

ДО Министерски съвет;

**ДО Министерство на труда и социалната
политика на Р България**

С Т А Н О В И Щ Е

**от Фондация „Български център за
джендър изследвания“ – гр. София,
бул. „Васил Левски“ 33, регистр. в
СГС по ф. Дело 8516/98г.**

**Относно: Обществено обсъждане на
изготвен проект за Закон за
равнопоставеност на жените и мъжете**

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА,

През 2014 г. бе сформирана работна група към Министерството на труда и социалната политика със задача да се изготви проект за Закон за равнопоставеност на жените и мъжете. Това беше пореден опит за изготвянето на проект на закон, който да регламентира законодателно принципите на равнопоставеността на половете и по този начин да запълни съществена празнота в действащото право. Създаването на работната група и изготвянето на нов проект бе чудесна възможност за транспонирането и на директивите на ЕС относно равнопоставеността, но с разочарование следва да се признае, че тази възможност бе пропусната. Същото се отнася и до изпълнението на една от приоритетните заключителни препоръки на Комитета на ООН за премахване на дискриминацията по отношение на жените от юли 2012 г. В изготвения законопроект не са взети предвид и постановките на Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба срещу насилието срещу жени и домашното насилие, която е влязла в сила и към която РБългария е процес на присъединяване.

Независимо че наш представител бе поканен и взе участие в работата на групата и всички проведени заседания, изготвеният и представен за обществено обсъждане проект съдържа съществени празноти, които в значителна степен обезмислят самата законодателна инициатива в тази насока.

На първо място, проектът не съответства на действащата правна уредба по Закона за нормативните актове, тъй като в него изцяло липсва материалноправна част, т.е. не се

съдържат задължителни правила за поведение и за регулиране на съответна група обществени отношения, в случая – равнопоставеност на половете.

Съгласно чл. 1а. от Закона за нормативните актове, (Нов - ДВ, бр. 46 от 2007 г.) „Нормативният акт съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган.“, а проектът е пряко адресиран само към конкретни и ясно определени структури на изпълнителната власт или както се поддържа в самата концепция за този проект, той би следвало да бъде насочен само към администрацията, а не и към неограничен кръг субекти. Това разбиране може да е в основата на концепции, програми, планове за действие и други документи от пожелателен, препоръчителен или програмен характер, но не е достатъчно като съдържание на нормативен акт и особено на такъв от най-висш ранг, какъвто е законът. Считаме, че всички органи на изпълнителната власт по дефиниция имат функции, свързани с изпълнението на законите и за тази тяхна дейност вече съществува законодателен регламент. Това, което продължава да липсва в областта на равнопоставеността, са самите правила за поведение, за чието прилагане както органите на изпълнителната власт, така и други държавни органи би следвало да работят. Ето защо, така изготвеният проект не е в съответствие със законовите критерии за нормативен акт в тази област по смисъла на чл. 1а. от Закона за нормативните актове.

Първи и главен отличителен белег на всеки закон е съдържанието на първична или въз основа на Конституцията уредба на обществени отношения, „които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения.“ – чл. 3 от Закона за нормативните актове. Изготвеното предложение изобщо не съдържа никаква уредба на никакви обществени отношения, а още по-малко първична такава, той е изцяло фокусиран върху структуриране на администрацията, но самата цел, на която да се подчинява това структуриране отсъства.

В този проект липсва присъщото и задължително за всеки закон съдържание. Не се съдържат легални определения на основните категории, правни институти и правни принципи и критерии, които имат отношение към равнопоставеността на половете. Нещо повече, в предложения проект изцяло липсват разпоредби от материалноправен характер, които да регламентират равнопоставеността чрез въвеждането на общозадължителни правила за поведение, санкции при тяхното нарушаване и неизпълнение, както и ред за упражняване на контрола и налагането на санкциите. Тази празнота е особено значение, тъй като Република България е страна по редица международни договори, които я обвързват с такива норми и правила, които не са намерили отражение в националното ни законодателство.

Във връзка с горепосочените недостатъци на проекта за закон, отбелязваме, че поради липсата на материалноправни разпоредби, свързани с претендираното регулиране на тези обществени отношения, предвиждането на приемане на насърчителни мерки за постигане на реална равнопоставеност на жените и мъжете се явява без законова основа и е недопустим в един такъв акт.

Следва да се отбележи и това, че в предложения проект не се съдържат разпоредби, чрез които да се гарантира неговото изпълнение. Не е предвиден и определен ясно отделен орган по равнопоставеността, който да има необходимите регулаторни правомощия. Това още повече подчертава ненормативния характер на предложения документ.

По-конкретно становището на БЦДИ е следното:

1. Трябва да се обмисли по-добре предмета на закона. Член 1 се занимава с неговата цел и не дава отговор на кръга от регулираните обществени отношения. От съдържанието на законопроекта може да се направи предположението, че той следва да бъде най-вече устройствен закон с оглед възможността да се разработват съответна стратегия и планове за нейното изпълнение. От друга страна законопроекът, макар че го заявява, не дава представа за механизмите за провеждане на държавната политика. Той се изчерпва с посочването на определени мерки. Липсват какъвто и да са податки за установяването на някакъв контролен механизъм, които да осигури неговото изпълнение.

Съдържанието на законопроекта е твърде бедно от гледна точка на формулирането на юридически правила. Като се изключи изискването проектите за нормативни актове да се обсъждат от Националния съвет по равнопоставеността на жените и мъжете, предназначението на останалите текстове има единствено декларативен характер. Със закона се създава един консултативен орган на централно ниво и съответни консултативни органи на регионално ниво. Предоставят се определени правомощия на министъра на труда и социалната политика, което обикновено не става със закон, не се обяснява правното значение на приеманата Национална стратегия, изграждането на Национална информационна система не е въпрос на законодателна уредба, а е достатъчно да се приеме постановление на Министерския съвет.

2. Когато се говори за държавната политика в областта на равнопоставеността на половете, следва специално да се отбележи, че тя не се ограничава до изпълнителната власт. Определена роля тук има и Народното събрание, президента, различни държавни органи, които не са в рамките на изпълнителната власт. В законопроекта става дума за парламента, но косвено, доколкото се говори за приемането или изменението на законите. Няма съмнение че чл.3, т.1, доколкото се отнася и за законодателството, има предвид парламента. В същото време Народното събрание не е изведено като самостоятелен субект на държавната политика в областта на равнопоставеността.

3. Много свободно се брави с понятието „орган“. Всеки орган по дефиниция взема решение (чл.2, т 3). Вероятно се имат предвид обаче само държавните органи (арг. чл.1). Но обяснението, какво се разбира под „балансирано представителство на жените и мъжете“ (§ 1, т.3) показва, че тук се имат предвид и органите на политическите партии, органи на управление от всякакъв вид и др. Друг е въпросът, че самото определение в § 1, т.3 не е ясно доколкото „балансирано“ се обяснява чрез „равновесие“, но те не съвпадат изцяло, а само в някаква степен се припокриват.

4. Неясен остава съставът на Националния съвет. В чл.5, ал.2 се казва, че в него участват и представители на „други органи, създадени със закон“. Сигурно ще участват омбудсманът, КЗД, но Сметната палата или КЗК ще бъдат ли негови членове? Трябва да се отчита обстоятелството, че става дума за консултативен орган и следователно в него би трябвало да се включат представители на всички ведомства, които пряко се занимават с въпросите на равнопоставеността. Решението в крайна сметка ще се вземе от Министерския съвет.

5. Следва да се изясни ще има ли държавна политика в областта на равнопоставеността, която да се развива извън приетата Национална стратегия и свързаните с нея планове. Член 6 изглежда, че дава положителен отговор на този въпрос, но остават някои съмнения.

6. Следва да се синхронизират чл.5, ал.4 и чл.6, т.1 относно т. нар. „стратегически актове“. Остава открит и въпросът, защо Националният съвет ще се занимава само със „стратегически актове“.

7. Въобще не става ясно, как министърът на труда и социалната политика ще контролира осъществяването на държавната политика в областта на равнопоставеността (чл.6). Ще се представят ли например някакви отчети, ще се налагат ли някакви политики, какви мерки ще се възприемат когато министърът открие несъобразяване на местните стратегии с националната стратегия?

8. В законопроекта липсва ясно разграничение на компетентностите в областта на равнопоставеността на централно и местно ниво. Член 11 казва, че местните комисии ще се съобразяват с областните стратегии и регионалните планове, както и с приоритетите на националната стратегия и съответни „планови документи“. Очевидно Националната стратегия ще има задължителна и незадължителна част, т. от която е възможно да се допусне отклонение. Този въпрос трябва да се изясни още когато се говори за Националната стратегия.

9. Законопроектът въобще не задава параметрите, макар и в най-общ вид, би следвало да се обсъждат в стратегиите и планове. Член 14 се задоволява с общи формулировки и говори за „програмен документ“, а това е понятие без ясно правно значение и за „целите за постигане на равнопоставеност на жените и мъжете във всички области“, т.е. въвежда каскада от цели. По този начин всъщност се избягва даването на конкретна правна уредба за сметка на формулирането на общи понятия. Остава впечатлението, че законодателят не знае какво конкретно да постанови.

10. Допълнителните цели са формулирани прекалено претенциозно. Например т.1 и т.3 не дават едно, а по две определения.

В заключение на това наше становище посочваме, че този проект за нормативен акт не може да се нарича Закон за равнопоставеност на жените и мъжете, а е един опит за устройствен акт на държавни органи, който утвърждава вече съществуващи структури.

Фондация „Български център за джендър изследвания“ със своите експерти е на разположение за по-нататъшна съвместна работа с българското правителство за изработване на така необходимия истински и модерен закон за равнопоставеност на жените и мъжете в България.

19 юни 2015 година

Управител:

