

Закон за защита от дискриминация Особенности на закона

Благой Видин

Създаването на закон за защита от дискриминация, както и специализиран орган за неговото прилагане, е предвидено в препоръките на Комисията срещу расизма и нетолерантността на Съвета на Европа и на Върховния комисар на ООН по правата на човека към страните - членки на ООН, в директиви 2000/43 и 2000/78 на Съвета на Европейския съюз. Приемането на такъв закон бе условие за затварянето на Глава тринадесета "Социална политика и заетост" в преговорите на България за членство в Европейския съюз. Допълнителен аргумент е, че то е включено в Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество, чието изпълнение на свой ред бе основен елемент от изпълнението на политическите критерии за бъдещо членство на Република България в Европейския съюз.

Законът изпълнява задължения на България, произтичащи от актове на международното право - Международната конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация, Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените, Конвенция № 111 на Международната организация на труда относно дискриминацията в областта на труда и професиите, Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието, Международният пакт за граждански и политически права, Международният пакт за икономически, социални и културни права на ООН, Европейската конвенция за правата на човека и Европейската социална харта.

Целта на закона е да осигури на всяко лице равенство пред закона, равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот, както и ефективна защита срещу дискриминацията.

Законът представлява правна рамка, която включва ключовите елементи на българското антидискриминационно законодателство, валидни за всички области на обществения живот, определя органите, процедурите и средствата за защита при дискриминация, включително и структурата и функциите на специализирания орган за тази защита, и предвижда редица мерки за предотвратяване, преустановяване или наказване на нарушенията на този закон. Практиката по прилагане на закона до този момент показва, че е необходимо законодателството като цяло да се допълва с антидискриминационни разпоредби. В това отношение ключова, ако не и единствена роля има Комисията за защита от дискриминация.

Списъкът на признаците, по които се забранява дискриминацията, не е изчерпателен, като идеята на законодателя при създаването на закона е била те да се доразвият. Списъкът обхваща всички признаци, формулирани в чл. 6 от Конституцията, но законът ги допълва със седем признака, неизброени в Конституцията. Това са възраст, вяра, гражданство, сексуална ориентация, семейно положение, увреждане и човешки геном. Доколкото както е посочено по-горе, приемането на закона е мотивирано с изпълнението на международни задължения, то следва да се очаква че по същия начин ще се развива закона. Ето защо се посочва, че освен изброените признаци законът ще се допълва с "всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна".

В закона се дават легални дефиниции на общо осем форми на дискриминация: пряката и непряката дискриминация, преследването, подбуждането към дискриминация, тормозът, сексуалният тормоз и расовата сегрегация.

Забраната на всички форми на дискриминация, посочени в закона има амбицията да обхване максимално широк кръг области на обществения живот.

Наред с това са изброени редица изключения, при които различното третиране на лица не се счита за дискриминация. Не се считат за дискриминация и специалните мерки в полза на лица или групи, необходими за изравняване на възможностите им, с цел насърчаване на пълно и ефективно равенство, докато тези мерки са необходими. Не се считат за дискриминация и мерките в областта на образованието и обучението за осигуряване на балансирано участие на жените и мъжете, както и на участие на лицата, принадлежащи към етнически малцинства.

Законът обхваща всички пребиваващи на българска територия физически лица, както и юридическите лица, когато те са обект на дискриминация на основата на признаците по отношение на техния членски състав или на заетите в тях лица. Държавните и обществените органи при осъществяването на своите правомощия са задължени да предприемат всички необходими мерки за постигане целите на този закон.

Установяването на нарушение и налагане на санкции се извършва от заседателни състави на Комисията за защита от дискриминация, които се специализират в отделни материи. Законът посочва три състава, които трябва да бъдат създадени от членовете на комисията. Извън тези посочени в закона тричленни състави, със заповед на председателя се създават и други състави. След конституиране на комисията първоначално заседават шест състава, в момента работят пет специализирани тричленни състава. Поради това, че участващите в тях членове на комисията са фиксирани, както впрочем и признаците, по които се специализират тези състави, се наричат още постоянни. Освен това значителен брой преписки се разглеждат от петчленни състави, които по силата на закона решават случаите на множествена дискриминация. Те не са постоянни, създават се за всеки отделен случай и в този смисъл са състави ad hoc. Освен петчленни състави по множествена дискриминация, работят и тричленни състави, създавани за отделен случай - когато признакът на евентуално извършената дискриминация не попада в нито един от постоянните специализирани състави.

Освен защитата по административен ред пред комисията, засегнатите лица имат правната възможност да изберат и съдебната защита по общия исков ред. Установеното съдебно производство предвижда и обезщетение за претърпени вреди.

С приемането на закона България се нарежда сред държавите, които имат в своето законодателство подобни закони. Сякаш най-близко стоят държави като Франция, Гърция, Ирландия, Холандия, Швеция. Органи по равнопоставеност действат във всички държави – членки на Европейския съюз, макар че се различават съществено в съответствие с правните традиции в държавата. Освен това органи по равнопоставеност са създадени в Хърватска и Сърбия. Очевидна е тенденцията към създаване на сходен модел за защита от дискриминация във всички държави-членки, като това включва и държавите - кандидати за присъединяване към Европейския съюз. В този смисъл може да се говори за европейски по произход модел в българското законодателство. Приет е по силата на международни изисквания, с които България е приела да се съобрази. Този чужд или по-смекчено европейски произход на закона обяснява и факта, че той беше приет въпреки сериозната съпротива на част от законодателите. Те изтъкваха като главен аргумент, че в българското законодателство съществуват около 70 закона, в които се откриват антидискриминационни разпоредби. Проблемът е, че те този подход не даваше осезаеми резултати. Не и по мнението на европейските институции, които преценяваха готовността на България за пълноправно членство.

Законът за защита от дискриминация е в сила от 01.01.2004 г. Изменен е единадесет пъти. Сред по-важните изменения са следните.

Комисията получи правото на да назначава регионални представители, които работят като част от специализираната администрация.

Подобно на други органи, създадени със закон, Комисията за защита от дискриминация през 2006г. получи статут първостепенен разпоредител с бюджетни средства. Такива са Сметната палата, Комисията за финансов надзор, Комисията за защита на конкуренцията, Държавната комисия по сигурността на информацията, Комисията за одържавяване на имущество, придобито по незаконен начин и обществения защитник.

Разпоредбата на чл. 39 от закона даваше предимство на представителите на по-слабо представения пол при заемане на длъжности в администрацията на държавните и обществените органи и органите на местно самоуправление, когато кандидатите са равностойни по отношение на изискванията за заемане на длъжността. Това предимство на по-слабо представения пол се разглежда в практиката на Съда като позитивна дискриминация, която противоречи на разпоредбите на чл. 2, ал. 1 и чл. 2, ал. 4 на Директива 76/207/ЕИО за прилагането на принципа на равно третиране на мъжете и жените при достъпа до работни места, професионално обучение и повишение и условията на труд. Тълкуването на съда е възприето в решения по дела С-450/93 по жалба на Екхард Каланке, С-409/95 по жалба на Хелмут Маршал и др. Поради тези причини бе премахнато предимството, разглеждано от законодателя при създаването на закона като важно нововъведение.

Законът за защита от дискриминация има и някои особености, свойствени само нему.

В закона, например, се открива нарочно задължение за довеждане до знанието на работещите, въпреки общото правило, че незнанието на закона не освобождава от задължението за неговото спазване. Това е направено в чл. 22. от закона, в който се посочва че работодателят поставя на достъпно за работниците и служителите място в предприятието текста на закона, както и всички разпоредби на вътрешните правила и на клаузите от колективния трудов договор, отнасящи се до защитата от дискриминация.

Важен елемент в закона е разделянето на тежестта на доказване. То се въвежда за да се изпълнят изискванията на директиви на Европейския съюз и препоръките на Европейската комисия против расизма и нетолерантността. В производството в защита срещу дискриминация, когато от изложените от ищеца факти може основателно да се предположи, че е налице дискриминация, отговорността да докаже липсата на дискриминация пада върху ответната страна.

Подобна правна техника е използвана в Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност. В Чл. 4. (1) се предвижда че се отнема имущество, придобито от лица, за които е установено, че са налице основанията по чл. 3, и в конкретния случай може да се направи основателно предположение, че придобитото е свързано с престъпната дейност на лицата, доколкото не е установен законен източник. В чл. 9. по подобен начин до доказване на противното се смята придобито за сметка на проверяваното лице имуществото, което неговият съпруг и ненавършилите пълнолетие деца са придобили от трети лица на свое име, когато придобитото е със значителна стойност, надхвърля доходите на тези лица през проверявания период и не може да се установи друг източник на средствата.

На свой ред началото на подобен подход може да се проследи до Закона за собствеността на гражданите, влязъл в сила от 30. 03. 1973 г. и отменен от от 1 март 2005г. В член чл. 34 (1) до доказване на противното се счита, че е получен доход по чл. 31 и 33, когато:

1. стойността на имуществото на гражданина явно превишава доходите, получени законно от него и от членовете на домакинството му и приноса от неговия и техния личен труд;

2. направените разходи от гражданина и от членовете на домакинството му явно превишават техните законни доходи и приноса им от личния труд.

Комисията за защита от дискриминация е независим орган. Отделянето на независимостта от пълната характеристика "независим специализиран държавен орган" е важно за разбирането на естеството на закона и създадения за нейното изпълнение орган.

Комисията се състои от девет члена. Във внасяните на два пъти законопроекта от Министерски съвет се предлага намаляване броя на членовете, но принципът на съставяне е оставен непроменен. Това е квотен принцип, при който Народното събрание и президентът назначават членовете на комисията. И двата органа действат напълно самостоятелно един от друг. Народното събрание избира 5 члена, включително председателя и заместник - председателя, а президентът назначава останалите четирина членове. Срокът е посочен в закона и може да бъде прекратен при няколко, изрично посочени в закона случаи.

Независимостта на Комисията се подчертава и засилва от практиката на Народното събрание при изменение и допълнение на Закона за защита от дискриминация. С измененията в закона се цели постигане на действителна независимост на комисията като независим специализиран държавен орган. В доклада на експертите на Европейската комисия, провели Партньорска проверка по Глава 13 "Социална политика и заетост" през януари 2006 г. , в т. 5. 3. "Прилагане на Закона за защита от дискриминация е изразено колебание относно реалната независимост на комисията, свързано с това, че комисията е второстепенен разпоредител с бюджетни средства. На 16 май 2006 г. е публикувано ново проучване от Европейската комисия в София по въпросите за равнопоставеността и защитата срещу дискриминация. Един от основните изводи е, че финансовите ресурси за функционирането на институциите трябва да бъдат част от годишния бюджет, за да им осигурят независимост и приемственост.

Комисията за защита от дискриминация обикновено се посочва сред органите, такива като държавни агенции, държавни комисии, изпълнителни агенции и други държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Такива в България са 68 по данни от 2007г. , която е първата година от работата на Комисията.

Но Комисията, както и постановяваните от нея актове не могат да бъдат разглеждани по този начин. Това ще бъде непълно и следователно неточно.

За разбирането на Комисията за защита от дискриминация е изключително важно решение № 6 от 11 ноември 2008 г. по конституционно дело № 5 от 2008 г. обн. ДВ бр. 100 от 21 ноември 2008г. докладвано от Красен Стойчев.

От една страна правораздаването в Република България се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. От друга страна, съществуват държавни органи които по същество разрешават правни спорове. Подобен орган е Комисията за защита от дискриминация като независим специализиран държавен орган, който ежегодно се отчита пред Народното събрание. С решението на Конституционния съд се пояснява, че за да се изпълни разпоредбата, че правораздаването се осъществява от съдилища, достатъчно ще бъде окончателното разрешаване на правния спор да е предоставено на някой от посочените в Конституцията съдилища. По този начин се гарантира изискването разрешаването на правен спор, т. е. осъществяването на правораздаването, да се извърши от съд. Както се посочва в решението: " Просто отпада необходимостта от произнасяне на съдилищата, тъй като на страните по един правен спор се предлага решение от независим орган и никоя от тях не му се противопоставя, въпреки че законът ѝ е предоставил възможност да го направи. "

Особеностите на производството, което се развива пред Комисията за защита от дискриминация, правната природа на постановяваните актове ще бъдат предмет на друго изложение.