сериозни проблеми относно качеството на самото преподаване и липсата на достатъчен брой хабилитирани преподаватели, които да преподават тази дисциплина. Изискването, което съществува в чл. 8 и чл. 9 от

действащата Наредба и е пренесено в чл. 5 от проекта за нова Наредба - по задължителните дисциплини да преподават само хабилитирани преподаватели и само за 30 на сто от тях – по изключение – лица, с образователна и научна степен „доктор“, „затваря“ вратите за привличането на гост-лектори по цял учебен курс (а не за отделни лекции) на изявени специалисти – практикуващи юристи в тази област. Наличието на проблем в това отношение бе потвърдено на проведената от Фондация „Български адвокати за правата на човека“ кръгла маса по проблемите на обучението по права на човека през февруари 2015 г. Това ограничава неоправдано възможността за преодоляване на съществуващия дефицит чрез привличане на български и чуждестранни практикуващи правници и други експерти с доказани познания в областта и е проблематично особено когато учебните форми се свеждат само до лекции. Изричното нормативно уреждане на възможността такива лектори да се използват и в задължителните правни дисциплини би способствало за безспорно необходимото засилване на практическата насоченост на преподаването.<sup>7</sup> Както прикани на кръглата маса г-жа Милена Коцева, директор на Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред ЕСПЧ“ на Министерството на правосъдието, трябва да бъде ползван например капацитетът на бивши и ad hoc български съдии от ЕСПЧ, които при това често имат и значителен опит в обучение по правата на човека, а също така и на самите правителствени агенти. Добър пример за квалификацията на нехабилитираните специалисти с изключителни познания и опит в материята е спечеленото второ място (след отбора на Кеймбридж) в състезанието „European Human Rights Moot Court Competition“ (симулативен процес пред Европейския съд по правата на човека) от отбора на юридическия факултет на Софийския университет, организирано от ELSA и Съвета на Европа, което протича изцяло на английски език.<sup>8</sup> който беше подготвян от г-жа Мария Димитрова – правителствен агент в Дирекция „Процесуално представителство пред ЕСПЧ“ и г-жа Живка Георгиева, понастоящем юрист в българската регистратура към Европейския съд по правата на човека, възпитаник на Софийския университет и специализирала в областта на правата на човека. Новият отбор, спечелил пак второ място в поредното състезание в Страсбург, отново бе подготвен от специалисти в материята по правата на човека, които нито са преподаватели, нито са доктори по право, а адвокати от Фондация „Български адвокати за правата на човека“.<sup>9</sup>

По мнение на много университетски преподаватели подходът за осигуряване на качество на образованието в България е изцяло административен, чрез една изключително тежка регулация с множество количествени показатели, при които се търсят „точки“ (при акредитацията), а не качество. Те са установени освен в Закона за висшето образование, Наредбата за единните държавни изисквания и накрая, но вероятно с най-голяма тежест - в приетата от Националната агенция за оценяване и акредитация „Критериална система за институционална акредитация“<sup>10</sup> Споделям

<sup>7</sup> Виж в този мисъл Юридически барометър, 2014, бр. 9, 75. Вж. [http://cli-bg.org/Legal%20Barometer\\_broi\\_9.pdf](http://cli-bg.org/Legal%20Barometer_broi_9.pdf) (Достъп на 12.12.2016).

<sup>8</sup> Подробности за участието на българския отбор могат да бъдат прочетени на: [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2016/08/19/2814053\\_choveshkite\\_prava\\_za\\_koito\\_niama\\_miasto\\_v\\_universiteta/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2016/08/19/2814053_choveshkite_prava_za_koito_niama_miasto_v_universiteta/) (Достъп на 12.12.2016).

За представянето на българския отбор виж: <http://defakto.bg/2017/02/28/%D0%B0%D0%B1%D1%81%D1%83%D1%80%D0%B4%D0%BD%D0%BE-%D1%83%D0%BD%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D1%8A%D1%82-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BB-%D0%B4%D0%B2%D0%B0-%D0%BE/> (Достъп на 12.12.2016).

<sup>10</sup> <http://www.neaa.government.bg/ocenjavane-i-akreditacija/institucionalna-akreditacija> (Достъп на 12.12.2016).

опасенията на много от преподавателите от прекомерната регулация и тежест, придавана на количествени показатели. Ясно е, че философията на критериалната система е да намали субективния елемент, който се проявява при липсата на ясно дефинирани и достатъчно детайлно диференцирани показатели за оценка на съответната сфера, но фиксираните количествени измерители винаги крият риск от механичност на преценката. Нормативният минимум от хабилитирани преподаватели е въведен като институционална гаранция за осигуряване на високо качество на преподаването. В това отношение стремежът на университетите да постигнат висок измерен резултат, за да покрият критериите, нерядко води до снижаване на изискванията за хабилитиране.

По мое мнение подходът към преподаването на материята за правата на човека (макар че това е относимо и към повечето правни дисциплини) е твърде теоретичен и на-вече в исторически контекст, а не с оглед възможността за непосредственото ѝ практическо приложение от юристите, вкл. на национално ниво. Подходът за обучение на новопостъпили юристи в Европейския съд е съвсем различен. Според техните наблюдения това е сполучлива комбинация между теоретични познания и юриспруденция. Провеждат се отделни семинарни занятия по всеки член от Конвенцията и на тях се изучават най-важните дела от практиката на Съда по съответния член (landmarkcases), в които са развити основните принципи при прилагането му. Целта е придобиване на знания и умения, способстващи за подвеждане на фактите през призмата на основните принципи, развити в юриспруденцията на ЕСПЧ. Тези семинари не са като лекции, а се случват след предварителна подготовка и активно участие на обучаемите. Всеки участник получава предварително казусите, които трябва да подготви, и в някои случаи сам представя казуса на останалите участници в обучението. По този начин се провокира творческото мислене на всеки един юрист. Оценява се различният подход на всеки участник към фактите от съответния казус. Така участниците се запознават с юриспруденцията на ЕСПЧ и развиват умения сами да тълкуват разпоредбите на Конвенцията и да ги прилагат в работата си.<sup>11</sup>

Намирам, че една от насоките за повишаване на качеството на образованието по правата на човека е да се вземат мерки за осигуряване на необходимата квалификация в материята на преподавателите по основните правни дисциплини, за повишаване квалификацията на преподавателите по права на човека и постоянното им поддържане в течение на развиващата се практика по прилагане на ЕСПЧ. В тази връзка организирането на едноседмични летни училища или курсове по актуални проблеми на Европейската конвенция за правата на човека или на нови моменти в практиката на Европейския съд по правата на човека, биха обогатили познанията на преподавателите.

---

<sup>11</sup> Вж. Заключителен доклад за осъщественото от БАПЧ сравнително проучване на преподаването на правата на човека, Цит. съч.