
Варшава, 30 May 2025 г.
Становище №.: NDISCR-BGR/531/2025 [TO]

СТАНОВИЩЕ ОТНОСНО ЗАКОНА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ПРЕДУЧИЛИЩНО И УЧИЛИЩНО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ

БЪЛГАРИЯ

Принос по това становище дадоха **д-р Питър Дън**, Старши преподавател в Департамента по право в Университета в Бристол, **г-жа Тамара Отиашвили**, старши правен експерт по права на човека и демократично управление; и **д-р Алина Трифонида**, доцент по право на ЕС и семейно право в Университета в Кипър.

Въз основа на неофициален превод на закона, предоставен от заявителя.

Служба за Демократични Институции и Права на Човека на
ОССЕ

Ул. Мьодова 10 (Ul. Miodowa 10), PL-00-251 Варшава
Телефон: +48 22 520 06 00
www.legislationline.org

Становище на СДИПЧ относно закона за изменение и допълнение на закона за предучилищно и училищно образование в България

РЕЗЮМЕ И ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ

Законът за изменение и допълнение на закона за предучилищно и училищно образование в България (наричан накратко „закона“), приет през август 2024 г. въведе забрана на *„извършване на пропаганда, популяризиране или подстрекане (...) на идеи и възгледи“* в системата на предучилищно и училищно образование, свързани с т.нар. „нетрадиционна“ сексуална ориентация или определяне на полова идентичност, различна от биологичната. Съгласно вносителите, тези изменения са внесени предполагаемо с цел защита на децата и утвърждаване на традиционните семейни ценности.

В Становището се дава заключение, че новите разпоредби неоправдано оказват въздействие върху упражняването на няколко основни права, като например свободата на изразяване и достъп до информация, до образование, и до равенство и недискриминация. Забраните, които се въвеждат със закона не успяват да отговорят на проверката с три критерия съгласно международното право в областта на правата на човека – законност, легитимност и необходимост в едно демократично общество – и в своята същност са дискриминационни.

Определенията, използвани в закона, като например – „пропаганда“, „популяризиране“ и „подстрекане“ – са неясни, недобре определени и прекалено широки, като така създават значителна правна несигурност и стигматизация. Включването на определения като „по какъвто и да е начин, пряко или косвено“ допълнително усилва двусмислието като така отваря възможности за разностранно тълкуване и произволно прилагане. Подобен неясен език не отговаря на стандарта за предвидимост, наложен от международното право.

Заявената обосновка – закрила на децата и утвърждаване на традиционните семейни ценности или отразяване на ценностите на мнозинството от обществото – не са подкрепени от оценка, основана на доказателства или обективни данни, и не представляват „легитимни цели“ съгласно международните инструменти и международната и регионална съдебна практика. Вносителите също така се позовават на нуждата да опазят „обществения морал“. В това отношение Голямата камара на Европейския съд по правата на човека, по делото *Macaré v. Lithuania*, изрично постанови, че *„правната забрана на разпространението на хомосексуални или нетрадиционни сексуални отношения сред подрастващите не допринася за постигането на легитимните цели за защита на морала, здравето или правата на другите, и че чрез приемането на такива закони, властите усилват стигмата и предразсъдъците и окуражават хомофобията, което е несъвместимо с разбиранията за равенство, плурализъм и толерантност, присъщи на едно демократично общество“*.

Разглежданият закон не прави опит да вземе предвид възрастта и възрастовите специфики в развитието на децата и младежите по време на

цялото им обучение в училище. Освен това, законът не съумява да направи разграничението между действително вредното съдържание и информацията, която е важна за физическото и психично здраве, и която попада под обхвата на защита на член 10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и член 19 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП), наред с други гаранции. Тази промяна на закона е много по-ограничаваща, отколкото е нужно за постигане на заявените цели и не проучва по-щадящи мерки, като например, предоставянето на балансирано и подходящо за възрастта сексуално образование.

Ограниченията на закона спрямо обсъждането на сексуалната ориентация и половата идентичност в образователната система изгражда среда на дискриминация, особено срещу учениците и учителите, които може да изглеждат или да се идентифицират като лесбийки, гей, бисексуални, транссексуални и интерсекс (ЛГБТИ), което е несъвместимо с разбиранията за равенство, плурализъм и толерантност, присъщи за едно демократично общество. Подобни забрани усилват стигмата и затвърждават вредни стереотипи и предразсъдъци срещу ЛГБТИ хората, като по този начин допринасят за маргинализация и изключване, както и за увеличаване на риска от насилие срещу ЛГБТИ хората, особено деца и младежи с различна сексуална ориентация и полова идентичност. В крайна сметка, законът може да има допълнително ограничаващ ефект върху учители и преподаватели, като така се ограничат откритите и приобщаващи дискусии, които са важни за изграждането на безопасна, толерантна и многообразна среда за учене.

Накратко, **забраната за „популяризиране“, „пропаганда“ и „подстрекаването на идеи и възгледи свързани с т.нар. „нетрадиционна“ сексуална ориентация или полова идентичност не е в съответствие със строгите критерии, които се изискват съгласно международното право в областта на правата на човека при необходимостта за ограничаване на основните права и свободи.** Измененията нямат правна яснота и не допринасят за постигането на легитимните цели за защита на морала, здравето и правата на другите, и не са подкрепени от обективни данни. Вместо това налагат всеобхватни, непропорционални и дискриминационни ограничения на правата на свобода на изразяване, достъп до информация и до образование. С изричното прицелване в ЛГБТИ идентичността, законът институционализира неравнопоставеното отношение и затвърждава стереотипи, които нанасят вреда, в пряко противоречие с международните и регионални задължения на България в областта на антидискриминацията. По този начин, **тази забрана води до дискриминационна и непропорционална намеса в основни защитени права и трябва да бъде отменена напълно.** Вместо това, България трябва да гарантира, че образованието е част от приобщаващ и недискриминационен процес, със съдържание, подходящо за възрастта и което е плуралистично и зачита развиващите се способности на децата и младежите, и насърчава толерантност, равенство, многообразие, както и зачитане на правата на човека в училищните програми и среда.

Като част от своя мандат да подкрепя страните членки на ОССЕ в прилагането на техните ангажименти в областта на човешкото измерение на ОССЕ, СДИПЧ разглежда, при запитване, проектозаконите и съществуващото законодателство, за да оцени тяхното съответствие с международните стандарти за зачитане на правата на човека и за ангажиментите към ОССЕ и предоставя конкретни препоръки за подобрения.

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	8
II. ОБХВАТ НА СТАНОВИЩЕТО	8
III. ПРАВЕН АНАЛИЗ И ПРЕПОРЪКИ	9
1. СЪОТВЕТНИ МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ В ОБЛАСТТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И АНГАЖИМЕНТИ НА ОССЕ В ОБЛАСТТА НА ЧОВЕШКОТО ИЗМЕРЕНИЕ	9
1.1. Право на образование.....	9
1.2. Право на свобода на изразяване и свобода да получаваши и разпространяваши информация	11
1.3. Право на равенство и недискриминация	12
1.3.1. На глобално равнище	12
1.3.2. На равнище Съвет на Европа	13
1.3.3. На равнище на Европейския съюз	17
1.3.4. На равнище на ОССЕ.....	18
2. КОНТЕКСТ.....	18
3. ОБЩИ КОМЕНТАРИ ОТНОСНО ОБОСНОВКАТА ЗА ПРИЕМАНЕ НА ИЗМЕНЕНИЯТА 20	
4. ОТРАЖЕНИЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕ И ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ	25
4.1. Изискване за законност на забраната	26
4.2. Изискване за легитимност на забраната	28
4.3. Изискване за необходимост и пропорционалност на забраната.....	31
4.4. Изискване за недискриминация	32
5. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ ПРАВОТО НА ОБРАЗОВАНИЕ И ДОСТЪП ДО СЪЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ, ВКЛЮЧИТЕЛНО В ОБЛАСТТА НА ЗДРАВЕТО	34
6. ПРОЦЕС НА РАЗРАБОТВАНЕ И ПРИЕМАНЕ НА ЗАКОНА.....	36
ПРИЛОЖЕНИЕ: ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ПРЕДУЧИЛИЩНО И УЧИЛИЩНО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ (СЪГЛАСНО ТЕКСТА, ПРИЕТ НА 7 АВГУСТ 2024 Г.)	40

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 18 декември 2024 г., главният секретар в кабинета на Омбудсмана на Република България отправи запитване към Службата за демократични институции и права на човека към ОССЕ (накратко „СДИПЧ“) за правен преглед на два закона, като единият е Законът за изменение и допълнение на закона за предучилищно и училищно образование (наричан накратко „закона“), който бе одобрен от Народното събрание на България на 7 август 2024 г.
2. На 20 декември 2024 г., СДИПЧ отговори на това запитване като потвърди готовността на Службата да изготви правно становище относно закона и да оцени неговото съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека и ангажиментите на ОССЕ в областта на човешкото измерение.
3. Това становище е изготвено в отговор на горепосоченото запитване. СДИПЧ разработи тази оценка в рамките на своя мандат да подпомага страните членки на ОССЕ в прилагането на техните ангажименти в областта на изпълнението на човешкото измерение на ОССЕ и по-специално тези в областта на толерантността и недискриминацията.¹

II. ОБХВАТ НА СТАНОВИЩЕТО

4. Обхватът на това становище се отнася до новите разпоредби, въведени със закона, предоставен за преглед.² С това ограничение, Становището не предоставя цялостен и пълен преглед на цялата правна и институционална рамка, която се отнася до правото на образование и защитата срещу дискриминация.
5. Становището повдига важни въпроси и посочва области, които будят загриженост и е основано на международните и регионални стандарти в областта на правата на човека и върховенството на правото, различни норми и препоръки, както и съответните ангажименти на ОССЕ в областта на човешкото измерение. Направени са и препратки към важните заключения и препоръки от предишни правни становища на СДИПЧ.
6. В случаите, когато се позовава на национално законодателство, СДИПЧ не защитава конкретен национален модел, а по-скоро насочва внимание към предоставяне на ясна информация относно приложимите международни

1 Виж, особено, Виена 1989 г. (Сътрудничество в хуманитарните и други области), параграф 63, който гласи, че „[Страните членки] ще гарантират достъп до всички типове и нива на образование без дискриминация, основана на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, богатство, рождение или друг признак“; виж също Маастрихт 2003 г. ([Решение №4/03 относно толерантността и недискриминацията](#)); Любляна 2005, по-специално [Решение №10/05 относно толерантността и недискриминацията: насърчаване на взаимното уважение и разбиране](#) и [Решение и №11/05 относно насърчаване на образованието и обучението относно правата на човека в региона на ОССЕ](#) (2010). [Решение №13/06 относно противодействие на толерантността и дискриминацията и насърчаване на взаимното уважение и разбиране](#).

2 Преди влизането в сила на новия закон, член 11, алинея втора от Закона за предучилищно и училищно образование гласеше, че „[в] системата на предучилищното и училищното образование не се допуска налагането на идеологически и/или религиозни доктрини и се забранява осъществяването на политическа и партийна дейност.“ Новите разпоредби, въведени от новия закон добавиха нова забрана относно „[п]ропаганда, популяризиране или подстрекаване по какъвто и да е начин, пряко или косвено, на идеи и възгледи свързани с нетрадиционната сексуална ориентация и/или определяне на пола идентичност, различна от биологичната“.

стандарт, като същевременно дава примери как те са приложени на практика в различни национални закони. Всеки пример от различни държави следва да бъде разглеждан с повишено внимание, тъй като не може да бъде възпроизведен в друга страна и винаги следва да се разглежда в контекста на по-широката национална институционална и правна рамка, както и националния контекст и политическата култура.

7. Освен това, съгласно Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените³ (оттук нататък, наречена накратко “КПВФДОЖ”) и Плана за действие на ОССЕ за насърчаване на равнопоставеността на половете⁴, както и ангажиментите за интегриране на въпросите, свързани с равнопоставеността в дейностите, програмите и проектите на ОССЕ, Становището включва, където е уместно, перспективата за равнопоставеност на половете и многообразието.
8. С оглед на гореизложеното, СДИПЧ би искала да подчертае, че този преглед не пречи на СДИПЧ да отправя допълнителни писмени или устни препоръки или коментари по съответните теми в България в бъдеще.

III. ПРАВЕН АНАЛИЗ И ПРЕПОРЪКИ

1. СЪОТВЕТНИ МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ В ОБЛАСТТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И АНГАЖИМЕНТИ НА ОССЕ В ОБЛАСТТА НА ЧОВЕШКОТО ИЗМЕРЕНИЕ

9. Темите, които са предмет на преглед имат отношение към някои основни права, включително правото на образование, свобода на изразяване, право на получаване и разпространение на информация, както и правото на защита от дискриминация по всякакъв признак, включително сексуална ориентация и полова идентичност.

1.1. Право на образование

10. Правото на образование е основно право на човека, утвърдено в няколко международни спогодби на Организацията на обединените нации (ООН), инструменти на Съвета на Европа (СЕ) и в Хартата за основни права на Европейския съюз (ЕС).
11. В рамките на ООН, правото на образование е основно признато в член 26 от Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ), който постановява свободно и задължително начално образование.⁵ Това право е доразвито в член 13 и 14 от Международния пакт за икономически, социални и културни права (МПИСКП), който задължава държавите да гарантират достъпно образование на всички нива, като постепенно се въвежда безплатно средно и висше образование, а основното

3 Виж [Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените](#) (оттук-нататък, наречена “КПВФДОЖ”), приета с резолюция на Общото събрание 34/180 на 18 декември 1979 г. България е депозирала документ за ратификация на Конвенцията на 8 февруари 1982 г.

4 Виж [План за действие на ОССЕ за насърчаване на равнопоставеността на половете](#), приета с Решение № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004 г.), параграф 32.

5 Виж [Всеобща декларация за правата на човека](#) (ВДПЧ), приета от Общото събрание с резолюция 217А, на 10 декември 1948 г.

образование е задължително и достъпно за всички.⁶ Въпреки че Международният пакт за граждански и политически права (МПГПП) не регулира изрично самостоятелно правото на образование, както МПИСКП, член 18, точка 4, пряко се отнася към образованието и гласи, че държавите – страни по този пакт се задължават да зачитат свободата на родителите и на законните настойници да осигурят религиозното и морално възпитание на своите деца съобразно собствените си убеждения.⁷

12. Освен това, член 28 и 29 от Конвенцията за правата на детето (КПД) признават правото на образование, като се подчертава осъществяването му при еднакви възможности, мерки за спазване на училищна дисциплина по начин, съвместим с човешкото достойнство на детето, както и образование насочено към развитие на личността на детето, неговите таланти, и зачитане на правата на човека.⁸ Член 10 от Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (КПВФДЖ) и член 24 от Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ) допълнително потвърждават задълженията за гарантиране на недискриминационен достъп до образование за жени, момичета, и хора с увреждания.⁹
13. Общ коментар №13 (1999 г.) към МПИСКП подчертава основните елементи на правото на образование: (1) Наличност, което означава, че са предоставени достатъчно образователни институции и материали; (2) Достъпност, което гарантира, че образованието е достъпно за всички без каквато и да е дискриминация, включително физически, икономически и социални пречки; (3) Приемане, което изисква образованието да отговаря на стандартите за качество и да бъде културно приемливи; и (4) Адаптивност, което означава гъвкавост да се посрещнат нуждите на обучаващите се.¹⁰ Общият коментар също потвърждава ролята на родителите при избора на образованието на своите деца, включително частни и религиозни училища, и подчертава важността на академичната свобода и институционална автономност в сферата на висшето образование. Освен това, образованието е припознато не само като право само по себе, а и като незаменимо средство за осъществяване на други права на човека и важно за гарантиране на човешкото достойнство, насърчаването на социалната справедливост, овластяването на всеки човек, като същевременно се изграждат толерантност, равнопоставеност на половете, и демократични принципи.
14. Отделно от това, СЕ утвърждава правото на образование чрез различни инструменти като Протокол №1 към Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ).¹¹ Член 2 гарантира, че нито един човек няма да бъде лишен от правото на образование и набляга на родителските права при избора на образование, което е в

6 Виж [Международен пакт за икономически, социални и културни права](#) (МПИСКП) на ООН, приета с Резолюция от Общото събрание на ООН 2200А (XXI) на 16 декември 1996 г. България е ратифицирала МПИСКП на 21 септември 1970 г.

7 Виж [Международен пакт за граждански и политически права](#) (МПГПП), приет с Резолюция на Общото събрание на ООН (XXI) на 16 декември 1966 г. България се присъединява към МПГПП на 3 май 1994 г.

8 Виж [Конвенция на ООН за правата на детето](#) (КПД), приета с Резолюция на Общото събрание 44/25 на 20 ноември 1989 г. и влязла в сила на 2 септември 1990 г. България е ратифицирала КПД на 3 юни 1991 г.

9 Виж [Конвенция за правата на хората с увреждания](#) (КПХУ), приета с Резолюция на Общото събрание 61/106 от 13 декември 2006 г. България е ратифицирала КПХУ на 22 март 2012 г.

10 Виж Комитет по икономически, социални и културни права (КИСКП), [Общ коментар №13](#): Право на образование (член 13) (1999 г.)

11 Виж [Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи](#) (ЕКПЧ) на Съвета на Европа, подписана на 4 ноември 1950 г. и влязла в сила на 3 септември 1953 г.; и [Протокол 1 към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи](#), който влезе в сила на 20 март 1952 г. България е ратифицирала ЕКПЧ и Протокол 1 на 7 септември 1992 г.

съответствие с техните религиозни и философски убеждения. Освен това, член 17 и член 10 от Европейската социална харта потвърждава ангажиментите на държавите да осигурят безплатно и задължително основно образование, да насърчат професионалното обучение, както и предотвратяване на дискриминацията в достъпа до образование.¹² Правото на образование също е гарантирано съгласно член 14 от Хартата на основните права на ЕС.¹³

1.2. Право на свобода на изразяване и свобода да получаваш и разпространяваш информация

15. Правото на образование също е свързано с правото на изразяване и правото да получаваш и разпространяваш информация. Правото на свободата на мнение и изразяване е закрепено в член 19 от ВКПЧ¹⁴ и се гарантира от член 19 от МПГПП,¹⁵ член 10 от ЕКПЧ¹⁶ и член 11 от Хартата на основните права на ЕС.¹⁷
16. Съдебната практика на Комитета по права на човека към ООН (КПЧ към ООН), както и Общ коментар №34 към член 19 от МПГПП също предоставя авторитетно тълкуване на същността и обхвата на правото на свобода на изразяване и правото на информация.¹⁸ Освен това, Комитета по правата на децата препотвърди значението на достъпа до информация, разписано в Общ коментар №. 4 относно здравето и развитието на подрастващите (2023 г.).¹⁹ Той гласи, че „[ю]ношите имат право на достъп до подходяща информация, която е от основно значение за тяхното здраве и развитие и способността им за смислено участие в обществото.“ Комитетът също така подчертава, че „държавите – страни по Конвенцията имат задължението да гарантират, че на всички момичета и момчета в юношеска възраст, както в училище, така и извън него, се предоставя,

12 [Европейската социална харта](#) представлява интегриран документ с международни стандарти в сферата на социалните права и механизъм за мониторинг на тяхното приложение в рамките на държавите, които са страни по нея.

13 Виж [Харта на основните права на Европейския съюз](#) (ЕС) ОJ C 326, от 26 октомври 2012 г. Член 51, точка 1 ограничава приложимостта на Хартата единствено до ситуации, когато държавите членки прилагат правото на ЕС. „В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза.“

14 Виж [Всеобщата декларация за правата на човека](#) (ВДПЧ), приета от Общото събрание с Резолюция 217 А, на 10 декември 1948 г.

15 Член 19 от МПГПП гласи, че „никой не може да бъде обезпокояван за убежденията си“ и, че „всеки има право на свобода на изразяване; това право включва свободата да търси, да получава и да разпространява сведения и идеи от всякакъв вид, независимо от границите, било устно, писмено, печатно или като произведение на изкуството или чрез каквото и да е друго средство по свой избор.“ Съгласно член 19, точка 3 от МПГПП: „Упражняването на правата, предвидени в точка 2 на този член е свързано със специални задължения и отговорности. Следователно то може да бъде подложено на известни ограничения, които обаче следва да бъдат изрично предвидени от закона и които са необходими за: (а) за зачитане на правата или доброто име на другите; (б) за защита на националната сигурност, на общественения ред, на общественото здраве или морал.“

16 Член 10 от ЕКПЧ гласи, че: „1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса от държавните власти и независимо от границите. Този член не забранява държавите да подлагат на разрешителен режим радио- и телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция. 2. Упражняването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност, на териториалната цялост, за предотвратяването на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или правата на другите, за предотвратяване разкриването на информация, получена доверително, или за гарантиране авторитета и безпристрастността на правосъдието.“

17 Виж [Харта на основните права на Европейския съюз](#) (ЕС) ОJ C 326, от 26 октомври 2012 г.

18 Виж Комитета за права на човека на ООН, [Общ коментар №34](#) към член 19 от МПГПП, , CSCR/C/GC/34, параграф 11, в който Комитетът по права на човека допълнително разяснява, че „[с]вободата на изразяване е необходимо условие за изпълнение на принципите на прозрачност и отчетност, които на свой ред са важни за насърчаването и защитата на правата на човека“ и защитава „дори изрази, които могат да се считат за дълбоко обидни, макар подобно изразяване да бъде ограничено съгласно разпоредбите на член 19, параграф 3 и член 20.“

19 Виж [КЗД Общ коментар №4 \(2003 г.\): Здраве и развитие на юношите в контекста на Конвенцията за правата на детето](#), приета на Тридесет и третата сесия на Комитета по правата на детето на 1 юли 2003 г.

а не се отказва точна и подходяща информация за това как да защитават своето здраве и развитие и да практикуват здравословно поведение.“

17. На равнище СЕ, съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) допълнително предлага важна отправна точка, особено що се отнася до оценката на необходимостта и пропорционалността относно ограниченията върху свободата на изразяване.
18. На равнище ОССЕ, редица ангажменти декларираят правото на всеки на свобода на изразяване и свобода да получава и разпространява информация, както и правото на медиите да събират, отразяват и споделят информация, новини и мнения, като се подчертава важната роля на независими и плуралистични медии.²⁰

1.3. Право на равенство и недискриминация

1.3.1. На глобално равнище

19. В допълнение на членове 2 и 7 от ВДПЧ, редица основни договори на ООН в областта на правата на човека гарантират правата на равенство и недискриминация. Член 2 от ВДПЧ потвърждава, че всеки човек има право всички права и свободи, без никакви различия. Членове 2 от МПГПП и от МПИСКП задължават всяка държава – страна по тези пактове да зачитат и да гарантират осъществяването на правата на всеки, както са признати от тези пактове, без каквато и да е дискриминация. Член 26 от МПГПП разписва самостоятелно гаранция за равенство пред закона и недискриминация. Тези разпоредби в МПГПП и МПИСКП, макар и да не съдържат изрична забрана на дискриминация въз основа на „сексуална ориентация“ или „полова идентичност“, се тълкуват като приобщаващи по признак сексуална ориентация и полова идентичност.²¹ Комитетът по правата на човека към ООН също пояснява, че разликата в третирането не би представлявало дискриминация съгласно член 26 от МПГПП, „ако критериите за такова диференциране са разумни и обективни, и целта им е да се постигне легитимна цел, съгласно Пакта.“²²
20. Освен това, член 1 на КПД гарантира, че всички права в рамките на Конвенцията се прилагат за всяко дете без каквато и да е дискриминация. Общ коментар №4 към

20 Виж най-вече ОССЕ, [Документ от срещата в Копенхаген на конференцията в областта на човешкото измерение на СССЕ](#) (Документ от Копенхаген, 1990 г.), който гласи, че „[т]ова право включва свободата на мнение и да се получава и споделя информация и идеи без намесата на държавни власти и без оглед на границите. Упражняването на това право може да бъде предмет на ограничения, които са предвидени в закона и са в съответствие с международните стандарти.“ Страните членки на ОССЕ също потвърдиха „правото на свобода на изразяване, както и правото на комуникация и правото на медиите да събират, отразяват и разпространяват сведения, новини и мнения“ в [Документа от срещата в Москва на конференцията в областта на човешкото измерение на СССЕ](#) на ОССЕ (Документ от Москва, 1991 г.). Освен това, през 1994 г., страните членки на ОССЕ препотвърдиха, че „свободата на изразяване е право на човека и основополагащ компонент на едно демократично общество“, като се ангажираха „да приемат като свой ръководен принцип, че ще се защитават това право“ и като подчертават в тази насока, че „независимите и плуралистични медии са от съществено значение за едно свободно и отворено общество, както и за отчетни системи на управление“; виж ОССЕ, [Документ на СССЕ от Будапеща от 1994 г., В посока за истинско партньорство към една нова ера](#) (Будапеща, 21 декември 1994 г.), параграф 36.

21 Виж Комитет на ООН по правата на човека, дело [G. v. Australia](#), CCPR/C/119/D/2172/2012, параграф 7.12. Виж също, дело [Toonen v. Australia](#), CCPR/C/50/D/488/1992, параграф 8.7; и КПЧ на ООН, дело [Young v. Australia](#), CCPR/C/78/D/941/2000, параграф 10.4; и МПИСКП, виж Комитет по икономически, социални и културни права, [Общ коментар 20: Недискриминация по отношение на икономически, социални и културни права \(член 2, параграф 2\)](#), UN Doc E/C.12/GC/20, 2009 г., параграф 32. Виж също Върховен комисар на ООН по правата на човека, [Дискриминация и насилие срещу лицата, въз основа на тяхната сексуална ориентация и полова идентичност](#) (4 май 2015 г.) UN Doc No. A/HRC/29/23, параграф 79(с).

22 Комитет на ООН по правата на човека (КПЧ), CCPR, [Общ коментар №18](#): Недискриминация, 10 ноември 1989 г., параграф 13.

КПД също така подчертава, че „Държавите - страни по Конвенцията са длъжни да гарантират, че всички човешки същества под 18-годишна възраст се ползват от всички установени в Конвенцията права без дискриминация (член 2), включително и по отношение на ,расата, цвета на кожата, пола, езика, религията, политическите или други възгледи, националния, етническият или социалният произход, имущественото състояние, инвалидност, рождение или друг статут“. Тези признаци също обхващат сексуалната ориентация на юношите и тяхното здравословно състояние.“²³ Общ коментар №20 към КПД допълнително призовава държавите „да отстраняват такива практики, да отменят всички закони, криминализиращи или по друг начин дискриминиращи лица, въз основа на тяхната сексуална ориентация, полова идентичност и интерсекс статут и да приемат закони, които да забраняват дискриминацията на тези основания. Страните по Конвенцията трябва да вземат ефективни мерки за защита на всички лесбийки, гей, бисексуални, транссексуални и интерсексуални подрастващи от всички форми на насилие, дискриминация или тормоз чрез повишаване обществената информираност и изпълнение на мерки за безопасност и подкрепа.“²⁴

21. В допълнение, Съветът по правата на човека към ООН също така заема позицията чрез резолюции, които призовават за прекратяване на насилието, дискриминацията и нарушенията на правата на човека, на основата на сексуална ориентация и полова идентичност.²⁵
22. Различни органи за наблюдение на правата на човека и договорите в тази област последователно призовават държавите да отменят дискриминационни закони и да въведат мерки за защита, на основата на сексуална ориентация и полова идентичност.²⁶ По-специално, в своя Общ коментар №20, Комитета по правата на детето към ООН призовава държавите – страни по Конвенцията да „да отменят всички закони, криминализиращи или по друг начин дискриминиращи лица, въз основа на тяхната сексуална ориентация, полова идентичност и интерсекс статут и да приемат закони, които да забраняват дискриминацията на тези основания.“²⁷ Освен това, Комитетът препоръчва „да вземат ефективни мерки за защита на всички лесбийки, гейове, бисексуални, транссексуални и интерсексуални подрастващи от всички форми на насилие, дискриминация или тормоз“.²⁸

1.3.2. На равнище Съвет на Европа

23. На равнище на СЕ, член 14 от ЕКПЧ забранява всякаква форма на дискриминация на каквато и да е основа във връзка с упражняването на правата по ЕКПЧ. Член 1 от Протокол 12 към ЕКПЧ – макар никога да не е подписан или ратифициран от България, съдържа обща забрана за дискриминация върху упражняването на

23 Виж Комитет по правата на детето, [Общ коментар №4 \(2003 г.\): Здраве и развитие на юношите в контекста на Конвенцията за правата на детето](#), параграф 2.

24 Виж Комитет по правата на детето, [Общ коментар №20 \(2016 г.\) Осъществяване на правата на детето по време на юношеството](#), параграф 34.

25 Виж Резолюции на ООН относно сексуалната ориентация, полова идентичност и характеристики на пола. Включват: Борба с дискриминацията, насилието и вредните практики по отношение на интерсекс хората (приета на 4 април 2024 г.) - [A/HRC/RES/55/14](#) и Защита срещу насилие и дискриминация въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност (приета на 30 юни 2016 г.) - [A/HRC/RES/32/2](#).

26 Виж [Доклад на Върховния комисар на ООН по правата на човека относно дискриминацията и насилието въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност \(A/HRC/29/23\)](#), 2015 г, параграф 79с.

27 Виж [КПД Общ коментар №20 \(2016 г.\) Осъществяване на правата на детето по време на юношеството](#), параграф 34

28 Пак там.

всякакви права, предвидени в закона.²⁹ Макар член 14 от ЕКПЧ да изброява само „пол“ като признак за дискриминация и да не споменава „полова идентичност“, нито „сексуална ориентация“,³⁰ съдебната практика на ЕСКЧ разяснява, че забраната за дискриминация също така се отнася до „сексуална ориентация“ и „полова идентичност“.³¹ Съгласно съдебната практика на ЕСПЧ, различното третиране при упражняване на дадено право не нарушава член 14 от ЕКПЧ, ако преследва легитимна цел и ако съществува обоснована пропорционалност между използваните средства и преследваната цел.³² Също така, държавите, страни по ЕКПЧ, разполагат с известна свобода на преценката³³ дали и до каква степен различията в иначе сходни ситуации, оправдават различно третиране.³⁴ Когато са засегнати определени основания за дискриминация, обаче, по-конкретно полова идентичност или сексуална ориентация, ЕСПЧ е постановил, че свободата на преценка на държавата е ограничена и „много съществени причини“ следва да се предвидят за обосновка на разлики в третирането, въз основа на такива признаци.³⁵

- 29 Член 14 от ЕКПЧ – ратифицирана от България, гласи, че „Article 14 of the ECHR – ratified by Bulgaria, stipulates that the „упражняването на правата и свободите, изложени в тази Конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имуществено, рождени или друг някакъв признак“. България нито е подписала, нито е ратифицирала [Протокол №12 към ЕКПЧ](#), който съдържа общи забрани на дискриминация относно упражняването на всякакви права.
- 30 Това е пряко следствие от факта, че ЕКПЧ датира от 1950 г., когато понятието „пол“ все още не е правно понятие, докато в Протокол 12 се възпроизвежда списъкът с основания за дискриминация на ЕКПЧ, защото „подобно включване се считаше за ненужно от правна гледна точка, тъй като списъкът с основанията за недискриминация не е изчерпателен и защото включването на допълнителни основания може да доведе до нежелани тълкувания в противоположен смисъл по отношение на дискриминацията, на основания, които не са включени“. Виж Обяснителен доклад на Протокол 12, ЕКПЧ, параграф 20, наличен на: <<https://rm.coe.int/09000016800cse48>>.
- 31 Както се подчертава в делото на ЕСПЧ [Khamtokhu and Aksenchik v. Russia](#) [GC], №60367/08 и 961/11, от 24 януари 2017 г. параграф 61, „Член 14 забранява различията, въз основа на характеристики, които са лесни за разпознаване, обективни или лични или въз основа на „статут“, по който лица или групи се отличават един от друг“ (основания за дискриминация), като подчертават, че списъкът с основания за дискриминация е „илюстративен и не изчерпателен“ (следователно отворен“ и отбелязва, че думите „друг статут“ като цяло им е дадено широко значение и че тяхното „тълкуване не е ограничено до характеристики, които са лични в смисъла на вродени или присъщи“. Що се отнася до дискриминация въз основа на пол, Съдът нееднократно е заявил, че списъкът с основания за дискриминация е „илюстративен, а не изчерпателен“ (следователно отворен) и като отбелязва, че думите „друг статут“ се придава широк смисъл и тяхната „интерпретация не се ограничава до характеристиките, които са лични в смисъла на вродени и присъщи“. Що се отнася до дискриминация въз основа на пол, Съдът нееднократно заявява, че напредъкът по отношение на равнопоставеността на половете днес е основна цел на държавите членки на Съвета на Европа (делото [Konstantin Markin v. Russia](#) [GC], № 30078/06, от 22 март 2012 г., параграф 127) и че по принцип, следва да се представят „много сериозни причини“, за да се счита подобна разлика в третирането като съвместима с (дело [Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom](#), № 9214/80; 9473/81; 9474/81, от 28 май 1985 г., параграф 27; дело [Schuler-Zraggen v. Switzerland](#), №14518/89, от 24 юни 1993 г., параграф 67, и т.н.). ЕСПЧ е постановил, че „позоваването на традиции, общи предположения и преобладаващи нагласи в обществото в дадена страна [представяват] недостатъчна обосновка за разлика в третирането въз основа на пол“ (дело [Konstantin Markin v. Russia](#) [GC], № 30078/06, от 22 март 2012 г., параграф 127). Например, на държавите не им е позволено да налагат традиции, които произтичат от първостепенната роля на мъжа и второстепенната роля на жената в семейството (дело [Ünal Tekeli v. Turkey](#), № 29865/96, от 16 ноември 2004 г., параграф 63). ЕСПЧ също постановява, че „[п]озоваването на традиционното разпределение на ролята на половете в обществото не може оправдае изключването на мъжете [...] от правото на отпуск като родител“ и че „стереотипите въз основа на пола като възприемането на жените като тези, които основно се грижат за децата, а мъжете като издържачи семейството, не може, сами по себе си да бъдат сметени като достатъчно основание за различие в третирането, както и подобни стереотипи, основани на раса, произход, цвят на кожата или сексуална ориентация“ (дело [Konstantin Markin v. Russia](#) [GC], № 30078/06, от 22 март 2012 г., параграф 143). Виж също ЕСПЧ, дело [Identoba and Others v. Georgia](#), №73235/12, параграф 96
- 32 Виж например, ЕСПЧ, дело [Vallianatos v. Greece](#) [GC], № 29381/09 и 32684/09, от 7 ноември 2013 г., параграф 76; и дело [Burden v. the United Kingdom](#) [GC], №13378/05, от 29 април 2008 г., параграф 60.
- 33 Доктрина за свобода на преценката, както е разработена от ЕСПЧ, виж дела на ЕСПЧ [Paksas v. Lithuania](#) [GC], № 34932/04, от 6 януари 2011 г., относно правото да избират и да бъдат избирани, параграф 96; [Vallianatos v. Greece](#) [GC], № 29381/09 и 32684/09, от 7 ноември 2013 г., относно дискриминационното регулиране на споразуменията за партньорство между еднополови и разнополови двойки, параграф 76, и др.
- 34 Виж делата на ЕСПЧ [Burden v. the United Kingdom](#) [GC], №13378/05, от 29 април 2008 г., параграф 60; [Schalk and Kopf v. Austria](#), № 30141/04, от 24 юни 2010 г., параграф 96; и [X and Others v. Austria](#) [GC], № 19010/07, от 19 февруари 2013 г., параграф 98, др.
- 35 В тази връзка Съдът постановява, че „много съществени причини“ следва да бъдат предоставени преди да се сметне за съвместимо с Конвенцията различие в третирането въз основа на пола; ЕСПЧ (дело [Emel Boyraz v. Turkey](#), № 61960/08, 2 декември 2014 г., параграф 51). По подобен начин, ЕСПЧ установява, че „много съществени причини“ следва да бъдат

24. Ревизираната Европейска социална харта също разписва принципа на недискриминация.³⁶ Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашно насилие (Истанбулска конвенция),³⁷ която е подписана, макар и да не е ратифицирана от България,³⁸ изисква прилагането на Конвенцията да бъде гарантирано без каквато и да е форма на дискриминация, на каквато и да е основа, като изрично се споменава сексуалната ориентация и половата идентичност.³⁹
25. В допълнение, Комитетът на министрите на СЕ в своята Препоръка от 2010 г. относно мерките за борба с дискриминацията въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност, препоръчва: „*като се вземат под надлежно внимание висшите интереси на детето, за тази цел следва да бъдат предприети подходящи мерки на всички равнища за насърчаване на взаимната толерантност и уважение в училищата, независимо от сексуална ориентация или полова идентичност. Това следва да включва предоставянето на обективна информация относно сексуалната ориентация и половата идентичност, например в училищните програми и учебните материали, както и предоставяне на необходимата информация, защита и подкрепа на ученици и студенти, които да им дават възможност да живеят според своята сексуална ориентация и полова идентичност. Също така държавите членки може да изготвят и прилагат политики и планове за действие за безопасността и равнопоставеността в училищата, както и да осигурят достъп до подходящо антидискриминационно обучение или подкрепа и учебни помагала. Тези мерки следва да вземат предвид правата на родителите по отношение на образованието на децата си.*“⁴⁰
26. В Резолюция 1948 (2013 г.) Парламентарната асамблея на СЕ (ПАСЕ) взема отношение относно законовите забрани на т.нар. „ЛГБТИ пропаганда“.⁴¹ В Резолюция 2417 (2022) относно противодействие към нарастващата омраза срещу ЛГБТИ хората в Европа, ПАСЕ призовава държавите членки на Съвета на Европа, които са приели закони, срещу „ЛГБТИ пропагандата“ да отменят веднага

предоставени, за да се аргументира различие в третирането въз основа единствено на сексуална ориентация (виж например ЕСПЧ, дело [E.B. v. France](#) [GC], № 43546/02, от 22 януари 2008 г., параграф 91). Освен това, в делото [AM and Others v. Russia](#), Съдът отбелязва, че „липсата на каквито и да е било видимо убедителни и основателни причини за различие в третирането“ въз основа на полова идентичност. В [Hamalainen v. Finland](#), дело за дискриминация срещу транс жена, Съдът постановява, че „Съдът нееднократно заявява, че различията въз основа на пол или сексуална ориентация изискват особено съществени причини като начин на обосновка“.

36. Виж СЕ, [Европейска социална харта \(ревизирана\)](#), приета през 1996 г., ратифицирана от България на 7 юни 2000 г.

37. Виж СЕ, [Конвенция за превенция и борба с насилието над жени и домашно насилие](#), Истанбул, 11.V.2011 г.. България е подписала Истанбулската конвенция на 21 април 2016 г., но не я е ратифицирала.

38. Макар и да не е правно обвързваща за България, по принцип, съгласно член 18 от Виенската конвенция за правото на договорите (към която България се присъедини на 21 април 1987 г.), „*държавата е длъжна да се въздържа от действия, които биха осуетили постигането на целта на даден договор, когато [...] е подписала договора*“. Следователно, след подписване на Конвенцията за превенция и борба с насилието над жени и домашно насилие, България не би следвало да приема законодателство, което би било в грубо противоречие с разпоредбите на Конвенцията, като по този начин би осуетила самата цел на тази Конвенция и би постановило нарушение на член 18 от Виенската конвенция за правото на договорите. Член 14, параграф 1 от Истанбулската конвенция постановява: „*Страните по конвенцията ще предприемат, където е уместно, необходимите мерки за включване на обучителен материал по въпроси като равнопоставеност между жените и мъжете, нестереотипни роли на пола, взаимно уважение, разрешаване на конфликти без насилие в личните връзки, насилие, основано на пола срещу жените и правото на лична неприкосновеност, като те са адаптирани съобразно развиващите се способности на обучаващите се, в официалната учебна програма и на всички нива на образование*“.

39. Виж СЕ, [Конвенция за превенция и борба с насилието над жени и домашно насилие](#), Истанбул, 11.V.2011 г.. България е подписала Истанбулската конвенция на 21 април 2016 г., но не я е ратифицирала.

40. Виж [Приложение към Препоръка CM/Rec\(2010\)5 на Комитета на министрите към страните членки относно мерките за борба с дискриминацията въз основа на сексуална ориентация или полова идентичност](#), приета от Комитета на министрите на 31 март 2010 г. по време на 1081-то заседание на заместник-министрите, параграф 32.

41. Виж [Резолюция на ПАСЕ 1948 \(2013 г.\) Справяне с дискриминацията въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност](#), от 27 юни 2013 г.

законодателството, което ограничава достъпа до обективна информация относно сексуалната ориентация, половата идентичност, както и характеристиките на пола, особено за подрастващите.⁴² Тя също призовава всички държави членки на СЕ да предоставят на децата обективна информация по тези въпроси, без стигматизация. Освен това, ПАСЕ подчертава, че противодействието на омразата срещу ЛГБТИ хората изисква промени в обществото, които включват справяне с въпросите за равнопоставеност на половете и вредни прояви на мъжественост, и призова държавите членки да организират кампании по информиране за противодействие на фалшивите наративи и за насърчаване на равнопоставеността на ЛГБТИ хората.⁴³ По сходен начин, в своята Резолюция 2097 (2016) относно достъпа до училище и образование за всички деца, ПАСЕ призовава държавите членки да „гарантират достъп на децата, които са лесбийки, гей, бисексуални, транссексуални или интерсекс до качествено образование чрез насърчаване на уважение и приобщаване на ЛГБТИ хората и разпространение на обективна информация по темите относно сексуална ориентация и полова идентичност, и чрез включване на мерки за противодействие на хомофобския и трансфобския тормоз“.⁴⁴

27. Що се отнася до „забраните за популяризиране на хомосексуалността и нетрадиционните сексуални отношения сред подрастващите“, конкретно в делото *Баев и други срещу Русия* (*Bayev and Others v. Russia*), ЕСПЧ отбелязва, че с приемането на подобна забрана властите затвърждават стигмата и насърчават хомофобията, което е несъвместимо с разбиранията за равенство, плурализъм и толерантност, присъщи за едно демократично общество.⁴⁵ Съдът също отбелязва, че като следствие „законодателството закрепва по-ниския статут на връзките между същия пол в сравнение с връзките между различнителове“ и „представляв[а] предубедени нагласи от страна на хетеросексуалното мнозинство към хомосексуалното малцинство“, което при липсата на убедителни и сериозни причини, които да оправдаят тази разлика в третирането представлява нарушение на член 14 от ЕКПЧ във връзка с член 10.⁴⁶ По подобен начин, в делото *Macaté v. Lithuania*, ЕСПЧ установи, че „в случаите, при които достъпа на информация на децата относно връзки между същия пол е ограничен, въз основа единствено на съображения, свързани със сексуалната ориентация – т.е. когато няма друго основание да се счита, че подобна информация е неподходяща или вредна за растежа и развитието на децата – те не преследват никакви цели, които могат да бъдат приети като легитимни съгласно член 10(2) от Конвенцията и следователно е несъвместимо с член 10.“⁴⁷
28. Основни институции на СЕ също препотвърдиха забраната на дискриминацията въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност, особено в законодателната сфера. По-специално, Препоръка CM/Rec(2010)5 призовава държавите членки да „гарантират, че правните и други мерки са приети и ефективно се прилагат за борба с дискриминацията въз основа на сексуална ориентация или полова идентичност, за да осигурят зачитане на правата на

42 Виж Резолюция на ПАСЕ 2417 (2022 г.), *Борба с нарастващата омраза срещу ЛГБТИ хората в Европа*, от 25 януари 2022 г., параграф 12.3.

43 Пак там, параграф 18.

44 Виж Резолюция 2097 (2016 г.), *Достъп до училище и образование за всички деца*, 29 януари 2016 г., параграф 4.

45 Виж ЕСПЧ, дело *Bayev and Others v. Russia*, № 67667/09, от 20 юни 2017 г., параграф 83.

46 Пак там, paras. 90-91.

47 Виж ЕСПЧ, дело *Macaté v. Lithuania* [GC], № 61435/19, от 23 януари 2023 г., параграф 216.

човека на лесбийките, гей, бисексуалните и транссексуалните хора и да насърчат толерантност към тях.⁴⁸ По същия начин, Парламентарната асамблея на Съвета на Европа призовава държавите членки да „гарантират, че всеки нов правен или политически инструмент, който бъде приет в областта на равнопоставеността и недискриминацията, изрично ще включва сексуалната ориентация и половата идентичност.“⁴⁹

1.3.3. На равнище на Европейския съюз

29. Като държава-членка на ЕС, България също така е обвързана с принципа на недискриминация, който е основен принцип в ЕС, заложен в Договора за ЕС (ДЕС),⁵⁰ в Договора за функциониране на ЕС (оттук-нататък накратко „ДФЕС“),⁵¹ и Хартата на основните права на ЕС (Харта на ЕС).⁵² Член 2 от Договора за ЕС (ДЕС) постановява, че „[С]ъюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, принципите на правовата държава, както и на зачитане на правата на човека, включително и правата на лицата, които принадлежат към малцинствата. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, в което преобладават плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.“⁵³ Член 20 от Хартата на ЕС гарантира, че „[в]сички хора са равни пред закона“, а член 21 постановява, че е забранена всяка форма на дискриминация, основана по-специално на пол и сексуална ориентация.⁵⁴ Освен това Съдът на ЕС тълкува, че законите в ЕС за дискриминация въз основа на пол включват, както промяната на пола, така и половата идентичност.⁵⁵ Това се допълва от Стратегията на Европейската комисия за равнопоставеност на ЛГБТИК хората за 2020-2025 г., която се фокусира върху защитата на основните права, насърчаването на антидискриминационните мерки, както и гаранциите, че са взети подходящи мерки за прилагане на съществуващото законодателство на ЕС.⁵⁶ Вместо да осъжда директно ограничителните национални закони, стратегията има отношение към приемането на позитивни мерки за насърчаване на равнопоставеност и приобщаване. В резултат, Стратегията не споменава изрично забрана на т.нар.

48 Виж СЕ, Комитет на министрите, [Препоръка CM/Rec\(2010\)5](#) на Комитета на министрите към страните членки относно мерки за борба с дискриминацията въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност [Препоръка 2].

49 Виж Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, Справяне с дискриминацията въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност, [Препоръка 1948 \(2013\)1](#).

50 Виж [Договор за Европейския съюз](#), консолидирана версия, публикувана в *Официален вестник на ЕО (сега ЕС)* С 326, от 26 октомври 2012 г., стр. 1–390.

51 [Договор за функциониране на ЕС](#), консолидирана версия, ОJ C 202, от 7.6.2016 г., стр. 1–388. И по-конкретно, член 8 от ДФЕС гласи: „Европейският съюз трябва да се стреми да премахва неравенствата и да насърчава равенството между мъжете и жените във всички дейности.“

52 [Харта на основните права на ЕС](#), първоначално публикувана в ОJ C 364, на 18.12.2000 г., стр. 1–22; правно обвързваща след влизането в сила на Лисабонския договор от 2009 г. през декември 2009 г.; по-специално член 20 binding after entry in force of the 2009 Lisbon Treaty in December 2009, especially Article 20 Равенство пред закона и член 21, параграф 1 Недискриминация, който гласи „Забранена е всяка форма на дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация.“

53 Виж [Договор за Европейския съюз](#).

54 Член 10 на ДФЕС също постановява, че „При определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът се стреми да се бори срещу всяка форма на дискриминация, основана на пол, раса или етническа принадлежност, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация.“ [Директива 2000/78](#) забранява дискриминацията въз основа на редица признаци, включително сексуална ориентация, по отношение на заетостта.

55 Виж Съд на ЕС, дело [P. v. S and Cornwall County Council](#) [1996] 2 CMLR 247, параграф 20; дело [Mousse Mousse, Case C-394/23](#) (СЕС, 9 януари 2025 г.), параграфи 61 и 62. Виж също решение на Съда (четвърти състав) от 29 април 2015 г., [Case C-528/13 Léger ECLI:EU:C:2015:288](#).

56 Виж [Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета по регионите, Съюз на равенство: Стратегия за равенство 2020 – 2025г.](#) COM(2020) 698 final.

„ЛГБТИ пропаганда“. Нейните всеобхватни задължения обаче предоставят правна и политическа основа за оспорването на такива закони, когато тази необходимост възникне.⁵⁷

1.3.4. На равнище на ОССЕ

30. На последно място, на равнище на ОССЕ, основните ангажименти, които имат отношение към толерантността и недискриминацията, превенцията и защитата срещу дискриминация датират от документа за основаване на ОССЕ, Декларацията от Хелзинки. По-конкретно, страните членки на ОССЕ се ангажираха да *„защитат правата на човека и основните свободи (...) на всички без разлика по отношение на пол, език и религия“*,⁵⁸ *„цвят на кожата [...] политически или други убеждения, национален или социален произход, имуществено състояние, рождение или друг статут“*, и се съгласиха, че *„нито едно лице, което упражнява, изразява намерение да упражнява или търси да упражни тези права и свободи или който и да е член на неговото семейство няма да бъде дискриминиран по никакъв признак“*,⁵⁹ като същевременно се ангажират да гарантират *„равна защита пред закона“* и *„равна и ефективна защита срещу всяка форма на дискриминация“*.⁶⁰

2. КОНТЕКСТ

31. Първоначалният вариант на законопроекта за изменение и допълнение на закона за предучилищно и училищно законодателство бе внесен в Народното събрание на Република България на 7 юли 2024 г., и бе одобрен на първо и второ четене на 7 август 2024 г.⁶¹
32. Преди приемането на закона, член 11, алинея втора на закона за предучилищно и училищно образование гарантираше, че *„[в] системата на предучилищното и училищното образование не се допуска налагането на идеологически и/или религиозни доктрини и се забранява осъществяването на политическа и партийна дейност“*. Законът има за цел да забрани *„общественото популяризиране“* на това, което определя като *„крайно неприемлив модел на обществена и сексуална ориентация“* в образователната система. По-конкретно, той въвежда нова категория забранено съдържание съгласно член 11, алинея втора и трета на закона за предучилищно и училищно образование на България относно *„[n]ропаганда, популяризиране или подстрекаване по какъвто и да е начин, пряко или косвено, на*

57 Трябва също да се отбележи, че Съветът все още не е хармонизирал законодателството на ЕС по отношение на дискриминацията в областта на образованието. Вследствие на това, макар да съществува общата защита срещу дискриминация въз основа на сексуална ориентация и промяна на пола, законодателството на ЕС не разпорежда тяхното включване като защитени признаци в областта на образованието.

58 ОССЕ/СССЕ, Въпроси относно сигурността в Европа: 1. (а) „Декларация относно водещите принципи в отношенията между страните членки – Принцип VII“, Хелзинки 1975 г..

59 Въпроси относно сигурността в Европа: Принципи, Виена, 1989 г., параграфи 13.7 и 13.8.

60 Виж [СССЕ/ОССЕ Документ от срещата в Копенхаген на Конференцията относно човешкото измерение на СССЕ](#) (Документ от Копенхаген 1990 г.), параграф 5.9; виж също Документ от Копенхаген 1990 г., параграфи 25.3 и 25.4.: „мерките, които отлагат спазването на задълженията ще бъдат ограничени до степен, която е строго необходима за особеностите на дадена ситуация“ и „няма да дискриминират единствено въз основа на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, социален произход или принадлежност към малцинство“; и [Решение на ОССЕ № 10/05 Толерантност и недискриминация: насърчаване на взаимното уважение и разбирателство MC.DEC/10/05](#), прието на Срещата на министрите в Любляна, на 6 декември 2005 г., параграфи 4,5, и 5.1. [Решение на ОССЕ № 13/06 Борба с нетолерантността и дискриминацията и насърчаване на взаимното уважение и разбирателство MC.DEC/13/06](#), прието на Срещата на министрите в Брюксел на 5 декември 2006 г., параграфи 2, 5, 6 и 10; и [Решение на ОССЕ № 10/07 Борба срещу нетолерантността и дискриминацията и насърчаване на взаимното уважение и разбирателство MC.DEC/10/07](#), прието на Срещата на министрите в Мадрид на 30 ноември 2007 г., параграфи 7, 9 и 10.

61 Виж [Законопроекти – Народно събрание на Република България](#).

идеи и възгледи свързани с нетрадиционната сексуална ориентация и/или определяне на полова идентичност, различна от биологичната. Законът допълнително определя „нетрадиционната сексуална ориентация“ като „различно от общоприетото и установено в българската правна традиция понятие на емоционално, романтично, сексуално и чувствено привличане между лица от противоположния пол“.

33. Обяснителната бележка (Мотиви) към закона оправдава новите условия за забрана като се позовава на решението на Конституционния съд на България, който потвърди, че традиционно обществото се изгражда върху половата бинарност, а биологичният пол е детерминиран при рождение и е в основата на гражданския пол.⁶² Тази концепция за бинарност също така е заложена в член 46, алинея първа от Конституцията на Република България, в който бракът се определя като „доброволен съюз между мъж и жена“. Обяснителната бележка (Мотиви) също твърди, че „популяризирането на нетрадиционна сексуална ориентация“, особено реклами в непосредствена близост до учебни заведения, не съответства по никакъв начин с българската правна традиция, особено на фона на демографската криза в страната. Бележката също твърди, че предложените промени ще се отразят положително и в посока на затвърждаване на традиционните християнски семейни ценности, обичта и уваженията в семейството, в съответствие с българската културна, образователна и правна традиция.
34. Оценката на въздействието на закона твърди, че „[п]редложените промени не оказват влияние върху равното третиране на гражданите и ще се отразят положително в демографското развитие на Република България“. И Обяснителната бележка (Мотиви) и Оценката на въздействието ясно се посочва, че законодателството е основано на убеждението, че полът е строго бинарен, мъжки и женски, определен изцяло от биологията и че половата идентичност е валидна само ако съответства на биологичния пол на дадено лице. Освен това, и двата документа затвърждават вярването, че хетеросексуалността е единствената приемлива сексуална ориентация, като определят всички останали, най-вече хомосексуалността, като „нетрадиционни“ и отхвърля тяхното нормализиране.
35. СЕ и Европейската комисия изказаха притеснения, че законът противоречи на принципите на ЕС за недискриминация и равенство, както и че може да насърчи дискриминация срещу ЛГБТИ хората.⁶³ Органите на ООН в областта на правата на човека алармираха за подобни закони, които са приети или предложени в няколко други страни и които имат за цел да ограничат обществената дискусия по темата за сексуалната ориентация като изтъкват нуждата от „защита на подрастващите“ от информация относно т.нар. „нетрадиционни сексуални отношения“, като отбелязват, че тези актове често са формулирани неясно и произволно ограничават правата на свобода на изразяване и на сдружаване и също способстват за продължаващото преследване на членове на ЛГБТ общността.⁶⁴ Що се отнася до конкретно до приемането на закона в България, Офисът на Върховния комисар по

62 Тълкувателно решение на Конституционния съд на България 2/2020, от 20 февруари 2023 г.; виж подробности [по делото](#) (на български език)

63 Виж например [Доклад относно върховенството на закона за България 2024 г.](#), където Комисията казва, че такива предложения „не преминават през същата задължителна процедура, както за правителството, включваща оценка на въздействието и обществени консултации“. Виж също [публикация](#) на Комисаря на СЕ в Х, който призовава българския президент да не обнародва закон, който забранява ЛГБТ „пропагандата“ училище.

64 Виж [Доклад Върховен комисар на ООН по правата на човека. Дискриминация и насилие срещу лицата, въз основа на тяхната сексуална ориентация и полова идентичност \(A/HRC/29/23\)](#), 2015 г., параграф 48.

правата на човека изрази опасения относно „обнародването на закона за измененията в България, който забранява дискусии по темата за сексуалната ориентация и половата идентичност в училищата, и призовава това да бъде преразгледано съгласно международните задължения на страната в областта на правата на човека. Премахването на стигмата и дезинформацията е от изключителна важност за насърчаването на приемане и толерантност, и за изграждането на приобщаващи общества, които зачитат и утвърждават правата на човека за всички.“⁶⁵ Международни НПО и български граждански организации по подобен начин се обявиха против промените, като заявиха, че те ограничават основни свободи и създава среда на нетолерантност.⁶⁶

36. Т.нар. забрани за „ЛГБТИ-пропаганда“ са разгледани, и в някои случаи, приети от няколко страни през последните години, особено в Източна и Централна Европа, и в Централна Азия. Тези забрани бяха посрещнати с всеобхватни критики заради нарушаване на правата на човека и за това, че допринасят за увеличаване на дискриминацията и насилието срещу ЛГБТИ хората.⁶⁷

3. ОБЩИ КОМЕНТАРИ ОТНОСНО ОБОСНОВКАТА ЗА ПРИЕМАНЕ НА ИЗМЕНЕНИЯТА

37. Обяснителната бележка (Мотиви) има за цел да обоснове приемането на закона като се позовава няколко пъти на предполагаемата нужда от защита на децата от вреда и отстояването на ценностите на мнозинството, както и българските традиции. Тези основания лежат на две предположения: (1) че предоставянето на информация и обсъжданията относно различната сексуална ориентация и пола

65 Виж [Позиция](#) на говорителката Службата на Върховния комисар на ООН по правата на човека Лиз Тросел относно анти-ЛГБТ законодателните изменения в България.

66 Виж, например, ILGA-Европа, [Представяне на върховенство на правото за 2025 г.](#), стр. 6 и [статия в медиите](#): Българският парламент прие изменения, които забраняват ЛГБТИ „пропагандата“ в училище.

67 Виж, например, [Резолюция на Европейския парламент от 13 юни 2013 г. относно върховенството на правото в Русия \(2013\)/2667\(RSP\)](#), параграф 8, която отправя остри критики за допускането на дискриминационни закони за „хомосексуална пропаганда“ на регионално и федерално ниво, като предупреждава за увеличени нива на дискриминация и насилие срещу ЛГБТИ хората. Виж също по отношение на „зони, забранени за ЛГБТИ лица“ в Полша, [Резолюция на Европейския парламент от 18 декември 2019 г. относно публичната дискриминация и словото на омразата по отношение на ЛГБТИ лица, включително зони, забранени за ЛГБТИ лица 2019/2933\(RSP\)](#), параграф 3; и [Резолюция на Европейския парламент относно публичната дискриминация и словото на омразата](#), включително зони, забранени за ЛГБТИ лица, параграф 24, в която Европейският парламент призова „Полша решително да осъди дискриминацията по отношение на ЛГБТИ лица, включително когато тя идва от местни органи, и да отмени резолюциите, атакуващи правата на ЛГБТИ лица, включително местните разпоредби срещу „ЛГБТ идеологията“, в съответствие с националното си право и със задълженията съгласно правото на ЕС и международното право.“ Виж също в отговор на забраната на „ЛГБТИ пропаганда“ в Унгария от 2021 г. [Резолюция на Европейския парламент от 18 декември 2019 г. относно публичната дискриминация и словото на омразата по отношение на ЛГБТИ лица, включително зони, забранени за ЛГБТИ лица 2019/2933\(RSP\)](#), параграфи 4 и 5, в които Европейският парламент осъжда най-категорично закона, който представлява явно нарушение на ценностите, принципите на ЕС и приканва Унгария и други държави членки да гарантират, че образованието и информацията, които са на разположение на малолетните и непълнолетните лица е в пълно съответствие с правото на ЕС и международното право в областта на правата на човека като предоставят сексуално образование, което научно обосновано, основано на доказателства и недискриминационно. През 2024 г. Европейският парламент също призова Грузия да оттегли предложените конституционни текстове, които ограничават правата на ЛГБТИ лицата; виж [Изявление](#) на говорителя на Европейския парламент относно законодателните текстове за „семеини ценности и закрила на малолетните и непълнолетните от 4 септември 2024 г. Виж също неотдавнашен *призив* към Казахстан от 31 юли 2024 г., от независимия експерт срещу насилието и дискриминацията въз основа на сексуална ориентация и половата идентичност, Специалния докладчик относно насърчаването на правото на свобода на мнението и изразяването, Специалния докладчик относно ситуацията на защитниците на правата на човека, Специалния докладчик относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване и на Специалния докладчик относно правото на образование, които също се позовават на предишни опасения относно подобни законопроекти по отношение на т.нар. „ЛГБТИ пропаганда“ в Казахстан, Киргизстан и Руската федерация. Виж също Венецианската комисия, [Становище по въпроса за забраната на т.нар. „пропаганда на хомосексуалност“ в контекста на скорошно законодателство в някои страни членки на Съвета на Европа](#), прието от Венецианската комисия по време на 95-та си пленарна сесия (14-15 юни 2013 г.); и [Грузия – Становище за проекта за Конституционен закон за защита на семейните ценности и малолетните и непълнолетните](#), приет от Венецианската комисия по време на 139-та ѝ пленарна сесия (Венеция, 21-22 юни 2024 г.).

идентичност може да навреди на децата; и (2) че общественото образование следва да разчита на възгледите на мнозинството и на преобладаващи традиции, и че правата на човека, особено „правата на малцинствата“ зависят от одобрените на мнозинството и че те трябва да отговарят на възгледите на преобладаващата част от населението в дадена държава. Нито едно от тези основания, обаче, не предоставя легитимно основание за обосновка на вероятните ограничения на упражняването на основни права и свободи, защитени съгласно международни и регионални инструменти в областта на правата на човека, особено относно правото на свобода на изразяване и достъп до информация, правото на образование и правото на равенство и недискриминация.

38. Що се отнася до твърденията, че подобна информация може да нанася вреди на децата, Обяснителната бележка (Мотиви) не предоставя никакви доказателства или задълбочена оценка, която обосновава нужда от въвеждането на подобна забрана. Това не съответства на водещите принципи за демократично разработване на законодателство, които подчертават нуждата от подход за коване на закони, основан на доказателства и изискват законите да са приети въз основа на добре обосновани твърдения, научни факти и надеждни данни, включително информация от оценки на въздействието, проведени консултации с обществеността или други важни заинтересовани страни.⁶⁸ По отношение на подобни забрани, приети в Руската федерация, Комитетът на ООН по правата на човека счита, че „ [в]ъпреки че държавата-страна по Конвенцията се позовава на защита на морала, здравето и легитимните интереси на подрастващите, Комитетът смята, че държавата не е посочила, че ограничението върху правото на свобода на изразяване относно „пропагандата на хомосексуалността“ – за разлика от пропагандата на хетеросексуалността или на сексуалността, като цяло – сред подрастващите, се основава на разумни и обективни критерии. Освен това, не са представени никакви доказателства, които да защитават подобно разграничение“.⁶⁹
39. Важно е също да се подчертае, че международните и регионалните документи в областта на правата на човека ясно посочват, че най-добрите интереси на детето трябва да са водещи за разработването на политики и на закони.⁷⁰ В *Общ коментар №14 (2013 г.) относно член 3 от КПД на ООН*, Комитетът по правата на детето подчертава, че „[д]ецата не са хомогенна група и следователно при оценката на техните най-добри интереси трябва да се има предвид многообразието при тях“, включително характеристики като сексуална ориентация и полова идентичност.⁷¹ Като *де факто* се забранява наличието на образователно съдържание свързано със сексуална ориентация и полова идентичност, както и чрез заглушаване на обсъжданията по тези теми, законът нарушава принципа на недискриминация, заложен в няколко инструмента в областта на правата на човека. Ограниченията на правата на свобода на изразяване и достъп до информация в училище, може да бъдат по-строги в дадени случаи, в сравнение с друга среда – като например

68 Виж СДИПЧ, *Насоки за демократично законодателство за разработване на по-добри закони* (16 януари 2024 г.), Принцип 5 относно Законодателство основано на факти.

69 Виж Комитет на ООН по правата на човека, дело *Fedotova v. Russia*, Съобщение №1932/2010, параграф 10.6. Виж също Европейски съд по правата на човека, дело *Fedatova and Others v. Russia*, № 40792/10 и 2 други, от 13 юли 2021 г., параграфи 52-54.

70 Тази гаранция е закрепена в член 3, параграф 1 от *КПД, който гласи, че: „Висшите интереси на детето са първостепенно съображение във всички действия, отнасящи се до децата, независимо дали са предприети от обществени или частни институции за социално подпомагане, от съдилищата, административните или законодателните органи.“*

71 Виж Комитет по правата на детето, *Общ коментар №14 (2013 г.) към член 3 от КПД на ООН*, параграф 55.

академичната. Естеството на новите ограничения, въведени със закона, обаче, повдига сериозни опасения относно правото на учениците на достъп до информация и до образование, включително и да получат достъп до качествено сексуално образование, съобразено с възрастта и уменията на учениците и тяхното ниво на емоционално и когнитивно развитие⁷² (виж също Подраздел 4). Освен това, законът поражда притеснения относно правото на здраве, както е залегнало в член 12 от МПИСКП и член 24 от КПД. Отказът на учениците, особено тези, които се идентифицират като ЛГБТИ, до изчерпателно и приобщаващо образование по въпросите на сексуалната ориентация, половата идентичност, и репродуктивното здраве пряко подронва тяхната способност да вземат информирани решения за техните тела и отношения.⁷³ Подобни забрани също така усилват стигмата и затвърждават вредни стереотипи и предразсъдъци срещу ЛГБТИ хората, и насърчават среда, в която дискриминацията срещу ЛГБТИ хората е легитимирана. Като се ограничават обсъжданията, които може да оспорят т.нар. „традиционни“ норми, това също така задълбочават невежеството, допринася за маргинализацията и изключването, като също така увеличава риска от насилие срещу ЛГБТИ хората.

40. Както бе отбелязано в параграф 66⁷⁴ вече е установено, че затвърждаването на вредни стереотипи и предразсъдъци в законодателството срещу ЛГБТИ хората води до по-високи нива на нетолерантност и увеличава дискриминацията и насилието срещу ЛГБТИ хората. Последствията са особено тежки за децата и младежите с различна сексуална ориентация и полова идентичност, които са несъразмерно засегнати от по-големия риск от хомофобски и трансфобски тормоз, който уврежда най-вече психическото и физическо благосъстояние на децата. В своя Общ коментар №4 (2003 г.) Здраве и развитие на юношите,⁷⁵ Комитетът по КПД подчертава че *„Подложените на дискриминация юноши са по-уязвими на малтретиране, други видове насилие и експлоатация, а здравето и развитието им са изложени на по-голям риск“*. Законовите мерки, които ограничават отворената и приобщаваща дискусия по темата за сексуалната ориентация и половата идентичност не само затвърждават неравенството, но също така лишават всички деца от критично важно образование, нужно за оспорване на дискриминационните норми и за отглеждането на приобщаваща и безопасна учебна среда. Важно е също така, че такива мерки не предоставят информация, важна за физическото и психично здраве на учениците, особено подрастващите с различна сексуална ориентация и полова идентичност, които вече може да са изправени пред висок риск от стигма, сексуално насилие, предизвикателства пред психичното и репродуктивното здраве. По този начин, вместо да се защитят или да се насърчат най-добрите интереси на детето, законът в крайна сметка уврежда правата, благосъстоянието и развитието на децата.

72 Виж Комитет по правата на детето, *Общ коментар №4 (2003 г.): Здраве и развитие на юношите в контекста на Конвенцията за правата на детето*, параграф 12. Виж също Специалния докладчик на ООН относно правото на образование, *Доклад по отношение на правото на човека на всеобхватно сексуално образование* (2010 г.), A/65/162, параграф 87 (с).

73 Според *Информационния бюлетин* на Службата на Върховния комисар на ООН по правата на човека относно правото на здравеопазване, здравните нужди на подрастващите следва да бъдат изпълнявани по недискриминационен начин и с особена чувствителност по отношение на рисковете, които преживяват маргинализираните групи. Като се изключва жизненоважно съдържание относно здравето, което конкретно е насочено към житейската реалност на младежите ЛГБТИ, законът не само затвърждава стигмата, но също така поставя учениците в предотвратим риск като нарушава техните права както на здравеопазване, така и на образование, гарантирани съгласно международното право в областта на правата на човека.

74 Виж по-горе бележка под линия 68.

75 Комитет по правата на детето, *Общ коментар №4 (2003 г.): Здраве и развитие на юношите в контекста на Конвенцията за правата на детето*, параграф 2.

41. Що се отнася до заявената нужда да се вземе предвид мнението на мнозинството от българското общество, международното и регионалното право в областта на правата на човека ясно постановява, че упражняването на основните права от една група, не може да бъде поставено под условието на приемане от страна на мнозинството. Както заявява ЕСПЧ по няколко случая, в една демокрация „*баланс трябва да бъде постигнат, така че да гарантира справедливо и правилно третиране на хората, принадлежащи на малцинства и да предотвратява всяка злоупотреба с доминираща позиция*“, като се има предвид това, че ако правата на малцинствата зависят от одобрението на мнозинството, това подкопава ефективността на тези права.⁷⁶ Съдът също последователно отказва да одобри политики и решения, които съдържат предубедени нагласи от страна на хетеросексуалното мнозинство към хомосексуалното малцинство, като се има предвид, че „*традициите, стереотипите и преобладаващите обществени нагласи в дадена държава не могат, сами по себе си, да бъдат счестени като достатъчна обосновка за различие в третирането въз основа на сексуална ориентация*“.⁷⁷ Следователно, въпреки че обществените норми може да бъдат взети предвид като се прави оценка на легитимността и пропорционалността на ограниченията на правата, те не могат, сами по себе си да оправдаят отказа от основни права на дадено малцинство. Следователно, позоваването на възгледите на мнозинството и/или използването на обществените норми с цел да се обоснове общата забрана в закона за обсъждане на различна сексуална ориентация или полова идентичност в училище, не представлява легитимна обосновка.
42. Обяснителната бележка (Мотиви) също се позовава на „*българските образователни традиции*“. В това отношение е важно да се отбележи, че член 29 от КПД на ООН определя, че целите на образованието за всички деца трябва да бъде насочено към „*подготовката на детето за отговорен живот в свободно общество, в духа на разбирателство, мир и толерантност, равенство между половете и дружба между всички народи, етнически, национални и религиозни групи и коренно население*“. В този смисъл, държавите – страни по Конвенцията трябва да гарантират, че тези цели са подходящо включени в учебната програма, в съдържанието на учебните материали, методи на преподаване и съответните политики.⁷⁸ По подобен начин, член 2 от Протокол 1 на ЕКПЧ изисква от държавите при изпълнение на поетите функции по отношение на образованието и преподаването, да се погрижат за информацията или знанието, които са включени в учебната програма, да бъдат предадени по обективен, критичен и плуралистичен начин. Измененията влизат в противоречие с целите за толерантност, равенство, многообразие, плурализъм и приобщаване, които следва да бъдат насърчавани в образователната система, политики и в цялото съдържание и материали в училище. В крайна сметка, налагането на ефективна цензура върху книги, филми, културни материали и друго образователно съдържание, което може да съдържа препратки към разнообразието по отношение на сексуалната ориентация и половата идентичност, ограничава академичната свобода⁷⁹ на преподаватели и ученици –

76 See e.g., ECtHR, *Fedotova v. Russia* [GC], nos. 40792/10, 30538/14 and 43439/14, 17 January 2023, paras. 216-218; дело *Bayev v. Russia*, № 67667/09 и 2 други, от 20 юни 2017 г., параграфи 68-70; дело *Alekseyev v. Russia*, № 4916/07, 25924/08 и 14599/09, параграф 81; виж също *Комитет на министрите, Препоръка CM/Rec(2010)5* от Комитета на министрите към страните членки относно мерките за борба с дискриминацията въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност.

77 Виж, например, ЕСПЧ, дело *Fedotova v. Russia* [GC], № 40792/10, 30538/14 и 43439/14, от 17 януари 2023 г., параграф 217.

78 Виж Комитет по правата на детето, *Общ коментар № 11 (2009 г.): Деца от коренното население и техните права съгласно Конвенцията*, параграф 56.

79 Виж Специалния докладчик относно правото на образование, Доклад относно правото на академична свобода (2024 г.), конкретно параграф 84.

която зависи и от спецификите на развитието и зрелостта на учениците – ограничава излагането на учениците на различни гледни точки. Не на последно място, това може да създаде допълнително ограничение спрямо учителите и преподавателите, като обезсърчи отворените и приобщаващи обсъждания, които са от решаваща важност за изграждането на безопасна, толерантна среда, зачитаща многообразието.⁸⁰

43. Обяснителната бележка (Мотиви) също така споменава „традиционните християнски семейни ценности, обичаите и уважението в семейството, в съответствие с българската културна, образователна и правна традиция“, с цел обосновка на закона. Що се отнася до използването на подобни аргументи, ЕСПЧ постанови нарушение на член 10 от ЕКПЧ, където се посочва, че „[в]ластите не успяват да посочат как свободата на изразяване по отношение на ЛГБТ темите би обезценило или би се отразило негативно по друг начин на действителните и съществуващите „традиционни семейства“ или би поставило под въпрос тяхното бъдеще.“⁸¹
44. Накрая, позоваването на само на съществуващата национална традиция и една религия също е проблематично от гледна точка на правата на човека и анти-дискриминацията. Както бе подчертано преди, съгласно член 29 от КПД на ООН, целите на образованието също трябва да насърчават уважението към цивилизациите, различни от тази, към която се принадлежи. Като се позовават на споделяната си култура и ценности, страните членки на ОССЕ също се ангажираха да защитават и да насърчават собственото си „културно и духовно наследство, в цялото си богатство и многообразие“ (Парижка харта на ОССЕ за Нова Европа, 1990 г.), като също подчертават значението на разпространението на толерантност, многообразие и недискриминация.⁸² Освен това, съгласно член 18 от МПППП, член 9 от ЕКПЧ и ангажиментите на ОССЕ относно свободата на религията или вярванията,⁸³ държавата е длъжна да зачита, да спазва и да защитава свободата на религия или вярвания без всякаква дискриминация. Както изрично постановява Европейският съд по правата на човека, по принцип, „държавата е длъжна да бъде неутрална и безпристрастна при упражняване на нормативната си власт, както и в отношенията си с различните религии, вероизповедания и вярвания“, тъй като е важно за „запазването на плурализма и правилното функциониране на демокрацията“.⁸⁴ Стесненият обхват на Обяснителната бележка (Мотиви), която се позовава само на една религия и национален произход изглежда, че е в противоречие с тези принципи.

80 Виж ЮНЕСКО [Гарантиране на правото на справедливо и приобщаващо качествено образование: резултати от деветата консултация на страните членки относно изпълнението на Конвенцията на ЮНЕСКО и Препоръката срещу дискриминация в образованието](#) (2018 г.)

81 Виж ЕСПЧ, дело [Bayev and Others v. Russia](#), № 67667/09, от 20 юни 2017 г., параграфи 67-71, и дело [Fedotova v. Russia](#) [GC], № 40792/10, 30538/14 и 43439/14, от 17 януари 2023 г., параграф 53.

82 В Документа на ОССЕ от Копенхаген (1990 г.) страните членки на ОССЕ признават „важната роля на неправителствените организации, включително на политическите партии, профсъюзите, организациите в защита на правата на човека и религиозните групи за насърчване на толерантността, културното многообразие и разрешаване на въпроси, свързани с националните малцинства“ (параграф 30). В Документа на ОССЕ от симпозиума в Краков относно културното наследство (1991 г.), като отбелязва ключовото значение за опазване на културното наследство и ролята на неправителствените сдружения в това отношение (параграфи 14 и 19), също така отбелязва, че „[о]пазването и тълкуването на ценностите и културното наследство на различни групи ще бъде подобро с включването на тези групи, което благоприятства толерантността и уважението към различните култури, които са от първостепенно значение.“

83 Виж специално [Документа на ОССЕ от Виена](#) (1989 г.), параграфи 11 и 16-17; и [Документа на ОССЕ от Копенхаген](#) (1990 г.), параграф 9.4.

84 ЕСПЧ, дело [Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria](#) (Заявление № 39023/97, решение от 16 декември 2004 г.), параграф 93.

45. По-общо казано и както е обяснено подробно по-долу, забраната за разпространение и достъп до информация относно т.нар. „нетрадиционна сексуална ориентация и/или определяне на полова идентичност, различна от биологичната“ не съумява да отговори на строгата проверка за законност, легитимност, необходимост и пропорционалност, както и за недискриминация, както е постановено от международните инструменти.

4. ОТРАЖЕНИЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕ И ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

46. Нововъведената забрана съгласно член 11, алинея втора и трета от закона забранява „[о]съществяване на пропаганда, популяризиране или подстрекаване по какъвто и да е начин, пряко или косвено, на идеи и възгледи свързани с нетрадиционната сексуална ориентация и/или определяне на полова идентичност, различна от биологичната“. В зависимост от тълкуването на тази разпоредба, това може да ограничи провеждането на каквито и да е обсъждания относно различията в сексуалната ориентация и половата идентичност в предучилищна или училищна среда, както и значително да ограничи предоставянето на всеобхватно сексуално образование, съобразено с възрастта на и уменията на учениците и тяхното ниво на емоционално и когнитивно развитие.⁸⁵
47. Това представлява пряка намеса в правото на свобода на изразяването, като засяга както правото да се споделя информация, така и да се получава информация и идеи, както е застъпено съгласно член 19 от МПГПП и член 10 от ЕКПЧ. Подобна защита е постановена и в член 11, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС. Член 13 от КПД също изрично постановява, че „[д]етето има право на свобода на изразяване“, което включва „свободата да търси, получава и предава информация и идеи от всякакъв вид независимо от границите в устна, писмена, печатна форма, под формата на изкуство, или чрез каквито и да са други информационни средства по избор на детето“. Важно е да се отбележи, че подрастващите имат право да търсят, получават и разпространяват информация чрез различни средства, „включително чрез говор, писмен и жестомимичен език и такива невербални изразни средства като образи и предмети на изкуството. Средствата за изразяване на мнение включват, например, книги, вестници, брошури, плакати, банери, дигитални и аудиовизуални медии, както и стил на обличане и личен стил.“⁸⁶
48. Правото на свобода на изразяване обаче не е абсолютно. Всякакво ограничение на правото на свобода на изразяване трябва да бъде в съответствие със строгата проверка, разписана в член 19, параграф 3 от МПГПП, член 10, параграф 2 от ЕКПЧ и член 13, параграф 2 от КПД, които изискват всяко ограничение да бъде предвидено със закон (изискване за законност), да преследва една от легитимните цели, изброени подробно в международните инструменти⁸⁷ (изискване за

85 Виж също Специалния докладчик на ООН относно правото на образование, [Доклад по отношение на правото на човека на всеобхватно сексуално образование](#) (2010 г.), A/65/162, параграф 87 (с).

86 Виж [КПД Общ коментар №20 \(2016 г.\) Осъществяване на правата на детето по време на юношеството](#), параграф 42.

87 Виж член 19, параграф 3 от МПГПП: „а) за зачитане на правата или на доброто име на другите; б) за защита на националната сигурност, на общественения ред, на народното здраве или морал.“; член 10, параграф 2 от ЕКПЧ: „в интерес на националната и обществената сигурност и на териториалната цялост, за предотвратяването на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или правата на другите, за предотвратяване

легитимност) и да бъде необходимо в едно демократично общество (изискване за необходимост и пропорционалност, което, *наред с другото*, предполага, че всяко наложено ограничение трябва да представлява възможно най-щадящата мярка сред тези, които са достатъчно ефективни да постигнат желаната цел). Освен това, ограничението трябва да е недискриминационно (членове 2 и 26 от МПГПП, член 2 от КПД и член 14 от ЕКПЧ⁸⁸). Ограниченията трябва да се прилагат само за целите, за които са предназначение и трябва да са пряко относими към конкретната цел, която преследват (член 18 от ЕКПЧ).

49. Въпреки че не съществува международен документ, който изрично да гарантира правото на децата да получават информация по теми свързани със сексуална ориентация или полова идентичност, задължението за държавата може да се изведе съгласно член 13 от МПИСКП. Добрите практики също така предвиждат, че децата и младите хора следва да имат право да получават надеждна, научно-обоснована и изчерпателна информация относно сексуалността.⁸⁹ Както беше подчертано преди, една от целите на образователната система трябва да бъде да насърчава толерантността и недискриминацията като взема предвид развиващите се умения на децата. Освен това, в своя Общ коментар №4 Здраве и развитие на юношите, Комитетът по правата на детето също призовава държавите „да разработят и изпълняват законодателство, политики и програми в полза на здравето и развитието на юношите“, включително и чрез „предоставяне на подходяща информация и подпомагане на родителите с оглед способстване за развиване на взаимоотношения на доверие и упование, в които въпросите, свързани например със сексуалността, сексуалното поведение и рисковите начини на живот, да могат да се обсъждат открито и да се намират приемливи решения, които зачитат правата на юношата“.⁹⁰
50. Както е по-подробно описано по-надолу, въпреки че държавите могат по принцип да ограничат достъпа на децата до определени типове информация в образователна среда с легитимни цели, ограниченията в закона са крайно неясни и широки и не служат за постигане на легитимните цели за защита на морала, здравето или правата на другите, те са непропорционални и също така са дискриминационни.

4.1. Изискване за законност на забраната

51. Изискването, че всяко ограничение на свободата на изразяване следва да бъде „предвидено със закон“ не само постановява, че ограничението трябва да има изрично основание в националното законодателство, но също така се отнася до качеството на този закон.⁹¹ Макар да се признава, че не е възможно постигането на абсолютна точност и че в много закони термините, които се използват, са неизбежно до голяма или малка степен, неясни и чието тълкуване и приложение са

разкриването на информация, получена доверително, или за гарантиране авторитета и безпристрастността на правосъдието“; Член 13, параграф 2 от КПД: „а) за зачитане правата или репутацията на другите, или б) за защита на националната сигурност или общественения ред, или на общественото здраве и морал.“

88 България нито е подписала, нито е ратифицирала [Протокол 12 към ЕКПЧ](#), който съдържа обща забрана за дискриминация при упражняване на права.

89 Виж, например [Широкообхватното сексуално образование защитава децата и спомага за изграждането на по-безопасно и приобщаващо общество](#).

90 Виж Комитет по правата на детето, [Общ коментар №4 \(2003 г.\): Здраве и развитие на юношите в контекста на Конвенцията за правата на детето](#), параграф 12

91 Виж, например ЕСПЧ, дело [M.M. v. the United Kingdom](#), № 24029/07, от 13 ноември 2012 г., параграф 193. Виж СДИПЧ, [Насоки за демократично законодателство за разработване на по-добри закони](#) (16 януари 2024 г.), Принцип 16.

въпрос на практика,⁹² законите трябва да бъдат предвидими и да се тълкуват стриктно, за да се избегнат злоупотреби и превишаване на правомощията. Съответно, законите трябва да бъдат достатъчно ясни и точни, за да дадат възможност на дадено лице да прецени дали неговото или нейното поведение би било в нарушение на закона и да може да предвиди вероятните последствия на всяко нарушение.⁹³ Това също означава, че законът трябва да бъде формулиран по начин, който предоставя разумна представа как тези разпоредби ще бъдат тълкувани и приложени.⁹⁴

52. Първо, измененията в закона, които се отнасят до забрана на „[о]съществяване на пропаганда, популяризиране или подстрекаване по какъвто и да е начин, пряко или косвено, на идеи и възгледи свързани с нетрадиционната сексуална ориентация и/или определяне на полова идентичност, различна от биологичната“, са прекалено широки и неясни. Законът не съумява да предостави определение на основни понятия като „пропаганда“, „подстрекаване“ и „популяризиране“, което води до значителна правна несигурност. Подобни понятия не само изглеждат прекалено общи, но също са твърде двусмислени, стигматизиращи и неясни.⁹⁵ Популяризирането на дадени теми, например, може да бъде разбрано по различни начини. Дори самото споменаване на небинарна сексуална ориентация или полова идентичност или връзки между хора от същия пол може да бъде възприето като вид „популяризиране, пропаганда или подстрекаване“ като така се задейства приложението на забраната.⁹⁶ Многозначността и неяснотата на такива понятия са допълнително усложнени от добавянето на уточнението „пряко или косвено“. Такава многозначност не само създава правна несигурност, но също позволява произволно тълкуване и прилагане, като създава риск от прекомерни ограничения на свободата на изразяване и правото да получаваш и предаваш информация. По подобен начин определението на „нетрадиционна сексуална ориентация“ в закона,⁹⁷ особено с позоваването на предполагаемото правно понятие „емоционално [или] романтично“ привличане, не би съответствало на изискването за законност.
53. В резултат на това, нововъведената забрана повдига сериозни опасения, тъй като може да позволи евентуално различно и произволно тълкуване. Забраната може също така да доведе до автоцензура и да бъде ограничаваща за учители и

92 Виж, например ЕСПЧ, дело *See, Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], №37553/05, от 15 октомври 2015 г., параграф 109. Виж също ЕСПЧ, дело *Perinçek v. Switzerland* [GC], № 27510/08, от 15 октомври 2015 г., параграф 131, при което Съдът подчертава, че „Дадена норма не може да бъде счтена за „закон“, освен ако не е формулирана достатъчно точно, за да позволи на засегнатото лице да регулира неговото или нейното поведение: той или тя трябва да може – ако е нужно с подходящия съвет – да предвиди до разумна степен в дадените обстоятелства последствията, които определено действие би предизвикало. Съдът обаче уточнява, че тези последствия не е нужно да могат да се предвидят с абсолютна точност, тъй като на практика това се оказва невъзможно.“

93 Виж, например ЕСПЧ, дело *Hashman and Harrup v. the United Kingdom* [GC], № 25594/94, от 25 ноември 1999г.; дело *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, № 4158/05, от 12 януари 2010 г.; дело *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], № 37553/05, от 15 октомври 2015 г. Виж също СДИПЧ, *Насоки за демократично законодателство за разработване на по-добри закони* (16 януари 2024 г.), Принцип 11; КПЧ на ООН, *Общ коментар 34* към член 19 на МПГПП ССРП/С/СР/34, параграф 25. Виж също ЕСПЧ, дело *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*, № 6538/74, параграфи 48-49; и дело *Perinçek v. Switzerland* [GC], № 27510/08, от 15 октомври 2015 г., параграф 131.

94 Виж, например Венецианската комисия *Списък за проверка на върховенство на правото*, CDL-AD(2016)007, параграф 58. В допълнение, виж ЕСПЧ, дело *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*, № 6538/74, при което Съдът постановява, че „законът трябва да бъде формулиран достатъчно точно, за да даде възможност на гражданина да регулира своето поведение като има възможност да предвиди какво е разумно и какви последствия дадено поведение може да предизвика“.

95 Виж, например ЕСПЧ, дело *Bayev and Others v. Russia*, № 67667/09, от 20 юни 2017 г., параграф 76. Виж Венецианската комисия, *Становище по въпроса за забраната на т.нар. „пропаганда на хомосексуалност“ в контекста на скорошно законодателство в някои страни членки на Съвета на Европа*, CDL-AD(2013)022-е, параграф 28.

96 Виж ЕСПЧ, дело *Macaré v. Lithuania*, № 61435/19, от 23 януари 2023 г., параграф 185.

97 Например „[да] бъде различно от общоприетото и установено от българската правна традиция понятие за емоционално, романтично, сексуално или чувствено привличане между лица от противоположния пол“.

преподаватели като обезсърчи откритите и приобщаващи обсъждания, които са от съществено значение за изграждането на безопасна, равнопоставена учебна среда, която зачита многообразието.

4.2. Изискване за легитимност на забраната

54. Обяснителната бележка (Мотиви) също така се позовава на нуждата да се предотврати нанасянето на вреда на децата и да се защитят, както и да бъде отразено виждането на мнозинството от българското общество. Съгласно международните и регионални инструменти в областта на правата на човека, целите *да се защитят морала, здравето, правата и легитимните интереси на подрастващите* са част от легитимните цели, които може да се използват за ограничаване на правото на свобода на изразяване и правото да получаваш и предаваш информация. От друга страна, обаче, както беше отбелязано в подраздел III.3 по-горе, съображенията, които са представени за приемането на измененията на закона, не изглежда да са основани на добре обосновани изследвания, доказателства, научни факти и данни, и следователно изглежда, че попадат извън обхвата на легитимните цели, на които могат да се позоват съгласно международните инструменти в областта на правата на човека.
55. Като цяло, новите разпоредби или подобни мерки често се основават на грешното допускане, че излагането на децата на обсъждания по ЛГБТИ темите, съобразени с възрастта им, може да им повлияе да сменят своята сексуална ориентация или полова идентичност или да ги изложи на вреда. Няма обаче нито достоверни данни, които да доказват, че сексуалната ориентация или половата идентичност може да бъдат промени в резултат на външно влияние, нито научна подкрепа за твърдението, че подобно въздействие е вредно.⁹⁸ Поради това остава неясно от каква евентуална вреда законът иска да защити децата и подрастващите. Напротив, всички ученици трябва да получат подходящо за възрастта им (например адаптирано съобразно възрастта на учениците и уменията съответстващи на тяхното ниво на емоционално и когнитивно развитие) приобщаващо образование, което признава различния опит, за да може в крайна сметка да изгради толерантност и уважение, и да подкрепи зачитането на правата и достойнството на децата.
56. Освен това, самото позоваване на обичайно използвани обосновки за подобни забрани като *„обществен морал, защита на традиционното семейство, защита на здравето и защита на подрастващите“* са сами по себе си недостатъчни да аргументират тяхното налагане. По-конкретно, в делото *Macaré v. Lithuania*, Голямата камера на ЕСПЧ изрично подчерта, че *„законодателната забрана на „популяризирането на хомосексуалността или нетрадиционните сексуални връзки“ сред подрастващите не служи на преследването на легитимните цели за защита на морала, здравето или правата на другите, както и че чрез приемане на подобни закони властите затвърждават стигмата и предразсъдъците, и насърчават хомофобията, което не е в съответствие с разбиранията за*

98 Виж, например, ЕСПЧ, дело [Aleksyev v Russia](#), № 4916/07, 25924/08 и 14599/0, параграф 86.

равенство, плурализъм и толерантност, присъщи за едно демократично общество“.⁹⁹

57. Комитетът на ООН за правата на човека по отношение на подобни закони изрично заявява, че „[м]акар да отбелязва, че държавите-страни по договорите се позовават на целта за защита на морала, здравето, правата и легитимните интереси на подрастващите, Комитетът смята, че държавите не са показали как ограничение на правото на свобода на изразяване по отношение на „пропаганда на хомосексуалност“ – за разлика от пропаганда на хетеросексуалността“ или сексуалността като цяло – сред подрастващите се основава на разумни и обективни критерии. Освен това, не са представени доказателства, които да сочат за наличието на фактори, които да оправдават подобно разграничение“.¹⁰⁰ ЕСПЧ също така е установил нарушение на член 10 от ЕКПЧ, при което твърди, че „[в]ластите не успяват да посочат как свободата на изразяване по отношение на ЛГБТ темите би обезценило или би се отразило негативно по друг начин на действителните и съществуващите „традиционни семейства“ или би поставило под въпрос тяхното бъдеще. Съдът последователно отказва да одобри политики и решения, които представляват предубедени нагласи от страна на хетеросексуалното мнозинство срещу хомосексуалното малцинство.“¹⁰¹ По подобен начин, Венецианската комисия стигна до заключението, че „законовите разпоредби, които забраняват „пропаганда на хомосексуалността“ не отговарят на ЕКПЧ и на международните стандарти в областта на правата на човека“.¹⁰²
58. По конкретно, въпреки че защитата на морала е легитимна цел по силата на МПГПП и ЕКПЧ, всяко искане за ограничаване на свободата на изразяване и достъпа до информация на основание защита на морала, трябва да се разглежда много внимателно. В своя Общ коментар №34, Комитетът на ООН по правата на човека предупреждава срещу използването на такива основания за ограничаване на свободата на изразяване, като отбелязва, че „понятието за морал произлиза от многобройни социални, философски и религиозни традиции; следователно, ограниченията... с цел защита на морала трябва да бъдат основани на принципи, които не произлизат изключително само от една традиция“ и че „[в]сяко подобно ограничение трябва да бъде разбрано в светлината на универсалността на правата на човека и принципа за недискриминация“.¹⁰³ Както се подчертава в Съвместното становище на СДИПЧ и Венецианската комисия относно проекта за конституция на Киргизката република, към „морала“ като възможно основание за ограничаване на правата на човека и основните свободи, следва да се подхожда предпазливо „поради възможното широко и по същество субективно тълкуване

99 Виж ЕСПЧ, дело [Macatė v. Lithuania \[GC\]](#), № 61435/19, от 23 януари 2023, параграф 202. Виж също Комитет по правата на човека н ООН, [Общ коментар №34](#) към член 19 от МПГПП ССРП/С/ГЧ/34, параграф 33, който гласи: „Когато държава страна по пакта се позовава на легитимното основание за ограничение на правото на изразяване, тя трябва да докаже по конкретен и специфичен начин точното естество на заплахата, както и необходимостта и пропорционалността на предприетото конкретно действие, като специално установи пряка и непосредствена връзка между изразяването и заплахата.“

100 Виж Комитет по правата на човека на ООН, [Fedotova v. Russia, Communication No. 1932/2010](#), параграф 10.6. Виж също Европейски съд по правата на човека, дело [Fedotova and Others v. Russia](#), № 40792/10 и 2 други, от 13 юли 2021 г., параграфи 52-54.

101 Виж Европейски съд по правата на човека, дело [Bayev and Others v. Russia](#), № 67667/09, от 20 юни 2017 г., параграфи 67-71, and [Пак там \(Fedotova and Others v. Russia\)](#), параграф 53.

102 Виж Венецианската комисия, [Становище по въпроса за забраната на т.нар. „пропаганда на хомосексуалност“ в контекста на скорошно законодателство в някои страни членки на Съвета на Европа](#), CDL-AD(2013)022-е, параграф 83.

103 Виж също Комитет по правата на човека н ООН, [Общ коментар №34](#) към член 19 от МПГПП ССРП/С/ГЧ/34, параграф 32.

на подобни понятия“.¹⁰⁴ Обосновките, които се основават на обществен морал също се разглеждат внимателно от ЕСПЧ. Например, в един от случаите, ЕСПЧ потвърди ограниченията на свободата на изразяване по отношение на материали, рекламиращи секс с малолетни и порнография.¹⁰⁵ По-рано Венецианската комисия отбелязва, че обсъжданията на връзки между същия пол и полова идентичност не накърнява обществен морал.¹⁰⁶

59. Освен това, аргументът, че тези ограничения защитават т.нар. „традиционно семейство“ нямат основание, тъй като липсва необходима връзка между тази цел и забраната на всяко съдържание, което се отнася до многообразието в сексуалната ориентация и половата идентичност или правата на ЛГБТИ хората в училище.¹⁰⁷ Не е доказано защо и как обсъждането на тези теми в училище представлява заплаха за т.нар. „традиционно семейство“, на която е нужно да се противодейства. Макар законът да е насочен основно към информацията, която учениците получават в клас, все пак има вероятност законът да задуши всяко обсъждане или действие, които целят признаване на сексуална ориентация или полова идентичност в училище.¹⁰⁸ Това има негативен ефект върху всички деца и подрастващи в училище, без значение каква е тяхната сексуална ориентация или полова идентичност, защото ги лишава от важна информация, подходяща за възрастта относно сексуалното и полово многообразие, като това означава, че децата и младежите в училище може да формират мнението си относно сексуалната ориентация и половата идентичност, въз основа на дезинформация, стереотипи и предразсъдъци.¹⁰⁹
60. В допълнение, аргументът, че ограниченията имат за цел да защитят общественото здраве е необоснован. Достъпът до точна информация относно сексуалността, половата идентичност и самозащитата, когато са представени обективно и научно, е от съществено значение за развитието на детето, личното физическо и психическо здраве, превенция на болести и политиката на общественото здраве. Ограничаването на обсъждането на ЛГБТИ теми не намалява рисковете за здравето; вместо това пречи на информираното вземане на решения и може да подкопае усилията за опазване на общественото здраве. Както се потвърждава и от Комитета на ООН по правата на детето, държавите трябва „*приемат всеобхватни политики за сексуално и репродуктивно здраве на подрастващите, които са съобразени с пола и сексуалността, като се подчертава, че неравният достъп на подрастващите до такава информация, стоки и услуги се равнява на дискриминация. Липсата на достъп до такива услуги води до това*

104 Виж СДИПЧ и Венецианската комисия, [Съвместно становище относно проекта за конституция на Киргизката република](#) (2021 г.) параграф 36.

105 Виж дело [Handyside v. United Kingdom](#), заявление № 5493/72, от 7 декември 1976 г., параграф 49.

106 Виж, например Венецианска комисия, [Становище по въпроса за забраната на т.нар. „пропаганда на хомосексуалност“ в контекста на скорошно законодателство в някои страни членки на Съвета на Европа](#), CDL-AD(2013)022-е, параграф 58. Виж също Препоръка CM/Rec(2010)5 на Комитета на министрите към страните членки относно мерки за борба с дискриминацията въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност.

107 Виж ЕСПЧ, дело [X and Others v. Austria](#) [GC], № 19010/07, от 19 февруари 2013 г., параграф 139, при което Съдът счита, че целта защита на семейството в традиционния смисъл е „твърде абстрактна“; виж също ЕСПЧ, дело [Bayev and Others v. Russia](#), № 67667/09, от 20 юни 2017 г., параграф 67, при което Съдът счита, че няма причина да се счита, че поддържането на семейните ценности като основа в обществото е несъвместимо с признаването на социалното приемане на хомосексуалността, особено предвид растящата обща тенденция за включване на връзките между двойки от същия пол в понятието за „семеен живот“.

108 Конгрес на местните и регионални власти, [Защита на ЛГБТИ лицата в контекста на все по-честите случаи на враждебна реч и дискриминация, насочени срещу ЛГБТИ лицата: Ролята на местните и регионалните власти](#), доклад, CG(2021)40-18 (17 юни 2021 г.), параграф 54.

109 Виж [Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността Доклад на ЕКРН по отношение на Сърбия](#) (6-ти кръг на мониторинг), приет на 6 декември 2022 г., публикуван на 9 март 2023 г., параграф 14.

подрастващите момичета да бъдат групата в най-голям риск от смъртност или тежки или доживотни увреждания при бременност и раждане.“¹¹⁰

61. Най-накрая, с оглед на заявената цел за защита на здравето, правата и интересите на децата, както се подчертава в подраздел III.3 по-горе, най-добрите интереси и развиващите се умения на детето трябва винаги да бъдат взети предвид, за да се определи какви могат да бъдат легитимни и основателни ограничения на достъпа до или разпространението на някои видове информация за деца и подрастващите. Следва да се отбележи, че ЕСПЧ е постановил нарушение на правото на свобода на изразяване в редица дела като взема предвид, че законна забрана на т.нар. „популяризиране на хомосексуалност“ или „нетрадиционни“ сексуални отношения сред малолетни и не пълнолетни не отговаря на легитимните цели за защита на морала, здравето или правата на другите.¹¹¹
62. С оглед на гореизложеното, **забраната в процес на разглеждане не изглежда да преследва легитимна цел.**

4.3. Изискване за необходимост и пропорционалност на забраната

63. За да отговори на стандарта да бъде „необходимо в едно демократично общество“, всяко ограничение трябва да бъде строго съобразено и пропорционално на преследваната легитимна цел.¹¹² Когато се преценява дали дадено ограничение е пропорционално, е важно да се вземе предвид дали съществува по-малко ограничаваща алтернатива;¹¹³ важно е също да се обмислят специфичните рискове от заглушаване на обсъжданията по темите за сексуална ориентация и полова идентичност, ограничаването на достъпа до информация, включително важна информация за здравето, както и риска от по-нататъшно маргинализиране на децата и подрастващите с различна сексуална ориентация или полова идентичност, особено в уязвими периоди на тяхното развитие.
64. Въпреки че може да е легитимно да се ограничи достъпа до част от информацията или съдържанието по отношение на пола и сексуалността, законът, в процес на обсъждане не прави опит да вземе предвид възрастта и развиващите се умения на децата и младежите в предучилищната и училищната система. Освен това, законът не съумява да разграничи между действително вредно съдържание,¹¹⁴ и

110 Виж [КПД Общ коментар №20 \(2016 г.\) Осъществяване на правата на детето по време на юношеството](#), параграф 59. Виж също [Комитет по икономически, социални и културни права, Общ коментар №20 \(2009 г.\)](#) относно недискриминация по отношение на икономически, социални и културни права, параграф 29.

111 Виж ЕСПЧ, дело [Macatė v. Lithuania](#), №61435/19, от 23 януари 2023 г., параграф 202, който гласи: „законодателната забрана на ‚насърчаването на хомосексуалността или нетрадиционните сексуални връзки‘ сред малолетни и непълнолетни не служи за постигане на легитимните цели за защита на морала, здравето или правата на другите, и с приемането на такива закони властите затвърждават стигмата и предразсъдъците, и насърчават хомофобията, което не е съвместимо с понятията за равенство, плурализъм и толерантност, присъщи за едно демократично общество“. Виж също дело [Bayev and Others v. Russia](#), където Съдът постанови, че „с приемането на такива закони [срещу ЛГБТИ пропаганда], властите затвърждават стигмата и предразсъдъците и насърчават хомофобията, което не е съвместимо с понятията за равенство, плурализъм и толерантност, присъщи за едно демократично общество.“

112 В делото [Handyside v. United Kingdom](#), ЕСПЧ подчертава, че намесата в свободата на изразяване трябва да бъде „необходима в едно демократично общество“ и не може да бъде обоснована, ако излиза отвъд това, което се счита за „пропорционално“ на преследваната цел; виж [Handyside v. United Kingdom](#), № 5493/72, от 7 декември 1976 г., параграф 42-45. По подобен начин, в делото [Vereinigung Bildende Künstler v. Austria](#), Съдът потвърди, че ограниченията на изразяването трябва да „бъдат предвидени в закона“ и „необходими в едно демократично общество“; виж ЕСПЧ, дело [Vereinigung Bildende Künstler v. Austria](#), № 68354/01, параграф 38.

113 Виж, ЕСПЧ, дело [Glor v. Switzerland](#), № 13444/04, 30 април 2009 г., параграф 94.

114 Например, редица международни инструменти изискват криминализиране на разпространението или обявяването на определени форми на съдържание за сексуална експлоатация. Членове 2 (с) и 3 (1) (с) от [Факултативния протокол към Конвенцията за правата на детето относно търговията с деца, детската проституция и детската порнография](#)

информация, която може да попадне в обхвата на защита на член 10 от ЕКПЧ и член 19 от МПГПП (освен другите налични гаранции). Законът по-скоро прилага обща забрана на всякаква информация, свързана с различна сексуална ориентация или полова идентичност. По този начин, законът представлява непропорционална намеса в правото на свобода на изразяване и достъп до информация.

65. В допълнение следва да се отбележи, че макар законът забранява всички обсъждания и мнения относно т.нар. „нетрадиционна“ сексуална ориентация и полова идентичност, различни от биологичния пол, но той не ограничава обсъжданията относно хетеросексуалността и цисджендър идентичността, дори тези, които може да бъдат обективно неподходящи за децата. По този начин, законът изглежда, че не съумява да отговори на проверката за пропорционалност поради факта, че е едновременно прекалено обхванат (като включва дискусии по ЛГБТИ теми, които не трябва да бъдат цензурирани) и прекалено изключващ (не забранява други теми за сексуалността и пола, които не са свързани с ЛГБТИ въпросите, но може да не са възрастово подходящи за деца).
66. Както се потвърждава от Комитета на ООН за правата на децата, това е правото на „всички подрастващи на свобода на изразяване и зачитане на тяхната физическа и психическа неприкосновеност, полова идентичност и зараждаща се независимост. [...] Комитетът призовава държавите да отменят всички закони, които криминализират или по друг начин дискриминират спрямо лицата въз основа на тяхната сексуална ориентация, полова идентичност и интерсексуален статут и да приемат закони, които забраняват всякаква форма на дискриминация на тези основания.“¹¹⁵

4.4. Изискване за недискриминация

67. Като забранява разпространението на информация за т.нар. „нетрадиционни“ сексуални ориентации и полова идентичност, различна от биологичната, законът пряко дискриминира въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност. Като оправдава въвеждането на тези изменения в законодателството с необосновани и вредни стереотипи и предразсъдъци спрямо ЛГБТИ хората, така допринася към дискриминацията и в крайна сметка води увеличаване на нетолерантността и рисковете от повишаване на насилието спрямо ЛГБТИ хората. Такива разпоредби, особено когато се прилагат в образователна среда затвърждават подвеждащи внушения, които нямат фактическо основание и изграждат враждебна среда към ЛГБТИ хората, като така допринасят за тяхната маргинализация, увеличават риска от насилие и изключване.
68. Такива дискриминационни разпоредби представляват пряко нарушение на международните задължения в областта на правата на човека. Инструментите на ООН гарантират правото на равенство и недискриминация за всички, което

изисква криминализиране на „материали за сексуална експлоатация на деца“. Член 20 от [Конвенцията на Съвета на Европа за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие](#) (Конвенция от Ланзароте) изисква криминализиране на умишлено поведение, което се проявява в „(а) производство на детска порнография; (б) предлагане или предоставяне на разположение на детска порнография; (в) разпространяване или предаване на детска порнография; (г) снабдяване с детска порнография за собствени цели или за друго лице; (д) притежаване на детска порнография; (е) съзнателно получаване на достъп чрез информационни и комуникационни технологии до детска порнография.“ Конвенция на Съвета на Европа за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие (Конвенция от Ланзароте) CETS No. 201, член 20. Конвенцията от Ланзароте е ратифицирана от България на 15 декември 2011 г.

115 Виж Комитет по правата на детето, Виж [КПД Общ коментар №20 \(2016 г.\) Осъществяване на правата на детето по време на юношеството](#), параграф 34

означава, че на ЛГБТИ хората трябва да се предоставят същите права и свободи, както на всички хора, без дискриминация, насилие и преследване.¹¹⁶

69. Освен това, ЕСПЧ счита, че сексуалната ориентация и половата идентичност са защитени съгласно член 8 от ЕКПЧ, който се отнася до правото на зачитане на личния и семейния живот.¹¹⁷ Също така, ЕСПЧ постановява, че разликите в третирането въз основа само на съображения свързани със сексуалната ориентация или половата идентичност без особено убедителни или съществени причини, е неприемливо съгласно ЕКПЧ.¹¹⁸ По-конкретно, ЕСПЧ потвърждава, че „разликите (в третирането) въз основа на сексуална ориентация изисква особено сериозни причини като начин на обосновка или, както се казва понякога, особено убедителни и съществени причини [...] [и когато възникне разлика въз основа на сексуалната ориентация, ЕСПЧ позволява на държавите – страни само ограничена свобода и преценка, и] [разликите въз основа само на съображения свързани със сексуалната ориентация са неприемливи].“¹¹⁹ В други случаи, Съдът постановява, че за разлики въз основа на пол или сексуална ориентация са необходими особено сериозни причини като начин на обосновка.¹²⁰
70. ЕСПЧ подчертава, че „мерките, които ограничават достъпа до информация на децата относно връзките между хора от един и същи пол въз основа единствено на сексуалната им ориентация имат по-широки обществени последици [...] [и] показват, че властите имат предпочитания относно някои типове връзки и семейства спрямо други – че виждат връзките между хора от различен пол като обществено по-приемливи и ценни, отколкото тези между хора от същия пол, като по този начин допринасят за продължаващата стигматизация на последните. Следователно, подобни ограничения, независимо колко са стеснени по обхват и влияние, са несъвместими с разбиранията за равенство, плурализъм и толерантност, присъщи за едно демократично общество“. ¹²¹ Отсъствието на каквато и да е легитимна обосновка за различното третиране на хетеросексуалната от хомосексуалната ориентация или цисджендър или трансджендър идентичностите подчертава дискриминационното естество на такива забрани.¹²²

4.5. Заключение

71. С оглед на гореизложеното, забраната за „популяризиране“, „пропаганда“ или „подстрекаване“, „по какъвто и да е начин, пряко или косвено, на идеи и възгледи свързани с т.нар. „нетрадиционна“ сексуална ориентация и/или определяне на полова идентичност, различна от биологичната“, не служи за постигане на легитимните цели за защита на морала, здравето или правата на другите и е нито необходима, нито пропорционална, като също така пряко дискриминира въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност. По

116 Виж, например, Резолюцията на Съвета на ООН по правата на човека за Борба с дискриминацията, насилието и вредните практики по отношение на интерсекс хората (приета на 4 април 2024 г.) - [A/HRC/RES/55/14](#), и Защита срещу насилие и дискриминация въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност (приета на 30 юни 2016 г.) - [A/HRC/RES/32/2](#)

117 Виж, например, ЕСПЧ, дело [A.K. v. Russia](#), № 49014/16, от 7 май 2024, параграф 44; дело [Sousa Goucha v. Portugal](#), № 70434/12, от 22 март 2016 г., параграф 23.

118 Виж, например, ЕСПЧ, дело [A.K. v. Russia](#), № 49014/16, от 7 май 2024, параграф 44; дело [Sousa Goucha v. Portugal](#), № 70434/12, от 22 март 2016 г., параграф 45

119 Виж ЕСПЧ, дело [X v. Austria](#), № 1747/62

120 Виж ЕСПЧ, дело [Hamalainen v. Finland](#), № 37359/09.

121 Виж ЕСПЧ, дело [Macatė v. Lithuania](#), № 61435/19, от 23 януари 2023 г., параграф 215.

122 Виж, например, дело [Vallianatos v Greece](#), № 29381/09 и 32684/09; дело [PB and JS v Austria](#), №18984/02; дело [Pajić v Croatia](#), № 68453/13.

този начин, законът необосновано и непропорционално води до ненужна намеса по отношение на правото на свобода на изразяване и достъп до информация. Поради това, споменатите изменения на закона трябва да бъдат отменени напълно.

5. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ ПРАВОТО НА ОБРАЗОВАНИЕ И ДОСТЪП ДО СЪЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ, ВКЛЮЧИТЕЛНО В ОБЛАСТТА НА ЗДРАВЕТО

72. Приетите изменения също лишават децата и подрастващите от тяхното право на образование и достъп до информация, подходяща за възрастта, включително по теми като здраве и сексуалност, както се признава съгласно КПД.¹²³
73. Съгласно членове 29 и 2 от КПД на ООН, всички деца имат право на образование, без каквато и да е дискриминация въз основа на сексуална ориентация и полова идентичност. Държавите трябва също да приложат мерки, които защитават децата и подрастващите с различна сексуална ориентация и полова идентичност от тормоз, преследване и насилие, като в същото време гарантират, че преподавателите получават подходящо обучение и материали, които да ги подкрепят в областта на културната им грамотност, толерантност и уважение. Образованието трябва да се осъществява по недискриминационен начин, като същевременно властите могат да гарантират, че материалите са съобразени с възрастта на учениците и техните развиващи се способности на детето и различните етапи на развитие.
74. Забраната в предучилищното и училищното образование на „извършване на пропаганда, популяризиране или подстрекане по какъвто и да е начин, пряко или косвено, на идеи и възгледи свързани с нетрадиционната сексуална ориентация и/или определяне на полова идентичност, различна от биологичната“ също така съществено накърнява правото на децата до образование и до достъп до критично важна информация за тяхното благосъстояние, развитие и смислено участие в обществото. Както беше подчертано преди, държавите следва да приемат всеобхватни политики за сексуалното и репродуктивно здраве на подрастващите, съобразени с пола и сексуалността, като се подчертава, че неравният достъп на подрастващите до такава информация, стоки и услуги се равнява на дискриминация.¹²⁴ Изглежда че, законът лишава децата от достъп до подходяща за възрастта, всеобхватно образование относно многообразието на сексуалността и пола, като така се ограничава тяхната способност да сформират мнения, които са добре информирани и основани на доказателства. Отражението на закона е особено проблематично спрямо деца и подрастващи с различна сексуална ориентация или полова идентичност, като задълбочава тяхната изолация, затвърждава стигмата свързана с тяхната идентичност и така ги лишава от възможността да учат в безопасна, отворена, разнообразна и подкрепяща среда.¹²⁵

123 Виж Комитет по правата на детето, *Общ коментар №4 (2003 г.): Здраве и развитие на юношите в контекста на Конвенцията за правата на детето*, параграф 12.

124 Виж *КПД* *Общ коментар №20 (2016 г.) Осъществяване на правата на детето по време на юношеството*, параграф 59. Виж също *Комитет по икономически, социални и културни права, Общ коментар №20 (2009 г.)* относно недискриминация въз основа на икономически, социални и културни права, параграф 29.

125 Виж ЮНЕСКО, *Гарантиране на правото на справедливо и приобщаващо качествено образование: резултати от деветата консултация на страните членки относно изпълнението на Конвенцията на ЮНЕСКО и Препоръката срещу дискриминация в образованието* (2018 г.)

75. Въпреки че не съществува международно задължение, което изрично да гарантира правото на децата да получат информацията относно теми свързани със сексуалната ориентация и половата идентичност, подобно задължение на държавата може да се изведе. Съгласно член 13 от МПИСКП, образованието трябва да насърчава правата на човека и фундаменталните свободи, което означава, че учебната програма трябва да бъде приобщаваща и да подкрепя уважение към многообразието. Член 29, параграф 1 от КПД на ООН и член 24 от КПХУ допълнително задължават образованието да развива уважение към правата на човека, толерантност и равенство, като изисква от държавите да предоставят приобщаваща среда на учене. Както също се потвърждава от Комитета на ООН по правата на детето, който тълкува КПД на ООН, държавите трябва да „*приемат всеобхватни политики за сексуалното и репродуктивно здраве на подрастващите, съобразени с пола и сексуалността, като се подчертава, че неравният достъп на подрастващите до такава информация, стоки и услуги се равнява на дискриминация.*“¹²⁶ Общ коментар №4 на Комитета за правата на детето допълнително разяснява, че юношите трябва да имат достъп до вярно и съобразено с възрастта сексуално образование и такова за репродуктивното им здраве, което задължително предполага нуждата от информацията относно сексуална ориентация и полова идентичност, включително адаптирана информация за репродуктивното здраве. Общ коментар №1 също добавя, че „[о]сновните умения включват [...] способността [...] за изграждане на здравословен начин на живот“. Общ коментар №12 също подчертава, че достъпът до информация е съществен за това децата да упражняват своето право да бъдат изслушани.¹²⁷ ЕСПЧ също потвърждава, че ограничаването на достъпа до информацията относно ЛГБТИ теми в училище нарушава член 10 (свобода на изразяване) и член 14 (недискриминация) от ЕКПЧ.¹²⁸
76. С оглед на гореизложеното, правото на образование създава задължение на държавите страни по Конвенцията да предоставят изчерпателна и приобщаваща информацията относно сексуалната ориентация и половата идентичност.¹²⁹ Това трябва да даде възможност на всички деца да развият добре информирани знания относно разнообразието в сексуалността и пола, като същевременно дават възможност на децата и подрастващите с различна сексуална ориентация или полова идентичност по-добре да разберат своята собствена идентичност и ориентация. Правото на образование също така задължава държавите страни по Конвенцията да предоставят достатъчно обучение и учебни материали на преподавателите, така че те да могат да ангажират и да подкрепят децата и подрастващите с различна сексуална ориентация или полова идентичност по

126 Виж [КПД Общ коментар №20 \(2016 г.\) Осъществяване на правата на детето по време на юношеството](#), параграф 59. Виж също [Комитет по икономически, социални и културни права, Общ коментар №20 \(2009 г.\)](#) относно недискриминация въз основа на икономически, социални и културни права, параграф 29. Освен това, съгласно правото на недискриминация по член 2 от КПД на ООН, държавите – страни по конвенцията зачитат и осигуряват правата, предвидени в тази Конвенция, на всяко дете в пределите на своята юрисдикция без каквато и да е дискриминация, независимо от расата, цвета на кожата, пола, езика, религията, политическите и други възгледи, националния, етническият и социален произход, имущественото състояние, инвалидност, рождение или друг статут (параграф 1). Държавите – страни по Конвенцията, вземат всички подходящи мерки за осигуряване закрилата на детето против всички форми на дискриминация или наказание на основание на статута, действията, изразените мнения или убеждения на неговите родители, законни настойници или членовете на неговото семейство (параграф 2).

127 Виж [КПД Общ коментар №20 \(2016 г.\) Осъществяване на правата на детето по време на юношеството](#), параграфи 23-25

128 Виж ЕСПЧ, дело [Bayev and Others v. Russia](#), № 67667/09.

129 Виж [Резолюция 2417 \(2022 г.\)](#) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа по отношение на борбата с растящата омраза срещу ЛГБТИ хората в Европа, текстът е приет от Асамблеята на 25 януари 2022 г. (3та сесия), параграф 16.4; Виж също [Препоръка CM/Rec\(2010\)5 на Комитета на министрите](#) към страните членки относно мерки за борба с дискриминацията въз основа на сексуална ориентация или полова идентичност.

- начин, който е информиран, културно грамотен и който уважава различията в сексуалната ориентация и половата идентичност.¹³⁰ В случаите, при които държавите включват теми, свързани със сексуалността и пола в образователната програма, те трябва да го направят по начин, който е приобщаващ, всеобхватен, подходящ за възрастта и основан на факти.¹³¹
77. В редица свои становища Венецианската комисия също подчертава, че „в случаите, при които такава информация се предоставя, това трябва да се направи по обективен, критичен и плуралистичен начин, който избягва индоктринирането и съответства на принципа на недискриминация, включително въз основа на сексуална ориентация и пола идентичност.“¹³² Съветът на министрите на СЕ също подчертава, че правото да търсиш и получаваеш информация включва „информация по теми свързани със сексуалната ориентация и половата идентичност“ и че „като се вземат предвид правата на родителите по отношение на образованието на техните деца“, това право следва да бъде упражнявано ефективно и без дискриминация.¹³³
78. Европейският комитет по социални права подчертава важността на наличието на недискриминационна учебна програма за здравно образование.¹³⁴ Като се позовава на клаузата за недискриминация, закрепена в Европейската социална харта, Комитетът потвърждава, че държавите трябва да предоставят образование по сексуално и репродуктивно здраве на децата в училище без каквато и да е форма на дискриминация. По-специално, се набляга на това, че като част от позитивното задължение на държавите относно правото на защита на здравето, държавите трябва да гарантират, че образованието по сексуално и репродуктивно здраве „обхваща и това, че обучителните материали не усилват унизителните стереотипи и не затвърждават различните предразсъдъци, които водят до социално изключване, вкоренена дискриминация и лишаване от човешко достойнство, с които често се сблъскват маргинализирани групи като хора, които не са с хетеросексуална ориентация“.¹³⁵
79. Тъй като законът може да доведе до лишаване на децата от всеобхватно, подходящо за възрастта образование или приобщаваща информация за сексуалност, сексуална ориентация, пола идентичност, изразяване и особености на пола, той не съответства на правото на образование съгласно член 2 от протокол №1 от ЕКПЧ и други релевантни международни стандарти в областта на правата на човека, включително и член 2 от КПД. Следователно забраната, която се въвежда с измененията от 2024 г. трябва да бъде отменена.

6. ПРОЦЕС НА РАЗРАБОТВАНЕ И ПРИЕМАНЕ НА ЗАКОНА

- 130 Виж Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността, *Доклад на ЕКРН по отношение на Армения* (6-ти кръг на мониторинг), приет на 29 март 2023 г., публикуван на 20 юни 2023 г., параграф 14. *Конгрес на местните и регионални власти. Защита на ЛГБТИ лицата в контекста на все по-честите случаи на враждебна реч и дискриминация, насочени срещу ЛГБТИ лицата*: Ролята на местните и регионалните власти, доклад, CG(2021)40-18 (17 юни 2021 г.).
- 131 Виж ЕСПЧ, дело *Macate v. Lithuania*, № 61435/19, от 23 януари 2023 г., параграф 206.
- 132 Виж Венецианската комисия, *Становище* относно проекта за Конституционен закон за защита на семейните ценности и малолетните и непълнолетните, параграф 93. Виж *Становище* относно съвместимостта с международните стандарти за правата на човека на Акт LXXIX, който изменя определени закони за закрила на децата, параграф 39.
- 133 Виж *Препоръка CM/Rec(2010)5 на Комитета на министрите към страните членки относно мерки за борба с дискриминацията въз основа на сексуална ориентация или пола идентичност*, от 31 март 2010 г., параграф 13.
- 134 Виж *Международен център за правна защита на правата на човека (Interights) срещу Хърватия*, Жалба №45/2007, от 30 март 2009 г.
- 135 *Пак там*.

80. Законът за изменение и допълнение на закона за предучилищно и училищно образование, който бе внесен в началото на юли 2024 г. и бе приет окончателно от Народното събрание на България на 7 август 2024 г. Въпреки обществените протести и призови от различни организации, президентът обнародва измененията в закон на 15 август 2024 г., с което те влязоха веднага в сила. Законът за измененията беше обсъден и приет за по-малко от месец. Липсва обосновка за предприемане на такава ускорена процедура. Измененията бяха придвижени бързо в рамките на законодателния процес като двете четения и обсъжданията в пленарна зала приключиха в рамките на един ден.
81. Този ускорен график сериозно ограничи възможностите на опозиция, гражданско общество, педагози и други заинтересовани страни да дадат смислен принос, като по този начин накърни приобщаващия и открит процес на законотворчество. Както се подчертава в доклада на Европейската комисия относно върховенство на закона от 2024 г., законодателните инициативи, които са предложени от народни представители в България „не преминават през същата задължителна процедура както за правителството, включваща оценка на въздействието и обществени консултации.“¹³⁶ Макар в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание да е задължително проектозаконите да подлежат на обществени консултации и оценки на въздействието, заинтересованите страни критикуват тези процеси, че често се осъществяват *про форма* и липсва смислено включване или задълбочена оценка.¹³⁷
82. Както се подчертава в *Насоките на СДИПЧ за демократично законодателство за разработване на по-добри закони* (2024 г.), ускорената законотворческа процедура „следва да се използва рядко и единствено в изключителни случаи на реална спешност за приемането на конкретен закон, тъй като процесът води до липса на законодателно планиране и на по-малко или никакво време за задълбочени консултации по законопроектите, както и липса на съответен парламентарен контрол.“¹³⁸ Насоките също подчертават, че „[п]равната рамка трябва да дефинира точно и конкретно обстоятелствата, при които може да се прилагат ускорени процедури и следва да изисква надлежна обосновка“ и „[у]скорените законотворчески процедури трябва да бъдат възможни, само ако се основават на официално искане, внесено съгласно съответното законодателство“.¹³⁹ Те не следва да се прилагат за въвеждането на важни и/или всеобхватни реформи, както и за законодателство, което оказва значително въздействие върху упражняването на правата на човека и основните свободи.¹⁴⁰
83. В по-общ план, страните членки на ОССЕ се ангажираха да гарантират, че законодателството ще бъде „прието след осъществяването на публична процедура, както и [че] нормативните актове ще бъдат публикувани, което е основание за тяхното приложение“ (Документ от Копенхаген, 1990 г. параграф 5.8).¹⁴¹ Основните ангажименти уточняват, че „[з]аконодателството ще бъде

136 Виж [Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България](#), придружаващ документа „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Доклад относно върховенството на закона за 2024 година - Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз“ SWD(2024) 802, стр. 42

137 *Пак там.*

138 Виж СДИПЧ, [Насоки за демократично законодателство за разработване на по-добри закони](#) (16 януари 2024 г.), Принцип 11.

139 *Пак там.* Принцип 11.

140 *Пак там.* Принцип 11.

141 Виж [Документ от Копенхаген от 1990 г.](#), параграф 5.8.

формулирано и прието в резултат на открит процес, който отразява желанието на хората, пряко или чрез избраните от тях представители“ (Документ от Москва, 1991 г., параграф 18.1).¹⁴² Списъкът за проверка на върховенството на правото на Венецианската комисия също подчертава, че обществеността трябва да има действителна възможност да дадат своя принос.¹⁴³ Обществените консултации трябва да съставляват неделима част от процеса по изготвяне на законодателни актове и следва да бъде открит, прозрачен, смислен и приобщаващ. По-конкретно, дейности, насочени към достатъчно и подходящо информиране следва да гарантират включването на заинтересовани страни от различни групи, които представляват различни и противоположни мнения (включително такива, които може да са критично настроени към направените предложения). Властите, които са отговорни за организирането на консултациите следва да търсят начини да отговорят на различните предложения от заинтересованите страни, особено в случаите, когато тези предложения не са включени в съответния законопроект или политики (в тези случаи властите трябва да обяснят защо).¹⁴⁴

84. Ускорената законодателна процедура не трябва да бъде използвана за изменение на законодателство, което засяга основни права, а ако въпреки това бъде използвана, е нужно да се предвиди специален надзор, включително клауза за преразглеждане.
85. Следователно подобни изменения в законодателството трябваше да бъдат предмет на всеобхватни, широки и ефективни консултации, включително с гражданското общество, неправителствени организации, които защитават правата на ЛГБТИ хората, преподаватели, родителски асоциации и други, като се гарантира действителното участие на заинтересовани страни от различни групи, които представляват различни и противоположни мнения, и като се предоставят равни възможности за жените и мъжете, за хората с увреждания, както и за хората от недостатъчно представени или от маргинализирани групи, да участват. Съгласно споменатите по-горе принципи, подобни консултации трябваше да бъдат проведени своевременно, на всеки етап от законотворческия процес, включително и в Народното събрание. В по-общ план, като важен елемент от доброто законотворчество, следваше да се приложи цялостна система за мониторинг и оценка на приложението на закона и неговото въздействие, включително и по отношение на евентуалното нарастване на дискриминацията, подбуждането на омраза и нетърпимост, и насилие спрямо децата и подрастващите с различна сексуална ориентация или полова идентичност, за да се оцени ефективно въздействието на закона известно време след влизането му в сила.¹⁴⁵

[КРАЙ НА ТЕКСТА]

142 Виж [Документ от Москва от 1991 г.](#), параграф 18.1.

143 Виж Венецианска комисия, [Списък за проверка на върховенство на правото](#), CDL-AD(2016)007, част II.A.5.

144 *Пак там*. Параграф 99.

145 Виж например, ОИСР, [Международни практики за последваща оценка](#) (2010 г.).

Становище на СДИПЧ относно закона за изменение и допълнение на закона за предучилищно и училищно образование в България

ПРИЛОЖЕНИЕ: Закон за изменение и допълнение на закона за предучилищно и училищно образование в България (съгласно текста, приет на 7 август 2024 г.)

..

ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

1. Основания за законодателната инициатива :

С представения закон за изменение и допълнение се извършва ревизия на Закона за предучилищното и училищно образование с цел недопускане в системата на образованието налагащата се в последните години публична пропаганда на крайно неприемлив модел на обществена и сексуална ориентация.

2. Заинтересовани групи:

Заинтересовани са всички участници в системата на предучилищното и училищното образование - Министерство на образованието, органите на местното самоуправление, регионалните управления на образованието, педагогическите специалисти, педагогическите съвети към образователните институции, децата и учениците, участващи в образователния процес, както., и техните семейства.

3. Анализ на разходи и ползи:

Проектът на закон ще доведе до ползи за цялото гражданско общество чрез гарантиране на безпрепятственото упражняване на възпитателните функции на системата на образованието насочени към формиране на традиционните семейни ценности, обичта и уважението в семейството, родовата принадлежност и връзките между поколенията в съответствие с българската образователна и правна традиция.

Прилагането на новата правна уредба не изисква допълнителни финансови средства или трансфери.

б. Равно третиране от държавата и балансирано демографско развитие

4. Административна тежест и структурни промени:

Прилагането на новата правна уредба съгласно законопроекта не води до увеличаване на административната тежест. Не са необходими структурни промени на административно ниво.

5. Въздействие върху нормативната уредба:

Предложеният законопроект не влиза в колизия с приложимата нормативна база. Предвиждат се промени в подзаконови нормативни актове свързани с прилагането на Закона за предучилищното и училищно образование.

Предложените промени не ахазват влияние върху равното третиране на гражданите и ще се отразят положително в демографското развитие на Република България.