

**Сдружение „Рома - Заедно”, гр. Полски
Тръмбеш, ул. „Търговска” № 88,
тел: 0885 23 33 23; 0887 90 28 18; e-mail:
roma_zaedno@abv.bg;
www.romatogether.wizhoo.com**

ПРАВА НА МАЛЦИНСТВОТА

Кратък коментар на основните международни
и национални нормативни актове, уреждащи
човешките права на малцинствата

Автор и съставител: Ангел Гецов.
Изработено по проект „Roma rights
monitoring”, подкрепен от OPEN SOCIETY
INSTITUTE – Budapest

2007

I. Информация за целите и дейностите на проекта.

Проектът на сдружение „Рома - Заедно” е насочен към представителите на малцинствените общности в Община Полски Тръмбеш. Една от целите на проекта е да повиши познанията на местните роми относно техните права и да ги запознае с нормативните актове прогласяващи правата и регламентиращи защитата им.

В този кратък коментар са представени основните нормативни актове, действащи на международно и национално ниво. При изготвянето му бе обърнато внимание, както на обхвата и съдържанието на правата на малцинствата, така и на съществуващите механизми за тяхна защита. Използваните нормативни актове са подбрани с оглед на обхвата на правните си норми и връзката им с признатите от международното право стандарти на човешките права на малцинствата. В национален аспект е направен коментар на Закон за защита от дискриминацията, който макар и съдържащ правни норми относими не само към правата на малцинствата, а действащи като забрана за дискриминация (неравноправието, неравното третиране) по множество защитени признаци, сред които и възраст и пол, все пак е единственият нормативен акт на национално ниво, предоставящ специален административен и съдебен механизъм за защита от дискриминация, което е едно от основните човешки права на малцинствата.

Наред с правото да не бъдат дискриминирани, обаче малцинствата имат и редица други специфични само за тях права. Повече внимание на това е обърнато в коментара към декларацията на обединените нации за правата на лицата принадлежащи към национални или етнически, религиозни и езикови малцинства и на рамковата конвенция за защита на националните малцинства.

Целта на този коментар е първо да запознае представителите на малцинствата в община Полски Тръмбеш с техните права и механизмите за тяхната защита и второ, да

повиши чувствителността сред лицата, принадлежащи към малцинствата относно нарушенията на техните права. В него са представянето на основните права на малцинствата е подкрепено с редица примери, които да помогнат на четящия да възприеме по-лесно съдържанието и обхвата на дадено право за да може да разпознае по-лесно кога това право е нарушено. Дейностите по проекта включват и предоставяне на безплатна юридическа помощ и съдействие от страна на сдружение „Рома - Заедно” на лицата принадлежащи към малцинствата, при упражняването на правата им и при разрешаване на случаи на нарушения на малцинствените им права.

Предвижда се използване на три различни метода за защита на нарушените права на малцинствата. Първият от тях има предимството да е най-бърз и да дава моментална защита търсена от жертвата – това е методът на **медиацията**. При него лицето чийто права са нарушени и нарушилото ги лице – служител на държавната или общинската администрация или трето лице, се срещат в присъствието на координатора на проекта, който изпълнява функцията на медиатор (посредник между две спорещи страни) и на юриста на проекта, който следи дали хода на преговорите между нарушителя и жертвата и постигнатото споразумение между тях са законосъобразни.

Вторият метод е също сравнително бърз въпреки, че се развива по нормативно регламентирана процедура и е свързан с правораздавателната функция на съдилищата. Това е **административното производство** по обжалване на индивидуални административни актове (издавани от бюрото по труда, дирекция социални грижи, полиция и др.), както и заангажиране на административна защита по реда на закона за защита от дискриминация – производство пред комисията по защита от дискриминация, със седалище в гр. София.

Третият метод, който ще бъде използван е най-бавният, но предполагащ и най-пълна по обема на действието ѝ защита, тъй като включва триинстанционното **съдебно производство** - това е съдебният механизъм за защита на нарушените права на

малцинствата, резултатът от който е съдебно решение, действащо със силата на присъдено нещо.

Механизмът, по който ще действа проектът е максимално достъпен за жертвите на нарушенията на правата на малцинствата. Служителите, назначени на длъжност „Работа с ромската” общност са отговорни да следят за обстановката в поверените им населени места, периодично да посещават и да интервюират лицата с малцинствен произход, като записват всяко оплакване относно евентуално нарушение на правата на малцинствата и да съобщават за тези евентуални нарушения на координатора и на юриста на проекта. Всеки, който смята че е извършено нарушение на правата му, като лице принадлежащо към малцинствата може да потърси служителят назначен на длъжност „работа с ромската общност” или да посети офиса на сдружението и координатора на проекта в гр. Полски Тръмбеш – Иван Сидеров. След първоначалния сигнал (информацията, която подаде Вие лично или чрез лицето на длъжност „работа с ромската общност” във вашето населено място) ще бъде предприето допълнително разследване на Вашият случай и впоследствие на базата на резултатите от тази проверка, юриста на проекта ще преценява въз основа на законосъобразни критерии дали е налице нарушение на правата на малцинствата, доказуемо ли е то, и какъв метод на защита да бъде избран.

Използвайки един от трите представени метода – медиация, административно или съдебно производство, е възможно да бъдат обхванати много различни по вида си случаи на нарушения на правата на малцинствата, извършени от служители на държавни или общински органи, институции или от физически лица.

II. Кратък коментар и обяснителни бележки към нормативните актове уреждащи правата на малцинствата на международно ниво.

1. Стандарти на Организацията на Обединените Нации

Проблемите на човешките права на малцинствата са част от въпросите от компетенцията на Организацията на Обединените Нации и по специално на Службата на Върховният Комисар по Човешки Права, специализирана агенция на ООН, призвана да брани, да развива и да популяризира материята, свързана с човешките права в световен мащаб. Не съществува единно, прието в системата на ООН и международното право определение, което да дава легална дефиниция на понятието малцинство. Една от основните дефиниции на понятието „малцинство”, използвана в международното право е свързана с името на специалния пратеник на ООН Франческо Капоторти и неговото изследване относно правата на лицата принадлежащи към етническите, религиозните и езикови малцинства, завършено през 1977г. На базата на това изследване и използвайки практиката на работната група по правата на малцинствата (международна експертна група, част от структурата на комисията по човешките права на ООН) се е сформирало съвременното определение, описващо малцинствата, като:

Група от индивиди с общи културни, етнически, религиозни или езикови белези, намиращи се в негосподстваща позиция, идентифициращи се като малцинство, желаещи да запазят своята култура и същностни особености, отличаващи ги от всички други членове на обществото.

Опитът на работната група по правата на малцинствата, в контактите с представители на различни малцинствени общности по света показва, че лицата принадлежащи към малцинствата срещат еднакви проблеми. Те са дискриминирани, не са представени или са представени изключително слабо в политическият живот на страната си, често им е отказван достъп до редица икономически, социални и културни свободи. Най-често техните общности и местата, които населяват са изключени от плановете за развитие, имат по-малка възможност за достъп до правосъдие в сравнение с представителите на мнозинството, нивото на безработица сред тях е най-високо, нерядко са въвличани в конфликти, нямат достъп до качествени социални услуги и др.

Правата на малцинствата. Човешките права на малцинствата са част от международното право, част от общата система на правата на човека. Затова и норми, уреждащи човешките права на малцинствата могат да бъдат намерени в редица международни пактове и конвенции, прогласяващи правата на човека - Международен пакт за социални, икономически и културни права, Международен пакт за граждански и политически права и факултативните им протоколи; Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, Конвенция за правата на детето и др. Всички тези източници на международното право на защита правата на човека съдържат специфични норми относно човешките права на малцинствата и задължения към държавите да осигурят свободното упражняване на тези права и тяхната защита с различни юридически и политически мерки. Човешките права на малцинствата се градят върху четири основни принципа, или „четирите колони” най-пълно доразвити и представени в Декларацията на Обединените Нации за правата на лицата принадлежащи към национални и етнически, религиозни или езикови малцинства. Тези основни четири групи права са: правото на съществуване; правото да не бъдат

дискриминирани; правото да опазват идентичността си и правото на участие в политическият и общественият живот.

Правото на съществуване: това право защитава физическото съществуване на малцинствата, то предоставя защита от геноцид и етническо прочистване.

Правото на защита от дискриминация: това право гарантира забраната на всякаква дискриминация срещу малцинствата на базата на техните етнически, религиозни, езикови или културни белези и особености. На забраната за защита от дискриминация е посветена последната част на този коментар, в който е разгледан Закона за защита от дискриминация.

Правото да опазят идентичността си: това право гарантира възможността на лицата представители на малцинствата да упражняват своята култура, религия и език напълно свободно в частната и публичната сфера на обществения живот и задължава държавата да осигури възможност на малцинствата да развиват своята култура, религия и език.

Правото на участие в политическият и общественият живот: то гарантира на лицата принадлежащи към малцинствата правото да участват в процеса на вземане на решения, касаещи ги и им гарантира правото да създават свободно свои организации.

Въпреки, че всяка една от представените четири основни групи права, включва и права които всяко едно човешко същество притежава, в своята цялост четирите основни принципа създават рамката на защитата на човешките права на малцинствата, която отговаря най-пълно на конкретните специфики на ситуацията на малцинствените общности. Тези четири основни принципа на защита на човешките права на малцинствата са доразвити най-пълно в Декларацията на ООН за правата на лицата принадлежащи към национални и етнически, религиозни или езикови малцинства. Тази декларация бе приета с консенсус от Генералната асамблея на

ООН през 1992 година. Основните цели на тази декларация са да допринеса за по-ефективното изпълнение на човешките права на малцинствата и за реализацията на принципите на Всеобщата декларация за правата на човека и на другите стандарти на човешките права приети на световно или регионално ниво.

Декларация на Обединените Нации за Правата на лицата принадлежащи към Национални или Етнически, Религиозни и Езикови малцинства. Приета от Генералната Асамблея на Организацията на Обединените Нации с резолюция 47/135 на 18 Декември 1992 година.

Чл. 1 (1). Държавите ще защитават съществуването, а също така и националната или етническата, културната, религиозната и езикова идентичност на малцинства в рамките на съответните предели и ще създава условия за поддържането на тази идентичност.

(2). Държавите ще приемат подходящи законодателни и други мерки, за да постигнат тези цели.

Чл. 2 (1). Лицата принадлежащи към националните или етническите, религиозните и културните малцинства (оттук занаяпред в тази Декларация те ще бъдат наричани лица принадлежащи към малцинствата) имат правото на собствен културен живот, правото да изповядват и упражняват религията си и правото да използват собственият си език, частно или публично, свободно и без вмешателство или каквато и да е форма на разграничение.

(2). Лицата, принадлежащи към малцинствата имат право на ефективно участие в културният, религиозният, социалният, икономическият и обществен живот.

(3). Лицата, принадлежащи към малцинствата имат правото да участват ефективно при вземането на решения на национално, а където е необходимо и на регионално ниво засягащи малцинството, към което те принадлежат или регионите, в които живеят, по начин съвместим с националното законодателство.

(4). Лицата, принадлежащи към малцинствата имат правото да основават и да поддържат свои сдружения и организации.

(5). Лицата принадлежащи към малцинствата имат правото да установяват и поддържат, без каквото и да е разграничение, свободни и мирни контакти с другите членове на тяхната група и с лицата принадлежащи към други малцинства, както и да установяват връзки

през границите с гражданите на чужди държави с които са свързани по национален или етнически, религиозен и езиков признак

Чл. 3 (1). Лицата, принадлежащи към малцинствата имат възможност да упражняват правата си, включително и тези включени в тази Декларация, индивидуално както и в общност с други членове на тяхната група без каквото и да е разграничение.

(2). Никакви негативни последици не трябва да произлизат за което и да е лице, принадлежащо към малцинствата, вследствие на упражняването или на не упражняването на правата прогласени в тази декларация.

Чл. 4 (1). Държавите ще предприема мерки, където се изисква, за да гарантират на лицата принадлежащи към малцинствата възможност за пълно и ефективно упражняване на всички техни човешки права и основни свободи без каквото и да е разграничение и при абсолютно равенство пред закона.

(2). Държавите ще предприема мерки, за да създадат улесняващи условия, които да позволяват на лицата принадлежащи към малцинствата да изразяват техните характеристики и да развият тяхната култура, език, религия, традиции и занаяти, освен ако определени практики нарушават националното законодателство и са противоположни на международните стандарти.

(3). Държавите трябва да предприемат подходящи мерки така, че където е възможно, лицата, принадлежащи към малцинствата да имат достатъчно възможности да изучават майчиният си език или да учат на майчиният си език.

(4). Държавите трябва да предприемат, където е подходящо, мерки в областта на образованието с цел да се насърчи познанието на историята, традициите, езика и културата на малцинствата съществуващи в техните територии. Лицата принадлежащи към малцинствата ще имат достатъчни възможности да придобият знания за обществото като цяло.

(5). Държавата трябва да обсъди подходящи мерки за да осигури на лицата принадлежащи към малцинствата възможност да участват пълноценно в икономическия прогрес и развитие на своята страна.

Чл. 5(1). Националните политики и програми трябва да бъдат планирани и изпълнявани в съответствие с законните интереси на лицата принадлежащи към малцинствата.

(2). Програмите за сътрудничество и взаимопомощ между държавите трябва да бъдат планирани и изпълнявани в съответствие със законните интереси на лицата принадлежащи към малцинствата.

Чл. 6 Държавите трябва да си сътрудничат по въпросите свързани с лицата принадлежащи към малцинствата, интер алия, обменяйки информация и опит, с цел повишаване на взаимното разбирателство и доверие.

Чл. 7 Държавите ще си сътрудничат, за да осигурят спазването на правата прогласени в тази Декларация.

Чл. 8(1). Нищо в тази Декларация не трябва да попречи на изпълнението на международните задължения на Държавите към лицата, принадлежащи към малцинствата. Особено Държавите трябва да изпълняват добросъвестно задълженията и ангажиментите, които са поели по международни договори и споразумения, по които са страни.

(2). Упражняването на правата прогласени в тази Декларация не трябва да уврежда универсално признатите човешки права и свободи, принадлежащи на всички лица.

(3). Мерките предприети от държавите, за да осигурят ефективното упражняване на правата прогласени в тази Декларация не трябва да бъдат приемани като противоречие на принципа на равенство съдържащ се в Универсалната Декларация за Човешките Права.

(4). Нищо в тази Декларация не може да бъде тълкувано като разрешение на каквито и да е действия в нарушение на принципите на ООН, включително суверенното равенство, териториалният интегритет и политическата независимост на държавите.

Чл. 9 Специализираните агенции и другите организации на ООН ще допринасят за пълната реализация на правата и принципите прогласени в настоящата декларация, съответно с обсега на компетенциите си.

Декларацията обхваща следните човешки права на малцинствата: Правото да не бъдат подложени на дискриминация; Защита на физическото съществуване на националните и етническите, религиозните и езиковите малцинства; Да получат защита и съдействие за развитие на своята идентичност; Право да участват ефективно в културния живот и да могат свободно да упражняват културата си; Право да изповядват и упражняват собствената си религия и право на

ефективно участие в религиозния живот на страната; Право да използват собственият си език и да изучават майчиният си език; Право на ефективно участие в политическия живот; Право на ефективно участие обществения и икономическия живот и право да участват в икономическия прогрес и развитие; Право да участват в процеса на вземане на решения, отнасящи се до малцинствата в страната им на местоживеене, включително чрез право да участват в процеса на изграждане на политика спрямо даден проблем и да участват в процеса на планирането; Правото да създават собствени организации и сдружения и правото да установяват и поддържат мирни контакти, включително и трансгранични; Право на обучение по правата на човека, на осигурена среда за изграждане на диалог и взаимно разбиране с мнозинството; Право да взаимодействат с ООН. Правата на малцинствата прогласени в декларацията са продиктувани от четири основни изисквания: защита на съществуването на малцинствата, пълноправното им интегриране в обществото, забраната за дискриминация и забраната за асимилация. Основен принцип на Декларацията е, че интеграцията се различава от асимилацията – тя трябва да създава едно общечитие за малцинствата и мнозинството, основано на равноправие и религиозен, етнически и културен плурализъм. Разбиран не само, като толерантност и приемане на различния, но най-вече, като формиране на положителна нагласа и предприемане на активни стъпки за приобщаване и сближаване в процесите на взаимодействие между малцинствата и мнозинството, но без това да цели промяна в бита или начина на живот на малцинствата, в тяхната религия или език – във всички тези основни културни и социални белези, които характеризират малцинството и го различават от мнозинството.

За спазването на всяко едно от тези права са длъжни да следят всички държави членки на ООН, като освен за защитата им, те отговарят и за създаване на подходящи условия, за да може лицата, принадлежащи към малцинствата свободно и пълноценно да упражняват правата си. Правата на малцинствата

и задълженията на държавите прогласени от Декларацията целят да създадат политическа и социална стабилност в страните с малцинствено население. Човешките права на малцинствата, не следва по никакъв начин да се тълкуват, като отстъпление от основните принципи на ООН, а именно – държавен суверенитет, териториална цялост и стабилност и политическа независимост на държавите.

Механизми за защита в системата на ООН.

Индивидуални случаи на нарушения на правата на малцинствата могат да бъдат отправяни пред Комитета за премахване на всички форми на расова дискриминация; Друг механизъм на ООН, който може да се използва, е подаването на жалба по Пакта за граждански и политически права до Комитета по човешките права и Жалба до Комитета срещу мъченията по Конвенция против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително третиране или наказание.

2. Стандарти на регионално ниво

На регионално ниво правата на малцинствата са прогласени в редица нормативни актове на Съвета на Европа. **Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи:** тази конвенция не съдържа специфични разпоредби отнасящи се само до правата на малцинствата, но въвежда забрана за дискриминация от действието на която могат да се възползват и лицата принадлежащи към малцинствата. Тя също така защитава и правото на свобода на словото, разбирано и като право да се използва малцинственият език в контактите между членовете на малцинствената общност, правото да издават свои печатни медии и да имат радио и телевизионни предавания на своя език. Правото на свободно упражняване на религията си; Право на адекватна и подходяща учебна програма в училищата, отчитаща и приноса на малцинството към формирането на дадена нация а също така и правото на ефективно участие в икономическия, обществения и публичният

живот на страната. При нарушаване на всяко едно от тези права, жертвата може да подаде индивидуална жалба до Европейският съд за защита правата на човека в Страсбург. Условието, което следва да се спазва е преди подаването на жалбата да бъдат изчерпани всички съществуващи форми на защита на национално ниво. Това най-вече означава – да бъде използвано триинстанционното съдебно производство. Давностният срок, с който правото на иск пред съда в Страсбург се погасява е шест месеца от решението на последната инстанция на национално ниво.

Рамковата конвенция за Защита на Националните Малцинства е нормативният акт на регионално ниво – Съвета на Европа, който прогласява човешките права на малцинствата. Въпреки, че обхваща на защита на тази конвенция е по-малък, спрямо декларацията на ООН и двата нормативни акта визират сходни права: чл. 4.1 от конвенцията прогласява основния принцип на недискриминация и еднакво отношение. Член 4.2 ясно определя, задължението на държавата да приеме специални мерки, насочени към малцинствата, когато това е възможно, целящи да създадат пълно и ефективно равенство между лицата принадлежащи към малцинствата и мнозинството.

Другите права на малцинствата и съответстващи им задължения на държавата, прогласени в конвенцията са: Право да им бъдат осигурени необходимите условия за да могат свободно да развият своята култура и идентичност; Задължение на държавата да насърчава толерантността, взаимното уважение и разбирателството между всички лица живеещи на нейната територия; Защита на правото на свобода на религията, сдружаването, изразяването, мисълта и убежденията; Задължение на държавата да улеснява процеса на участие на малцинствата в медиите и да улесни създаването на медии на малцинствата (вестници, списания, радио и телевизионни предавания); Признаване на правото да се използва малцинственият език, в частния и в публичния сектор; Задължение на държавата да се стреми към осигуряване на

възможност за използване на малцинственият език в общуването с държавната и общинската администрация и създаването на табели и знаци на малцинствен език, в териториите където малцинствата или живеят традиционно или живеят много лица представители на малцинствата. Задължение на държавата да насърчава знанието на културата, езика, историята и религията и на двете групи – на малцинството и на мнозинството; Правото да създават свои собствени обучителни институции и да учат на собствения си език; Задължение на държавата да се стреми към осигуряване на възможност, там където малцинствата живеят традиционно или в местата населени от голямо количество малцинства, за обучение на майчиния им език; Задължение на държавата да създаде достатъчни условия нужни за ефективното участие на малцинствата в културния, социалния и икономическия живот, а също така и в обществено-политическия живот, специално в тези сфери, които засягат малцинствата. Задължение на държавата да се въздържа от мерки които променят пропорцията на населението в регионите, обитавани от малцинствата и да не пречи на малцинствата да поддържат контакти и да участват в дейностите на национални или международни неправителствени организации.

III. Кратък коментар и обяснителни бележки към закон за защита от дискриминацията.

1. Вместо увод

Думата дискриминация се превежда на български език, като неравенство, неравноправие. Да дискриминираш означава да правиш разлика или да третираш различно личности в сходни ситуации, когато между тях не съществува разлика, която да оправдае такова различно третиране, както и да третираш по същия начин лица в ситуации, които са по същество различни. В процеса на присъединяване на Република България към европейския съюз, едно от важните постижения на нашата

държава бе пренасянето в българското законодателство на антидискриминационните директиви на европейския съюз (ЕС), посредством Закона за защита от дискриминацията, обнародван в държавен вестник, бр. 86 от 30 Септември, 2003г., в сила от 1 Януари 2004г. Този закон доразви общите разпоредби относно забраната на дискриминацията прогласени в Конституцията на Република България и в редица международни договори, по които Република България е страна – Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените, Рамкова конвенция за защита на националните малцинства, Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и др. Тези международни договори действат и сега, паралелно със Закона за защита от дискриминацията. До приемането на Закона за защита от дискриминацията нямаше детайлно развита институционална и законова рамка за закрила от дискриминация, нито адекватни механизми на национално ниво за осигуряване на тази защита. Именно поради този факт забраната за дискриминация почти не се прилагаше на практика.

В следващите параграфи са представени различните типове дискриминационни стереотипи, които се проявяват в съвременното ни общество. Нито едно общество независимо от степента на развитието си не е застраховано от проявление на дискриминация, дискриминационни стереотипи съществуват и в икономически по-добре развитите страни членки на ЕС. Дискриминацията може да приеме много форми, да засегне всички сфери на обществения живот и нерядко жертвата не възприема действията, насочени срещу нея, като неправомерни. Множество проучвания и изследвания предприети от научни институти и изследователски колективи в страните членки на ЕС показват, че за всички уязвими групи във всички уязвими ситуации е характерна липсата на информираност и съзнание у жертвите за това, че дискриминацията и тормозът представляват незаконно поведение в нарушение на основно право, за което законът предвижда защита. България не прави изключение от

тези негативни тенденции. Една от съществените пречки за ефективна защита срещу нарушаването на забраната за дискриминация, в случая на България, е много често срещаното у жертвите нежелание и боязън да отстояват правото си на свобода от дискриминация и тормоз поради опасения от преследване, поради непознаване на нормативната уредба, поради ниското доверие в съдебната система и др. За това целта на този наръчник е именно да запознае малцинствата с техните права и да представи проекта, който включва предоставяне на достъп до безплатна правна помощ при защита и упражняване на тези права.

Типология на дискриминационни стереотипи:¹

Обобщаването. Възприемането на тези, които са различни от мнозинството по даден признак, като групова цялост, колективна маса с обобщени характеристики, без да се различават в рамките ѝ отделни индивидуални хора с различни черти – “те” (всичките) са “такива”, “те” правят това, “те” искат онова. Пример: “Циганите” (всички) лъжат, “те” не искат децата им да се учат, “те” са мързеливи. Мнозинственото възприятие конструира общността като недиференциран колективен субект (обект), с обобщена, групова идентичност, в която не се различават отделни хора с индивидуалните им особености. Пример: генерализираното възприемане и третиране на ромите като колективна маса по повод електроснабдяването – електроснабдителните компании третират жителите на ромските квартали като групова цялост, с която сключват колективни споразумения за разсрочване и изплащане, на която изчисляват колективен дълг, за който налагат колективна отговорност, като спират тока на целия квартал. Възприема се и се бори с

¹ По материали от „наръчник за обучение по проект изграждане на капацитета на гражданското общество за работа срещу дискриминацията”. Human european consultancy (www.humanconsultancy.com) в партньорство с Migration Policy Group (www.migpolgroup.com)

групова маса вместо с отделни, индивидуални потребители с (раз)лично поведение и отговорности – “те” не плащат, ние “им” спираме тока, без да се разделят длъжници и коректни платци, всички като едно колективно цяло.

Обобщаването на различните от страна на мнозинството в монолитни обособени цялости е инструмент на дистанцията, на изолирането им от мнозинството, на поддържането на границата между “тях” и “нас”. Ако се допусне възприемането им като индивиди, рискът от смесване нараства, границата става неударима, другият става човек като мен, като един от нас. Това води до разпадане и на групата на “ние, “ която ни дава сигурност срещу ”тях” – всички се превръщат в отделни хора, всеки със собствена различна индивидуалност. Така се повишава общото ниво на различие/разнообразие в обществото и произтичащото усещане за несигурност. Обобщаването е техника за потискане и изолиране на разликите между хората, които се възприемат като източник на нестабилност. Търпимостта спрямо разликите и различните е правопропорционална на сигурността в собствената идентичност. Колкото по-несигурен е един индивид или общество относно себе си – кой е, колко струва – толкова по-трудно е да търпи различните от себе си, които формират предизвикателство за неговата собствена идентичност. Така, по-изостаналите изолирани общества и индивиди са по-податливи на враждебност спрямо различните.

Негативното стереотипизиране. Пряко свързано с обобщаването. “Те” са натоварени с отрицателни черти, които действат за всички тях, и то априори. Предразсъдъци, които водят до това различният човек да трябва да доказва, че не е – мързелив, ненадежден, лъжлив (ако е ром), опасен фанатик-самоубиец, промиващ мозъци на младежи (човек с нетрадиционна религия), некомпетентен/неспособен (млад/възрастен). Функцията на натоварването на различните от нас с негативни характеристики е да се прехвърли всичко “лошо”, което “ние” (не искаме да) сме, върху другия, когато

след това изолираме от себе си, за да се предпазим от това “лошо” – механизъмът “жертвен козел.”

Обичаният от медиите мит за “ромската престъпност” е пример за негативното обобщаване, доведено до степен, в която личността с личната си отговорност е изличена от колективизиран престъпен субект, в противоречие с всички принципи на законност и справедливост.

Винене на жертвата. Говоренето тип “Не ние ги дискриминираме, те сами са си виновни за положението, в което са”: ромите са бедни, защото не работят, а раждат много деца; нямат работа, защото са мързеливи и нямат образование; нямат образование, защото не го ценят; полицията и вилдджиите стрелят по тях, защото те крадат и т.н. Прехвърляне на бремето на отговорността върху потърпевшите, за да се избегне болезненото разбиране, че “ние” сме укорими. Говоренето тип “освен права има и задължения”. Разновидност на виненето на жертвата: “Не са им нарушени правата, те всъщност са привилегирани, защото им се позволява да не си изпълняват задълженията, и то за наша сметка – жертвите сме ние.” Обръщане на ролите на силен и слаб, при което мнозинството си присвоява жертвената роля, за да откаже да поеме отговорност. Пример: “Ромите не си плащат тока, ние им го плащаме.” Изживяване на несигурността, породена от различността, като страх, че различните ще ни ограбят, ще ни отнемат нашето, ще ни изместят. Примери: “Ромите утре ще станат мнозинство в България; всъщност българите са малцинството”; “сектите” вербуват децата ни”; “църквите са по-малко от джамиите,” “в Кърджали не можеш да си купиш хляб на български”; “хомосексуалните са навсякъде, завземат позиции, изместват “нормалните” и пр. Произтича от несъзнаваната представа, че различните изначално нямат място в обществения живот, и всяко тяхно минимално присъствие или участие на обществената сцена се схваща като вече прекомерно, свръх-; неоправдано и нетърпимо натрапничество в “наша” територия, посегателство върху нашето “имане”.

Представата, че не ние ги дискриминираме, а “те” не искат да се интегрират. Друга разновидност на виненето на жертвата: “Те са в това положение, защото те така искат.” “На “циганите” им харесва да не работят и да живеят в гета, такава им е културата.” Това има и функцията да поддържа твърдо разделението между “нас” и “тях”, като се акцентира върху непреодолими и вътрешноприсъщи различия – “на “тях” (ромите) културата им е такава, че не ценят образованието и работата, да живеят в гета, да женят си децата като малки, да имат много деца, да искат да са отделно (в сегрегирани училища)” и пр. Мнозинството проектира върху различните собствения си стремеж да ги държи изолирани от себе си, като привижда този стремеж у тях.

Ромите. Ситуациите, в които са уязвими: долнокачествено образование в сегрегирани училища; в смесените училища – потискане и тормоз. Драматично ниско ниво на образованост на критична маса роми. Бедствено жилищно положение - мизерни условия, липса на инфраструктура (канализация, улици), липса на комунални услуги, като обществен транспорт и събиране на отпадъците; пожароопасност, липса на сигурност, риск от принудително извеждане от имота си поради незаконния статут на жилищата, сегрегираност на жилищата. Недопускане до наемане на работа –свръхпредставеност сред безработните; изключително високо равнище на дълготрайна безработица; преки откази на наемане от страна на работодатели, както и невъзможност да отговорят на изискванията на работодателите поради неадекватното образование и дългогодишна безработица; дискриминация при условията на труд; липса на достъп до професионално обучение и (пре)квалификация.

В наказателното правосъдие – диспропорционален риск от насилие, в това число употреба на смъртоносна сила, от страна на полиция и други правоприлагащи органи; свръхпредставеност сред лишените от свобода.

Здравеопазване – липса на достъп до качествена медицинска помощ; ограничен достъп до медицински услуги поради липса на здравноосигурителен статус и невъзможност за заплащане на потребителски такси, както и поради дискриминация, пряка и непряка; случаи на тормоз от страна на медицински персонал; практики на сегрегация при настаняване в болнични заведения, като родилни клиники. Като цяло, значително по-нисък здравен статус в сравнение с мнозинството, особено сред ромските деца.

Достъп до обществени услуги – разпространена практика на отказване на достъп до обществени услуги и места като кафенета, ресторанти, хотели, басейни, магазини. По-неблагоприятно третиране по отношение на условията, при които се предоставят някои услуги – особено електрическа енергия, разпространена практика на пряка дискриминация от страна на електроразпределителните дружества спрямо потребителите в ромските квартали (недостъпни електромери, колективно изключване от захранване на цели квартали, което засяга и добросъвестните платци така, както и длъжниците).

Масмедиите. Широко разпространена драстична расистка реч срещу ромите. Пример: широкото тиражиране на отявлено расистките и противозаконни призови на Константин Тренчев за “национална гвардия” срещу “циганските набези”; в. “Монитор” – реч на омразата срещу етнически и религиозни малцинства и хомосексуални хора, както и срещу правозащитни организации.

2. Основни понятия, използвани в закона

Със създаването си законът уреди редица въпроси отнасящи се до формулировката на дискриминацията в двете ѝ форми: пряка и непряка, а също така определи обхвата на тормоза, преследването, подбуждането към дискриминация и расовата сегрегация и призна тези действия за нарушение на забраната за дискриминация.

Пряка Дискриминация е всяко по-неблагоприятно третиране на лице въз основа на някои от следните защитени признаци: 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), отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства. Казано с други думи пряката дискриминация може да бъде извършена с действие - поведение извършено съзнателно и изразяващо се в извършването, предприемането на някакви постъпки. Но може да бъде извършена и чрез бездействие - съзнателно пасивно поведение изразяващо се в неизвършване и непредприемане на конкретни действия. Пример за пряка дискриминация, извършена с действие би било лошото отношение на държавен или общински служител или трето лице към вас, въз основа на етническата ви принадлежност или вашият произход. Пряка дискриминация, извършена с бездействие би бил отказът на длъжностно лице да ви окаже необходимото съдействие, заради вашата етническа принадлежност или произход.

За да е налице пряка дискриминация, действието или бездействието, с което тя се извършва, следва да засягат дадено лице (жертва на дискриминацията) като го третират по-неблагоприятно от друго лице при сравними сходни обстоятелства на базата на един от защитените признаци. Пряка дискриминация е всяко по-неблагоприятно отношение към дадена личност въз основа на неговата религия, етническа принадлежност или кой да е от другите изброени защитени признаци, отколкото поведението към различен индивид при сравними сходни обстоятелства. Например пряка дискриминация би било по-бързото обслужване или по-учтивото отношение на персонала на даден ресторант или

кафене към клиент със светъл цвят на кожата, отколкото към друг клиент с по-тъмен цвят на кожата.

Следва да се направи разграничение и между явно изразена и прикрита форма на пряка дискриминация. Например: за една и съща работа, за която се състезават двама кандидати с различна етническа принадлежност, които отговарят на поставените от работодателя критерии за постъпване, но за позицията бъде предпочетен единият от двамата само въз основа на принадлежността му към определен етнос това би бил случай на пряка дискриминация, макар и работодателя да посочи в последствие, като цели да прикрие нарушението си, че при избора е бил мотивиран от личните качества и умения на предпочетеният кандидат.

Непряка Дискриминация е поставяне на лице на основата на признаците изброени по-горе в по-неблагоприятно положение в сравнение с други лица чрез привидно неутрална разпоредба, критерий или практика, освен ако тази разпоредба, критерий или практика е обективно оправдан/а, с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими.

Докато пряката дискриминация представлява директно неблагоприятно отношение към дадена личност въз основа на кой да е от изброените защитени признаци, непряката дискриминация се изразява в същото това различно отношение, породено заради един от защитените признаци, но прикрито зад привидно неутрална разпоредба, критерий или практика. Като пример на непряка дискриминация се сочи срещаната практика при публикуване на обяви за работа: посочване на изискване не свързано пряко с характера на полаганият труд и дейностите, които ще се изпълняват, което обаче възпрепятства лице да постъпи на работа въз основа на кой да е от защитените признаци: Пример за непряка дискриминация при подбор на кандидати за постъпване на работа в някои страни е изискването всички кандидатстващи за определена работа да положат тест за владеене на език или да имат завършено определена степен на

образование, въпреки че това не е необходимо за целите на работата. Например изискване за средно образование за чистач или друг работник, зает с физически труд. Тези критерии могат да изключат доста от хората, които са малограмотни или неграмотни. В този случай защитеният признак на основата, на който е извършено неравното третиране на кандидатите за работата може да бъде етническа принадлежност или произход.

Друг възможен случай на непряка дискриминация бе повдигнат наскоро във връзка с последните изменения в Закона за движение по пътищата: „Според една от промените в законопроекта, шофьори със стаж до две години ще бъдат санкционирани дори когато бъде установена концентрация на алкохол в кръвта им от 0,2 промила. За останалите “стари” шофьори, допустимата граница остава 0,5 промила, каквото е в момента за всички водачи на МПС. Формално, различните санкции за шофиране, при еднакво количество употребен алкохол, се обуславят от неутрален критерий – “двугодишен шофьорски страж”. Зад тази привидност лесно може да се предвиди резултатът от прилагането на такъв закон. В статистически план, младите шофьори ще бъдат наказвани много по-често и то за нещо, което е безнаказано за по-възрастните. По парадоксален начин “младите” ще бъдат глобявани не, защото са направили нещо по-лошо от “старите”, а защото са млади.”² В случая защитеният признак на основата на който е извършено неравното третиране на шофьорите е възраст.

Тормоз е всяко нежелано поведение на основата на защитените признаци изброени по-горе изразено физически, словесно или по какъвто и да е друг начин, което има за цел или постига резултат: накръняване достойнството на лицето и създаване на враждебна, обидна или застрашителна среда. Тормозът ще е налице независимо дали извършващият го е

² <http://www.mediapool.bg>, публикация на адв. Михаил Екимджиев, изготвена по съвместния проект “На светло” между CEE Trust, АЕИПЧ и Mediapool.

целял да засегне достойнството на лицето и да създаде враждебна, обидна или застрашителна среда или не. За да е налице тормоз по смисъла на закона е нужно да са се изпълнили една от двете предпоставки - самото лице жертва на тормоз въз основа на своите възприятия и чувства да прецени, че неговото достойнство е засегнато или действието с което е извършен тормоза да доведе до създаване на враждебна, обидна или застрашителна среда. Като пример за една от формите на тормоз може да бъде посочено изразяване на пренебрежително и обидно отношение към дадена група (чрез оскърбителни шеги и вицове), определена по един от защитените признаци – възраст, пол, етническа принадлежност и др., в присъствието на представител на тази група. В посоченият пример са налице и двете предпоставки, определящи действието, като тормоз: 1 – оскърбителните и неуместни шеги, вицове и забележки могат да засегнат достойнството на личността, като накърнят самооценката на човек за собствената му обществена значимост и 2 – могат да доведат до създаване на обидна или враждебна за него среда.

Преследване е по-неблагоприятно третиране на лице, което е предприело или се предполага, че е предприело или ще предприеме действие за защита от дискриминация; 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; по-неблагоприятно третиране на лице, отказало да дискриминира.

Въвеждането на понятието преследване в закона цели да предотврати препятствията и негативните последици, които едно лице и неговото обкръжение биха могли да претърпят, защитавайки законоустановеното си право да не бъдат подлагани на дискриминация. От една страна законът защитава всяко лице от по – неблагоприятно отношение на основание, че е предприел мерки да защити правата си или само се предполага, че е предприел или ще предприеме такива действия. Под „действие за защита от дискриминация”, които биха могли

да породят неблагоприятно отношение към предприелото ги лице и поради тази причина и защитени от закона се причисляват освен използването на съдебния механизъм за защита срещу нарушената забрана за дискриминация и подаването на жалба и сигнал до съответния орган или правозащитна организация, а също така и свидетелстването за извършена дискриминация.

От тази закрила, може да се ползва не само лицето, което търси защита на правата си, но и всяко свързано с него лице тъй като търсенето на защита срещу забраната за дискриминация би могло да породи негативна реакция и срещу тях. Под „свързано лице” законът визира множество субекти: съпрузите, роднините по права линия – без ограничения, по съребрена линия - до четвърта степен включително, и роднините по сватовство - до трета степен включително; настойникът и попечителят; поднастойният и подопечният; живеещите на съпругески начала; работодател и работник; лицата едното, от които участва в управлението на дружеството на другото; съдружниците; лица, които поради други обстоятелства могат да се смятат пряко или косвено зависими от пострадалия и тази връзка е причина за дискриминация; лица, от които пряко или косвено пострадалият може да е зависим и тази връзка е причина за дискриминация; лица, придружаващи пострадалия към момента на извършване на акт на дискриминация, когато тази връзка е причина за дискриминацията.

Подбуждане към дискриминация е пряко и умишлено насърчаване, даване на указание, оказване на натиск или склоняване към извършване на дискриминация, когато подбуждащият е в състояние да повлияе на подбуждания. Подбуждането към дискриминация е наказуемо и без да е довело до определен резултат, т.е. без подбудителя да е успял да повлияе някого достатъчно за да го накара да наруши забраната за дискриминация. За да е налице подбуждане към дискриминация, по смисъла на закона, достатъчно е само да е извършено едно от посочените действия при наличието на

връзка между подбудител и подбуждан, която да позволи на подбудителя да влияе на подбужданият. Тази връзка може да бъде породена, както от служебна зависимост или друга форма на подчиненост на подбужданият спрямо подбудителя, така и от позицията, която той заема в обществото, неговата известност и социалното му положение. Примери за съществуване на достатъчна зависимост, за да подтикне някого към нарушаване на забраната за дискриминация, без да е налице пряка връзка на подчиненост между подбудител и подбуждан, ни дават резултатите от съдебните производства по закона за защита от дискриминация срещу Волен Сидеров. Софийският районен съд призна Волен Сидеров за виновен за подбуждане към дискриминация с решение от 21 Юли 2006г, за това, че от трибуната на народното събрание е произнесъл наред с други и следните реплики: „...биват подлагани на терор от цигански банди, които всекидневно нападат, ограбват, изнасилват и малтретират българската нация, след което съзнателно никой не издирва престъпленията, извършени от тях, защото директивата отвън е такава – да не се разследват престъпленията на тези малцинствени групи. Целта е българите да живеят в страх, да бъдат обезверени, смачкани, покорни”. А също така и поради изявлението му на предизборен митинг на партия „Атака” в гр. Бургас на 22 юни 2005 г. в който се споменават и призивите „...Не на циганизирането на България, не на турцизирането на България”.

В мотивите си по решението съдът взе предвид, че в тези изказвания Сидеров е преминал мярата, в която се позволява да бъде упражнявано свободно правото на слово. По този начин той е нарушил правото на свобода от дискриминация. В случая изказванията на Сидеров съставляват враждебно слово като форма на изразяване, с която се разпространява, подбужда, внушава и оправдава етническа омраза и враждебност срещу малцинствата, а качеството му на народен представител му предоставя възможност да влияе върху широк кръг от хора, без

да съществува непосредствена връзка на подчиненост между него, като подбудител и подбужданите лица.

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.

3. Средства за защита

Законът предвижда специални механизми за правна защита срещу дискриминация. Те включват административна процедура пред специализираната Комисия за защита от дискриминация и съдебен иск. И двата пътя на защита се прилагат за всички форми на дискриминация във всички области на обществения живот на основата на всички признаци, независимо кой е дискриминиращият – публичен орган или частно лице. Изборът, кой от двата механизма да използва, принадлежи на жертвата на дискриминация. Производствата и пред Комисията, и пред съда са безплатни, освободени от такси.

Производство пред Комисията за защита от дискриминация (КЗД). КЗД е специализиран независим орган за защита от дискриминация, който се състои от 9 члена. Петима от тях избира Народното събрание, а четирима назначава президентът. Мандатът им е 5 години. КЗД е независима от правителството и се отчита ежегодно на парламента.. Правомощията ѝ са да осъществява контрол по прилагането на закона, като установява нарушения, налага административни санкции (глоби) и принудителни административни мерки за предотвратяване и преустановяване на дискриминацията, и възстановяване на първоначалното положение. КЗД издава и задължителни предписания за спазване на закона. За решенията и предписанията си тя води публичен регистър. Тя обжалва дискриминационни административни актове в съда, завежда и се присъединява към граждански съдебни дела за дискриминация. КЗД прави препоръки на публични органи да преустановят свои дискриминационни действия и да отменят

свои актове. Дава становища по проекти на нормативни актове и прави препоръки за приемане, изменение и отмяна на нормативни актове. КЗД предоставя независима помощ на жертвите на дискриминация, провежда независими проучвания и публикува независими доклади.

Производството пред КЗД се образува по жалба на жертва на дискриминация, сигнал от трето лице или по неин собствен почин. За да се образува производство, е нужно да не са изтекли три години от извършване на дискриминацията и да не е заведено съдебно дело. След образуване на производство, Комисията извършва проучване, при което има право да изисква документи и обяснения от лицата, да разпитва свидетели и да изисква достъп до помещения. Лицата и органите са длъжни да й оказват съдействие, в противен случай носят административна отговорност по закона. След събиране на доказателствата, Комисията провежда открито заседание, на което изслушва страните. Предвидена е възможност за помирение по тяхно съгласие. В противен случай, Комисията се произнася с решение, с което установява дискриминация и налага административно наказание и задължително предписание на дискриминиращия за спазване на закона. Глобите, които КЗД може да налага, са в размер между 250 лв. и 2500 лв. КЗД няма правомощието да присъжда обезщетение на жертвата. Събраните от дискриминиращото лице глоби постъпват в бюджета. Решенията на Комисията подлежат на обжалване по съдебен ред пред Върховния административен съд.

Съдебна защита. Жертвата на дискриминация има право на специален съдебен иск. Искът е съдът да установи дискриминацията, да осъди ответника да я преустанови, да възстанови положението отпреди извършването ѝ, да не я повтаря в бъдеще, и да плати на жертвата обезщетение за причинените ѝ имуществени и неимуществени вреди. Производството се води по общия гражданскопроцесуален ред. В съдебните производства за защита от дискриминация доказателствената тежест се разпределя между страните

съобразно специално правило. Ако ищецът докаже факти, въз основа на които може да се предположи, че е налице дискриминация, тежестта на доказване се прехвърля върху ответника да опровергае този извод, като оправдае разликата в третирането с обективни причини, несвързани със съответния признак, и така докаже, че дискриминация не е налице. В случай че ответникът не съумее да обори предположението за дискриминация, изведено от доказаните от ищеца факти, съдът счита дискриминацията за доказана. В отклонение от общото правило за доказване, според което всеки доказва това, което твърди, съдът счита дискриминацията за доказана, и без ищеца да я е доказал безспорно, ако ответникът не успее да опровергае по убедителен начин възможния извод за дискриминация.

Освен жертвата на дискриминация, право да завеждат съдебни дела срещу дискриминация имат и организации – профсъюзи и нестопански организации в обществена полза. Организациите могат да завеждат дела както от името на жертвите с тяхно съгласие, така и от свое име, когато са нарушени правата на множество лица. В този случай не е необходимо упълномощаване от жертвите. Достатъчно е да се докаже, че засегнатите са множество лица или неопределен брой лица. Организациите имат и правото да встъпват наред с жертвите във вече образувани дела в качеството на заинтересувана страна, с цел да подпомогнат жертвата в процеса. Искът, който организациите могат да предявят пред съда от свое име, е същият като този на жертвите, с изключение на правото да се иска обезщетение. Това е иск за установяване на дискриминацията и осъждане на ответника да я преустанови, да премахне последиците от нея и да се въздържа да я извършва занапред. Когато делото е заведено от организация, жертвата също може да се присъедини към производството, като встъпи наред с организацията.