

## Основни характеристики на националното антидискриминационно законодателство (правно-социологически анализ)

Лейман Тюлеоглуева

### Summary

*Discrimination is a sociological term referring to the treatment taken toward or against a person of a certain group in consideration based solely on class or category. Discrimination is the actual behavior towards another group. Discriminatory behaviours take many forms, but they all involve some form of exclusion or rejection. Discriminatory laws have existed in many countries, including Bulgaria*

Проблемът за равнопоставеността и за ограничаването на различните форми на дискриминация има юридически, социологически, криминологични, психологически, и др. аспекти<sup>195</sup>. Този проблем придобива особена актуалност в контекста на съвременните международни стандарти и норми, които определят и институционалната рамка на модерните антидискриминационни политики.

Пълноправното членство на РБългария в ЕС постави на преден план необходимостта от осъвременяване на законодателството и приобщаването му към най-добрите европейски антидискриминационни политики.

Различните форми на дискриминация са обект на изследване и на практическа антидискриминационна стратегия не само на правото. Многообразието от проблеми за равнопоставеността и за нейния антипод – дискриминацията, която безспорно е социално явление, оставащо доскоро в тази си битност извън зрителното поле на правната догматика, определя и различни изследователски подходи. По нов начин се поставя и проблемът за ролевите функции на представителите на дискриминираните и на дискриминираните лица, **доколкото конфликтът между тези функции ражда явлението дискриминация**<sup>196</sup>.

Равенството пред закона и закрилата от дискриминация на всички граждани е универсално право, признато както от Всеобщата декларация за правата на човека, така също и от Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените, Международната Конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, Международния пакт за граждански и политически права и Международния пакт за икономически, социални и културни права.

**Всеобщата декларация за правата на човека**<sup>197</sup> съдържа списък на човешките права за всички хора по света, независимо от тяхната раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, националност, социален произход или имуществено състояние. Макар че Декларацията не е правно задължителна, то

<sup>195</sup> Етимологически понятието "дискриминация" произлиза от латинския глагол *discrimino* – "отделям, разделям". Оттук идват и производните *discrimen* – "разлика", *discriminator* – "който прави разлика" и *discriminatio* – "разделяне". Дискриминацията като социално явление може да се определи като всяка форма на различно и неравно третиране (подчертано отношение), изключване или предпочитане на дадена личност или група от личности, което отрича или принижява равното упражняване и ползване на права. В литературата, на базата на различни методологически гледни точки, се дават различни характеристики на това социално явление. В нашата правна литература правно-социологическите аспекти на антидискриминационното законодателство и отражението му в правосъзнанието на гражданите най-обстойно са разгледани от Ст. Наумова Вж. **Наумова Ст.** Социология на правото. Исторически традиции и перспективи на развитие. С., БАН, 2012.

<sup>196</sup> Вж по-подробно **Наумова Ст.** Правно-социологически аспекти на превенцията на дискриминацията. (В:) Превантивната политика и съвременната престъпност, кол. сб. под ред. на **Ю.Бояджиева.** С., БАН, 2012, с. 64.

<sup>197</sup> Приета от Общото събрание на ООН през 1948 г.

следва да се отбележи, че регламентираните в нея основни човешките права са транспонирани в действащото право на отделните държави-членки на ООН както посредством националните им конституции, така и чрез специализираното законодателство.

В общия контекст на еволюцията на проблема за недопускане на дискриминация, както и в отговор на необходимостта от съществуването на правно задължителен международен договор в областта на човешките права, са приети два особено важни договора-Международният пакт за икономически, социални и културни права и Международният пакт за граждански и политически права.

Международният пакт за гражданските и политическите права има за цел да гарантира спазването на основните човешки и политически права, като не допуска каквато и да е дискриминация. Според Международния пакт за икономически, социални и културни права страните - участнички се задължават да признаят собствената си отговорност за подобряване на условията на живот на своите граждани. В областта на правата на отделната личност страните гарантират тяхното спазване, независимо от всякакво различие, основано на расова, религиозна, пола или друга принадлежност.

Проблемите на дискриминацията и изграждането на антидискриминационно законодателство заемат специално място в политиката на Европейския съюз. Значителна част от нормативните актове, приети в рамките на съюза имат за цел да осигурят справедливо и равнопоставено отношение по определени признаци.

Симптоматична промяна внася единодушното одобряване от държавите-членки на Договора от Амстердам през 1997 година, доколкото разпоредбата на член 13 от този договор предоставя на Общността нови правомощия за борба с дискриминацията на основание пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждания, възраст или сексуална ориентация. След влизането в сила на Договора са приети, допълнени или изменени няколко нови Директиви в областта на недискриминацията, като по-съществено значение сред тях имат Директивата за равенство между расите 2000/43/ЕО, както и Директива за равенство в заетостта 2000/78/ЕО, изменена през 2006г. Първата директива прилага принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход. В директивата се съдържат дефиниции на основни понятия като "пряка" и "косвена" дискриминация, "тормоз", като изрично се забраняват институционалните проява или възможности за дискриминация. Втората директива прилага принципа на равно третиране в трудовата заетост и обучението, независимо от религия или убеждения, увреждания, възраст или сексуална ориентация. В същата насока са директива, 2002/73/ЕО, както и директива 2004/113/ЕО. Тук следва да се посочи Хартата на основните права на Европейския съюз, която е неразделна част от Договора от Лисабон<sup>198</sup> и в чийто Дял III, озаглавен **"Равенство"** е провъзгласен принципът на **"Недискриминация"**. чл. 21 от Хартата постановява следното: *"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. В областта на прилагане на Договорите и без да се засягат техните особени разпоредби, се забранява всяка форма на дискриминация, основана на гражданството"*.

Макар че повечето европейски страни вече разполагат със законодателство за борба с дискриминацията, новите разпоредби целят да установят устойчив ред от права и задължения в рамките на целия ЕС.

Що се отнася до нашата страна, следва да се отбележи, че общите параметри на националното законодателство като цяло са в унисон с правото на ЕС. Основните

<sup>198</sup> Съставено в Страсбург на дванадесети декември две хиляди и седма година.

принципи на антидискриминационното национално законодателство са определени в Конституцията, докато конкретните механизми за неговата реализация и то в контекста на антидискриминационната политика на ЕС – в НК (Глава трета. “Престъпления против правата на гражданите”, *Раздел I*. Престъпления против равенството на гражданите<sup>199</sup> и по-специално текстовете на чл. 162, чл. 163 и чл. 164<sup>200</sup>) и в Закона за защита от дискриминация. (ЗЗДискр.)<sup>201</sup>, който на свой ред кореспондира с други закони, уреждащи сходна материя.

Принципите на равнопоставеност и недискриминация са залегнали в Конституцията на Република България. Фундаментално значение има разпоредбата на чл. 6(1) *«Всички хора са родени свободни и с равно достойнство и права»*. Конституцията не допуска *“.....привилегии или ограничения въз основа на раса, народност, етническо самоопределяне, пол, произход, религия, образование, мнение, политическа принадлежност, лично или обществено положение или имуществено състояние”*, като в нея не е изрично предвидено специално законодателство за равнопоставеност между половете. чл. 46 и чл. 47, отнасящи се за основните права и свободи урежда семейните отношения и родителството въз основа на равнопоставеност и равните задължения<sup>202</sup>.

**Законът за защита от дискриминация** е съществена стъпка в процеса на сближаване на българското законодателство с европейските стандарти в областта на равенството във възможностите и равното третиране. Законът има за цел да обедини голям брой директиви в тази област (равното заплащане, равнопоставеност по отношение на трудовата заетост, бременните жени и тежестта на доказване). Той въвежда система от санкции и предвижда създаването на Комисия за защита от дискриминация в качеството на независим орган, който се отчита пред Народното събрание.

Законът постави широка основа за действително равенство и недискриминация, осъществява кодификация на недискриминацията, уеднакви терминологията във всички останали закони в България, които се занимават със защита от дискриминация. Законът предвижда защита от дискриминация в три големи области, а именно: при упражняване правото на труд, при упражняване правото на образование и при упражняване на други права. Законът увеличи признаците на недискриминация и установи понятие за „множествена дискриминация“, създавайки защитен механизъм срещу различни форми на дискриминация.

<sup>199</sup> Загл. изм. - ДВ, бр. 33 от 2011 г., в сила от 27.05.2011 г.

<sup>200</sup> чл. 162. (1) (Изм. - ДВ, бр. 27 от 2009 г., изм. - ДВ, бр. 33 от 2011 г., в сила от 27.05.2011 г.) Който чрез слово, печат или други средства за масова информация, чрез електронни информационни системи или по друг начин проповядва или подбужда към дискриминация, насилие или омраза, основани на раса, народност или етническа принадлежност, се наказва с лишаване от свободата от една до четири години и с глоба от пет хиляди до десет хиляди лева, както и с обществено порицание.(2) (Изм. - ДВ, бр. 27 от 2009 г., изм. - ДВ, бр. 33 от 2011 г., в сила от 27.05.2011 г.) Който употреби насилие срещу друго или повреди имота му поради неговата раса, народност, етническа принадлежност, религия или политически убеждения, се наказва с лишаване от свободата от една до четири години и с глоба от пет хиляди до десет хиляди лева, както и с обществено порицание.

<sup>201</sup> Законът за защита от дискриминация влезе в сила на 1 януари 2004 г. С нормата на чл. 4, ал. 1 се забранява всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна.

<sup>202</sup> чл. 46 (2) *“Съпрузите имат равни права и задължения в брака и семейството; чл. 47 (1) “Отглеждането и възпитанието на децата до достигане на пълнолетие е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата”*. Майките са предмет на особена защита от страна на държавата и им се осигурява отпуск по бременност и раждане, безплатни женски консултации, облекчени условия на труд и други социални грижи”.

Законът дава легални дефиниции на понятията "пряка дискриминация" и "непряка дискриминация".<sup>203</sup> Дефинирани са и понятията "тормоз", "сексуален тормоз", "подбуждането към дискриминация", "преследване" и "расова сегрегация", като форми на дискриминация.<sup>204</sup> В унисон с изискванията на модерните антидискриминационни политики българският антидискриминационен закон още през 2004 г. дефинира понятието „множествена дискриминация“<sup>205</sup>. Редът и начините на защита при множествена дискриминация са същите както и при дискриминация на основата на всеки от останалите признаци. Производството пред Комисията за защита от дискриминация е лесно, бързо, достъпно и безплатно, което го прави предпочитано пред съдебното производство<sup>206</sup>.

<sup>203</sup> **Пряка дискриминация** е всяко по-неблагоприятно третиране на лице на основата на признаците по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр., отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства/ чл. 4, ал. 2 от ЗЗДискр./ . Неблагоприятно третиране е всеки акт, действие или бездействие, което пряко или непряко засяга права или законни интереси, затова при сформирани на преценката, дали дадено поведение е пряка дискриминация, е необходимо да се извършва проверка и установяване на няколко елемента – различно отношение към лица с различни характеристики, но намиращи се в сходно положение, при това не е необходимо разделението да е извършено непременно преднамерено и/или целенасочено.

**Непряка дискриминация** е поставяне на лице на основата на признаците по чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр. в по-неблагоприятно положение в сравнение с други лица чрез привидно неутрална разпореда, критерий или практика, освен ако тази разпореда, критерий или практика е обективно оправдана/а с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими.

Законът за защита от дискриминация приравнява на дискриминация и следните действия: тормоз на основата на вече споменатите признаци по чл. 4, ал. 1, сексуалния тормоз; подбуждането към дискриминация; преследването и расовата сегрегация, както и изграждането и поддържането на архитектурна среда, която затруднява достъпа на лица с физически увреждания.

Терминът не е нов за българското право - в отменения параграф 1, т. 7 от Кодекса на труда, се даваше легално определение на понятието "непряка дискриминация" (нормата беше отменена с влизането в сила на ЗЗДискр.).

<sup>204</sup> "Тормоз" е всяко нежелано поведение на основата на признаците по чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр., изразено физически, словесно или по друг начин, което има за цел или резултат накръняване достойнството на лицето и създаване на враждебна, обидна или застрашителна среда (§ 1, т. 1 ЗЗДискр.). "Сексуален тормоз" е всяко нежелано поведение от сексуално естество, изразено физически, словесно или по друг начин, с което се накръняват достойнството и честта и се създава враждебна, обидна, унизителна или застрашителна среда и, в частност, когато отказът да се приеме подобно поведение или принудата към него може да повлияе на вземането на решения, засягащи лицето (§ 1, т. 2 ЗЗДискр.).

"Преследване" е:

а) по-неблагоприятно третиране на лице, което е предприело или се предполага, че е предприело или ще предприеме действие за защита от дискриминация;

б) по-неблагоприятно третиране на лице, когато свързано с него лице е предприело или се предполага, че е предприело или ще предприеме действия за защита от дискриминация;

в) по-неблагоприятно третиране на лице, отказало да дискриминира (§ 1, т. 3 ЗЗДискр.).

"Расова сегрегация" е издаването на акт, извършването на действие или бездействие, което води до принудително разделяне, обособяване или отделяне на лице на основата на неговата раса, етническа принадлежност или цвят на кожата (§ 1, т. 6 ЗЗДискр.).

<sup>205</sup> Съгласно § 1, т. 11 ЗЗДискр. "Множествена дискриминация" е дискриминация на основата на повече от един от признаците по чл. 4, ал. 1 ЗЗДискр.

<sup>206</sup> Всяко лице, чиито права по Закона за защита от дискриминация или по други закони, уреждащи равенство в третирането, са нарушени, може да предяви иск (чл. 71 ЗЗДискр.) пред районния съд, с който да поиска установяване на нарушението, осъждане на ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от понататъшни нарушения, обезщетение за вреди. Установеното съдебно производство предвижда постановяване на подходящи мерки за преустановяване на нарушението, възстановяване на положението отпреди нарушението, както и обезщетение за претърпени вреди. Когато някое лице е засегнато от административен акт, издаден в нарушение на Закона за защита от дискриминация или други закони, уреждащи равенство в третирането, то може да го обжалва пред съда по реда на Административнопроцесуален кодекс (чл. 73 ЗЗДискр.). Важно е да се прави разлика между двете производства. Макар целта да е една и съща те са много различни. Производството пред районния съд е гражданско и за него е приложим Гражданският процесуален кодекс. Второто производство е административно и про-

В правно-социологичен план следва да се посочи, че все още законът не е широко познат и малко хора са добре информирани за правата си, гарантирани от него, както и за възможността да подават жалби в случай на дискриминация пред Комисията или в съда. Необходимо е укрепване на административния капацитет на Комисията и изграждане на нейните регионални подразделения, с оглед популяризиране на работата ѝ извън столицата и повишаване на чувствителността на обществото за правните механизми за защита срещу дискриминацията.

Интересен закон в разглежданата област е **Законът за борба с трафика на хора**<sup>207</sup>, който въвежда мерки за превенция на трафик на хора, усъвършенства координацията между държавните органи, НПО и защитава жертвите на нелегалния трафик на хора. Законът е в съответствие с Конвенцията на ООН срещу международната организирана престъпност и допълнителния Протокол към Конвенцията за превенция, спиране и наказване на трафика на хора, особено на жени и деца. В задълженията на Националната гранична полиция за борба с организираната престъпност влиза борбата с трафика. Законът предвижда създаването на Национална комисия към правителството, ръководена от Заместник министър-председател. Националната комисия трябва да изгради местни комисии с общините, председателствани от заместник-кметове. Националната и местните комисии трябва да координират връзката между различните агенции и да изработят програми за изпълнение на Закона на национално и местно ниво.

В социологически план следва да се изтъкне, че не е ефективен механизмът за държавно финансирани услуги за реинтегриране на жертвите на трафик, което често е причина те отново да попадат в трафикантски мрежи.

Друг антидискриминационен закон е **Законът за защита срещу домашното насилие**<sup>208</sup>, регулиращ отношенията, свързани с домашното насилие и предоставящ мерки за защита срещу него. Законът дава легална дефиниция на термина *домашно насилие* и задължава държавата да създава условия за изпълнението на програми за превенция и защита от домашно насилие и на програми, осигуряващи помощ на пострадалите лица.

Защитата срещу домашното насилие по този закон се осъществява чрез наложен от Районния съд административен акт, наречен "заповед за защита", която задължава извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие, отстранява извършителя от съвместно обитаваното жилище, забранява на извършителя на насилието да се приближава до жилището, местоработата и местата за социални контакти и отход на пострадалото лице, задължава извършителя да посещава специализирани програми. За съжаление все още не съществува централизирана информационна система и база данни за броя на заведените и приключили дела по този закон, поради което е трудно да бъде направена и точна оценка за ефективността на закона.

**Антидискриминационни разпоредби се съдържат и в Закона за омбудсмана**<sup>209</sup>, доколкото националният омбудсман и неговият заместник отговарят за разследване на нарушения на гражданските права и свободи от страна на държавните или общинските органи и тяхната администрация, в това число и от страна на лица, които предоставят обществени услуги.

**Със специфичен антидискриминационен заряд е Законът за закрила на детето**, доколкото той урежда правата, принципите и мерките за закрила на детето, органите на държавата и общините и тяхното взаимодействие при осъществяване на дейностите по закрила на детето, както и участието на юридически лица и физи-

тича по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

<sup>207</sup> В сила от януари 2004 г.

<sup>208</sup> ДВ, бр.27 от 29 март 2005 г.

<sup>209</sup> В сила от 1 януари 2004 г.

чески лица в такива дейности. Държавните органи в рамките на своята компетентност провеждат държавната политика за закрила на детето и създават подходящи условия за неговото развитие.

**Антидискриминационни разпоредби се съдържат и в Закона за държавния служител.** Според този закон при заемане на държавна служба не се допускат дискриминация, привилегии или ограничения, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, убеждения, членуване в политически, синдикални и други обществени организации или движения, лично, обществено и имуществено положение или на наличие на увреждане<sup>210</sup>.

**В разглеждания контекст внимание заслужава и Законът за висшето образование,** според който във висшето образование не се допускат привилегии и ограничения, свързани с възраст, раса, народност, етническа принадлежност, пол, социален произход, политически възгледи и вероизповедание, с изключение на случаите, изрично посочени в Правилника за дейността на висшето училище в съответствие с особеностите на обучението и бъдещата професия. Очевидна е изразената от законодателя в тази норма идея, че спецификата на Висшите духовни училища налагат въвеждането на определени изисквания за принадлежността на студентите в тях към определено вероизповедание. Това разрешение не е в противоречие, а е в унисон както с Конституцията на Република България, така и с разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от **Закона за вероизповеданията**, с която е установена забрана за преследване или ограничаване на гражданите в техните права, поради религиозните им убеждения и са обявени за недопустими всякакви ограничения или привилегии, основани на принадлежност или отказ от принадлежност към вероизповедание. Същото се отнася и за разпоредбата на чл. 4, ал. 4, която изрично изключва дискриминацията на верска основа, както и на чл. 33, ал. 1 и ал. 3, с които е установена възможност регистрираните по реда на този закон вероизповедания с разрешение на министъра на образованието и науката да откриват духовни училища за свои ритуални нужди в съответствие със Закона за народната просвета. Последният не допуска ограничения или привилегии, основани на раса, народност, пол, етнически и социален произход, вероизповедание и обществено положение. В закона, обаче, липсват критериите *убеждения, политическа принадлежност, лично положение и имуществено състояние*, установени с чл. 6, ал. 2 на Конституцията.

В сега действащото законодателство има и други нормативни актове, в които се възпроизвежда равенството на гражданите пред закона. Към по-важните от тях могат да бъдат отнесени Данъчно-осигурителният процесуален кодекс<sup>211</sup>, **Кодексът на труда**, **Законът за насърчаване на заетостта**<sup>212</sup>, **Законът за защита на потребителите**<sup>213</sup>, **Законът за интеграция на хората с увреждания**<sup>214</sup>, **Законът за защита рехабилитация и социална интеграция на инвалидите**<sup>215</sup> и др.

Последният закон, който е твърде специализиран в разглежданата материя и е в унисон с европейските стандарти урежда правото на рехабилитация и социална интеграция на инвалидите, тяхната защита и произтичащите от това задължения на държавните органи, общините, стопанските и обществените организации.

В чисто нормативистичен план може да се посочи, че българският законодател се е постарал в почти всички области, криещи риск от дискриминация да предвиди мерки за съществено ограничаване на дискриминацията във всичките ѝ форми и начини на проявление. Друг е въпросът дали множеството институции, натоварени със

<sup>210</sup> Това са разпоредбите на чл. 7, ал. 6 от закона за държавния служител.

<sup>211</sup> В сила от 01.01.2006 г.

<sup>212</sup> ДВ, бр.112.от 20.12.2001г. в сила от 01.01.2002г.

<sup>213</sup> ДВ, бр.99 от 9 декември 2005г. в сила от 10.06.2006г.

<sup>214</sup> ДВ, бр.81 от 17.09.2004г., в сила от 01.01.2005г.

<sup>215</sup> ДВ, бр.112от 27.12.1995г. доп., бр.110 от 30.12.1996г. изм., бр.52 от 1.07.1997г. в сила от 1.07.1997г.

специфични функции в тази насока са достатъчно ефективни. В тази област е необходимо провеждането на емпирични правно-социологически изследвания, които могат да доставят необходимата информация за това.

Проблемите на дискриминацията и изграждането на антидискриминационно законодателство заемат специално място в политиката на Р България като член на ЕС. Показателен е фактът, че значителна част от нормативните актове, приети в рамките на съюза имат за цел да осигурят справедливо и равнопоставено отношение по определени признаци. От правно-социологическа гледна точка е важно да се формира антидискриминационно правосъзнание в контекста на все по-глобализацията се съвременен свят и за разширяване на възможностите за мултикултурно общуване и развитие чрез запазване на ценността на традициите и спецификата на всяка общност.

#### **ЛИТЕРАТУРА:**

1. **Илиева, И.** Правата на жените като права на човека и системата на ООН. (В сб.) Научни трудове на ИПН, Т.2.С., БАН, 2005.

2. **Наумова, Ст.** Социология на правото. Исторически традиции и перспективи на развитие. С., БАН, 2012.

3. **Наумова, Ст.** Правно-социологически аспекти на превенцията на дискриминацията. (В:) Превантивната политика и съвременната престъпност, кол.сб. под ред. на **Ю.Бояджиева**. С., БАК

4. **Раянова, Кр.** Правата на жените в системата на правата на човека. РУ"Ангел Кънчев", 2014.

5. **Ilieva, Irena**, Anti-Semitism and Islamophobia in Bulgaria. Actual legal and sociological aspects, Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), novembre 2011, ISSN 1971-8543.

6. **Dobbin, Frank, and Erin L. Kelly.** How to Stop Harassment: Professional Construction of Legal Compliance in Organizations. – American Journal of Sociology, N4/2007, p.1203.

#### **За контакти:**

Лейман Тюлеоглуева, докторант в Юридическия факултет на Русенския университет "Ангел Кънчев", тел.: 0889768610, e-mail: [lemi69@abv.bg](mailto:lemi69@abv.bg)

**Докладът е рецензиран от проф. д-р Стефка Наумова - Научен ръководител.**