

РАВНИ

2

РАДОСЛАВ СТОЯНОВ.  
МЕХАНИЗМИ  
ЗА БОРБА С  
ДИСКРИМИНАЦИЯТА



БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНСКИ  
КОМИТЕТ

ОТ

Радослав Стоянов



## **МЕХАНИЗМИ ЗА БОРБА С ДИСКРИМИНАЦИЯТА**

Помагало 2 от обучителен пакет  
РАВНИ -ЗАЕДНО СРЕЩУ ДИСКРИМИНАЦИЯТА  
И ПРЕДРАЗСЪДЪЦИТЕ

Български хелзинкски комитет  
София, 2023 г.



БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНСКИ  
КОМИТЕТ



Съфинансирано от  
Европейски съюз

Българският хелзинкски комитет (БХК) е независима неправителствена организация за защита на правата на човека - политически, граждански, културни и социални. Създадена е на 14 юли 1992г.

Проектът е съфинансиран от програмата на Европейския съюз „Граждани, равенство, права и ценности“ (2021 – 2027) и се изпълнява от консорциум, координиран от Българския хелзинкски комитет в партньорство със: сдружение „Организация ДРОМ“, сдружение „Асоциация ИНТЕГРО“, Либерална алтернатива за ромско гражданско обединение, Ромска академия за култура и образование, Младежка ЛГБТ организация „Действие“. Изразените възгледи и мнения са изцяло на авторите и не отразяват непременно позициите на Европейския съюз или на Европейската комисия, които не носят отговорност за тези възгледи и мнения.

Обучителен пакет

**РАВНИ -ЗАЕДНО**

**СРЕЩУ ДИСКРИМИНАЦИЯТА И ПРЕДРАЗСЪДЪЦИТЕ**

Публикацията може да бъде цитирана и адаптирана свободно с некомерсиална цел, с изричното позоваване на източника.

Автори: **Красимир Кънев, Рагослав Стоянов, Деница Любенова, Боян Захариев**

Редактор: **Антоанета Ненкова**

Коректор: **Марта Иванова, Редакторите Бг**

Графичен дизайн и предпечат: **Илина Маринова**

Печат: **Вугу Принт ООД**

Издава: **Български хелзинкски комитет**

ул. „Върбица“ № 7

1504 София, България

тел. 02 9434876

[www.bghelsinki.org](http://www.bghelsinki.org)

ISBN 978-954-9738-61-2 (мека подвързия)

ISSN 978-954-9738-62-9 (e-book)

## РАВНИ -ЗАЕДНО СРЕЩУ ДИСКРИМИНАЦИЯТА И ПРЕДРАЗСЪДЪЦИТЕ

Настоящият обучителен пакет е изготвен в рамките на проекта „Укрепване на ролята на гражданските организации на уязвими общности в България да противодействат на дискриминацията, нетолерантността, речта на омраза и престъпленията от предразсъдъци“ (EQUALTOGETHER). Проектът е съфинансиран от Европейския съюз.

Пакетът включва пет помагала, предназначени за обученията на представители на граждански организации на уязвими общности, обществени лидери и заинтересовани страни в различни региони на България. Целта на тези обучения е укрепване на капацитета на гражданското общество да разпознава дискриминацията, престъпленията от омраза и речта на омраза, както и да докладва за тези правонарушения.

Темите на обучителните материали са:

1. Дискриминацията като правонарушение: същност и форми
2. Механизми за борба с дискриминацията
3. Речта на омраза и борбата с нея
4. Престъпления, побудени от предразсъдъци, и борбата с тях
5. Докладване на инциденти от омраза – създаване на работеща платформа

Обучителните материали са изготвени от авторски колектив: Деница Любенова, Боян Захариев, Красимир Кънев и Радослав Стоянов.

## Съдържание

<b>1. Специални правила за доказването (чл. 9 от Закона за защита от дискриминация, ЗЗДискр)</b>	<b>7</b>
Тестингът като похват на набавяне на документиране на дискриминацията	10
Специфики при доказването на отделните форми на дискриминация	12
<b>2. Защита от дискриминация пред Комисията за защита от дискриминация (чл. 47)</b>	<b>14</b>
Статут на КЗД	15
Сезиране – жалби, сигнали и самосезиране	16
Давност	18
Правомощия на КЗД	19
Санкции за извършена дискриминация	20
Принудителни административни мерки	22
Глоби и имуществени санкции	25
Обезщетяване за дискриминация след решение на КЗД	27
Ред за получаване на обезщетение и доказване на вреди	27
Особен ред за обезщетяване при нарушение на ЗЗДискр, извършено от органи на власт	30

<b>3. Защитата от дискриминация пред съда</b>	<b>30</b>
Общи въпроси	31
Особен ред за обезщетяване при нарушение на ЗЗДискр, извършено от органи на власт	33
<b>4. Оспорване на дискриминационни административни     актове</b>	<b>34</b>
Оспорване на индивидуални административни актове	36
Оспорване на общ административен акт	37
Оспорване на подзаконови нормативни актове	38
<b>5. Освобождаване от такси и разноси</b>	<b>39</b>

Дискриминацията е сложно обществено явление не само в същността си. През последните години тя все повече е във фокуса на общественото внимание и развиващото се право, предвиждащо юридически санкции за нея, е ясен показател за това. Ето защо все повече извършители на дискриминация се стараят да прикрият дискриминационното естество на поведението си, което поставя жертвите на дискриминация пред сериозните трудности на това да докажат какво и защо им се е случило. Същевременно е важно за тях да знаят и какви са точните механизми да се защитят, за да изберат измежду тях най-правилния и ефективния, както и какви са точно правата им, когато се установи, че са дискриминирани.

Тези въпроси ще разгледаме тук.

# 1. Специални правила за доказването (чл. 9 от Закона за защита от дискриминация, ЗЗДискр)

## *Накратко*

*Общото правило в логиката, а и по гражданските дела е, че всяка страна в спора (или по делото) трябва да докаже фактите, на които основава твърденията си. В антидискриминационното право обаче задълженията за доказване на фактите са по-различно разпределени между страните по делото. Жертвите на дискриминация следва да докажат само тези факти, които са достатъчни, за да може да се направи предположение от съдията или КЗД, че е налице дискриминация. Те не е нужно да доказват изчерпателно и несъмнено наличието ѝ. Достатъчно е да установят предположение. Сторят ли това, тежестта се прехвърля върху другата страна по делото, която трябва да обори това предположение.*

## *Извадка от закона*

*Чл. 9. В производство за защита от дискриминация, след като страната, която твърди, че е дискриминирана, представи факти, въз основа на които може да се направи предположение, че е налице дискриминация, ответната страна трябва да докаже, че принципът на равно третиране не е нарушен.*

Общото правило за доказване по граждански дела е, че всяка страна, която прави искания или възражения, трябва да докаже фактите от значение за решаване на делото и връзките между тях. В противен случай исканията или възраженията няма да бъдат уважени. В дела за дискриминация обаче задълженията за доказване на фактите са по-различно разпределени между страните



по делото. Член 9 от ЗЗДискр въвежда т.нар. прехвърляне на тежестта на доказване.

Това специално правило за доказване по дела за дискриминация предвижда, че жертвите *трябва да докажат само някои факти* от значение за установяване на дискриминация, а не всички. Това се нарича доказване на дискриминация *на пръв прочит (prima facie)*. Кои точно факти трябва да се докажат и кои не, зависи от това за коя форма на дискриминация се води делото.

Когато жертвите докажат само някои от тези факти, КЗД или съдът трябва да приемат дискриминацията за осъществена. След което трябва да обърнат тежестта на доказване към ответника. За ответника тогава възниква задължение да докаже, че в действителност неравното отнасяне с жертвата, за което се води делото, не е дискриминация, тъй като е било въз основа на обективни причини, а не на защитения признак.

Съгласно правилото на чл. 9 от ЗЗДискр, дискриминираната страна гължи само едно непълно доказване – да докаже *вероятност*, предположение за дискриминация. Става въпрос за въведена презумпция за осъществена дискриминация, при която правоприлагащият орган трябва да приеме дискриминацията за осъществена, ако засегнатото лице докаже само определени елементи от състава на дискриминацията, след което да обърне тежестта на доказване към ответника, който да докаже, че дискриминацията не е била осъществена, тъй като спорното третиране е било въз основа на обективни причини, а не на защитения признак.



Когато дискриминираната страна докаже с непълно доказване дискриминация „на пръв прочит“, за ответната страна възниква задължението да обори създадената от дискриминираната страна презумпция за дискриминация посредством пълно доказване. То би могло да е насрещно – да се опитва ответникът да обори, че вече доказаните от ищеца елементи не са се осъществили. Много по-продуктивна обаче би била защитата с едно главно доказване по елемента причинна връзка. В тези случаи от ответника се очаква да докаже, че, макар безспорно да е извършил спорното третиране, то не е на основата на защитен признак, а на друга причина, която не е на основата на защитен признак.

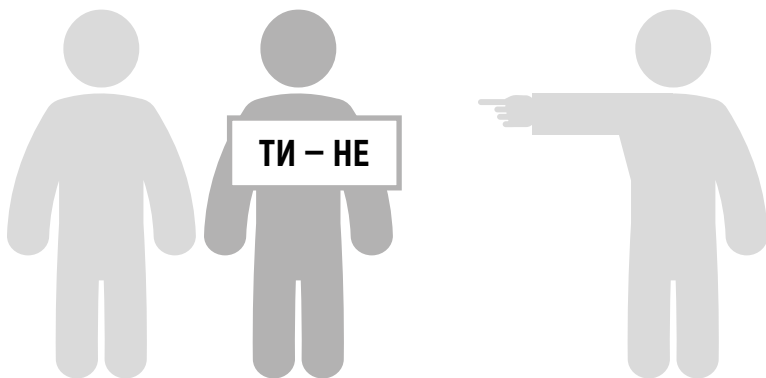
Причината за това различно правило за доказване по гела за дискриминация е, че жертвите на дискриминация обичайно са в по-неблагоприятно положение от извършителя и е по-малко вероятно да разполагат с достъп до доказателства, които да представят пред съда или друг компетентен орган. От друга страна, те трудно биха могли да докажат, че деятият се е отнесъл с тях зле точно поради защитения им признак – защо е постъпил по определен начин знае най-добре този, който е извършил гадено деяние.

Често може да се чуе критиката, че обръщането на тежестта на доказване не е справедливо, защото всеки може да твърди произволно, че друг го е дискриминирал, а „наклеветеният“ трябва да доказва, че е невинен, както и че за да се защити, човек трябва да доказва отрицателен факт – че нещо въобще не се е случило. Тази критика е неоснователна. Този, за когото се твърди, че е извършил дискриминация, носи тежестта на доказване, само ако са били някои основни факти за спорното му поведение, както обсъдихме по-горе. Дори и тогава той лесно може да се защити, например като докаже, че поведението му е основано на друга, несвързана със защитен признак причина. Например, че не е уволнил служителка, защото е разбрал, че е лесбийка, а защото системно не е изпълнявала служебните си задължения.

## **Тестингът като похват на набавяне на документиране на дискриминацията**

Един от методите, които жертвите на пряка дискриминация биха могли да използват, когато искат да проверят дали наистина гадено лице дискриминира или знаят че го прави, но искат да си осигурят доказателства за това, е тестингът или тестването. То представлява взаимодействие с предполагаемия или известен извършител от страна на две или повече лица, където най-малко едно от лицата носи защитен признак. Целта е да се наблюдава поведението на предполагаемия извършител на дискриминация и да се съхрани информацията за него посредством свидетел. За да изясним нещата, ще дадем пример.

Ако погодирате, че в басейн или аквапарк не допускат хората с по-тъмен цвят на кожата, това лесно може да се провери (тества), като мястото бъде нарочно посетено от подставени лица – най-малко едно лице с тъмна кожа и едно със светла кожа. Двете лица трябва да посетят мястото по едно и също време или в близък времеви отрязък. Това ще намали вероятността деецът да твърди, че различното третиране е продукт на изменили се между двете посещения обстоятелства. Трето, странично лице, трябва също да присъства изцяло в ролята на свидетел. Свидетел би могло да бъде и самото лице, което не е носител на защитения признак, но тогава тестването трябва така да е устроен, че това лице да наблюдава непосредствено и двете ситуации – отношението към себе си и отношението към другия, който е носител на защитения признак. Тестингът приключва, след като свидетелят види лично какво е отношението към едното и какво към другото лице. Той трябва пряко да види и да чуе какво се случва и в двете ситуации. Свидетели биха могли да бъдат и двама души – единият да наблюдава едната ситуация, а другият – другата. Допустимо е, ако е практически възможно, свидетелят да си записва информация за видяното и чуто от него – датата на тестването, имената на служителите на институцията, които третират по-неблагоприятно лицата със защитен признак



и прочее. В повечето случаи обаче свидетелят трябва да разчита на наблюдателността си и добрата си памет.

В обикновена, естествено получена се житейска ситуация, е нормално свидетелят да е бил в някаква степен участник в случилото се. При предварително планиран тестинг обаче е препоръчително свидетелят да не се намесва в разговорите, т.е. да не взаимодейства физически или словесно с тестовите посетители и евентуалния извършител, а само да наблюдава. Това не означава, че не може свидетелят да наблюдава случващото се отблизо – напротив, желателно е да присъства в близост, да чува и да вижда добре всичко.

След приключването на тестинга може да се пристъпи към изготвяне на жалба до КЗД или искова молба до съда относно претърпяната/наблюдаваната дискриминация. В жалбата или иска се посочва, че е бил извършен тестинг, описва се кога и как се е провел, кои лица са участвали и в какво качество – кой е бил свидетел, кой тествач. В предстоящото вследствие подадената жалба или иск съдебно заседание се изисква и допускането на свидетелите при режим на довеждане.

Свидетелят или свидетелите се водят в съда или КЗД на първото заседание, ако това е допуснато от решаващия състав. Там те трябва да бъдат разпитани както от двете страни, така и от решаващия орган – съдия или членове на КЗД. Те трябва кратко, ясно, точно и без двусмислия и колебания да могат да възпроизведат подробна информация за видяното и чуто от тях – кога (дата),

къде (на кое точно място), какво са видели и чули, кои са били участниците в ситуацията, като посочат тези участници в залата. Желателно е това да са хора, които умеят да говорят гладко, ясно и високо, без значителни колебания, с кратки изречения, без неясноти. Те трябва да обяснят задачата си – че е трябвало да наблюдават поведението на едната страна спрямо другата. Също така трябва да имат предвид, че адвокатите на срещаната страна може да задават разсейващи въпроси, наглед несвързани с предмета на производството.

### **Специфики при доказването на отделните форми на дискриминация**

Както посочихме по-горе, жертвите на дискриминация, съобразно специалното правило за доказване по дела за дискриминация, *трябва да докажат само някои факти* от значение за установяване на дискриминация, а не всички. Кои точно факти трябва да се докажат и кои не, зависи от това за коя форма на дискриминация се води делото.

Така при пряката дискриминация е достатъчно да посочите пред КЗД или съда с максимално възможните доказателства само три от четирите елемента: защитен признак (например като човек от кой етнос се самоопределяте); третирането, на което сте станали жертва; и сравнител – друг човек, който във сходна на вашата ситуация не носи същия защитен признак (например е от друг етнос), но е бил третиран по-благоприятно в сравнение с вас. Докажат ли се тези три неща, съдията или решаващият състав на КЗД трябва да приемат, че е била осъществена пряка дискриминация. Четвъртият елемент – причинната връзка между защитения признак и третирането – би могло, но не е нужно да се доказва.

За да се установи непряка дискриминация на пръв прочит например, би било достатъчно само да се докаже, че на практика неутралното правило има или би имало непропорционално по-тежък ефект върху дадена група, поради неин защитен признак. За доказването на непряка дискриминация важно значение може да има набавянето на статистика, която прави виден неблагоприятния ефект на прилаганото правило върху някоя група, обособена по защитен признак.

Доказването на преследване е подобно на това на пряката дискриминация с тази разлика, че вместо признак, следва да се докаже, че засегнатото лице е предприело действие за защита от дискриминация. Или пък да се докаже, че извършителят предполага това, макар и засегнатото лице да не го е сторило в действителност. В другите разновидности на преследването пък следва да се докаже същото, но за свързано лице, или пък че жертвата на дискриминацията е отказала да дискриминира.

Доказването на недостъпна архитектурна среда може да стане по различни начини – тестване със свидетели или техническа експертиза, назначена от компетентния държавен орган, който прилага закона.

Подобно е положението и при расовата сегрегация, където доказването може да стане чрез свидетелски показания на няколко души, което е достатъчно, за да се обърне върху ответника тежестта да докаже, че сегрегация няма.

По-особен е случаят с тормоза. При него, както при пряката дискриминация, не е необходимо да се доказва причинна връзка между поведение на извършителя и защитен признак на жертвата. Достатъчно е да се докаже, че геецът е целял да унижи жертвата и да ѝ създаде враждебна, принизяваща, унижителна, обидна или застрашителна среда – това е само една възможност. Или пък, че дори и да не е целял, с поведението си е унижил жертвата, тоест – постигнал е резултат.

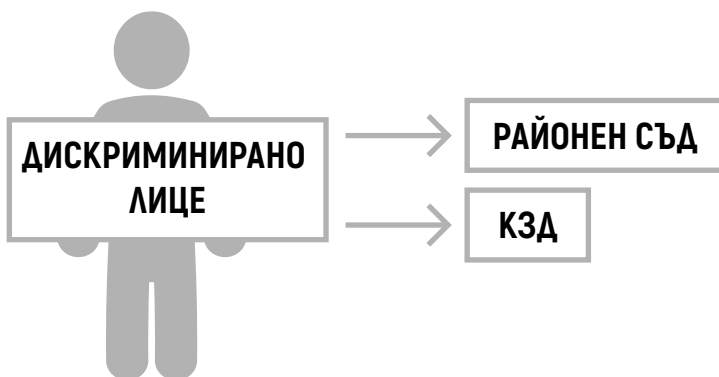
## 2. Защита от дискриминация пред Комисията за защита от дискриминация (чл. 47)

### *Накратко*

*ЗЗДискр урежда два основни начина, по които дискриминиран човек може да се защити. Единият е да подаде искова молба до районния съд, а другият – да подаде жалба или сигнал до КЗД. Жалбата или сигналът до КЗД трябва да са подадат най-много до три години от извършването на дискриминацията. КЗД ще образува дело и ще постанови решение, с което признава или не твърдяната дискриминация. КЗД няма право обаче да присъжда обезщетения на жертвите на дискриминация. За да получат такова, жертвите трябва след получаване на положително за тях решение на КЗД да се обърнат към районния съд с искане за обезщетяване на понесените от дискриминацията вреди.*

ЗЗДискр урежда два основни начина за защита от дискриминация. Единият е да бъде подаден до районния съд иск (тоест искова молба), а другият – подаване на жалба или сигнал до КЗД, която е специализираният национален орган по равенство.

Съществува и трета възможност, но тя е специфична – отнася се до случаите, в които дискриминацията е осъществена с издаването на административен акт. В този случай актът може да се обжалва пред административния съд. Този специфичен въпрос ще обсъдим по-късно. Нека се върнем към двете основни форми на защита в ЗЗДискр. На първо място, да разгледаме пътя за защита от дискриминация пред КЗД.



### Статут на КЗД

#### *Извадка от закона*

Чл. 40 (1) Комисията за защита от дискриминация, наричана по-нататък „комисията“, е независим специализиран държавен орган за предотвратяване на дискриминация, защита от дискриминация и осигуряване равенство на възможностите.

(2) Комисията осъществява контрол по прилагането и спазването на този или други закони, уреждащи равенство в третирането.

КЗД е създадена с приемането на ЗЗДискр през 2003 г. ЗЗДискр е приет, за да въведе в българското право антидискриминационните директиви на правото на ЕС. Именно последните изискват обособяването в правната система на държавите членки на орган или органи за „насърчаване, анализ, мониторинг и подпомагане на равното третиране на всички лица“.<sup>1</sup> КЗД е този орган в България. Тя е националният орган по равенство, призван да прилага разпоредбите на ЗЗДискр и европейското антидискриминационно право.

1 Вж. чл. 20 от Директива 2006/54/ЕО; вж. също чл. 12 от Директива 2004/113/ЕО, чл. 13 от Директива 2000/43/ЕО.



## Сезиране – жалби, сигнали и самосезиране

### *Извадка от закона*

Чл. 50. Производство пред комисията се образува по:

1. жалба на засегнатите лица;
2. инициатива на комисията;
3. сигнали на физически и юридически лица, на държавни и общински органи.

Чл. 51. (1) Жалбата или сигналът до комисията се подават писмено. Когато са написани на чужд език, те се придружават с превод на български език.

(2) Жалбата или сигналът трябва да съдържат:

1. името или наименованието на подателя;
2. адреса или седалището и адреса на управление на подателя;
3. изложение на обстоятелствата, на които се основава жалбата или сигналът;
4. изложение на исканията към комисията;
5. дати и подпис на лицето, което подава жалбата, или на негов представител.

(3) Анонимни жалби и сигнали не се разглеждат от комисията.

Производството пред КЗД може да започне по три начина.

На първо място, производство може да бъде инициирано, ако потърпевшият от акт на дискриминация – било физическо или юридическо лице, подаде жалба до комисията.

На второ място, комисията може да образува производство и да установи дискриминация и въз основа на подадена до нея информация – сигнал, от човек или юридическо лице, които не са потърпевши от дискриминация, но са станали свидетели или са узнали по друг начин за извършването на такава. Такъв сигнал могат да подадат и държавни и общински органи. Възможността непотър-

певши да подават сигнали е от съществено значение за постигане на целта на ЗЗДискр, а именно – санкциониране на всички форми на дискриминация. Установяването, че гадено деяние е дискриминационно, следва да е възможно дори без да е установена конкретна жертва. Това принципно положение е закрепено и в решения на СЕС. По делото *Ферин* например съдът постановява, че „*дори когато не може да бъде идентифицирана жертва, режимът на санкции, приложими при нарушаване на националните разпоредби, приети с оглед транспонирането на тази директива [Директива 2000/43/ЕО], [следва] да бъде ефективен, пропорционален и възпиращ*“.<sup>2</sup>

На трето място, ЗЗДискр позволява на КЗД да се самосезира за извършени нарушения на закона и да образува производство така по свой почин.

Според закона, жалбата или сигналът до КЗД трябва да са написани на български език и като минимум да имат следното съдържание:

1. името или наименованието на подателя;
2. адреса или седалището и адреса на управление на подателя;
3. изложение на обстоятелствата, на които се основава жалбата или сигналът;
4. изложение на исканията към комисията;
5. дата и подпис на лицето, което подава жалбата, или на негов представител.

Анонимни жалби и сигнали не са допустими и те не се разглеждат от КЗД. Добре е с оглед ускоряване на производството жалбоподателите и сигналподателите да се стремят да посочват нарушителите в колкото се може повече подробности. Това е така, тъй като, макар и КЗД да може по закон да поиска сама съдействие от други гържавни институции за точната индивидуализация на лицата, обръщащите се до комисията ще спомогнат за ускоряване на производството, ако предоставят максимално точни данни. Това в най-добрия случай би означавало да се опитат да представят имена и адрес (например на месторабота) или телефон на извършителя. Същото важи и за посочването на свидетели, ако има такива.

---

2 СЕС, решение по дело № C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn*, от 10.07.2008 г.

## Давност

### *Извадка от закона*

Чл. 52. (1) Не се образува производство, а образуваното се прекратява, ако са изтекли три години от извършване на нарушението.

(2) Когато установи, че по същия спор има заведено дело пред съд, комисията не образува производство.

(3) Производството пред комисията се прекратява, когато жалбата или сигналът бъде оттеглен или не бъде поправен в срока, определен от комисията.

ЗЗДискр определя давността за производствата **пред КЗД на три години** от извършването на нарушение. С други думи, и жалбата, и сигналът трябва да са погасени до КЗД най-много до три години от извършването на дискриминацията. Не стои така въпросът, когато се касае за продължаващо нарушение на забраната за дискриминация. В практиката си по определяне на давността КЗД държи сметка за това дали нарушението продължава към момента на сезирането ѝ и счита, че давността не е изтекла, ако нарушението продължава и в момента, в който тече производството пред комисията.<sup>3</sup>

В случай че давността е изтекла, в резултат от погасените сигнал или жалба до КЗД няма да бъде образувано производство. Правото на жалба до КЗД е погасено и не може да се възстанови. В такива случаи би било възможно завеждане на дело пред съд, където давността е общата, петгодишна давност по Закона за задълженията и договорите. С други думи, възможно е при изтекла давност за жалба или сигнал до КЗД, да не е изтекла все още давността за иск до районния съд.

3 КЗД, III с-в, Решение № 77 от 06.04.2010 г. по пр. № 258/2008 г.

## Правомощия на КЗД

### *Извадка от закона*

*Чл. 47. Комисията за защита от дискриминация:*

- 1. установява нарушения на този или други закони, уреждащи равенство в третирането, извършителя на нарушението и засегнатото лице;*
- 2. постановява предотвратяване и преустановяване на нарушението и възстановяване на първоначалното положение;*
- 3. налага предвидените санкции и прилага мерки за административна принуда;*
- 4. дава задължителни предписания с оглед спазването на този или други закони, уреждащи равенство в третирането;*
- 5. обжалва административните актове, постановени в нарушение на този или други закони, уреждащи равенство в третирането, завежда искове пред съда и встъпва като заинтересувана страна по дела, заведени по този закон или други закони, уреждащи равенство в третирането;*
- 6. прави предложения и препоръки до държавните и общинските органи за преустановяване на дискриминационни практики и за отмяна на техни актове, издадени в нарушение на този или други закони, уреждащи равенство в третирането;*
- 7. поддържа публичен регистър за издадените от нея влезли в сила решения и задължителни предписания;*
- 8. дава становища по проекти на нормативни актове за съответствието им със законодателството за предотвратяване на дискриминацията, както и препоръки за приемане, отменяне, изменение и допълнение на нормативни актове;*
- 9. предоставя независима помощ на жертвите на дискриминация при подаването на жалби за дискриминация;*

11. публикува независими доклади и прави препоръки по всички въпроси, свързани с дискриминацията;
12. (Нова – ДВ, бр. 58 от 2012 г., в сила от 01.08.2012 г.) информира обществеността чрез средствата за масово осведомяване за действащите разпоредби в областта на защитата от дискриминация;
13. (предишна т. 12 - ДВ, бр. 58 от 2012 г., в сила от 01.08.2012 г.) осъществява други компетенции, предвидени в правилника за устройството и дейността и.

Тук следва да отбележим една важна отлика на производството за защита от дискриминация пред КЗД от това пред районен съд. КЗД няма правомощия да присъжда обезщетения на потърпевшите от дискриминация, след като установи такава в рамките на производството пред нея. За да получи такава след положително решение на КЗД, потърпевшото лице трябва да се обърне с искова молба към районния съд, като представи решението на КЗД. Съдът не може повече да разглежда въпроса имало ли е или не дискриминация, решен от КЗД преди това, а трябва единствено да прецени дали да уважи искането за обезщетение.

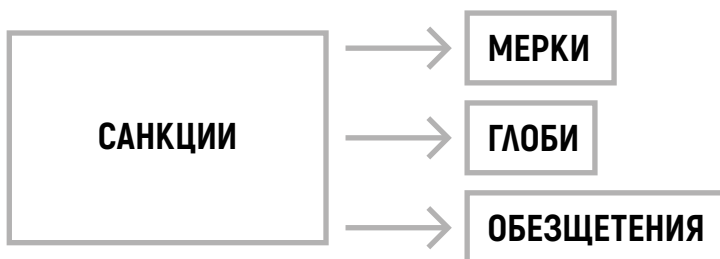
### **Санкции за извършена дискриминация**

Антидискриминационното право на ЕС изисква гържавите членки да предвидят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за нарушения на забраната за дискриминация. СЕС е категоричен, че е „[н]евъзможно да се наложи истинско равенство на възможностите без надлежна система от санкции“.<sup>4</sup>

Що се отнася до формата на предписаните санкции, СЕС се произнася, че изискването не е за конкретна форма, а за резултат:

*„[...] макар пълноценното прилагане на директивата да не изисква някаква специфична форма на санкциониране на дискриминация, то налага санкцията да бъде такава, че да га-*

4 СЕС, решение по дело № C-14/83 *Sabine von Colson and Elisabeth Katann v. Land Nordrhein-Westfalen* от 10.04.1984 г.



*рантира реална и ефективна защита [...]. [Санкцията] трябва освен това да има и истински възпиращ ефект [...]*<sup>5</sup>

Следва да направим уточнението, че в практиката си СЕС използва термина „санкции“ в широк смисъл. В неговото смислово поле влиза както установяването на дискриминация от съда или КЗД, така и различните форми на административна принуда, предвидени по ЗЗДискр и обезщетяването на претърпените от потърпевшия вреди.

В унисон с изискването на правото на ЕС за ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за нарушения на забраната за дискриминация, ЗЗДискр установява система от такива мерки. Българският закон предоставя пълномощия на КЗД и съдилищата, гледащи дела по него, да налагат следните видове санкции, които ще разгледаме по-долу: 1) принудителни административни мерки; 2) глоби и имуществени санкции; 3) обезщетения за претърпени вреди.

Тук следва да отбележим, че е редът за издаване на санкционни актове по ЗЗДискр е особен. Съгласно чл. 84, ал. 2 от закона КЗД не издава наказателни постановления като централен тържавен орган, действащ като административнонаказващ. Наместо това налага санкции с „решение“. Съгласно същата норма, тези административни актове подлежат на обжалване по реда на АПК. При издаването на този особен вид санкционни актове Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН) се прилага субсидиарно.

<sup>5</sup> СЕС, решение по дело № C-177/88, *Elisabeth Johanna Pacifica Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus* om 08.11.1990 г.

## Принудителни административни мерки

### *Извадка от закона*

Чл. 76. (1) За предотвратяване или преустановяване на нарушенията по този или по други закони, уреждащи равенство в третирането, както и за предотвратяване или отстраняване на вредните последици от тях, комисията по своя инициатива или по предложение на синдикални организации, на физически или юридически лица може да прилага следните принудителни административни мерки:

1. да дава задължителни предписания на работодателите и длъжностните лица за отстраняване на нарушения на законодателството за предотвратяване на дискриминация;
2. да спира изпълнението на незаконни решения или нареждания на работодатели, които водят или могат да доведат до дискриминация.

(2) Когато в случаите по ал. 1 по един и същ въпрос е дадено влязло в сила задължително предписание и има влязло в сила решение на съда, които си противоречат, изпълнява се решението на съда.

ЗЗДискр предоставя правомощия на КЗД да налага принудителни административни мерки на работодатели и длъжностни лица. Принудителните административни мерки са форма на държавна принуда в случаи на административни нарушения.<sup>6</sup> Те са различни от административните наказания каквито например са глобите, които са по-популярна и по-тежка форма на принуда в случаи на административни нарушения. Българската правна доктрина различава превантивни (предупредителни), преустановителни и възстановителни принудителни административни мерки.<sup>7</sup>

6 Вж. по-подробно в Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. *Административно право на България. Обща част*. София: Сиби, 2012, 366–370.

7 Пак там; също и Лазаров, К. *Актуални трудове*. София: Сиела,

ЗЗДискр определя, че КЗД може да налага две принудителни административни мерки: 1) задължителни предписания на работодателите и длъжностните лица за отстраняване на нарушения на законодателството за предотвратяване на дискриминация; 2) спиране на изпълнението на незаконни решения или нареждания на работодатели, които водят или могат да доведат до дискриминация. Подателите на сигнали или жалби до КЗД могат изрично да искат от нея налагането на една от тези две принудителни мерки. КЗД обаче не е обвързана от искането до нея и е свободна да установи дискриминация, без да наложи принудителна административна мярка на извършителя или да наложи различна такава от исканата.

В практиката е по-разпространено прилагането на първата посочена принудителна административна мярка – задължителните предписания. КЗД прилага задължителните предписания като преустановителна принудителна мярка, но така също и като превантивна. Така комисията налага превантивна принудителна административна мярка на телевизия във връзка с излъчен от нея репортаж, макар и да не установява дискриминация от страна на телевизията. КЗД предписва на същата да упражнява по-стриктен контрол на секцията с коментари в Интернет страницата си.<sup>8</sup>

В друг случай КЗД установява, че кметът на община, комуто е била известна дискриминационна практика от страна на местни бизнесмени, не е предприел необходимото и възможното съгласно правомощията си, за да противодейства на тези практики. В производството ответник е представител на местен бизнес, а кметът е заинтересована страна. КЗД налага на кмета принудителна административна мярка, подробно формулирана и предвиждаща механизъм за отчетност пред комисията:

*„[С] цел постигане на генералната и специалната превенция КЗД следва да наложи принудителни административни мерки на кмета на Община Белоградчик, като му предпише следното: 1. Да предложи на Общински съвет Белоградчик промени в Наредбата за търговската дейност на територията на община Белоградчик за въвеждане на забрана за дискрими-*

---

2017, 116–178.

8 КЗД, I с-в, Решение № 456 от 21.11.2016 г. по пр. № 252/2014 г.



нация при достъпна до стоки и услуги в търговските обекти на територията на общината, както и адекватни санкции за нарушаването на забраната; 2. Да създаде ефективен механизъм на местно ниво за наблюдение и преустановяване на случаи на дискриминация при достъпна до стоки и услуги, както и периодично на всеки три месеца в рамките на едногодишен период от връчване на настоящото решение да докладва на Комисията за защита от дискриминация за резултатите от този механизъм. Предвид характера на предписаните мерки настоящия състав следва да определи срок за изпълнението им и уведомяването на Комисията в рамките на 30 дни от съобщаването на решението“.<sup>9</sup>

В друг случай комисията налага като превантивна мярка инкорпориране на антидискриминационни норми във вътрешните правила на училище, като освен това предписва директора на училището да предприеме мерки да разгласи сред служителите и учениците текста на ЗЗД:

„С превантивна цел, а именно *занапред да не се допускат подобни нарушения, [...] КЗД следва да даде задължително предписание на ответната страна в производството – директора на 54 СОУ – гр. София да се съобрази с изискванията както на Закона за защита от дискриминация, така и с Директива 2000/43/ЕО, като в срок от 30 дни от постановяване на настоящото решение да въведе във Вътрешните правила на 54 СОУ „Св. Иван Рилски“ разпоредба за забрана на дискриминация на учебното място от страна на лице от педагогическия или непедагогическия персонал или от учащ се; да доведе настоящото решение до знанието на всички лица, работещи по трудово правоотношение или граждански договори в училището; и да постави на видни и достъпни места в училището и на входа му текста на закона, както и разпоредбите, които ще се въведат във вътрешните правила, отнасящи се до защита от дискриминация“.<sup>10</sup>*

9 КЗД, I с-в, Решение № 24 от 27.01.2011 г. по пр. № 45/2010 г.

10 КЗД, I с-в, Решение № 333 от 15.09.2014 г. по пр. № 175/2013 г.

## Глоби и имуществени санкции

### *Извадка от закона*

Чл. 78. (1) Който извърши дискриминация по смисъла на този закон, се наказва с глоба от 250 до 2000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

(2) Който не предостави в срок поискани от комисията доказателства или информация, или попречи или не предостави достъп до обекти за проверка, се наказва с глоба от 500 до 2000 лв.

Чл. 79. Редовно призован свидетел, който не се яви по неуважителни причини пред комисията, за да даде свидетелски показания, се наказва с глоба от 40 до 100 лв.

Чл. 80. (1) Който не изпълни задължение, произтичащо от този закон, се наказва с глоба от 250 до 2000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

(2) Когато нарушението е извършено при осъществяване дейността на юридическо лице, на него му се налага имуществена санкция в размер от 250 до 2500 лв.

(3) За допускане извършването на нарушение по ал. 1 ръководителят на юридическо лице - работодател, се наказва с глоба от 200 до 2000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

Чл. 81. Когато нарушенията по чл. 78 – 80 са извършени повторно, се налага глоба, съответно имуществена санкция, в двоен размер на първоначално наложената.

Чл. 82. (1) Който не изпълни решение на комисията или на съда, постановено по този закон, се наказва с глоба от 2000 до 10 000 лв., ако не подлежи на по-тежко наказание.

(2) Ако след изтичане на три месеца от влизане в сила на решението по ал. 1 нарушението продължава, налага се глоба от 5000 до 20 000 лв.

Наред с принудителните административни мерки ЗЗДискр предоставя правомощия на КЗД (а така и на съ-

дилищата, гледащи дела по закона) да налагат и друг вид санкции, а именно: глоби на физически лица и имуществени санкции на юридически лица. Макар уредбата на глобите и имуществените санкции в ЗЗДискр, посочена в карето по-горе, да е зле структурирана, най-общо намерението на законодателя е било да предвиди глоби и имуществени санкции както за нарушения на процесуалните разпоредби, уреждащи протичането на делата по закона (например неявяването на редовно призован свидетел, уредено в чл. 79), така и за нарушения на материалните разпоредби на същия (например забраната за тормоз).

Основен въпрос при налагането на този вид санкции е размерът им. КЗД се произнася в практиката си, че следва да съобразява имущественото състояние на ответниците при определянето на размера на глобите им. Тази практика е особено позитивна. Тя се ръководи именно от изискването налаганите санкции за установени нарушения на антидискриминационното законодателство да бъдат разубеждаващи. Една минимална санкция не би била възпираща деец с особено добро имуществено състояние.

## Обезщетяване за дискриминация след решение на КЗД

### *Извадка от закона*

Чл. 71. (1) Извън случаите по раздел I, всяко лице, чиито права по този или по други закони, уреждащи равенство в третирането, са нарушени, може да предяви иск пред районния съд, с който да поиска:

1. установяване на нарушението;
2. осъждане на ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения;
3. обезщетение за вреди.

[...]

Чл. 74. (1) В случаите по раздел I всяко лице, претърпяло вреди от нарушение на права по този или по други закони, уреждащи равенство в третирането, може да предяви иск за обезщетение по общия ред срещу лицата и/или органите, причинили вредите.

(2) В случаите, когато вредите са причинени на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, искът за обезщетение се предявява по реда на Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани.

### Ред за получаване на обезщетение и доказване на вреди

Присъждането на обезщетение като санкция за извършена дискриминация е изключително правомощие на съд. КЗД няма правомощия да присъжда обезщетение когато установи, че е налице нарушение на забраната за дискриминация. В случаите, когато е потърсена защита от дискриминация по реда на ЗЗДискр от комисията, обезщетяване на причинените от извършената дискриминация вреди може да се търси само от съд и само след приключване на делото пред КЗД с решение на комисията, установяващо извършената дискриминация. Това се прави чрез завеждане на искова молба до районния съд. Срокът е 5 го-

дини от момента на извършване на дискриминацията, а не от решението на КЗД, с което е установена. Съдържанието на исковата молба до съда следва да се подчинява на предписанията за изготвяне на такава на ГПК. Според чл. 127, ал. 1 от ГПК исковата молба следва да е написана на български език и да съдържа:

1. посочване на съда;
2. името и адреса на ищеца и ответника, на техните законни представители или пълномощници, ако имат такива, както и единния граждански номер на ищеца и номера на факса и телекса, ако има такива;
3. цената на иска, когато той е оценяем;
4. изложение на обстоятелствата, на които се основава искът;
5. в какво се състои искането;
6. подпис на лицето, което подава молбата.

Освен това минимално съдържание на съда трябва да се представи с иска още и:

На първо място, решението на КЗД, установяващо дискриминация. Въз основа на установеното от комисията съдът ще отсъди относно обезщетяването на претърпените вреди. Съдът не може повече да разглежда въпроса имало ли е или не дискриминация, а трябва само да прецени дали да уважи искането за обезщетение.

На второ място, следва да се посочат внимателно на съда вредите, за които потърпевшото лице търси обезщетение. Тези вреди трябва да са в причинна връзка с акта на дискриминация – с други думи, да са резултат от установената с решението на КЗД дискриминация, а не от която и да е друга дискриминация или друго правонарушение. Претърпените от дискриминация вреди обикновено са неимуществени. Например такива биха могли да бъдат причинени от извършената дискриминация негативни преживявания като обίδα, огорчение, стрес, напрежение, дискомфорт, страх. Напълно допустимо е потърпевшото лице да търси обезщетяване за причинения ѝ/му стрес, напрежение или друга подобна негативна емоция.

На трето място, на съда следва да се предоставят и доказателства за претърпените вреди. Когато тези вреди са неимуществени – уплах, стрес и прочее, предоста-

вянето на доказателства е препоръчително, но не задължително. Както посочихме, едно възможно средство за доказване на неумишлени вреди, каквито най-често са вредите от дискриминация, са свидетелските показания. В иска си до районния съд за обезщетение потърпевшото лице може да поиска да бъдат призовани в съдебно заседаване лица, които са станали свидетели, възприели са причините и/му стрес, обиди, страх или др. Така призованите свидетели ще имат възможност да свидетелстват пред съда за настъпването на неумишлени вреди у потърпевшия в резултат от претърпяната дискриминация. Друг възможен подход за доказване на вреди би могло да бъде предоставянето на медицински документи, за да докаже претърпяното.

Неслучайно отбелязахме, че предоставянето на доказателства за претърпени неумишлени вреди е препоръчително. С други думи, отделното доказване на неумишлените вреди, след като е доказана дискриминация в основното производство – например в делото пред КЗД, не е абсолютно необходимо. Това е така, тъй като подобен род вреди – неумишлени, които често имат много лични, вътрешни проявления, не се поддават на строго, формално доказване. Българският съд се е произнасял вече, че „[липсата на събрани доказателства за настъпилите вреди] [...] не е основание за отхвърлянето на иска [за обезщетение на тези вреди] като недоказан“.<sup>11</sup> Според съда, това е така, тъй като „самото осъзнаване от едно физическо лице на обстоятелството, че определено негово право е нарушено [...] представлява неприятно преживяване и само по себе си подлежи на обезщетяване“.<sup>12</sup>

СРС е категоричен, че „[д]а се приеме, че потърпевшият ищец при установените нарушения на правото на равно третиране в резултат на поведението на ответната страна не е претърпял неумишлени вреди, въпреки че е узнал и възприел нарушаването на негови права, не само би било в разрез с всякаква логика и здрав разум но и би представлявало израз на необоснован формализъм [...]“.<sup>13</sup>

11 СРС, I гражданско отг., Решение № I-50-114 от 03.07.2017 г. по гр. дело 29090/2008 г.

12 Пак там.

13 Пак там.

## **Особен рег за обезщетяване при нарушение на ЗЗДискр, извършено от органи на власт**

Регът за получаване на обезщетение от гържавни органи и длъжностни лица, когато КЗД е установила с решение извършена от тях дискриминация, е особен и се различава от общия рег срещу непублични институции, който обсъдихме по-горе. Отликата е в подсъдността на иска за обезщетение. Правилото на чл. 74, ал. 2 от ЗЗДискр сочи, че в такива случаи – когато дискриминацията е извършена от публична институция – искът за обезщетение следва да се заведе пред административен съд, а не пред районен, както посочихме по-горе за всички други случаи.

### **3. Защитата от дискриминация пред съда**

#### ***Накратко***

*ЗЗДискр урежда два основни начина, по които дискриминиран човек може да се защити. Единият е да подаде искова молба до районния съд, а другият – да подаде жалба или сигнал до КЗД. Исковата молба до районния съд трябва да се подаде в рамките на 5 години от момента на извършване на дискриминация. Съдът, за разлика от КЗД, има право, след като установи, че е извършена дискриминация, да присъжда и обезщетение на жертвите. Процедурата пред КЗД е по-достъпна за хора, които не са юристи. Ако все пак сте решили да тръгнете по пътя на производството пред районен съд, препоръчваме да потърсите квалифицирано съдействие от адвокат, практикуващ в сферата на гражданското право.*

### *Извадка от закона*

*Чл. 71. (1) Извън случаите по раздел I, всяко лице, чиито права по този или по други закони, уреждащи равенство в третирането, са нарушени, може да предяви иск пред районния съд, с който да поиска:*

- 1. установяване на нарушението;*
- 2. осъждане на ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения;*
- 3. обезщетение за вреди.*

### **Общи въпроси**

В преходната и настоящата част говорим за това какви са механизмите за привеждане на разпоредбите на ЗЗДискр в действие – какво и как можем да направим, за да се защитим от дискриминация.

ЗЗДискр урежда два основни начина за защита от дискриминация. Единият, който обсъдихме в преходната част, е да бъде подадена жалба или сигнал до КЗД, която е специализираният национален орган по равенство. Другият способ за защита е да бъде подадена искова молба директно до районния съд, без да бъде сезирана КЗД.<sup>14</sup>

Голяма част от процеса пред районния съд се ръководи от общите правила на ГПК. Той е по-формален и недостъпен за хора, които нямат правна подготовка, за разлика от процедурата пред КЗД, която по дефиниция би трябвало да е по-широкостъпна и улеснена. По тази причина препоръчваме, ако решите да тръгнете по пътя на производството пред районен съд, да потърсите квалифицирано съдействие от адвокат, практикуващ в сферата на гражданското право.

**Исковата молба до районния съд трябва да се подаде в рамките на 5 години от момента на извършване на**

14 Съществува и трета възможност, но тя е специфична – касае случаите, в които дискриминацията е осъществена с издаването на административен акт. В този специфичен случай актът може да се обжалва пред административния съд. Във връзка с това вж. частта „Оспорване на дискриминационни административни актове“.



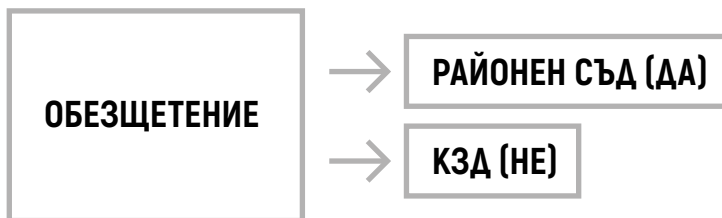
**дискриминация.** Тя следва да се подчинява на предписанията за изготвяне на такава на ГПК. Според чл. 127, ал. 1 исквата молба следва да е написана на български език и да съдържа:

1. посочване на съда;
2. името и адреса на ищеца и ответника, на техните законни представители или пълномощници, ако имат такива, както и единния граждански номер на ищеца и номера на факса и телекса, ако има такива;
3. цената на иска, когато той е оценяем;
4. изложение на обстоятелствата, на които се основава искът;
5. в какво се състои искането;
6. подпис на лицето, което подава молбата.

В исквата молба ищецът е длъжен да посочи доказателствата и конкретните обстоятелства, които ще доказва с тях.

Правомощията на районния съд по дела по реда на ЗЗДискр са уредени в чл. 71, ал. 1 от същия. Тази разпоредба постановява, че от съда потърпевшото от дискриминация лице може да иска следните три неща: 1) да установи нарушението на забраната за неравно третиране; 2) да осъди ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения; 3) да присъди обезщетение.

Последното от трите правомощия на съда разкрива и една от основните отлики между производството пред него и това пред КЗД. За разлика от комисията съдът може в същото производство, в което разглежда въпроса дали е налице дискриминация, след като установи такава, да присъди и обезщетение на потърпевшото лице. За да стори това съдът, потърпевшото лице трябва да е отправил искане за обезщетение до него в исквата молба, с която започва делото. Що се отнася до доказването на претърпените вреди, които са в основата на искането за обезщетяване, важи казаното по-горе относно производството за защита от дискриминация пред КЗД.



### **Особен рег за обезщетяване при нарушение на ЗЗДискр, извършено от органи на власт**

Както посочихме в предходната част, регът за получаване на обезщетение от държавни органи и длъжностни лица, когато КЗД е установила с решение извършена от тях дискриминация, е особен. Особеността се проявява в подсъдността на иска. В случаи, когато КЗД е установила дискриминация, извършена от лица, представляващи органи на власт, за получаване на обезщетение след решението на КЗД е необходимо да се заведе иск пред районен съд. Не стои така въпросът в случай на нарушение от публични институции – искът за обезщетение се завежда не пред районен, а пред административен съд. Какво обаче е положението, когато сме завели делото за дискриминация не пред КЗД, а директно пред районен съд? Съществува ли и тук особено правило за подсъдност на иск за обезщетение, ако нарушител на ЗЗДискр е орган на власт? Отговорът е не. Нормата на чл. 71, ал. 1 от ЗЗДискр е ясна. Тя постановява, без да прави отлика между вида на ответника – орган на власт или не, че районният съд е компетентен, след установяване на дискриминация и при поискване от потърпевшия, да присъди и обезщетение.<sup>15</sup>

15 Тълкувателно постановление № 1 от 16.01.2019 г. по тълк. г. № 1/2016 г. на ОСС от ГК от ВКС и ОСС от I и II колегия на ВАС.

## 4. Оспорване на дискриминационни административни актове

### *Накратко*

Както вече говорихме в този наръчник има два основни начина, по които дискриминиран човек може да се защити. Единият е да подаде искова молба до районния съд, а другият – да подаде жалба или сигнал до КЗД. Единственото изключение от тези два основни начина за защита е когато дискриминацията произлиза от дискриминационен административен акт. В такъв случай делото се води не пред КЗД или районен съд, а по административен ред.

### *Извадка от закона*

Чл. 1. Този закон урежда защитата срещу всички форми на дискриминация и съдейства за нейното предотвратяване.

Чл. 2. Целта на закона е да осигури на всяко лице право на:

1. равенство пред закона;
2. равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот;
3. ефективна защита срещу дискриминацията.

[...]

Чл. 4. (1) Забранена е всяка пряка или непряка дискриминация [...].

[...]

Чл. 73. Всяко лице, чиито права са засегнати от административен акт, издаден в нарушение на този или други закони, уреждащи равенство в третирането, може да го обжалва пред съда по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Чл. 74. (1) В случаите по раздел I всяко лице, претърпяло вреди от нарушение на права по този или по други закони, уреждащи равенство в третирането, може да предяви иск за обезщетение по общия ред срещу лицата и/или органите, причинили вредите.

(2) В случаите, когато вредите са причинени на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, искът за обезщетение се предявява по реда на Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани.

В чл. 73 от ЗЗДискр е посочено, че всяко лице, чиито права по този закон или други закони, уреждащи равенството в третирането са нарушени, може да обжалва акта по общия ред на АПК. От редакцията на нормата е видно, че става въпрос за оспорване на всякакъв административен акт – индивидуален, общ или нормативен.

Съгласно правото на ЕС всяка дискриминация е забранена, включително такава, установена с нормативен акт. Така и СЕС се произнася, че дори законови норми могат да са дискриминационни:

*„[...] условия, наложени с национален закон, следва да бъдат считани за непряко дискриминационни, когато, макар и приложими без оглед на гражданството, по същество те засягат работниците мигранти. [...] [О]свен ако не е обективно оправдана и пропорционална на целта, разпоредба на националното право следва да се счита за непряко дискриминационна [...]“<sup>16</sup>*

Установената със закон дискриминация следва да се преодолее чрез неприлагането на дискриминационната норма, или прилагането ѝ по начин, съобразен с равенството в третирането съгласно ЗЗДискр и равенството пред закона съгласно Конституцията. Когато обаче дискриминационната норма е в подзаконен нормативен акт, съгласно ЗЗДискр този акт подлежи на отмяна.

Процедурите за оспорване на административни актове се съдържат в АПК, а не в ЗЗДискр. По тази причина е препоръчително лицата, които желаят да оспо-

<sup>16</sup> СЕС, решение по дело № C-237/94, *John O'Flynn v Adjudication Officer*, от 23.05.1996 г.

рят административен акт, да потърсят квалифицирана правна помощ от адвокат, практикуващ в сферата на административното право. Тук ще опишем най-основно какво представляват процедурите за това.

### **Оспорване на индивидуални административни актове**

Индивидуалните административни актове могат да се оспорват по два начина – по административен ред и пред съда. Те са уредени съответно в Дял втори, Глава шеста на АПК и в Дял трети, Глава десета на АПК.

Така, ако искате да оспорите по административен ред индивидуален административен акт на административен орган, можете да подадете жалба до непосредствено горестоящия административен орган. Както ще видим по-долу, можете да подадете жалба и направо до съда. Ако изберете пътя на обжалване пред горестоящия орган, заповед на кмета на община например би могла да се оспори пред областния управител. Жалбата се подава в 14-дневен срок до органа, чийто акт се оспорва, а не до горестоящия орган, пред когото ще се оспорва. Това е така, тъй като долустоящият орган трябва да окомплектова и да изпрати преписката на горестоящия. Уверете се, че сте се сдобили със следа за подаването на жалбата в срок – входящ номер, пощенска или куриерска разписка за изпращане (от значение е дали сте изпратили жалбата в срок, а не дали е била получена в рамките на срока), имейл, разписка от факс. Компетентният орган трябва да се произнесе в 14-дневен срок. Решението на този орган подлежи



на оспорване пред съда. Това трябва да е посочено в акта с указание за срока на оспорване и пред кой орган може да се оспорва актът.

Както споменахме, за оспорване пред съда не е необходимо преди това обжалване по административен ред. И тук срокът за оспорване е 14 дни от издаването на акта. В случай че в административния акт е посочено, че подлежи на оспорване, но не е посочено пред кой орган и в какъв срок, срокът за оспорване се удължава на 2 месеца. В случай че в административния акт е погрешно посочено, че не подлежи на оспорване, срокът за оспорване се удължава на 6 месеца.

Компетентен да разгледа жалбата е този административен съд, в чийто район е седалището на териториалната структура на органа, издал оспорения индивидуален административен акт.

По искане на страните съдът може да събира всички доказателства, допустими по ГПК.

Когато индивидуалният административен акт е дискриминационен, основание за оспорването му пред съда ще бъде противоречие с материалноправните разпоредби на ЗЗДискр.

### **Оспорване на общ административен акт**

Съобщаването на общия административен акт зависи от това при какви обстоятелства е приет. Ако е направено общо публично съобщение за издаването на акта, т.е. издаването му не е в рамките на производство, иницирано от конкретни лица, срокът за оспорване пред съда е едномесечен от датата на огласяване. Ако актът е издаден в рамките на производство пред административен орган и съответно за него са индивидуално известени лицата, по чийто почин е образувано производството, срокът за оспорване би бил 14 дни от съобщаването на лицата.

Ако оспорването е редовно, съдът в едномесечен срок го съобщава чрез обявление в „Държавен вестник“, в което посочва оспорения административен акт или негова част и номера на образуваното дело. Копие от обявлението се поставя на определеното за това място в съда и

се публикува в интернет страницата на Върховния административен съд.

По останалите въпроси, които не са уредени в раздела, уреждащ оспорването на общи административни актове, се прилагат разпоредбите за индивидуалните административни актове.

### **Оспорване на подзаконови нормативни актове**

Подзаконовите нормативни актове могат да се атакуват чрез оспорване от граждани, организации и органи, или чрез протест от прокурор. Това става пред Върховния административен съд.

Оспорването е възможно изцяло или в отделни разпоредби на акта, като за това срок няма. Даден акт може да бъде оспорен само от лица, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него, или за които той поражда задължения. Ако решението на съда обявява нищожност на акта или го отменя, това решение трябва да се обнародва по същия начин, по който е бил обнародван подзаконовият нормативен акт. Едва при обнародването съдебното решение би влязло в сила. До момента на обнародването нормите на нормативния акт биха били в сила.

По свой почин или по жалба или сигнал на лица, прокуратурата може да внесе протест срещу подзаконов нормативен акт. Тази дейност на прокуратурата е част от контрола на съдебната над изпълнителната власт. С протест прокурорът може да оспори индивидуален, общ или нормативен административен акт. В този случай горестоящият административен орган или съдът биват сезирани от прокурора, а не от засегнато лице. Страни по производството тогава ще бъдат прокурорът и административният орган издал акта. Както и при оспорването от засегнато лице, подзаконовият нормативен акт може да бъде протестиран без ограничение във времето. В случай че бъде сезиран с жалба или сигнал, прокурорът може да откаже оспорването на подзаконовия нормативен акт с постановление. Постановлението подлежи на обжалване по пътя на служебния контрол по чл. 143, ал. 1 на Закона за съдебната власт пред горестоящата проку-

ратура. За районната прокуратура това е окръжната. Постановлението на окръжната подлежи на служебен контрол от апелативната прокуратура. Постановлението на апелативната прокуратура подлежи на контрол от Върховна касационна прокуратура. Постановленията на касационните прокурори подлежат на контрол от заместниците на главния прокурор, а техните – на самия главен прокурор.

Прокурорският протест има потенциално голямо значение в случаи на непряка дискриминация, тъй като от всички форми на дискриминацията тя е тази, която е най-вероятно да бъде осъществена чрез административен акт, в случаите, когато геецът е гържавен орган. Друг плюс на прокурорския протест е че той е процедура, която може да замести засегнати лица, които нямат финансова възможност сами да водят дело по оспорване на административен акт. Това е въпрос от значение, предвид че чл. 73 на ЗЗДискр препраща изцяло към АПК за целите на оспорване на дискриминационни административни актове, при което е вероятно съгът да не зачете освобождаването от такси и разноски, предвидено в ЗЗДискр, за което ще говорим в следващата част.

## 5. Освобождаване от такси и разноски

### *Накратко*

*Страните по делата за дискриминация по ЗЗДискр са напълно освободени от такси и разноски. За тях производството е безплатно. Независимо дали ще спечелят или не. Целта е защитата от дискриминация да е достъпна за всички лица и никоя форма на неравно третиране да не остане ненаказана поради страх у жертвите от цената на едно дело.*



### *Извадка от закона*

*Чл. 53. (1) За производството пред комисията не се събират държавни такси.*

*(2) Направените в хода на производството разноски са за сметка на бюджета на комисията.*

*[...]*

*Чл. 75. (2) За производствата пред съд по този закон не се събират държавни такси, а разноските са за сметка на бюджета на съда.*

Правото на ЕС изисква административните и съдебни процедури за защитата от дискриминация да са „достъпни за всички лица“. Това е така, тъй като достъпността за потърпевшите на процедурите за защита е основна гаранция за ефективното действие на антидискриминационните разпоредби. Освобождаването на потърпевшите или сигнализиращите за дискриминация от такси и разноски в производствата за защита по реда на ЗЗДискр е такъв способ за постигане на достъпност и оттам – ефективност на тези производства.

В допълнение въпросът за освобождаването от такси и разноски на потърпевшите или сигнализиращите за дискриминация в производства по реда на ЗЗДискр е въпрос, който следва да бъде разглеждан и през призмата на общото право на достъп до съд. В тази връзка ЕСПЧ се произнася по делото *Станков срещу България*, че гаранциите за правото на достъп до съд не трябва да са теоретични и илюзорни, а практични и ефективни:

*„[...] От практическа гледна точка налагането на съществена финансова тежест след приключване на съдебното производство може да играе ролята на ограничение на правото на достъп до съд. Осъждането на жалбоподателя да плати разноски е съставлявало такова ограничение“.<sup>17</sup>*

Ето защо ЗЗДискр предвижда такова освобождаване на страните в производствата за защита от дискриминация по неговия ред от такси и разноски в своя чл. 75, ал. 2: „за производствата пред съд по този закон [ЗЗДискр.] не се съ-

17 ЕСПЧ, решение по делото *Stankov v. Bulgaria* (жалба № 68490/01) от 12.07.2007 г.

бират държавни такси, а разноските са за сметка на бюджета на съда“. Освобождаването на страните в производства по ЗЗДискр от такси и разноски цели именно това – гарантиране на правото на достъп до съд и регламентиране на процедури за защита от дискриминация, които са „достъпни за всички лица“. Подходът на ЗЗДискр предоставя на хората възможност да се защитават пред КЗД или в съда от дискриминация, без финансово бреме да възпрепятства това им право. Намерението на законодателя е да се облекчи, а оттам – стимулира, воденето на такива дела, за да действа ефективно забраната за дискриминация в обществения живот.

Разпоредбата чл. 75, ал. 2 ЗЗДискр предвижда страните да се освобождават безусловно и от такси, и от разноски по делата за дискриминация. Следва да отбележим, че „разноски“ по смисъла на чл. 75, ал. 2 ЗЗДискр. включва всички разноски, без изключение – включително такива, направени от ответника по заплащане на адвокатско или юристконсултско възнаграждение. Няма основание за друго тълкуване. Ако законодателят бе искал да извади някоя категория разноски от обхвата на разпоредбата, той би сторил това изрично. Фразата „за производства“ важи колкото за разноските за държавна такса, свидетели, експертизи, толкова и за тези за процесуално представителство, защото преследва една и съща цел – да се обезпечи възможността на засегнатите от дискриминация лица да предявят исканията си независимо от материалното си положение, защото безспорно обременяването им с разноските по тези дела би имало възпиращ ефект. Това

**БЕЗ ТАКСИ  
И РАЗНОСКИ  
ПО ДЕЛОТО**

би довело до неефективно преследване на дискриминацията в обществения живот, противно на положената от закона цел.

На второ място, прегледът на законодателството потвърждава соченото тълкуване на думата „разноски“. Видно е, че разпоредбата на чл. 78 от общия закон – ГПК, озаглавена „Присъждане на разноски“, касае всички разноски по производството – тържавни такси, разноските в процеса и възнаграждението за един адвокат, т.е. за процесуално представителство. Ето защо нормата на чл. 75, ал. 2 от ЗЗДискр. е недвусмислена и с императивен характер. Тя е специална спрямо разпоредбите на ГПК по отношение на разноските и освобождава страните по антидискриминационни дела от заплащането им.

За съжаление някои административни съдилища подхождат формалистски към тълкуването на закона, като обръщат внимание, че разпоредбата за освобождаване от такси и разноски е в този раздел на Глава четвърта на ЗЗДискр, който се отнася до производството пред гражданските съдилища, докато аналогичната разпоредба в раздела за административното производство се посочва само, че такси не се събират от КЗД, а направените в хода на производството пред нея разноски са за сметка на бюджета ѝ (чл. 53). Това, разбира се, е очевиден пропуск на законодателя, а не негово намерение. Намерението на законодателя всякога да освободи евентуално засегнатите от дискриминация от такси и разноски е ясно. Необяснимо е защо той би ги освободил така по всички граждански дела – на всички инстанции, – но целенасочено не го е сторил при съдебния контрол над актовете на КЗД. Очевидно това налага едно гъвкаво тълкуване на закона в интерес на *ефективната* защита от дискриминация. Въпреки това обаче практиката нерядко е друга и това следва да се съобрази при бъдещи редакции на закона.



## Помогамо 2 от обучителен пакет РАВНИ -ЗАЕДНО СРЕЩУ ДИСКРИМИНАЦИЯТА И ПРЕДРАЗСЪДЪЦИТЕ



Съфинансирано  
от Европейския съюз

Публикацията е изготвена в рамките на проекта „Укрепване на ролята на гражданските организации на уязвими общности в България да противодействат на дискриминацията, нетолерантността, езика на омразата и престъпленията от предразсъдъци“ (EQUALTOGETHER). Проектът е съфинансиран от програмата на Европейския съюз „Граждани, равенство, права и ценности“ (2021–2027) и се изпълнява от консорциум, координиран от Българския хелзинкски комитет в партньорство със: сдружение „Организация ДРОМ“, сдружение „Асоциация ИНТЕГРО“, Либерална алтернатива за ромско гражданско обединение, Ромска академия за култура и образование, Младежка ЛГБТ организация „Действие“.

Изразените възгледи и мнения са изцяло на авторите и не отразяват непременно позициите на Европейския съюз или на Европейската комисия, които не носят отговорност за тези възгледи и мнения.



БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНСКИ  
КОМИТЕТ