МОТИВИ
към
проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от дискриминация

1. Причини, които налагат приемането на проекта на нормативен акт:

Причината, която налага приемането на проекта на нормативен акт е **задължението на Република България като държава членка на Европейския съюз да привежда националното си законодателство в съответствие с правото на Съюза.**

С предложения проект на нормативен акт се въвеждат разпоредбите на две директиви относно стандартите за органите по въпросите на равенството:

- Директива (ЕС) 2024/1499 на Съвета от 7 май 2024 година относно стандартите за органите по въпросите на равенството в областта на равното третиране на лицата, независимо от тяхната раса или етнически произход, равното третиране на лицата по въпросите на заетостта и професиите, независимо от тяхната религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация, равното третиране на жените и мъжете по въпросите на социалното осигуряване и достъпа и предоставянето на стоки и услуги, и за изменение на директиви 2000/43/ЕО и 2004/113/ЕО (ОВ, L, 2024/1499 от 29.05.2024 г.) (съкратено Директива 2024/1499);
- Директива (ЕС) 2024/1500 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година относно стандартите за органите по въпросите на равенството в областта на равното третиране и равните възможности на жените и мъжете в областта на заетостта и професиите и за изменение на директиви 2006/54/ЕО и 2010/41/ЕС (ОВ, L, 2024/1500 от 29.05.2024 *г.*) (съкратено Директива 2024/1500).

Директивите следва да бъдат транспонирани в националното законодателство **в срок до 19 юни 2026 г.** В случай, че това не бъде направено, има риск от налагане на финансови санкции и накърняване на международната репутация на страната.

Директива 2024/1499 и Директива 2024/1500 установяват общи за целия ЕС минимални изисквания за органите по въпросите на равенството, за да се постигне по-добро прилагане и изпълнение на правото на ЕС в областта на равенството и да се гарантира, че хората във всички държави членки се ползват от общо минимално равнище на защита срещу дискриминация.

Органите по въпросите на равенството са национални публични институции, създадени в държавите членки, за да насърчават равенство за всички и да се борят срещу дискриминацията. Това са независими организации, които защитават и подпомагат жертвите на дискриминация, наблюдават и докладват по въпроси, свързани с дискриминацията. Те играят основна роля в архитектурата на ЕС за недискриминация.

Основният проблем, който двете директиви адресират е необходимостта от оправомощаване/засилване на ролята на органите по въпросите на равенството и липсата на общи за целия ЕС минимални изисквания.

Понастоящем съществуват значителни различия между държавите членки по отношение на правомощията, независимостта, ресурсите, достъпността и ефективността на органите по въпросите на равенството в рамките на ЕС.

Тези различия са предпоставка за различни равнища на защита срещу дискриминация в държавите членки. Това рефлектира неблагоприятно върху постигането на по-добро прилагане и изпълнение на правото на ЕС в областта на равенството и усилията на ЕК по пътя към Съюз на равенство.

Поради това са приети двете директиви 2024/1499 и 2024/1500 за въвеждане на минимални стандарти за органите по въпросите на равенството в целия ЕС и за укрепването им, по-специално по отношение на тяхната независимост, ресурси и правомощия.

Двете директиви са идентични по същество. Разликата е в приложимия обхват, който се определя от засегнатите директиви (2000/43/ЕО, 2004/113/ЕО, 2006/54/ЕО, 2010/41/ЕС), посочени в наименованията на двете нови директиви и съответно изискванията за различни занонодателни процедури за приемането им. Двете директиви са приети на две различни правни основания от ДФЕС: Директива 2024/1499 - на основание чл. 19, параграф 1 по специална законодателна процедура за съгласие (приемане с единодушие) и Директива 2024/1500 - на основание чл. 157, параграф 3 по обикновена законодателна процедура (приемане с квалифицирано мнозинство).

Директивите установяват **общи за целия ЕС минимални изисквания за органите по въпросите на равенството** в редица области:

• **Разширени компетенции за борба с дискриминацията**, основана на религия или убеждения, увреждане, възраст и сексуална ориентация в областта на заетостта (Директива 2000/78/ЕО), и дискриминацията, основана на пола, в областта на социалното осигуряване (Директива 79/7/ЕИО);

• **Законово изискване** органите за равенство **да бъдат независими от външно влияние** по отношение на тяхната вътрешна структура, отчетност, персонал и организационни въпроси;

• **Законово изискване за осигуряване на адекватността на ресурсите** (човешки, технически и финансови) за изпълнение на техните функции, които трябва да бъдат достатъчни и стабилни;

• **Повишени правомощия за провеждане на разследвания,** което позволява на органите за равенство да извършват установяване на факти, като си сътрудничат със съответните публични органи за тази цел;

• **Повишени правомощия за участие в алтернативно разрешаване на спорове в случаи на дискриминация**, в съответствие с националното законодателство и практика;

• **Изискване публичните институции да се консултират с органите по въпросите на равенството** по въпроси, свързани с дискриминацията, и органите по въпросите на равенството да бъдат упълномощени да извършват дейности за предотвратяване на дискриминацията и насърчаване на равно третиране, например чрез насърчаване на положителни действия и интегриране на равенството;

• **Повишаване на осведомеността**, така че борбата срещу дискриминацията да може да се води и чрез превантивен, а не само като реактивен подход;

• **Сътрудничество между органите по въпросите на равенството в различни държави членки**, позволяващо извличане на поуки от най-добрите практики за насърчаване на равно третиране.

С новото законодателство се гарантира, че органите по въпросите на равенството в ЕС ще могат да разгърнат пълния си потенциал и да се борят по-ефективно с дискриминацията.

Българският орган по въпросите на равенството, съгласно Парижките принципи във връзка със статута на националните институции по правата на човека, приети от ООН, е **Комисията за защита от дискриминация** (КЗД), в чиято функционална компетентност е **Законът за защита от дискриминация** (ЗЗДискр.). ЗЗДискр. регламентира правомощията на КЗД.

Националното законодателство и основно ЗЗДискр. съответства във висока степен на разпоредбите на двете директиви. Въпреки това някои разпоредби на директивите не намират пълно съответствие. Необходимо е да се засилят гаранциите за независимост и свобода от външно влияние на органа по въпросите на равенството при изпълнението на неговите правомощия и процедури за действие при нарушения.

2. Цели, които се поставят с приемането на проекта на нормативен акт:

Основната цел, която се поставя с приемането на проекта на нормативен акт е **България да транспонира Директива 2024/1499 и Директива 2024/1500 относно**

стандартите за органите по въпросите на равенството. С привеждане на националното законодателство в съответствие с правото на Европейския съюз ще се избегне риска от налагане на финансови санкции на България.

Предложените промени в **Закона за защита от дискриминация предвиждат:**

• Засилена независимост и свобода от външно влияние на членовете на КЗД.

Изискването на директивите е държавите членки да гарантират, че органите по въпросите на равенството са независими и свободни от външно влияние (чл. 3 „Независимост“) за ефективно упражняване на мандата по отношение на равенството.

В тази връзка се предлага да се въведе нова алинея 6 в чл. 40 на ЗЗДискр., с която се укрепва независимостта и свободата от външно влияние на членовете на КЗД при осъществяване на служебните си задължения. ЗЗДискр. в чл. 40 регламентира статута, правомощията, отчетността на КЗД пред Народното събрание, като „независим специализиран държавен орган“.

В националното ни законодателство не е предвидена изрична разпоредба за независимост на членовете на КЗД при изпълнението на техни служебни задължения, при участието им в съответните заседателни състави, формирали своето вътрешно убеждение и подписали съответното решение по дадена преписка. Такава уредба е предвидена само за независимата съдебна власт. Подобно на съда, заседателните състави на КЗД решават казуси от всички сфери на обществения живот, с изключително голям обществен интерес и с голяма фактическа и правна сложност. **За да може да функционира като истински независим държавен орган КЗД, респективно нейните заседателни състави следва да имат гаранции от възможни външни форми на намеса** (например натиск върху член на заседателния състав от физически и юридически лица, които са или са били страни в производство пред КЗД).

Именно **липсата на такава изрична уредба дава възможност за атакуване на независимостта на самия орган и на членовете на КЗД персонално**. Това би могло да рефлектира върху формиране на вътрешното убеждение при постановяване на решенията на съответните заседателни състави.

Това изменение се налага и във връзка с образувани през годините наказателни дела от частен характер /НЧХД/ срещу членове на КЗД във връзка с произнесени от тях решения по преписки в Комисията, с които дадена страна в производството не е съгласна. Недоволната от решението страна твърди, че с описаното в мотивите на решението са осъществени съставите на „клевета“ – чл. 148 от Наказателния кодекс и „обида“ – чл. 146 от същия.

В съответствие с Парижките принципи, като гаранция за независимостта на КЗД като национален орган по правата на човека, е необходимо да се регламентира, че в процеса на вземане на решения на членовете на заседателните състави на КЗД трябва да са независими и да могат да действат без каквито и да е ограничения (от неправомерно влияние, заплахи или вмешателство, директни или индиректни, от какъвто и да е източник и по каквато и да е причина), като следва да се установи подходящ баланс между нуждата да се защити самото производство за защита от дискриминация от деформации и натиск (на частни лица, политически, медиен или друг), и интереса от открита публична или медийна дискусия по въпроси от обществен интерес.

Едновременно с предложените законодателни промени се въвеждат промени в организацията на работа на КЗД чрез Правилника за устройството и дейността на КЗД и в длъжностни характеристики на служители на КЗД.

Независимостта е основна ценност, предпоставка за върховенството на закона и гаранция за справедлив процес, което следва да бъде гарантирано за дейността на Комисията за защита от дискриминация.

След 2012 г. изключение са членовете на КЗД, които не са подвеждани под наказателна отговорност във връзка с постановени административни актове по производства за защита от дискриминация.

Воденето на дела срещу членовете на КЗД във връзка с изпълнението на служебни задължения по ЗЗДискр. е основание за отвод по смисъла на чл. 22 от Гражданскопроцесуалния кодекс, в случай, че същото лице сезира КЗД с нов казус, което се случва нерядко. С оглед осигуряване стабилитет на административния акт, членовете на КЗД се възползват от тази правна възможност и се отвеждат от състава, на който е разпределена последващата преписка. В случаите на оплаквания за множествена дискриминация, това води до невъзможност за формиране на състав, което от своя страна е пречка за упражняване правомощията на комисията. Така се препятства възможността да се ползва дадената по Закона за защита от дискриминация възможност за защита по административен ред (Глава IV от ЗЗДискр.).

Комисия за защита от дискриминация нееднократно е идентифицирала този проблем, който е поставян като акцент в редица доклади и становища по дадени въпроси, касаещи нейната дейност, включително и в годишните отчети на Комисията, които съгласно чл. 40, ал. 5 от ЗЗДискр. се депозират пред Народното събрание на Република България.

С предлаганото допълнение - нова алинея 6 в чл. 40 на ЗЗДискр., ще се постигне пълно съответствие с изискването на разпоредбата на чл. 3 на двете директиви и с тяхната ключова цел за осигуряване на независимост и свобода от външно влияние на органите по въпросите на равенството при тяхното функциониране.

- Предварително съгласие на лицето за участието от негово име на КЗД в съдебни производство.

Директивите изискват държавите членки да гарантират, че органите по въпросите на равенството имат правомощия да участват в съдебни производства, свързани с прилагането на принципа на равно третиране, от името на една или няколко жертви, за което се изисква одобрение от страна на последните (чл. 10 „Съдебни спорове“).

Понастоящем ЗЗДискр. с разпоредбата на чл. 47, т. 5 регламентира правомощия на КЗД да участва в съдебни производства, но не посочва изрично необходимостта от предварително одобрение/съгласие от страна на лицето относно участието от негово име на КЗД в съдебно производство.

Предложеното допълнение на текста на чл. 47, т. 5 регламентира това изискване, постановено в двете директиви - участието на КЗД в съдебни производства от името на дадено лице да става след предварително получено съгласие на лицето. Така съответствието с разпоредбата на двете Директиви ще бъде пълно.

- Разпоредби, регламентиращи въвеждане на директиви в националното законодателство.

В националното законодателство отсъстват разпоредби, които регламентират въвеждането на двете нови директиви 2024/1499 и 2024/1500 относно стандартите за органите по въпросите на равенството, Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход и Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, които попадат в обхвата на двете нови Директиви, които попадат в обхвата на компетенции на органите по въпросите на равенството.

Този пропуск се преодолява с предложените относими текстове, които да бъдат въведени в Допълнителните разпоредби на ЗЗДискр.

- Промени в записа на наименованието на приета директива.

С цел коректност на пълното наименование на Директива 2004/113/ЕО, която попада в обхвата на компетенции на органите по въпросите на равенството, се предлага допълнение на текста на § 2 от Закона за допълнение на Закона за защита от дискриминация (ДВ, бр. 100 от 2007 г., в сила от 20.12.2007 г.). Този параграф регламентира въвеждането на Директива 2004/113/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 г. относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение

на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги (ОВ, L 373/37 от 21.12.2004 г.) в Допълнителните разпоредби на ЗЗДискр. Предлага се да се допълнят датата на директивата и информацията за публикуването ѝ в Официален вестник.

3. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от дискриминация няма въздействие върху държавния бюджет. Предвидените разпоредби в Закона за защита от дискриминация не изискват допълнителни разходи/трансфери/други плащания. За прилагане на предложените промени не са необходими допълнителни бюджетни средства за изграждане на административен капацитет и техническа обезпеченост и промените няма да доведат до допълнителна финансова тежест за лицата.

Предлаганите със законопроекта изменения не водят до увеличаване на административната тежест за заинтересованите страни.

С предлаганите със законопроекта изменения не се създава нов лицензионен или регистрационен режим, ефекта от прилагането на който да се характеризира с увеличаване на административната тежест.

4. Очакваните резултати от прилагането на проекта на нормативен акт

- Приведено национално законодателство в съответствие с правото на ЕС: Така ще се избегне риска от налагане на финансови санкции на България за нарушение.
- Спазени европейските цели, заложени в директивите: България ще спази европейските цели за укрепване на органите по въпросите на равенството и насърчаване на по-голяма еднородност на техните правомощия и условия на функциониране в държавите членки, като същевременно се зачитат съществуващите функциониращи структури и подходи на национално равнище.
- Българският орган по въпросите на равенството ще бъде укрепен по отношение на своята независимост и свобода от външно влияние при осъществяване на служебните си задължения и ще функционира в съответствие с минималните стандарти за тези органи за целия ЕС. Това ще допринесе за по-ефективна превенция и защита от дискриминация и ще улесни сътрудничеството с други държави и международни организации.

5. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от дискриминация е изготвен с цел въвеждане в националното законодателство на разпоредбите на Директива 2024/1499 и Директива 2024/1500 относно стандартите за органите по въпросите на равенството.

Проектът на ЗИД на ЗЗДискр. съдържа разпоредби, транспониращи посочените два акта на Европейския съюз, поради което са изготвени и приложени две таблици за съответствие с правото на Европейския съюз.