

# СЪОТВЕТСТВИЕ НА БЪЛГАРСКИЯ ЗАКОН И ПРАКТИКА С УСТАНОВЕНИТЕ СТАНДАРТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЧЛ. 14 ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

## ВЪВЕДЕНИЕ

Понятията за равенство и недискриминация са сред най-фундаменталните и сложни принципи в правния ред на модерните демократични общества. Европейската конвенция за правата на човека обаче, която е един от най-старите задължителни международни инструменти, прилага ограничено забраната за дискриминация, доколкото предвижда, че чл. 14 се прилага неразделно от другите материалноправни разпоредби на Конвенцията. В този смисъл Европейската конвенция изостава в известна степен от достиженията в световен мащаб в тази област и от другите международни договори, които подчертават необходимостта от елиминиране на всички форми на дискриминация и издигат недискриминацията до положението на независимо и самостоятелно право. Въпреки това, чл. 14 от Европейската конвенция представлява ключов елемент в системата за защита на човешките права в рамките на Съвета на Европа.

Настоящият доклад отразява общите принципи на тълкуване и прилагане на чл. 14 от Конвенцията, както те са развити в практиката на Европейския съд, и обсъжда някои аспекти на съществуващото българско законодателство и практика, които представляват или биха могли да доведат до нарушение на принципа за недискриминация. Трябва да се отбележи обаче, че докладът се фокусира *само* върху онези конкретни въпроси, които бяха доведени до вниманието ни от нашите партньори по проекта. Трябва също така да се отбележи, че настоящият доклад оценява тези въпроси *само* от перспективата на Европейската конвенция за правата на човека, като се основава на тълкуването на забраната за дискриминация, развито в практиката на Европейския съд.

## ОБЩИ ПРИНЦИПИ НА ЧЛ. 14

Чл. 14 съдържа забрана за дискриминация във връзка с правата и свободите, гарантирани от Конвенцията и протоколите към нея. Той гласи както следва:

*“Упражняването на правата и свободите, предвидени в тази конвенция, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически и други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имуществено, рождение или друг някакъв признак.”*

Въпреки сравнително ограничения обхват и ясната формулировка на чл. 14, практиката на Европейския съд по тази разпоредба е колеблива и непоследователна. Все пак, възприети са следните общи принципи на приложение на чл. 14:

1. Чл. 14, както всички други разпоредби на Конвенцията, е фокусиран в значителна степен върху правата на отделните индивиди, а не на групи лица. Следователно, жалба до Страсбург могат да подадат само лица, които твърдят, че са засегнати от нарушение на чл. 14. Никой не може да предяви жалба от името на друго лице, чиито права твърди, че са били нарушени, и въпреки че груповите жалби са разрешени, всеки отделен жалбоподател в групата трябва да твърди, че е станал жертва на съответното нарушение.

2. Както е видно от формулировката на чл. 14, тази разпоредба не е насочена срещу дискриминацията по принцип, а само срещу дискриминацията, която засяга упражняването на правата и свободите, защитени от Конвенцията. В този смисъл тя няма самостоятелно битие и не е възможно да съществува нарушение на чл. 14, разглеждан изолирано от другите разпоредби на Конвенцията.

Този така наречен акцесорен характер на чл. 14 е изтъкнат от Европейския съд в следната стандартна формула: *“Член 14 допълва другите материалноправни разпоредби на Конвенцията и протоколите към нея. Той няма самостоятелно съществуване, тъй като действието му се разпростира единствено по отношение на “упражняването на правата и свободите”, гарантирани от тези разпоредби. Въпреки че приложението на чл. 14 не предполага непременно нарушение на тези разпоредби – и в този смисъл той е автономен – той не може да бъде приложен, ако фактите по делото не попадат в обхвата на една или повече от тези разпоредби.”*<sup>1</sup>

Тук е мястото да се отбележи, че през 2005 г. новият Протокол № 12 към Европейската конвенция влезе в сила по отношение на ратифициралите го държави. Този протокол има за цел да поправи основната слабост на чл. 14 от Конвенцията, а именно – неговият акцесорен характер. Чл. 1 от Протокол № 12 съдържа обща забрана на дискриминацията. До момента на изготвянето на настоящия доклад обаче липсва практика на Съда по този протокол.

3. От акцесорния характер на чл. 14 обаче не бива да се прави изводът, че нарушението на чл. 14 предполага наличието на нарушение на право или свобода, гарантирани от други (материалноправни) разпоредби на Европейската конвенция. Напротив, възможно е да има нарушение на чл. 14, разгледан във връзка с друг член на Конвенцията, дори и в случаите, когато съответният друг член не е бил нарушен. Основната причина за тази възможност е разяснена от Европейския съд в делото *Относно някои аспекти на законодателството за езиците, на които се осъществява образованието в Белгия (т.нар. “Белгийско езиково дело”)*: *‘една мярка, която сама по себе си е в съответствие с изискванията на текста, предвиждащ съответното право или свобода, може въпреки това да нарушава този текст, разгледан във връзка с чл. 14, поради това, че има дискриминационен характер’*<sup>2</sup>.

4. По принцип, в случаите, когато е повдигнато самостоятелно оплакване по дадена материалноправна разпоредба и оплакване по същата разпоредба в нейната връзка с чл. 14, Съдът, ако намери нарушение на материалноправната разпоредба, няма да разгледа оплакването и във връзка с чл. 14, освен ако очевидно неравното третиране

---

<sup>1</sup> Виж например *Абдулазис, Кабалес и Балкандали срещу Обединеното Кралство*, решение от 28 май 1985 г., § 71.

<sup>2</sup> *Case ‘relating to certain aspects on the laws of the use of languages in education in Belgium’ v. Belgium*, решение от 23 юли 1968 г.

при упражняването на съответното право представлява основен аспект на делото<sup>3</sup>. Съдът също така може да откаже да разгледа чл. 14 във връзка с дадена материалноправна разпоредба, ако приеме, че същите гаранции срещу дискриминация са инкорпорирани в самата материалноправна разпоредба<sup>4</sup>.

5. Чл. 14 налага на договарящите държави не само отрицателното задължение да се въздържат от дискриминиращи действия, но също и позитивното задължение да осигурят ефективна недискриминация както по закон, така и на практика. В тази връзка чл. 14 забранява и дискриминацията при прилагането на допустимите ограничения по материалноправните разпоредби на Европейската конвенция, както и в законодателството, прилагащо гарантираните от Конвенцията права и свободи, дори и ако това законодателство предвижда повече задължения за държавата от изрично предвидените в Конвенцията.

6. Не всяко различно третиране при упражняването на защитените от Конвенцията права и свободи противоречи на чл. 14. Нарушение на принципа за недискриминация възниква само ако: (1) фактите по делото разкриват различно третиране (2) при сходни случаи, (3) това различно третиране няма разумно и обективно оправдание, основаващо се на обществения интерес, или (4) ако не е постигната необходимата съразмерност между преследваната легитимна цел и използваните средства за постигането ѝ.

7. По принцип жалбоподателят трябва да докаже, че е имало различно третиране, а в тежест на правителството е да установи, че въпросното различно третиране е било оправдано в светлината на изискванията, установени в практиката на Европейския съд.

8. Във връзка с изискването жалбоподателят да докаже различно третиране, следва да се отбележи, че чл. 14 се прилага както в случаи на пряка дискриминация (формално неравенство), така и на непряка дискриминация (неравенство по същество или неравенство *де факто*). Чл. 14 по този начин задължава договарящите държави да третират по един и същи начин еднаквите случаи и по различен начин – различните случаи, съразмерно на тяхното различие. Понятието 'еднакъв' в този смисъл не трябва да се тълкува буквално; то следва да се разбира по-скоро като 'аналогични' или 'сравними' ситуации.

9. При обосноваването на легитимна цел като оправдание за различното третиране договарящите държави трябва не само да докажат разумния и обективен характер на преследваната легитимна цел, но също така и да представят убедителни доказателства за връзката между въпросната цел и твърдяното различно третиране. Най-общо казано, Европейският съд е склонен да приеме за легитимни широк кръг от общественозначими цели; съответно, акцентът в тези случаи често се премества върху съразмерността на използваните средства за постигането на тези цели. Все пак, в случаите, когато различното третиране се основава на пол, националност<sup>5</sup>, религия<sup>6</sup>, законност на

---

<sup>3</sup> *Chassagnou and Others v. France*, решение от 29 април 1999 г.

<sup>4</sup> Такъв е случаят например с чл. 6, който предвижда равенство пред закона, напр. *Kamasinski v. Austria*, решение от 19 декември 1989 г.

<sup>5</sup> *Gaygusuz v. Austria*, решение от 16 септември 1996 г.

<sup>6</sup> *Hoffmann v. Austria*, решение от 23 юни 1993 г.

произхода<sup>7</sup> и сексуална ориентация<sup>8</sup>, Европейският съд изисква от договарящите държави да представят ‘*много убедителни*’ аргументи, за да оправдаят допуснатото различие. По-строгий подход, възприет от Съда при прилагането на изискването за обосноваване в такива случаи, е мотивиран от признатата от него необходимост да предостави на някои групи допълнителна защита в светлината на променящите се реалности в модерното общество. Така отговорът на въпроса, дали определена национална норма следва да се счита за дискриминираща по смисъла на чл. 14, ще зависи от конкретната област, която съответното правило урежда.

10. Като цяло, Европейският съд все още предоставя на договарящите държави широка свобода на преценка относно тежестта на обществения интерес спрямо засегнатия индивидуален интерес.

11. Най-накрая, признаците, съдържащи се в чл. 14, въз основа на които не бива да се допуска различно третиране, не са изчерпателно изброени. Това изрично е заявено във формулировката на тази разпоредба, която забранява дискриминацията на всеки ‘*друг признак*’.

## КОНКРЕТНАТА СИТУАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

### Въпроси, свързани със *Закона за защита срещу дискриминацията*

*Законът за защита срещу дискриминацията* е приет от Народното събрание през 2003 г. и влиза в сила на 1 януари 2004 г. Законът е приветстван като прогресивен правен инструмент, предоставящ адекватни механизми за защита срещу различни форми на дискриминация<sup>9</sup>. В тази връзка, и без да подценяваме важността на закона като иновативен и изчерпателен нормативен акт, следва да се отбележи, че приемането на *Закона за защита срещу дискриминацията* само по себе си не гарантира, че България ще спазва поетите от нея задължения по Европейската конвенция за реализиране на принципа за недискриминация. Международното право като цяло и в частност практиката на Европейския съд изрично поддържат становището, че съществуващото законодателство срещу дискриминацията трябва да бъде прилагано ефективно и на практика. Поради това, начинът, по който националните власти тълкуват и прилагат разпоредбите на *Закона за защита срещу дискриминацията*, може да доведе до нарушения на Европейската конвенция за правата на човека и по-конкретно на чл. 14 – самостоятелно или във връзка с други (материалноправни) разпоредби. Също така, открит остава и въпросът, доколко някои от разпоредбите на *Закона* сами по себе си са съвместими с изискванията на Конвенцията.

---

<sup>7</sup> *Inze v. Austria*, решение от 28 октомври 1987 г.

<sup>8</sup> *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, решение от 21 декември 1999 г.

<sup>9</sup> Виж доклада на БАПЧ относно съответствието на българския закон и практика с международните стандарти и изисквания за закрила срещу дискриминация.

Съгласно предоставената ни информация, през изминалите две години от влизането в сила на Закона досега повечето от образуванията по него дела имат за предмет оплаквания за дискриминация на етническа основа. Успешно са атакувани в съда случаи на неоправдана дискриминация на лица от ромски произход в трудовоправните отношения, образованието, достъпа до обществени услуги и участието в обществения живот, и въпреки че делата все още са висящи пред по-горни съдебни инстанции, Български адвокати за правата на човека оценяват подхода на съдилищата досега като съответстващ както на приложимото национално законодателство, така и на утвърдените международни стандарти във връзка със забраната на дискриминацията<sup>10</sup>. Въпреки че, както изглежда, националните съдилища са сезирани с широк кръг от оплаквания за дискриминация на етническа основа, в доклада на Български адвокати за правата на човека не са посочени никакви подробности във връзка с отношението към лицата от ромски произход в България. Трудно е да си представим, че съществуващото законодателство, или по-скоро неговото тълкуване и прилагане от националните власти, не поражда никакви проблеми в тази връзка, особено в светлината на решенията на Европейския съд по правата на човека срещу България по оплаквания за дискриминация на етнически произход<sup>11</sup>. Ние обаче ще се ограничим само до онези въпроси, които Български адвокати за правата на човека повдигат в доклада си и поради това няма да разглеждаме положението на ромското малцинство в България.

### ***Признаци, въз основа на които е забранена дискриминацията***

Чл. 4, ал. 1 от *Закона за защита срещу дискриминацията* забранява *‘всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна’*. Изчерпателната формулировка на чл. 4 и нейният отворен край, както и изричното препращане към поетите от България международни ангажименти във връзка със забраната на дискриминацията следва да бъдат приветствани. В този смисъл, формулировката на чл. 4 е в съответствие с Европейската конвенция за правата на човека.

Въпреки това, съществуващото несъответствие между формулировките на чл. 4 от *Закона за защита срещу дискриминация* и на чл. 6 от Конституцията на Република България буди тревога и може да доведе до нарушения на чл. 14 от Конвенцията.

Чл. 6, ал. 2 от Конституцията предвижда следното:

*“Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.”*

---

<sup>10</sup> *Пак там*

<sup>11</sup> Виж доклада на БАПЧ относно съответствието на българския закон и практика с международните стандарти и изисквания за закрила срещу дискриминация, в който решенията на Европейския съд във връзка с чл. 14 по дела срещу България са отразени подробно.

Тази разпоредба не само е формулирана по-рестриктивно от чл. 4 от *Закона за защита срещу дискриминацията*, но също така съдържа и изчерпателно изброени признаци, въз основа на които е забранена дискриминацията. През 1992 г. българският Конституционен съд е потвърдил, че *‘Социалните признаци за недопускане ограничения на правата или предоставяне на привилегии са посочени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията изчерпателно’*<sup>12</sup>. Изглежда, че произнасянето на Конституционния съд през 1992 г. във връзка с чл. 6, ал. 2 понастоящем е възможно да породи доста проблеми. От една страна, то противоречи на изискванията на Европейската конвенция, която предвижда, че се забранява неоправданата дискриминация на *какъвто и да било* признак, ако тя засяга ефективното упражняване на правата и свободите, гарантирани от Конвенцията. От друга страна, то може да породи значително объркване сред националните власти по повод съвместяването на чл. 6 от Конституцията и изискванията на *Закона за защита срещу дискриминацията*, което може да доведе до несъответствия в практическото приложение на забраната за дискриминация, а оттам и до несигурност в правния мир. В случай, че такова съвместяване по принцип не може да се смята за осъществимо и ако на разпоредбата на Конституцията недвусмислено бъде даден приоритет, различни групи хора – обединени от характеристики като възраст, увреждания, сексуална ориентация, семейно положение, и т.н. – може да бъдат лишени от необходимата им защита. Пропускът на националните власти да осигурят ефективна недискриминация на *всякакви* основания, дори и те да не са сред изрично посочените в чл. 6 от Конституцията, ще породи нарушения не само на чл. 14, но също и на други (материалноправни) разпоредби на Европейската конвенция, които включват в себе си самостоятелна забрана на дискриминацията в съответната област<sup>13</sup>.

### ***Положението на хората с увреждания***

Въпреки че чл. 6 от Конституцията не включва уврежданията сред признаците на забранена дискриминация, както приетият неотдавна *Закон за защита срещу дискриминацията*, така и *Законът за интеграция на хората с увреждания* забраняват пряката или непряката дискриминация на хората с увреждания. Съществуващите законови гаранции за равно третиране обаче не се прилагат ефективно на практика. В тази връзка, необходимо е да обърнем специално внимание на недостъпността на обществените места за хора с физически увреждания и ограничения достъп до образование на деца с увреждания като едни от най-острите проблеми на хората с увреждания в България.

Преди няколко години с промени в *Закона за устройство на територията*<sup>14</sup> бяха въведени задължителни норми, по силата на които държавните и общински органи са длъжни да осигурят достъп на хората с физически увреждания до всички обекти с публично предназначение. С Наредбата за изграждане на достъпна среда в

<sup>12</sup> Решение № 14/10.11.1992 г. по конституционно дело № 14/92 г.

<sup>13</sup> Чл. 8 от Европейската конвенция например забранява неоправданото и неразумно различно третиране във връзка с правото на личен и семеен живот въз основа на нечия сексуална ориентация.

<sup>14</sup> Държавен вестник, бр. 1 от 2 януари 2001 г.

урбанизираните територии<sup>15</sup> са въведени техническите норми за достъпност. На практика обаче, повечето обществени места и сгради в България – както заварените към момента на влизане в сила на горепосочените нормативни актове, така и новопостроените – според предоставената ни информация са напълно недостъпни за лица с физически увреждания.

В тази връзка следва да се отбележи, че задължението за гарантиране на ефективна недискриминация не е факултативно и не зависи от наличието или липсата на ресурси в държавата<sup>16</sup>. Липсата на достатъчен финансов или административен капацитет на българската държава да гарантира достъп на хората с увреждания до обществени места и сгради, включително, но не само, до системата на обществен транспорт, административните сгради, местата за култура и отдих, не може да бъде изтъкната като разумно, обективно и пропорционално оправдание за неравното третиране, на което са подложени хората с увреждания в България. Пропускът на българската държава да предостави обезвреда за неравнопоставеното положение, в което се намират хората с увреждания, е много вероятно да повдигне въпрос за нарушение по-специално на чл. 14 във връзка с някоя от материалноправните разпоредби на Европейската конвенция (напр. чл. 8, който гарантира правото на зачитане на личния и семейния живот).

В тази връзка, неизпълнението на задължението на българската държава да осигури равни възможности за хората с физически увреждания в областта на заетостта също е много тревожен въпрос, който може да доведе Европейския съд до заключението, че е налице нарушение на чл. 8 във връзка с чл. 14, в случай че подобен проблем бъде отнесен в Страсбург.

Положението на децата с увреждания и достъпа им до образование не е толкова еднозначно. Докато недостъпността на училищните сгради за деца с физически увреждания изглежда очевидно нарушение на принципа на недискриминация във връзка с правото на образование, гарантирано от Протокол № 1 към Европейската конвенция, а вероятно и на чл. 8 от Конвенцията, ограниченият достъп на деца със специфични образователни потребности до общите училища не е задължително да бъде квалифициран като дискриминация по смисъла на Конвенцията. Обективните причини за невъзможността такива деца да посещават общите училища и съразмерността на възприетия подход ще бъдат решаващи фактори в такива случаи. Така например, в случаите, когато тези деца са принудени да напуснат общото училище и по този начин да ограничат перспективите си да получат добро образование изключително поради отказа на учителите да поемат отговорност за тях – поради субективни причини като например личен антагонизъм, неразбиране на състоянието и нуждите на децата или чувство на неспособност за посрещането на тези нужди, – това би представлявало

---

<sup>15</sup> Наредба № 6 от 26 ноември 2003 г., Държавен вестник, бр. 109 от 16 декември 2003 г.

<sup>16</sup> Това е било подчертавано многократно от различни международни органи, осъществяващи мониторинг върху спазването на международните ангажименти на държавите във връзка със забраната на различните форми на дискриминация. Виж например Общите бележки на Комитета за човешки права, Комитета за икономически, социални и културни права и Комитета за елиминиране на расовата дискриминация във връзка с тълкуването и прилагането съответно на Международния пакт за граждански и политически права, Международния пакт за икономически, социални и културни права и Международния пакт за елиминиране на всички форми на расова дискриминация.

нарушение на принципа за недискриминация, ако държавата не поправи тази ситуация. В случаите обаче, когато специфичните нужди на детето с увреждания са такива, че не може разумно да се очаква, че те ще бъдат адекватно посрещнати в едно общо училище или ако опитите да се отговори на тези нужди се отразяват негативно върху образователния процес на други деца без увреждания, държавата може да успее да защити наличието на легитимен интерес от ограничаването на достъпа на деца с определени специфични нужди до общите училища. В такива случаи съразмерността на ограничението ще играе главна роля при решаването на въпроса, дали е имало неоправдано дискриминиращо третиране. Така например, сред решаващите фактори в случая ще бъдат въпросите, доколко е осъществимо създаването на отделни класове за деца със специфични нужди в общите училища и какво е качеството на обучението в специализираните училища за такива деца. В крайна сметка, въпросът дали е налице забранено дискриминиращо отношение ще зависи от конкретните обстоятелства във всеки отделен случай.

Все пак, отново ще подчертаем, че липсата на достатъчно ресурси не може да бъде използвана от държавата като единствено оправдание за пропускане и да осигури на хората с увреждания ефективно упражняване на правото им на образование. В тази връзка чл. 32 от *Закона за защита срещу дискриминацията* може да породи нарушения на принципа на недискриминация.

### ***Функционирането на Комисията за защита срещу дискриминацията***

*Законът за защита срещу дискриминацията* предвижда създаването на Комисия за защита срещу дискриминацията – независим орган, компетентен да разглежда и да се произнася по случаи на твърдяна дискриминация, както и да осъществява цялостен мониторинг и контрол на ситуацията и състоянието на човешките права в България. Похвално е, че Комисията разполага с широки правомощия и може да бъде сезирана не само чрез оплакване на жертвата на твърдяна дискриминация, но също и чрез оплакване от трето физическо или юридическо лице, а също така може и да се самосезира. Въпреки че съгласно изискванията на *Закона за защита срещу дискриминацията* Комисията е трябвало да бъде създадена до 31 март 2004 г., тя е започнала работа чак към средата на 2005 г. Комисията е критикувана заради мудността, с която изпълнява функциите си до момента, и заради доловената некомпетентност на нейни членове<sup>17</sup>. В тази връзка следва да се отбележи, че ние не сме в позиция да преценяваме способността на Комисията да изпълнява ефективно задълженията си. Също така, от Европейската конвенция не може да се извлече задължение за държавата да формира такъв орган с участието или след консултации с гражданското общество. Като правителствена инициатива, създаването на комисията и широките правомощия, които са ѝ възложени, могат да бъдат приветствани. И макар и твърдяното безразличие на властите при организирането на работата на новия орган<sup>18</sup> да е достойно за съжаление, ако случаят наистина е такъв, само по себе си то не повдига въпрос по Европейската конвенция. Конвенцията налага на договарящите държави позитивното задължение да осигурят ефективна недискриминация във връзка с

<sup>17</sup> Виж доклада на БАПЧ относно съответствието на българския закон и практика с международните стандарти и изисквания за закрила срещу дискриминация.

<sup>18</sup> *Пак там*



правата и свободите, защитени от нея, но оставя избора на средствата и начина за реализирането на тези средства на преценката на националните власти. Евентуалното бъдещо неизпълнение на задълженията на Комисията за защита срещу дискриминацията да прилага на практика забраната за дискриминация е вероятно да повдигне въпроси по Конвенцията. Пропускът на държавата обаче да организира своевременно ефективната работа на Комисията сам по себе си не повдига проблем от гледна точка на Конвенцията.

### ***Други проблеми във връзка със Закона за защита срещу дискриминацията***

Чл. 73 от *Закона за защита срещу дискриминацията* предвижда, че 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 Административно-процесуалния кодекс. Съгласно предоставената ни информация, чл. 73 е тълкуван от Софийския районен съд като основание за прекратяване на делото и за изпращането му на Върховния административен съд. Последният обаче е компетентен единствено да отмени такъв административен акт, но не може да присъди обезщетение за вреди или да осъди ответника да се въздържа от подобни дискриминационни практики в бъдеще. В тази връзка следва да се отбележи, че липсата на (ефективни) средства за обезвреда на нарушенията на правата на индивидите, включително и на правото им на недискриминация, може да породи нарушение на чл. 13 от Европейската конвенция.

### **Въпросът за психичноболните лица и лечението им**

Проблемът с психичноболните лица, които да задължени да се подложат на задължително лечение в държавни институции в България и които са ограничени в избора си на психиатър, под чието ръководство да преминат през задължителното лечение, беше обсъден в *Доклада на Холандския институт за правата на човека относно съответствието на българския закон и практика с установените стандарти на Европейската конвенция за правата на човека по чл. 8*. В посочения доклад беше изтъкнато, че макар и задължителното лечение безспорно да представлява намеса в правото на личен живот, защитено от чл. 8 от Европейската конвенция, тази намеса може да бъде оправдана. В същия доклад беше отбелязано и че ограничаването на възможността на психичноболните лица да избират психиатър, при когото да преминат през задължителното лечение, по принцип не представлява намеса в правото им на зачитане на личния живот. Все пак, броят и качеството на държавните заведения и на работещите в тях психиатри трябва да бъдат достатъчни, за да не пречат ефективния достъп до тях на психичноболните лица.

Подобно, решението на българския министър на здравеопазването<sup>19</sup> да отнеме възможността за безплатно лечение на психичноболни лица при психиатри на свободна

---

<sup>19</sup> Изменение на Наредба № 39, Държавен вестник, бр. 106 от 3 декември 2004 г., цитирано в Доклада на БАПЧ относно съответствието на българския закон и практика с международните стандарти и изисквания за закрила срещу дискриминация.

практика не може да се приеме за дискриминиращо отношение. Ако действително въпросното решение лишава психичноболните пациенти от възможността да се лекуват – бесплатно – при избран от тях частен лекар, докато други категории лица, като например болни от диабет или епилепсия, които също подлежат на задължителна диспансеризация, могат да избират своя лекар и разноските им да бъдат покрити от Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), то тогава психичноболните лица несъмнено са поставени в по-малко благоприятно положение. Може да се поддържа обаче, че психичноболните лица не могат да бъдат сравнявани с тези други категории пациенти и поради това не е задължително да бъдат третирани по същия начин. Освен това, доколкото сме запознати с българската здравно-осигурителна система, изглежда психичноболните лица (или техните настойници) са свободни да избират лечебното заведение, в което да проведат задължителното си лечение, както и лекуващия ги лекар (измежду лекарите, работещи в конкретното избрано от тях здравно заведение).

Накратко казано, доколкото държавата предоставя адекватно медицинско обслужване в институциите, в които психичноболните лица са длъжни да се лекуват, и доколкото на територията на страната има достатъчно на брой институции, които да посрещнат нуждите на пациентите, които се обръщат към тях, от Европейската конвенция не може да се извлече задължение за договарящите държави да гарантират, че лицата, които се подлагат на задължително лечение, ще могат не само да избират своя лекар, но също така и да се лекуват бесплатно.

### **Други въпроси, свързани с твърдяната дискриминация в България**

В предварителния доклад на “Български адвокати за правата на човека” относно съответствието на българския закон и практика с международните стандарти и изисквания за закрила срещу дискриминация се изразява загриженост относно широкоразпространената практика на банките в България да предлагат ипотечни кредити, които независимо от финансовото положение на кандидата са достъпни само за лица под определена възрастова граница. В тази връзка трябва да се отбележи, че този конкретен въпрос не може да получи отговор от гледна точка на чл. 14 от Европейската конвенция, тъй като не засяга нито едно от гарантираните в нея права и свободи. Все пак, в по-общ план, въпреки очевидно различното третиране въз основа на възрастта на индивидите в тази ситуация, е възможно да се обоснове разумно и обективно оправдание за такова различно третиране, което да бъде мотивирано с обществения интерес. Определянето на възрастови групи в такива случаи не означава непременно нарушение на забраната за дискриминация, освен ако *всички* ипотечни кредити не са предназначени само за лица под определена възрастова граница или ако ипотечните кредити за лица в други възрастови групи не се предоставят при неоправдано по-неблагоприятни условия.

Подобно, твърдението, че чуждите граждани трябва да бъдат защитени срещу дискриминация по същия начин както българските граждани<sup>20</sup> е твърде абстрактно и като такова не може да бъде преценено тук от гледна точка на чл. 14 от Европейската конвенция.

---

<sup>20</sup> Виж доклада на БАПЧ относно съответствието на българския закон и практика с международните стандарти и изисквания за закрила срещу дискриминация.

На такъв въпрос може да се даде отговор, само когато твърдението за дискриминация се отнася до право или свобода, защитени от Конвенцията, и при отчитане на конкретните обстоятелства във всеки отделен случай. Най-общо, трябва да се отбележи, че макар и по принцип да не е необходимо на чуждите граждани да се предостави същата защита както на българските граждани, възможно е в някои случаи те да се окажат неоправдано дискриминирани в нарушение на изискванията на Европейската конвенция. Преценката дали е имало такава дискриминация ще зависи от положението на съответния чужд гражданин на територията на България и от обстоятелствата, свързани с конкретното му оплакване.

От гледна точка на Конвенцията обаче подлежи на преценка въпросът, дали твърдяната системна практика на националните власти да ограничават дейността на нетрадиционните вероизповедания в България представлява забранена дискриминация. Този и други въпроси, свързани със свободата на религията, съвестта и убежденията, защитени от чл. 9 от Конвенцията, са разгледани подробно в доклада на Холандския институт по правата на човека относно съответствието на българското законодателство и практика с изискванията на чл. 9 от Европейската конвенция. Тук е достатъчно да се отбележи, че чл. 9 инкорпорира в себе си забрана на дискриминацията, което изисква упражняването на религиозната свобода да не бъде ограничавано поради нетрадиционния характер на изповядваната вяра или убеждение, освен ако ограничението е предвидено в закона и ако е съразмерно на преследваната с него легитимна цел. В такива случаи, след като намери нарушение на чл. 9, Европейският съд най-вероятно би отказал да разгледа оплакването по чл. 14. ♦

**Проф. Фрийд ван Хуф**  
**Десислава Стоичкова**