

ПРИНЦИПЪТ НА НЕДИСКРИМИНАЦИЯ В ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Доц. д-р Бойка Чернева, Академия на МВР

THE PRINCIPLE OF NON-DISCRIMINATION IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION AND THE BULGARIAN LEGISLATION

Associate Prof. Boyka Cherneva, PhD

Abstract: This article traces the role of European Union in developing Bulgarian anti-discrimination law. It is a question of human rights policy based on the assumption that the principle of equality and non-discrimination is a core principle in European law. This problem is deeply discussed in Jurisprudence of the European Court of Justice in attempting to define the legal aspects of human rights in a Single European market.

Key words: principle of equality and non-discrimination, fundamental rights, anti-discrimination law.

Принципът на недискриминация и правото на Европейския съюз

Принципът на недискриминация е сред основните принципи на правото на Европейския съюз. Равенството в правата присъства още от самото зараждане на европейското законодателство, макар първоначално да е насочен преди всичко към гарантиране на равенството между половете. *Договорът за създаване на Европейска общност от Рим (1957 г.)* изисква равно заплащане на мъжете и жените и установява компетентност на Общността за приемане на първите европейски директиви за равни възможности и еднакво отношение към мъжете и жените по отношение на заетостта и професията: *Директивата за равно заплащане от 1975 г. и Директивата за равно третиране от 1976 г.*, която забранява дискриминацията на основата на пол при достъпа до работа, професионална квалификацията и условия на труд.

С *Договора от Амстердам* от 1997 г. Европейският съюз разширява защитата от дискриминация по отношение на широк кръг признаци – расова или етническа принадлежност, религия или вявания, увреждане, възраст или сексуална ориентация. Развива се вторичното право на ЕС. Приемат се редица директиви в областта на гарантиране на равния достъп до права, ревизират се и съществуващите директиви относно равенството между половете: *Директива 2006/54/ЕО* на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена); *Директива 97/80/ЕС* на Съвета от 15 декември 1997 г. относно доказателствената тежест в случаите на дискриминация, основана на пол; *Директива 2004/113/ЕО* на Съвета от 13 декември 2004 година относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги. Съветът на ЕС съзнава, че равенството между жените и мъжете е основна ценност на ЕС и че политиките за равенство между половете са от жизнено важно значение за икономическия растеж, благоденствието и конкурентоспособността.

Развитието на антидискриминационното право продължава и с *Договора от Лисабон* за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на

Европейската общност от 2007 г.¹ Установяват се правомощия на ЕС по отношение на равенството и на други права, които водят до значими промени в конституционната рамка на ЕС. Продължава и развитието на вторичното законодателство. Правото на ЕС се развива в посока на приближаване към международните стандарти на ООН и на Съвета на Европа за правата на човека. В този смисъл коректното представяне на антидискриминационното законодателство на ЕС изисква възприемането на идеята за равенството като човешко право и то в контекста на международната защита на основните права. Правото на ЕС е в съответствие с международните стандарти. То обаче има особености по отношение на начина на институционализиране на защитата от дискриминация, което оказва въздействие върху развитието на националните правни системи на държавите членки, включително и върху българското право. Именно те са предмет на обсъждане в настоящия доклад.

Интересът към темата е продиктуван и от дискусиите относно развитието на ЕС на две скорости, което поставя темата за равнопоставеността на държавите членки. Принципът за недискриминация в правото на ЕС е свързан с равния достъп до права на европейските граждани. „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете” (чл. 1а от Договора от Лисабон).

Голямото предизвикателство пред ЕС и пред държавите членки е балансирането на две от целите на съюза, а именно - развитието на общия пазар на ЕС, което включва защита на конкуренцията и осигуряването на социалния прогрес, и гарантирането на равни права и социална сигурност за европейските граждани. Антидискриминационното право на ЕС е израз на усилията за осигуряване на равен достъп до права на гражданите.

Разбира се, в рамките на настоящия доклад не е възможно изчерпателно представяне на европейското антидискриминационно законодателство. Целта на изложението е да се подчертае значението на забраната на дискриминацията като правен принцип, изразяващ връзката на правото на ЕС с правата на човека. В този смисъл трябва да бъде поставен на обсъждане въпросът за особеностите на антидискриминационно правно регулиране в контекста на балансирането на принципите на развитието на общия пазар на ЕС и гарантирането на равни права и социална сигурност за европейските граждани. Или по друг начин изразено, темата налага дискусия за ролята и мястото на принципа на недопускане на дискриминация сред останалите принципи на ЕС, които изграждат основните права.

На второ място, предвид темата на конференцията, в доклада се разглежда развитието на българското антидискриминационно правно регулиране, което е съществено повлияно от развитието на правото на ЕС. В областта на защитата от дискриминация българското законодателство и юридическата практика имат своите успехи в създаването на ефективни правни средства. Конкретен пример в това отношение е създаването на разпознаваем и авторитетен квазиюрисдикционен орган Комисия за защита от дискриминация. Предвид актуалността на проблематиката в доклада е разгледано и представено и българското законодателство в областта на равенството между половете в съответствие с правото на ЕС.

¹Съгласно чл. 2 (3) от *Договора от Лисабон* „Съюзът установява вътрешен пазар. Той работи за устойчивото развитие на Европа, основаващо се на балансиран икономически растеж и ценова стабилност, силно конкурентна социална пазарна икономика, която има за цел пълна заетост и социален прогрес, и високо равнище на защита и подобряване качеството на околната среда. Той насърчава научния и техническия прогрес. Той се бори срещу социалното изключване и дискриминацията и насърчава социалната справедливост и закрила, равенството между жените и мъжете, солидарността между поколенията и защитата на правата на детето.”

Някои особености на антидискриминационното право на ЕС

Антидискриминационното право на ЕС следва да се разглежда през призмата на особеностите на правната система на Съюза като наднационална. Неговата роля еволюира от вторично законодателство до първично право в съответствие с развитието на Европейската общност от преди всичко икономическа организация до организация, пряко свързана с гражданството и правата на човека. Първоначално целите на Европейската икономическа общност съгласно *Договора за създаване на Европейска икономическа общност от 1957 г.* са свързани главно с икономически въпроси. Наименованите на организацията е показателно. Социалните и политическите въпроси нямат централна роля на този етап от развитието на организацията.

Съществена промяна се наблюдава при ревизията на учредителните договори (*Единен европейски пакт от 1986 г., Договорът за създаване на ЕС от 1992 г., Договорът от Амстердам от 1997 г. и Договорът от Ница, подписан през 2001 г.*), които включват социалната политика като основен елемент на първичното право на ЕС. Както се отбелязва в юридическата литература, в областта на социалната политика подходът на ЕС е изграден от два необходими елемента – постигане на икономически цели и развитието на правото на ЕС като източник на права за гражданите². *Договорът от Амстердам в сила от 1999 г.* разширява компетентността на Общността да създава антидискриминационно законодателство.

Понастоящем *Договорът за функционирането на ЕС* (ДЕС) съдържа самостоятелна част, посветена на защитата от дискриминация – част втора „Недискриминация и гражданство на Съюза“. Разпоредбата на чл. 18 забранява всякаква дискриминация на основание гражданство. „Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, могат да приемат правила, с които да забранят тази дискриминация“. Съюзът предприема необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на пола, расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация. Забраната за дискриминация е въведена изрично и при упражняването на редица права и дейности. Например в чл. 95 от ДЕС е установено, че „по отношение на транспорта в рамките на Съюза се забранява дискриминацията, съществуваща под формата на различни цени и условия за превоз за едни и същи стоки, по един и същ маршрут, основани на държава на произход или местоназначение на стоките“. Изрично се премахва всяка дискриминация, основаваща се на гражданство, между работниците от държавите-членки, що се отнася до заетост, възнаграждение и други условия на труд – чл. 45 (2) от ДЕС. По този начин постепенно се установява *принципът на недискриминация в правото на Европейския съюз*³.

Вторичното законодателство на ЕС детайлизира принципа на недискриминация. Изрично се урежда забрана на дискриминацията на основата на раса или етнически произход (Директива 2000/43/ЕС), религия или вявания, увреждане, възраст и сексуална ориентация (Директива 2000/78/ЕС)⁴. Осигурява се защита в множество ключови сфери на живота, като например условия на труд и професионално обучение, образованието, социалната сигурност, здравеопазването, достъпът до блага и услуги (Директива 2000/43/ЕС). По този начин държавите членки биват задължени да осигурят ефективни правни средства за защита от дискриминация. Резултатът е наличието на хармонизирано антидискриминационно законодателство на национално ниво.

² Williamsom, T. Identity and Discrimination. Cambridge: Basil Blackwell, 1990, p. 5-21.

³ Bell, M. Anti-Discrimination Law and the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2002, 22-25.

⁴ Подробно за имплементирането на директивите в правото на държавите членки вж. Düvel, W. Schömann, I. Clauwaert, S. Non-discrimination in the European Union Implementation of Directives 2000/78/EC and 2000/43/EC. Brussels, 2004.

В основата на принципа на недискриминация в правото на ЕС стоят индивидуалните човешки права. Европейският съюз възприема човешките права като ценност, равният достъп до права се гарантира чрез въвеждане на принципа на недискриминация⁵. Неслучайно принципът се обвързва с европейското гражданство, а ЕС установява вторично законодателство в областта на защитата от дискриминация. Правната система на ЕС включва цялостно и систематично изградено антидискриминационно законодателство. То е последователно изградено чрез първичното и вторичното право на Съюза. Негова характерна особеност е постигната детайлна регулация в областта на гарантиране на равенството между гражданите на държавите членки при упражняване на конкретни правата. Тя има характера на наднационално законодателство, което направлява развитието на правото на държавите членки, като задава насоките на развитие в съответствие с международните стандарти и политиките на Съюза. Именно това е голямото преимущество на антидискриминационното законодателство на ЕС – създаването на единна правна уредба.

Друга особеност на антидискриминационното право на ЕС, което още в началото на доклада беше определено и като предизвикателство, е съчетаването му с политиките на ЕС в областта на икономическото развитие. Това е последователно проведено в учредителните договори на Съюза и в практиката на Съда на ЕС.

Съдът на ЕС създава богата съдебна практика, интерпретирайки директивите в областта на защитата от дискриминация. Той е особено активен при обосноваване на обстоятелството, че равното третиране е израз на човешки права. Но също така изразява вътрешния дуализъм, заложен в първичното право на ЕС. Съдът на ЕС затвърждава вътрешните връзки между принципите на правото на ЕС, като възприема концепцията, че социалните и икономическите въпроси не могат да бъдат отделени. Те се намират в непременна връзка и тази връзка е ясно проследима в процеса на създаването на правото на ЕС. Постигането на целта за създаване на Единен икономически пазар изисква премахване на различното третиране на основата на националност както на нациите, така и на отделните граждани на ЕС⁶.

В редица решения се разглежда двойната цел на правото на ЕС – да елиминира дискриминацията, но и да гарантира социалния прогрес, като непрекъснато подобрява условията на живот на европейските граждани. Особено показателно в това отношение е решението на СЕС по *Дело 43/75 Defrenne v Sabena [1976] ECR*, предмет на което е равното заплащане на мъжете и жените. Съдът балансира по отношение на осъществяването на две цели – гарантиране на социалната сигурност, което включва и равно заплащане на мъжете и жените, и осигуряване на социалния прогрес и непрекъснато подобряване на жизнения стандарт и условията на труд. Всъщност съчетават се два модела – интеграцията на вътрешния пазар и социалната политика⁷.

Съдът на ЕС определя принципа на недискриминация като един от основните принципи на общностното право. Той отчита нарастващата роля на защитата на основните права в сравнение с постигането на икономически цели. По *Делото Schröder*⁸ Съдът отдава предимство на гарантирането на фундаменталните права пред елиминирането на нарушения на конкуренцията, тълкувайки чл. 119 ДЕС – „С оглед целите, посочени в член 3 от Договора за Европейския съюз, дейността на държавите членки и на Съюза включва, при условията, предвидени в Договорите, въвеждането на

⁵ Plender, R. Equality and Non-Discrimination in the Law of European Union. - Pace International Law Review, 1995, No 7, p. 5-10.

⁶ Sargeant, M. Discrimination. Law. London: Pearson. Longman. 2004, p. 13-15.

⁷ Compilation of case law on the equality of treatment between women and men and on non-discrimination in the European Union. European Commission. Third edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, 32-34.

⁸ Case C-50/96 Deutsche Telekom v Schröder [2000] ECR I-743 at 794.

икономическа политика, която се основава на тясно координиране на икономическите политики на държавите членки, на вътрешния пазар и на определянето на общи цели, и се осъществява в съответствие с принципа за отворена пазарна икономика и свободна конкуренция”.

Постоянна тема на Съда на ЕС е премахването на ограничения на свободното придвижване на хора. Това изисква гарантиране на недопускането на дискриминация на основата на националност, което включва всички условия, които биха поставили лице в по-неблагоприятно положение в сравнение с гражданите на държавата, в която се упражняват съответните права⁹. В множество свои решения Съдът на ЕС констатира пряка и непряка дискриминация на основата на признака националност (гражданство) при упражняване на икономическите свободи. Именно юриспруденцията на Съда на ЕС позволява да изведем една съществена особеност на антидискриминационното правно регулиране в ЕС, а именно: ефективност на правото на Съюза по отношение на защитата от дискриминация на основа на признака националност (гражданство) в рамките на ЕС. Защитата обхваща правата на европейските граждани, които нямат национално гражданство към държавата, в която са се установили или се намират. Ефективността на правото на ЕС се състои в създаването на единно европейско законодателство, установяващо механизми за защита от дискриминация на европейските граждани. По този начин Съюзът подпомага функционирането на Единния европейски пазар, част от който е и свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали (т. нар. икономически свободи на европейските граждани). Следователно правната система на ЕС създава цялостна правна институционализация на основните права, установява принципа за недискриминация, следвайки международните стандарти в тази област. Но от друга страна, ЕС като наднационална правна система успява да създаде ефективна антидискриминационна правна уредба, имаща своя собствена логика и природа, подчинена на целите на съюза и на неговите особености като правен ред.

Българското антидискриминационно право и правото на ЕС

Република България непрекъснато утвърждава своята идентичност в областта на защитата на правата на човека в съответствие с европейските ценности. Исторически са налице условията за развитие на ефективни средства за защита от дискриминация. Чувствителността на обществото и постиженията в саморегулацията в исторически контекст са предпоставките за този процес. Толерантността към различията е негова основна характеристика. Етническият мир и разнообразната структура на обществото изиграват своята историко-политическа роля. Правото отразява посочените тенденции на развитие. *Законът за защита от дискриминация* (ЗЗДискр.) в сила от 1 януари 2004 г. въвежда специална правна уредба и механизъм за защита от дискриминация именно в контекста на присъединяването към ЕС. Българската държава има своите конкретни успехи при създаването на адекватни механизми за защита от дискриминация. Показателна в това отношение е практиката на Комисията за защита от дискриминация, чиято дейност се утвърждава като добра и ефективна практика въз основа на ЗЗД. За разлика от редица други национални институции в областта на защитата на правата на човека, Комисията сравнително бързо и последователно се налага като разпознаваема и ефективна национална институция. Тя се превръща в институционално средство за гарантиране на равенството в правата. Комисията е приет арбитър в правни спорове в

⁹Например Съдът на ЕС установява пряка дискриминация във френското законодателство, което изисква определен процент от екипажа на френски кораб да има френско гражданство (Case 167/73 *Commission v French Republic* [1974 ECR 359]). Подробно за юриспруденцията на Съдът на ЕС относно дискриминация на основание националност (гражданство) виж. Sargeant, M. Op. cit., p. 19-22.

областта на защитата от дискриминация. Производството пред Комисията за защита от дискриминация се налага като модерна алтернатива на съдебното производство.

Друга област, в която България развива антидискриминационно законодателство в резултат на активната политика и законодателна дейност на ЕС, е равенството между половете. Европейската комисия докладва ежегодно на Европейски съвет напредъка в областта на равенството между половете в държавите членки на ЕС и представя бъдещите предизвикателства и приоритети. Равенството между жените и мъжете е основно право и общ принцип на Европейския съюз. ЕС има огромен принос за напредъка по отношение на положението на жените и подобряването на живота на жените и мъжете чрез значително по обем законодателство за равно третиране и конкретното интегриране на измерението, свързано с равенството между половете, в политиките и инструментите на ЕС. Налице е положителна тенденция към общество и пазар на труда с подобрена равнопоставеност между половете, но неравенство между половете все още съществува.

Главно в резултат на развитието на правото на ЕС в България държавната политика в областта на равенството между половете бе уредена със закон – *Закон за равенство на мъжете и жените (Обн. ДВ. бр.33 от 26 Април 2016г.)*. Целта на закона е да насърчи постигане на равнопоставеност на жените и мъжете, като създаде условия за изграждане на институционална среда и определи органите и механизмите за провеждане на държавната политика по равнопоставеност на жените и мъжете. **Равнопоставеността на жените и мъжете** е съществен елемент на демокрацията и предпоставка за ефективно упражняване на човешки права. Тя има важна роля за постигане на социална справедливост, устойчив и приобщаващ икономически растеж. България провежда последователна политика по равнопоставеност на жените и мъжете, която е съобразена с националната специфика и ангажиментите по международни договори, по които е страна, вкл. като членка на ЕС. Все още е твърде рано да се прави цялостна оценка на ефективността на Закона за равенство на мъжете и жените, но в рамките на общия въпрос за защита от дискриминация той поражда желаните правни последици.

България има своите проблеми в областта на защитата от дискриминация. Например сравнителната европейска перспектива показва подценяване на дискриминацията по повечето признаци – множествена дискриминация. Илюстрация на това са резултатите от Национално представително изследване на равнопоставеността и дискриминацията по проект Проект VS/2009/0384 Прогрес към равенство: Национални ефективни и иновативни практики за превенция и борба с дискриминацията” - ПРОГРЕС (2007-2013)¹⁰. Изследването проучва обществените нагласи по отношение на равнопоставеността и дискриминацията. То засяга признаците – раса, етнически произход, възраст, религия, сексуална ориентация, здравен статус (увреждане) и пол, като пресечна точка на изследваните дискриминационни практики. Препоръките, до които достигат авторите на изследването са актуални и днес.

Европейският съюз приема значително по обем антидискриминационно законодателство за кратко време. То се отличава с детайлна правна уредба, но редица

¹⁰ Стоилова, Р., Ивков, Б., Николова, Г. Анализ на резултати от национално представително изследване на равнопоставеността и дискриминацията. Проект VS/2009/0384 Прогрес към равенство: Национални ефективни и иновативни практики за превенция и борба с дискриминацията” - ПРОГРЕС (2007-2013), достъпно на <http://www.kzd-nondiscrimination.com/layout/index.php/layout-over-40-positions/publikacii/publikacii>.

въпроси все още не са намерили отговор в рамките на единното европейско законодателство, за което свидетелства и дискусиата относно приемането на *Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие* (Истанбулска конвенция). Европейският съюз е подписал Конвенцията, но е оставил възможност на държавите членки прако да участват в процеса на приемане и включването ѝ във вътрешното право. Съгласно чл. 6 от Решение (ЕС) 2017/865 на Съвета от 11 май 2017 година за подписване от името на Европейския съюз на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие по отношение на частите, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, „Конвенцията следва да бъде подписана от името на Съюза по отношение на частите, попадащи в изключителната компетентност на Съюза, доколкото конвенцията може да засегне общи правила или да промени техния обхват. Това съображение е приложимо по-специално към определени разпоредби на конвенцията, свързани със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, и към разпоредбите на конвенцията, свързани с правото на убежище и забраната за връщане (non-refoulement). Държавите членки запазват своята компетентност до степеня, в която конвенцията не засяга общи правила и не променя техния обхват.”

Материята за правата на човека винаги е съдържала морални и политически оценки, които често имат идеологически характер. Гарантирането на равенство в правата на европейските граждани проявява същите особености. Въпреки наличието на общоевропейски ценности, които стоят в основата на правото на ЕС, и признаването на безспорната морална ценност на всеки гражданин като личност, националните правни системи са запазили разнообразие в обществата и правните системи. Прекалената правна регулация на съдържанието на правата на гражданите на ниво право на Съюза би могло да има неблагоприятен политически, а оттам и юридически ефект върху гарантирането на принципа на равнопоставеност на гражданите на ЕС¹¹. Тази материя се урежда преди всичко от международни договори, каквито са конвенциите за защита правата на човека. Те подлежат на ратификационни или на други механизми за приемането им от държавите членки. Предварителното обвързване на държавите членки чрез правото на ЕС не е последователна политика за създаване на антидискриминационно законодателство. И държавите членки са обяснимо чувствителни. Подобен проблем вече е бил предмет на разглеждане, а именно – присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, приета от Съвета на Европа. Но казусът е съвсем различен. Обсъжда се конвенция, която държавите членки на ЕС предварително са подписали и ратифицирали, и то като членове на Съвета на Европа. Освен това Договорът от Лисабон дава утвърдителен отговор на присъединяването на ЕС към конвенцията след изпълнението на редица условия и държавите членки имат възможност да изразят мнение чрез приемането на тази част от договора.

Въпреки редица проблеми принципът на недискриминация е последователно проведен в правото на ЕС. Неговото значение нараства и той се превръща в един от основните принципи, които Съдът на ЕС често прилага с предимство пред други принципи. Европейският съюз е доказал своята ефективност при създаването на добро и единно европейско антидискриминационно законодателство в рамките на конкретни области, които са пряко свързани с неговите цели, и смятам, че именно тази политика следва да бъде продължена. България непрекъснато хармонизира националното си право в съответствие с европейското законодателство и постепенно установява цялостна

¹¹Европейската система за защита правата на човека обхваща защитата на правата в рамките на международната организация Съвет на Европа и защитата, която предоставя Европейският съюз като наднационална правна система. Голяма част от държавите членки на Съвета на Европа са едновременно и държави членки на Европейския съюз. Това създава условие за тясно сътрудничество между двете организации и дори съревнование за предоставяне на по ефективни механизми за защита на правата на гражданите, включително и за защитата от дискриминация.

система от правни средства за защита от дискриминация. Комисията за защита от дискриминацията все по-отчетливо се утвърждава като добра европейска практика.