



ИНСТИТУТ „ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО“

ПРОГРАМА „МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСА НА
ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“

Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз:

Защита на малцинствата

ОБОБЩЕН
ДОКЛАД ЗА
СТРАНИТЕ
КАНДИДАТКИ

ДОКЛАД ЗА
БЪЛГАРИЯ

2002

Издание на

ИНСТИТУТ „ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО“

Oktober 6. u. 12.
H1051 Budapest
Hungary

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

© Програма
„Мониторинг на процеса на присъединяване
към Европейския съюз“, 2002
Всички права са запазени.



TM and Copyright © 2002 Open Society Institute

ПРОГРАМА
„МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСА НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ
КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“

Oktober 6. u. 12.
H1051 Budapest
Hungary

Интернет:
www.eumap.org

Съдържание

От авторите	5
Предисловие	7
Увод	9
Защита на малцинствата	11
1. Въведение	13
2. Страните кандидатки: оценка на техните правителствени политики за защита и интеграция на малцинствата	19
2.1. Съдържанието на програмите	20
2.2. Осъществяването на програмите – проблеми, свързани с координацията и капацитета	22
2.3. Децентрализацията: ролята на местната власт	24
2.4. Извършването на оценка	26
2.5. Финансовата подкрепа на ЕС за осъществяване на програмите	27
2.6. Участието на малцинствата	29
2.7. Представеността на малцинствата	31
2.8. Обществената подкрепа	33
3. Наблюдение на защитата на малцинствата в страните членки на ЕС – положението на ромите и мюсюлманите	35
3.1. Обществените нагласи	35
3.2. Защитата от дискриминация	38
3.2.1. Липсата на данни	41
3.2.2. Дискриминацията на роми	43
3.2.3. Дискриминацията на мюсюлмани	48
3.3. Малцинствените права	53
3.3.1. Признаване на малцинствата	53
3.3.2. Гражданство	54
3.3.3. Малцинствените права на ромите	55
3.3.4. Малцинствените права на мюсюлманите	58
4. Значение на наблюдението и оценката	61
4.1. Наблюдение от страна на международните организации	61
4.2. Наблюдение от страна на държавата	63
4.3. Гражданското общество	64
5. Препоръки	65
5.1. Към страните кандидатки и членки на ЕС	65
5.2. Към Европейския съюз	66

Наблюдение на изпълнението на Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество и раздела за интеграция на малцинствата в правителствената програма „Хората са богатството на България“	69
1. Резюме	70
2. История на правителствените програми	73
2.1. История на съществуващите програми	74
2.2. Процесът на приемане на сега действащите програми	75
2.2.1. Рамковата програма	75
2.2.2. Програмата за интеграция на малцинствата	77
2.3. Съдържание на програмите	78
2.3.1. Рамковата програма	78
2.3.2. Програмата за интеграция на малцинствата	79
2.4. Администриране, изпълнение и оценка на програмите	80
2.5. Програмите и обществеността	81
2.5.1. Рамковата програма	81
2.5.2. Програмата за интеграция на малцинствата	82
2.6. Програмите и Европейският съюз	82
3. Правителствените програми – изпълнение	85
3.1. Заявените цели на програмите	85
3.2. Правителствените програми и дискриминацията	86
3.2.1. Образование	89
3.2.2. Трудова заетост	95
3.2.3. Жилищно настаняване и други стоки и услуги	98
3.2.4. Здравеопазване и други форми на социална защита	102
3.2.5. Системата на наказателното правораздаване	105
3.3. Защита от расистки мотивирано насилие	106
3.4. Насърчаване на малцинствените права	109
3.4.1. Образование	109
3.4.2. Език	111
3.4.3. Участие в обществения живот	112
3.4.4. Медии	114
3.4.5. Културна традиция	115
4. Оценка на програмите	116
5. Препоръки	118

От авторите

Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС на институт „Отворено общество“ би искала да благодари на хората, които изиграха решаваща роля за провеждане на изследванията и изготвяне на докладите от наблюденията. Крайната отговорност за съдържанието на докладите носи програмата.

България	Красимир Кънев	<i>Български хелзинкски комитет</i>
Чехия	Барбора Буковска Павла Бучкова	<i>Консултационен център за граждански и товешки права</i>
Естония	Клара Халлик	<i>Институт за международни и социални науки</i>
Унгария	Антал Оркени	<i>Университет „Еотвос Лоранд“</i>
Латвия	Светлана Диачкова	<i>Латвийски център за товешки права и етнизески науки</i>
Литва	Егле Кучинскайте	<i>Ромска мисия</i>
Полша	Беата Климкиевич	<i>Ягелонски университет</i>
Румъния	Флорин Мойса	<i>Ресурсен център за ромски общности</i>
Словакия	Балаш Ярабик	<i>Център за юридически анализи/ Фондация „Калиграм“</i>
Словения	Даря Завиршек	<i>Люблянски университет</i>

Членове на Консултативния съвет: Защита на малцинствата

Николае Георге	ОССЕ
Херберт Хойс	РАКIV Германия
Хосе Антонио Морено Диас	SOS расизъм
Габор Кардош	Университет „Еотвос Лоранд“
Марко Кнудсен	Ромски национален конгрес
Аап Нелиас	Президентска кръгла маса за националните малцинства в Естония

Антон Никулеску	<i>Институт „Отворено общество“, Румъния</i>
Ева Оршош	<i>Министерство на здравеопазването, социалните и семейните въпроси, Унгария</i>
Димитрина Петрова	<i>Европейски център за ромски права</i>
Ивета Радичова	<i>Фондация „Отворено общество“, Словакия</i>
Иван Весели	<i>Джено</i>
Антонина Желязкова	<i>Международен център за малцинствени въпроси и межкултурни взаимоотношения</i>

Бихме искали да благодарим и на следните лица за безценния им принос за докладите чрез интервюта, предоставяне на информация или провеждане на изследвания, преглед и критика на неокончателните версии на докладите: Джудит Бари, Индра Дедзе, Илзе Брандс Кехре, Агниешка Габор, Дезидериу Гергели, Джеймс Голдстън, Джийн Горасел, Дениса Хаврлова, Агниешка Хес, Стивън Хъмфриз, Валерия Якобсон, Борис Колчанов, Яна Кримпе, Танел Малтик, Нилс Муизниекс, Калинка Николаева, Артис Пабрикс, Олга Писаренко, Вадим Полещук, Леонид Райхман, Жаня Розер, Матей Шаркози, Алексей Симеонов, Атила Сеп, Йосиф Тичина, Шпела Ур и Тимъти Уотърс.

Институт „Отворено общество“ проведе кръгли маси в много от страните кандидатки, за да прикани представители на държавните служби, Делегациите на комисията, както и експерти и формирания на гражданското общество към експертна критика и коментар по неокончателните версии на докладите. Благодарни сме на многото участници в срещите, които великодушно предоставиха своето време и експертна оценка. Списъци на участниците в срещите могат да бъдат получени от Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС (euaccession@osi.hu).

Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС

Рейчъл Гулиелмо	<i>Програмен директор</i>
Фарима Дафтари	<i>Програмен координатор, Защита на малцинствата</i>
Кейти Негрин	<i>Програмен координатор, Защита на малцинствата</i>
Андреа Гуруби Уотърсън	<i>Програмен асистент</i>
Андреа Киш	<i>Програмен асистент</i>

Предисловие

Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС на институт „Отворено общество“ бе иницирана през 2000 г. с цел да подкрепи независимото наблюдение на процесите на присъединяване към ЕС. В съответствие на по-широките цели на институт „Отворено общество“, Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС поставя акцент върху спазването на политическите критерии за членство в ЕС от управляващите според дефиницията, дадена през 1993 г. от Европейския съвет в Копенхаген:

Членството налага страната кандидатка да е постигнала стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, човешките права, правовата държава и уважението и защитата на малцинствата.

Докладите на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС се изготвят от независими експерти от наблюдаваните страни. Целта им е да спомогат за едно отговорно и устойчиво разширяване, като подчертават значимостта на политическите критерии и ключовата роля на гражданското общество в популяризиране на необходимостта от спазване на тези критерии от управляващите – до и след момента на присъединяване.

През 2001 г. Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС публикува своите първи два сборника с доклади по проблемите на защитата на малцинствата и независимостта на съдебната система в десет страни кандидатки от Централна и Източна Европа. През 2002 г. бяха изготвени нови и по-подробни доклади по проблемите на малцинствата (включително и доклади за петте най-големи страни от ЕС), както и доклади за капацитета на съдебната система, корупцията и – съвместно с Женската мрежова програма на институт „Отворено общество“ /фондация „Отворено общество“, Румъния – за равните възможности за жените и мъжете в страните кандидатки от Централна и Източна Европа.

Докладите на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС за защитата на малцинствата и прокараната в тази сфера политика разглеждат различните обстоятелства, които поставят представителите на малцинствата в неравностойно положение и случаите на дискриминация срещу тях. Освен това докладите дават оценка на усилията на държавата да преодолее тези проблеми, като предлагат независими анализи, оценка на политиката и препоръки за по-нататъшни действия.

Методологията на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС за наблюдение на защитата на малцинствата през 2001 и 2002 г. (поместена на www.eumar.org) бе разработена от Програмата за наблюдение с участието на международен консултативен съвет. Методологията за изследване на отделни случаи, която беше използвана в пет страни членки (Франция, Германия, Италия, Испания и Обединеното кралство) дава възможност за широк преглед на

законодателството и институциите в сферата на защитата на малцинствата. Той се основава на съществуващи изследвания, налични статистически данни и проучвания в областта на малцинствените проблеми, както и на интервюта, проведени от националните докладчици с цел да преценят положението, в което се намира съответната малцинствена група, и степента на нейната неравнопоставеност.

Методологията за оценяване на политиката, която беше приложена в страните-кандидатки в Централна и Източна Европа, предвижда оценка на специалните програми, приети от тези държави за защита на малцинствените групи в неравностойно положение и за насърчаване на тяхното интегриране в обществото. Докладите разглеждат контекста, в който са се появили, и процеса на развитие на тези политики. Те анализират също така съдържанието им и етапа, на който се намира тяхното осъществяване.

Първите версии на всички доклади бяха прегледани от членове на международния консултативен съвет и на националните кръгли маси. Кръглите маси се организираха, за да бъдат получени коментари по неокончателните версии от страна на държавни служители, формирания на гражданското общество, представители на малцинствата и международни организации. Окончателните доклади, включени в това издание, бяха подложени на значителна преработка, която взе под внимание коментарите и критиките, получени по време на този процес. Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС поема отговорност за окончателното им съдържание.

Увод

Защитата на малцинствата е проблемна област, в която Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) работи от момента на подписване на историческите Споразумения от Хелзинки през 1975 г. От самото си начало дейността по наблюдаване на спазването на тези споразумения и изпълняването на поетите от страните членки на ОССЕ ангажименти за зачитане на правата на човека и малцинствата, представлява ключов аспект от мисията на ОССЕ. Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа / Организацията за демократични институции и права на човека (ОДНІР), вкл. Контактната точка по проблемите на ромите и синтите се ангажираха с наблюдение на отделни случаи в региона на ОССЕ, като прилагат метод, съвместяващ събиране на факти и практически консултации при разработването на държавни политики за ромското малцинство.

Приемането на Копенхагенските критерии от ЕС през 1993 г., които включват също „зачитане и защита на правата на малцинствата“, отвори нова страница в защитата на малцинствените права в Европа. С приемането на Копенхагенските критерии ЕС се присъедини към ОССЕ, Съвета на Европа и другите международни организации в стремежа им да дефинират съдържанието на понятието „малцинствени права“ и да окажат натиск върху държавите да зачитат тези права на практика.

Макар че Европейският съюз представлява само един елемент от рамката на ОССЕ, това е елемент от изключителна важност, притежаващ капацитет да оказва влияние върху избора на политика далеч извън неговите политически граници. По тази причина съществува неотложна необходимост за рационализиране на стандартите и практиките на самия Европейски съюз и извършването на наблюдение е оптимално средство за постигане на тази цел.

Наблюдателската дейност, иницизирана от Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС на институт „Отворено общество“ през 2000 г., се осъществява в духа на Заключителния акт от Хелзинки. Тази дейност насърчава независимото наблюдение на правителствените усилия за съблюдаване на принципите на правата на човека, в чиято подкрепа са се обявили. Подобно на ангажиментите на ОССЕ, ангажиментите на страните кандидатки не могат да бъдат изпълнени веднъж завинаги. Те трябва да бъдат преразглеждани отново и отново. В този смисъл ролята на независимите неправителствени наблюдатели като гарантите на честността и осъвременяването на правителствените усилия е ключова за здравето на всички демокрации. Част от препоръките на Програмата за наблюдение, включени в докладите ѝ за 2001 г., бяха следните:

- Да покаже ясно, че политическите критерии за членство в ЕС се отнасят еднакво както за кандидатките за членство в ЕС, така и за страните-членки.
- Да предприеме действия за систематично и текущо наблюдение на правителствените политики и практики в рамките на целия Европейски съюз и страните кандидатки.

Докладите на Програмата за наблюдение за 2002 г. взеха под внимание препоръката да защитават чрез политики за наблюдение правата на ромите, както и положението на мюсюлманите и ромите в пет страни членки. Както става ясно от тях, в сферата на защитата на малцинствата в Европа се появяват нови предизвикателства. Проблемите на ромите, които тези доклади идентифицират в страните кандидатки, се отнасят в значителна степен и за страните членки. Освен това, в контекста на широко разпространени антимиюсюлмански обществени нагласи и ислямофобия, страните членки трябва да намерят също начини да препотвърдят своя ангажимент да защитават мюсюлманските малцинства.

Препоръката на Комисията за присъединяване на десет нови членки ни доближи с още една стъпка към разширяването на Европейския съюз. Въпреки това става все по-ясно, че самото разширяване няма да даде бързи и лесни решения на проблемите, които ромите понастоящем имат както в страните кандидатки, така и в членките на ЕС. Както ОССЕ е подчертавала през цялото си съществуване и както Програмата за наблюдение посочва в докладите си, текущото наблюдение е по-важно отвсякога. То представлява средство, чрез което международните организации могат да оказват натиск върху държавите да съблюдават поетите от тях правозащитни ангажименти, чрез които държавите от своя страна гарантират обществени стоки, услуги и достъп до социално подпомагане на всички членове на обществото. Чрез него всички граждани могат да изискват от своето правителство най-висок стандарт на работа. Аз приветствам най-вече опита на Програмата за мониторинг да включи активно ромските, мюсюлманските и рускоезичните малцинства в наблюдение на ангажиментите на държавите в сферата на малцинствените права. Това е единственият начин да се гарантира, че поетите ангажименти са били изпълнени на практика.

Приветствам докладите на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС и техния принос за нашите съвместни усилия да дефинираме по-добре и да осъществим на практика стандартите за права на малцинствата, както и да развием култура на наблюдение в Европа.

*Николае Георге,
Съветник по въпросите на синтското и ромското малцинство,
Организация за сигурност и сътрудничество в Европа – Организация за демократични институции и права на човека*

Защита на малцинствата

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Единствената граница на ЕС е тази на демокрацията и правата на човека. Съюзът е отворен единствено към страни, които поддържат основните ценности като свободните избори, зачитането на малцинствата и правовата държава.¹

Този Общ преглед и придружаващите го национални доклади са изготвени от Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС. Те дават оценка на състоянието на малцинствата и тяхната защита в десет централно- и източноевропейски страни, които понастоящем се стремят към пълноправно членство в Европейския съюз², и в десет настоящи страни членки.³

Географското разширяване на Европейския съюз е придружено и от разширяване на схващането за това какво представлява Съюзът. От предимно икономическа структура, каквато Европейският съюз беше първоначално, той се превърна в политически алианс, основан на общи ценности. В учредителните документи на Общността основните права и свободи само се споменават.⁴ С течение на времето обаче и най-вече в отговор на новите изисквания, възникнали в процеса на разширяване, ЕС все по-точно формулира стремежа си да символизира не само стабилност и просперитет, а също и демократични ценности. Кулминацията в този процес беше приемането на изрични политически критерии за членство от Копенхагенския съвет през 1993 г., в които се включва „зачитане и защита на малцинствата“. Според Копенхагенската декларация, за да получат членство в ЕС, страните кандидатки трябва да докажат, че са създали условия за защита на малцинствата. Вследствие на това започна интензивна работа по проучване на състоянието на уязвимите малцинства в страните кандидатки и активна дейност от правителствата на тези страни.⁵ Всяко от тях прие програма

¹ „The Future of the European Union – Laeken Declaration,“ достъпен на адрес: <http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm> (достъп на 19 септ. 2002 г.).

² В тези доклади понятието „страна кандидатка“ обхваща десетте държави, в които Програмата за наблюдение извършва своята дейност – България, Чехословакия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения. Докладите не разглеждат Малта или Кипър, както и Турция. Препратките към различните мнения и документи, отнасящи се до положението в отделните страни кандидатки в Общия преглед, не са цитат. Точните цитати са поместени в придружаващите национални доклади.

³ Положението на ромите в Германия и Испания, както и положението на мюсюлманите във Франция, Италия и Обединеното кралство.

⁴ Учредителните договори не включват изрични разпоредби за фундаменталните права. Постепенното разработване на система, която гарантира основните права в целия Европейски съюз, бе плод на работата на Европейския съд. Вж. <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a10000.htm>> (достъп на 5 октомври 2002).

⁵ „Най-важният резултат от разширяването е начинът, по който парламентите на новите страни-членки работят денонощно, за да променят своите законодателства, да защитят малцинствата и да постигнат демокрация на местно ниво. Това е най-важната задача на Европа.“ Романо Проди пред Съвета за чуждестранни връзки. R. McMahon, „EU: Membership Depends Primarily on Human Rights Criteria,“ RFE-RL Reports, 14 January 2002. Достъпен на адрес <www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp> (достъп на 19 септ. 2002).

за подобряване на положението на малцинствата и за насърчаване на тяхната социална интеграция. Също така декларацията на ЕК да осъзнае, че ангажиментът на Съюза за защита на малцинствата се изразява в недостатъчно развити компоненти, които се прилагат непоследователно.

В този смисъл процесът на присъединяване допринесе много за дефиниране на проблемите във взаимоотношенията между мнозинството и малцинствата, както и за началото на целенасочена промяна. От друга страна, за голяма част от страните кандидатки процесът на присъединяване скоро ще приключи.

В навечерието на разширяването трябва спешно да се вземат мерки, които да гарантират съхраняването на настоящата целеустременост на действията, предизвикана от процеса на присъединяване. Съществуват наблюдения, че правителствата на страните кандидатки понякога разглеждат усилията си за съблюдаване на политическите критерии чисто технически, а не като реален и постоянен ангажимент. Например неотдавна български служител заяви, че правителствата на страните кандидатки мислят в посока на „на затваряне на глави, отколкото на решаване на проблеми“⁶. На такъв тип поведение трябва да се отговори дефинитивно и още преди присъединяването. Трябва да стане ясно, че придържането към основните демократични стандарти е нещо повече от условие за прием. То е условие за членство. Този факт изисква различен подход, който поставя акцент върху способността и желанието на ЕК да продължи да влага усилия за защита на малцинствата в контекста на един вече разширен Съюз.

Защитата на малцинствата като постоянно условие за членство в ЕС

Както посочва Програмата за наблюдение в докладите си за 2002 г., всеобхватният подход за защита на малцинствата трябва да включва в себе си специализирано законодателство, институции и политика, които създават както условия за защита от дискриминация, така и за защита на малцинствената идентичност.⁷ На практика този подход е отразен в редовните доклади на Европейската комисия относно напредъка в процеса на присъединяване, както и в заявления на служителите на ЕК.⁸ В допълнение, институциите на ЕК последователно подчер-

⁶ Кръгла маса на Институт „Отворено общество“, София, май 2002 г.

⁷ Вж. Програма за наблюдение на присъединяването към ЕС, *Наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС: Защита на малцинствата*, Институт „Отворено общество“, Будапеща, септември 2001 г., достъпен на адрес: <<http://www.eumar.org>>.

⁸ В допълнение на ясните антидискриминационни стандарти на ЕК, служителите на Комисията посочват, че ЕК разчита и на международните стандарти за права на малцинствата, изработени от ООН, Съвета на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа. Например запитана за дефиницията в Копенхагенските критерии за „зачитане на малцинствата“, представителка на Комисията отговаря така: „Комисията отделя специално внимание на зачитането и осъществяването на различни принципи, изложени в Рамковата конвенция за защита на националните малцинства на Съвета на Европа, включително и тези, свързани с малцинствени езици.“ Отговор на г-жа Рединг от името на Комисията на писмен парламентарен въпрос, зададен от Нели Маес, член на парламента, 15 май 2001 г. ОJ C261 E, 18 септември 2001 г., с. 161.

тават ползите от мултикултурността и етническото разнообразие, ценности, които показват техния ангажимент към този подход.⁹

Независимо от факта, че позицията на ЕС е именно такава, стандартите за защита на малцинствата се нуждаят от една по-ясна формулировка. Внутрителният реторичен ангажимент на Европейския съюз към демократичните ценности и социално включване не е намерил своя еквивалент в детайлно обяснение на тези цели в политиката и на практиката.

Най-малкото, което е необходимо да се направи, за да се заяви ясно, че зачитането и защитата на малцинствата представляват една от основните ценности за ЕС, Копенхагенските критерии – включително „зачитане и защита на малцинства“ – трябва да бъдат изцяло интегрирани в настоящите стандарти на ЕС.¹⁰ Също така е необходимо да се въведат по-силни механизми за наблюдение на степента, в която се съблюдават стандартите, свързани с правата на човека и малцинствата от всички страни членки на ЕС.¹¹

В допълнение на това докладите за страните членки, изготвени от Програмата за наблюдение, посочват необходимостта от преразглеждане и засилване на мерките в самата рамка за защита на малцинствата на ЕС. Първо, независимо от ясната декларация в Копенхаген във връзка със задълженията на *новите* кандидати за членство, в рамките на ЕС не е постигнат консенсус по въпроса дали признаването на съществуващите малцинства е задължително условие за членство.¹² Също така не съществуват никакви ясни стандарти на ЕС в областта на малцинствените права.¹³ Дори и в случай, че Копенхагенските критерии се при-

⁹ Напр. представител на Комисията заяви, че „зачитането на културното и езиковото разнообразие е един от основополагащите принципи на Съюза, който е понастоящем заложен в чл. 21 от Хартата за основни права.“ Written question E-3418/01 by Ionnis Marinou (PSE-DE) to the Commission 21 December 2001, C 147 E/174, Official Journal of the European Communities, 20 June 2002.

¹⁰ Изискването да демонстрират „зачитане и защита на малцинствата“ няма еквивалент във вътрешните документи на ЕС, които са задължителни за страните членки. Чл. 6 (1) от Договора за Европейския съюз дефинира принципите, които са „обща за страните-членки като свобода, демокрация, зачитане на правата на човека и основните свободи, както и на правовата държава.“ Чл. 49 от същия договор посочва, че само европейска страна „която зачита принципите, изложени в чл. 6 (1), може да кандидатства за членство в Съюза.“ Хартата за основните права и свободи на ЕС не посочва изрично малцинствените права.

¹¹ Необходимостта от такъв тип механизми бе неотдавна изрично формулирана от J. Swiebel, „Draft Report on respect for human rights in the European Union, 2001, 2001/2014(INI), European Parliament, 27 August 2002.

¹² Страните-членки Франция и Гърция не признават съществуването на малцинства, мнението на България по този въпрос е нееднозначно, вж. EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection in Bulgaria*, Open Society Institute, Budapest, 2001, достъпен на адрес <<http://www.eumap.org>>.

¹³ Европейският съд по правата на човека отбелязва неотдавна „появата на международен консенсус... зачитащ специалните нужди на малцинствата и на задължение за защита на тяхната сигурност, идентичност и начин на живот“, но не беше „убеден, че консенсусът е достатъчно конкретен, така че от него да произтекат никакви указания за поведение или стандарти, които подписващите държави считат за желателни във всяка отделна ситуация“. *Chapman v. United Kingdom*, ECHR Judgement, 18 January 2001 (No. 27238/95), paras. 93–94.

лагат недвусмислено в страните кандидатки и страните членки, те продължават да бъдат зле дефинирани, поради което дават възможност за широки и коренно различни интерпретации. Това намалява до крайност тяхната полза като ръководни принципи за действията в различните държави.

Второ, въпреки че Директивата за расово равенство и Директивата за трудова заетост на ЕС¹⁴ формулират ясни стандарти за измерване на постигнатото в сферите на борба с дискриминацията в отделните държави, те разглеждат като основни показатели расата и етническата принадлежност, като по този начин религията обикновено остава извън текстовете за защита на малцинствата. Единствено Директивата за трудова заетост разглежда дискриминацията на религиозна основа.

Съюзът и неговите членове трябва допълнително да изяснят съдържанието на общите ценности, в чиято защита се обявяват. Това не е лесна задача. Очевидно е, че ЕС не е заявил открито съдържанието на ценностите, които изповядва, поради трудността да му даде дефиниция. Тази трудност произтича от факта, че петнадесет страни със силно различаващи се практики за защита на малцинствата – вариращи от цялостна защита на малцинствата до твърдение, че юридически малцинствата не съществуват – имат равни основания да изискват адекватност на тази обща дефиниция. И въпреки че спектърът от възможности за приемане на конкретна политика е много широк, той не е безкраен. При все че Съюзът и неговите членове наистина желаят да създадат общност на споделени ценности, трябва да бъдат идентифицирани някакви общи стандарти, които да представляват минималното изискване за членство.

Ролята на наблюдението при формулирането на стандарти

Не по-маловажен е фактът, че ЕС все още не разполага с достатъчно средства да задължи страните членки да изпълняват поетите от тях ангажменти в сферата на правата на човека. Такъв тип средства са в процес на формулиране. Въпреки че спазването на законодателството на ЕС (*acquis communautaire*) подлежи на наблюдение и механизми, които налагат спазването му, основните политически ангажменти, заложи в Копенхагенските критерии, не се считат за част от това законодателство. Наблюдение на спазването на Копенхагенските критерии се извършва единствено в страните кандидатки и след момента на присъединяване този процес на наблюдение ще приключи.

От друга страна, ако такъв вид наблюдение продължи, то ще представлява допълнителна тежест за страните членки. Съюзът и неговите членове решават сами какви са ценностите, които споделят, и степента, в която искат да се обвържат с общ политически модел. Единственото, което ще бъде необходимо ако се извършва наблюдение в целия ЕС, е универсалното прилагане на споделе-

¹⁴ Директива на ЕС 2000/43/ЕС от 29 юни 2000 г., прилагаща принципа на равното третиране на хората, независимо от техния расов или етнически произход, публикувана в Official Journal of the European Communities, 19 July 2000, L 180/22; Директива на ЕС 2000/78/ЕС от 27 ноември 2000, която представя обща рамка за равно третиране при наемане на работа и изпълнение на трудови задължения, 27 November 2000, L 303/16.

ните ценности, които Съюзът е приел чрез своите членове. Вероятно е наблюдението да даде тласък на формулирането на споделени стандарти.

Докладите на Програмата за наблюдение за страните кандидатки посочват, че е еднакво важно да се отдели време както на приемането на стандарти, така и на тяхното практическо приложение. Те разкриват и ролята на наблюдателите от гражданското общество в насърчаване на формулирането на стандарти и в спазването на тези стандарти от правителствата – както през периода на присъединяване, така и след него.

Наблюдението представлява и важен инструмент, чрез който се създават условия принципите да бъдат превърнати в практика. Всички правителства на страните кандидатки приеха специални програми за подобряване на положението на уязвими малцинствени групи или за по-общото насърчаване на социалната им интеграция. ЕС отпуска значителни средства за осъществяването на тези програми. До настоящия момент обаче е извършена недостатъчно систематична оценителска дейност, която да даде информация за тяхното влияние и ефикасност.¹⁵ Друг проблем е недостатъчното участие на представители от малцинствата в разработването, осъществяването и оценката на тези програми (вж. Раздел 2).

В страните членки също е необходимо по-регулярно и последователно наблюдение. Този факт се потвърждава от опита, споделен от ромите и мюсюлманите (вж. Раздел 3). Въпреки това наличните механизми за наблюдение на ЕС предвиждат малко други възможности, освен премълчаване и санкции.¹⁶ Редовните оценки, извършвани с участието на представители на малцинствените общности¹⁷, са от решаващо значение за създаването на условия, според които самите стандарти биват регулярно преразглеждани, и за прокарване на държавна политика, която наистина защитава малцинствата от социално изключване и от възможността да се окажат в неравностойно социално положение (вж. Раздел 4).¹⁸

¹⁵ Европейската комисия признава, че вниманието, което е отделила за наблюдение и оценка, е недостатъчно. Тя дефинира наблюдението и оценката като „текущ процес, проследяващ как програмните резултати достигат до потенциалните ползватели, които се провежда по време на изпълнение на програмата с цел своевременно да се въведат корекции при отклонение от оперативните цели“. Вж. *Official Journal of the European Commission*, C 57/12, 22 February 2001.

¹⁶ Чл. 1 (1) от Договора от Ница, внасящ поправки в Договора за Европейския съюз, както и договорите за установяване на европейските общности и някои свързани нормативни актове (2001/С 80/01), поправя чл. 7 от Договора за Европейския съюз по следния начин: „Съветът... може да установи, че съществува недвусмислена възможност някоя страна-членка сериозно да наруши принципите, дефинирани в чл. 6 (1), и да отправи подходящи препоръки към тази държава... Съветът трябва регулярно да проверява дали основанията, на които почива това мнение, продължават да са същите.“

¹⁷ Повечето от наблюдателите/наблюдателските екипи на Програмата за наблюдение включваха един или повече представители на малцинствената група, чието положение се разглежда в докладите.

¹⁸ За повече препоръки за необходимостта от укрепване на механизмите на ЕС за наблюдение и оценка на ангажиментите и постиженията на страните членки в сферата на правата на човека и общите европейски ценности, вж. M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja, *Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values*, 8 September 2000, para. 117. See also Comit  des Sages, *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, European University Institute, 1998, para. 19(e).

Организация на Общия преглед и националните доклади

Остатъкът от този Общ преглед разглежда на първо място начина, по който страните кандидатки осъществяват своите програми за защита и/или интеграция на малцинствата. На второ място, той представя законите, институциите и практиките, свързани със защитата на ромските или мюсюлманските малцинства в пет страни членки. Изборът на тема в страните кандидатки произтича от заключенията, направени от Програмата за наблюдение през 2001 г., че техните програми не са наблюдавани и оценявани в достатъчна степен. Тъй като Програмата за наблюдение извършва наблюдение на страни членки за първи път през 2002 г., тя прие методологията, която приложи в страните кандидатки през 2001 г. Тази методология дава възможност за широк преглед на различните видове защита на малцинствата във всяка отделна страна като цяло. Тази обща методология ще даде възможност за известно сравнение между докладите за настоящите страни членки и миналогодишните доклади за страните кандидатки, тъй като всички те проучват общото състояние на защитата на малцинствата въз основа на сходни критерии, в рамките на сравнително кратък период от време.

Във всяка от петте най-големи страни членки на ЕС Програмата за наблюдение избра да наблюдава положението на една уязвима малцинствена група. Това бе направено с цел да се укрепят общо законодателните и институционалните рамки за защита на малцинствата в тези страни. Положението на ромите беше наблюдавано в Германия и Испания, тъй като ромското малцинство е изправено пред сериозни проблеми, произтичащи от маргинализация и дискриминация в тези две страни, както и в страните кандидатки. Във Франция, Италия и Обединеното кралство бяха наблюдавани мюсюлманските общности, тъй като те представляват особено важна група, чрез която могат да се проверят поетите от тези страни ангажименти за защита на малцинствата. Това е така, защото мюсюлманите в тези страни съставляват значителна част от населението. Друга причина за това е възприемането им като различни от мнозинството, както и сравнително късната поява на техните общности в Западна Европа и последвалите от това занижени нива на асимилация и приемане. Поставеният върху мюсюлманската общност акцент разкрива и недостатъците на Директивата за расово равенство, тъй като освен етнически и расов, дискриминацията срещу тях има и религиозен аспект. Наблюдението, извършено от Програмата за наблюдение, може да разгледа положението на всяка отделна малцинствена група във всяка (или всички) членки на ЕС. Системата за защита на малцинства – независимо дали е национална или се прилага в целия ЕС – е неефективна, ако защитава само някои малцинства, а изключва други или ако прави това на отделни места, а не универсално. Именно затова ефективността на системата и ангажиментите на съответното правителство могат да бъдат изпитани посредством наблюдение на положението на конкретна уязвима група. Една от целите на този проект с ограничен обхват е да докаже, че наблюдението на защитата на малцинствата в по-широк мащаб е както възможно, така и необходимо за изграждането на Съюз, поддържащ общи ценности. Програмата за наблюдение се обявява за разширяване на процеса на наблюдение във всички страни на Европейския съюз, така че да бъдат обхванати всички уязвими малцинствени групи в тях.

2. СТРАНИТЕ КАНДИДАТКИ: ОЦЕНКА НА ТЕХНИТЕ ПРАВИТЕЛСТВЕНИ ПОЛИТИКИ ЗА ЗАЩИТА И ИНТЕГРАЦИЯ НА МАЛЦИНСТВОТА

В своята стратегия за разширяване от 2001 г. Комисията посочва, че „във всички страни със значителни ромски общности вече е приет национален план за действие, който цели да премахне дискриминацията, която продължава да бъде широко разпространена. Другата им цел е да подобрят условията на живот, които продължават да бъдат изключително трудни“¹⁹. Няколко страни с по-малки ромски общности – Литва, Полша и Словения – също приеха такива програми, основно по своя собствена инициатива. Комисията насърчи и приветства приемането на програми за насърчаване на интеграцията на големите рускоезични малцинства или имигрантите без гражданство, които на този етап все още не са натурализирани в Естония и Латвия.²⁰ Фактът, че всички страни кандидатки приеха такива програми, представлява както отговор на изискванията за присъединяване, така и признак за желанието на тези правителства да предприемат положителни действия, с които да демонстрират готовността си да се придържат към политическите критерии.

Първият сборник с доклади за защитата на малцинствата на Програмата за наблюдение от 2002 г. разглежда степента, в която тези специални политически действия и програми се прилагат на практика. Въпреки че докладите се съсредоточават върху една конкретна програма във всяка страна, нейните заключения трябва да имат като цяло по-широко приложение при разработването на по-ефективна политика за защита на малцинствата. На практика повечето правителства са стартирали редица инициативи и изразходват средства по проекти за малцинствените общности извън контекста на тези програми. Тези дейности обаче попадат извън обхвата на настоящото проучване.²¹

Тъй като тези програми са сравнително нови, тяхното осъществяване е все още в много ранен етап. Въпреки това дори и в този момент е възможно да се даде оценка за съдържанието на тези програми, техните структури и механизми за осъществяване, като и за първоначалните им резултати, които са вече налице.

¹⁹ Пълният текст на Стратегията за разширяване е поместен на <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm> (достъп на 5 октомври 2002).

²⁰ Вж. European Commission, *2001 Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession*, Brussels, 2001, p. 24, достъпен на адрес <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf> (достъп на 9 октомври 2002).

²¹ Докладите на Програмата за наблюдение не дават оценка за правителствената политика по отношение на малцинствата в нейния най-широк смисъл или за неопределен период от време. Оценката е съсредоточена върху специалните програми, приети от правителствата на страните кандидатки в отговор на процеса на присъединяване, както и върху степента на тяхното осъществяване към август 2002 г. Те не се стремят да изготвят списък или да оценят всички правителствени инициативи в полза на малцинствата. В тази връзка държавното социално подпомагане, например също попада извън обхвата на докладите на Програмата за наблюдение поради факта, че те са извън програмите, които докладите разглеждат.

Освен това именно на този ранен етап ще бъде полезно да се разработят по-ефективни начини за наблюдение и оценка – от правителствата и от партниращите им организации на гражданското общество – които да бъдат включени в плана за осъществяване на програмата.

Въпреки че тези програми се различават в голяма степен, някои от тях са приели един недостатъчно всестранен подход за защита на малцинствата. Често срещани проблеми, които оказват негативно влияние върху осъществяването им, са неефективната координация, недостига на средства, липсата на обществена подкрепа и недостатъчен ангажимент от страна на политиките.

2.1. Съдържанието на програмите

Някои правителствени програми, а именно тези в България, Чехия, Унгария и Румъния, са избрали всестранен подход по отношение на защитата на малцинствата и заявяват ясно намерението да премахнат дискриминацията и да насърчат малцинствената идентичност. Правителствените програми в Естония и Литва, където основната целева група са рускоезичните общности, нямат претенции да защитават малцинствата всестранно. Вместо това те насърчават социалната интеграция чрез овладяването на официалния език. В съдържанието на някои програми си личи директното влияние на ЕС. Такъв е случаят в България, Чехия, Румъния и Словакия, където експерти от ЕС взеха участие в разработването на политика и законодателство. Въпреки това осъждането на дискриминацията все още съществува предимно на думи. Законодателните и политическите инициативи за борба с дискриминацията са все още на ранен етап и там, където са налични, все още не са проверени на практика. Образованието за държавните служители и юристите в сферата на съществуващите (или планираните) антидискриминационни мерки е недостатъчно.²² С помощта от страна на ЕС България, Чехия, Естония, Унгария, Латвия и Словакия започнаха преглед на своето законодателство с цел да въведат в него необходимите промени, така че то да съответства на Директивата за расово равенство на ЕС. Румъния вече прие широкообхватно антидискриминационно законодателство и направи първоначалните стъпки за създаване на институционална рамка, която да гарантира прилагането му. Функциониращото в Словения законодателство е също всестранно.

Въпреки че защитата на ромската култура е приоритет на редица ромски НПО, никоя от правителствените програми не разработва детайлно този аспект на малцинствената политика, независимо че интеграцията обикновено е сред техните цели. На практика включването на елементи за „социализиране“, какъвто е случаят в Унгария, Литва, Полша и Словения, показва, че ромската култура

²² За общ преглед на обучението за съдии, както и на правното обучение за непрофесионалисти вж. EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Open Society Institute, Budapest, 2002 (forthcoming), достъпен на адрес <<http://www.eumap.org>>.

все още се асоциира с бедност, отклонение от нормите и други негативни черти и че се възприема като противоречаща на културата на преобладаващата част от населението. Например Програмата за трудова заетост в Словения отдава маргинализацията и сегрегацията на ромите на „различните стандарти за живот и морални ценности, към които ромите се придържат...“ „Програмата за интеграция на ромите в литовското общество 2000–2004“ отдава трайната маргинализация на ромите на техните „езикови, културни и етнически характеристики.“ Склонността ромските ценности да бъдат разглеждани като по-низши по своята същност подронва уважението към културните различия, което е една от основните предпоставки за мултикултурното общество.

И двете страни, които се характеризират с големи рускоезични малцинства, дават предимство на езиковата интеграция вместо на защитата на езиковите права. Естонската програма за интеграция изтъква, че интеграцията е двупосочен процес. Предвидените от нея практически мерки обаче са насочени основно към създаване на обща езикова среда като средство за насърчаване на интеграцията на малцинствата. Представителите на малцинствата изразяват загриженост, че изключителният акцент върху езика не взема предвид другите пречки пред интеграцията в правната и политическата сфери. Програмата „Интеграция на обществото в Литва“ също се обявява в подкрепа на интеграцията на малцинствата и на необходимостта от защита на малцинствените права. От друга страна, дискриминацията и мерките, които предвижда за насърчаване на малцинствената идентичност, са твърде малко. На практика някои държавни служители в Латвия посочват, че защитата на малцинствата не е сред целите на програмата за интеграция.

Липсата на достатъчно статистически или други достоверни данни за положението на малцинствените групи пречи на усилията на много страни кандидатки да разработят всестранна политика. Липсата на информация често се оправдава с действащото законодателство, което гарантира неприкосновеност и защита на личните данни. Въпреки това е ясно, че в някои случаи полицейските и правителствените служби водят статистика (поне неофициална) за малцинствените групи и техните членове, което представлява очевидно нарушение на законите за защита на личните данни.

Независимо от това, в много случаи законът не забранява изначално събирането на чувствителни лични данни. По-скоро той изисква въвеждането на защитни механизми.²³ Някои страни членки на ЕС, сред тях и Обединеното кралство, демонстрираха, че събирането на такива данни може да доведе до положителни резултати, тъй като те правят възможно разработването на ефективна обществена политика за подобряване на защитата на малцинствата, като едновременно с това не нарушават неприкосновеността на личността. Трябва да бъдат разработени подходящи механизми за събирането на статистически данни, свързани с етническата и расовата принадлежност, които да направят възмож-

²³ Вж. *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, Central European University Press – INDOK, Budapest, 2001.

но провеждането на ефективно наблюдение. Тези механизми трябва да бъдат разработени и използвани в сътрудничество с представители на малцинствата. Това би премахнало страховете, че с тези данни може да се злоупотребява.

2.2. Осъществяването на програмите – проблеми, свързани с координацията и капацитета

До настоящия момент цялостно осъществяване на програмите за защита и интеграция на малцинствата не е започнало. В повечето случаи самите органи, които трябва да координират и осъществяват програмата, са маргинализирани и работят в ситуация на ограничения, наложени от липса на средства, недостатъчен брой служители и политическа подкрепа.

Правителствените програми за защита на малцинствата са по своята същност по-скоро политически платформи, отколкото законодателни актове. В този смисъл органите, които носят отговорност за цялостното им разработване и за наблюдение на тяхното осъществяване, обикновено са специализирани отдели в рамките на държавните министерства. От друга страна, правомощията на тези органи обикновено се свеждат до компилирането на отчети, включващи информация, предоставена доброволно от участващите министерства. Освен това те не разполагат с мандат да координират дейностите на други държавни институции ефективно.

В България отговорен за координиране на цялостната политика за малцинствата и за управление на правителствените програми за роми е Националният съвет по етническите и демографските въпроси (НСЕДВ).²⁴ НСЕДВ обаче няма право да изисква осъществяването на програмата от други държавни звена. Той разполага с недостатъчно финансови средства.²⁵ В резултат на това осъществяването на програмите е почти изцяло в застой, независимо че на хартия Рамковата програма се счита за един от най-всестранно разработените документи в тази сфера в наблюдаваните страни. В Румъния дейността на Съвместната комисия за наблюдение и осъществяване се затруднява както от недостатъчния ѝ мандат, така и от нередовните ѝ срещи, на които обикновено присъстват държавни служители от по-нисшите нива, които не са оторизирани да взимат решения от името на министерствата, които представят. Междуминистерската комисия в Унгария може да се обръща към правителството с молба да разглежда случаите, в които държавните институции не са изпълнили своите задължения по правителствената програма за роми. Тя обаче може да регистрира своето несъгласие или неодобрение единствено чрез доклади до правителството, третиращи случаите, когато съответните държавни институции не са предприели необходимите действия. Необходимо е да се вземат мерки за въвеждане на механизми за

²⁴ Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество и разделът за интеграция на малцинствата в правителствената програма „Хората са богатството на България“.

²⁵ Краен недостиг на средства се наблюдава и в Литва, Полша, Румъния и Словения.

координиране на подкрепата и правомощията, от които тези програми се нуждаят, за да оперират ефективно. Опитът на Естония, където Управителният съвет на Програмата за интеграция се радва на добро сътрудничество с участващите министерства, показва обаче, че такъв тип органи могат да бъдат ефективни и без да притежават правомощия да изискват изпълнение от страна на участващите държавни институции. В случаите, когато значимостта на програмните цели се осъзнае на правителствено ниво, тяхното администриране е по-функционално и координацията им по-успешна.

Освен това липсата на добра координация може да намали ефекта от сами по себе си успешни проекти и те да постигнат само временно облекчаване на дълготрайни проблеми. „Концепцията за правителствена политика за членовете на ромската общност и тяхната интеграция в обществото“ в Чехия е разработена в светлината на правата на човека и малцинствата и предлага стабилна концептуална рамка. Въпреки това липсват ефективна координация и подкрепа на централно ниво, а нейното практическо осъществяване се състои предимно от отделни проекти, осъществени от различни министерства по тяхно собствено усмотрение с несигурно или краткосрочно финансиране. Въпреки че някои от тези проекти са постигнали положителни резултати, тяхната взаимовръзка, както и отношението им към самата концепция, са зле дефинирани. Без координирани мерки за преодоляване на системната дискриминация и за въвеждане на промени на правно и институционално ниво, осъществяването на такъв тип проекти като средство за разрешаване на дълбоко вкоренени проблеми ще има ограничено дългосрочно въздействие. Въвеждането на структурни промени е невъзможно без по-голям ангажимент от страна на правителството за осъществяването на тази концепция, а органите на централната и местната администрация не подхождат към нейното осъществяване с необходимата сериозност.

Независимо от усилията за подобряване на административния капацитет с оглед на по-доброто осъществяване на Правителствената стратегия в Словакия, координацията между действията на отделните министерства там е все още недостатъчна. Това се дължи на липсата на механизъм, който да наложи тяхното активно участие. Друг недостатък е недостатъчното финансиране за тези дейности от държавния бюджет.

Повечето от дейностите, които са осъществени към днешна дата в рамките на Програмата за интеграция в Латвия, бяха инициирани преди нейното официално приемане. Механизмите за администриране и финансиране на дейностите по осъществяването ѝ започнаха да функционират едва наскоро. Но и самата липса на ефективна координация между различните участници – държавни и неправителствени – както и липсата на ясна стратегия за осъществяване на Програмата създават проблеми. Програмата за роми на Словения също не разполага с механизми за контрол на централно ниво, които да гарантират постоянно финансиране. Според общата „Програма за мерки“, която беше приета през 1995 г., държавната Служба по националностите носи отговорност за цялостната координация на програмата. На практика целеви средства за осъществяване

на ромски програми не са отделени от никое министерство или държавен орган, за разлика от практиката, прилагана за други признати малцинствени групи. Общинските служби предлагат също Агенцията по националностите да упражнява по-голям контрол върху финансовите решения, отколкото отделните министерства. Това се налага от факта, че те не са достатъчно информирани за положението на ромите и тяхната отговорност трябва да се заключава в насочване на тези средства към местните власти.

Приемането на специални програми за малцинствата крие също потенциални рискове. Например държавата може да ги използва като претекст, за да се отърси от отговорността да оказва защита на малцинствата, да им предоставя социално подпомагане и услуги наравно с всички останали граждани. Усилията за подобряване на информираността на ромската общност за всички възможности, които държавната политика им предоставя за реализиране на техните основни права, в това число правото на образование, жилищно настаняване и здравеопазване, са недостатъчни. Въпреки факта, че специализираните програми могат да се окажат решаващи за преодоляване на специфичните проблеми на тази малцинствена общност, трябва да се внимава те да не доведат до погрешни впечатления. А именно че ромите не са включени в общите програми за намаляване на бедността и за подобряване на образователните стандарти.

Същевременно от консултантите и специализираните органи за насърчаване на малцинствената идентичност и култура не трябва да се очаква да поемат функции, свързани със социално подпомагане. В Унгария има случаи, в които някои представители на местното самоуправление от малцинствен произход трябва да се занимават с въпроси, свързани със социалното подпомагане, въпреки че това по принцип е задължение на местните власти. В Чехия и Словакия съществуват т.нар. „ромски съветници“, чийто ангажимент се заключава в това да подпомагат формулирането на местна политика и разработването на проекти за подобряване на положението на ромите. Вместо това обаче те се оказват в ролята на социални работници и трябва да изпълняват дейност, за която не са обучени и следователно нямат нужните квалификации. Макар че положителните мерки могат да осигурят на практика равен достъп, те не трябва да бъдат възприемани като заместител на основните функции на държавата. Професионалните задължения на ромските съветници трябва да бъдат ясно дефинирани. Програмите трябва винаги да включват указания за служителите, които ги осъществяват. Всяка от тях трябва да съдържа и „комуникационни компоненти“, които са свързани с повишаване на информираността на обществото като цяло за целите на програмата и отговорностите на съответните държавни служители.

2.3. Децентрализацията: ролята на местната власт

Компетенциите на централните органи, отговорни за разработване и осъществяване на държавна политика за защита на малцинствата, са недостатъчни и те

не могат да повлияят ефективно дейността на териториалните звена на държавната администрация. Такъв например е случаят в Чехия, Унгария, Полша, Словакия и Словения. По този начин усилията за осъществяване на реформи на национално ниво могат да бъдат възпрепятствани от опозиционно отношение и дори от противоречива политика на местно ниво. Най-заstrasени в този смисъл са реформите, които се противопоставят на установените стереотипи и мнението, според които малцинствените групи не трябва да се ползват със „специално отношение“.

Чехия, Полша, Румъния и Словакия осъзнаха колко е важно представителите на местната държавна администрация да бъдат привлечени в осъществяването на програмите. Това се прави чрез децентрализиране на отговорностите и назначаване на местни и регионални ромски експерти или съветници. В някои случаи лицата, заемащи тези постове, са успели да допринасят за по-добрия имидж на правителствените програми. Те успяват също да улеснят и подобрят комуникацията между ромските общности и структурите на местната власт, както и да подобрят информираността за проблемите на местните ромски общности. Повечето от тези служители обаче работят в условия на недостатъчна институционална подкрепа и техните компетенции не са ясно дефинирани. Освен това специалното обучение във връзка със служебните им задължения е минимално или на практика липсва. След реформата в държавната администрация, проведена в Чехия например, централната власт вече не може да изисква от новите регионални органи да назначават ромски съветници, както беше случаят в рамките на по-ранната областна териториална система. Поради това бъдещето на тази инициатива е несигурно. От друга страна, до настоящия момент в Словакия са били назначени минимален брой ромски съветници.

В Румъния „ромски експерти“ се назначаваха в кметствата из цялата страна. Подборът и назначаването на повечето от тях се извършваше благодарение на добри служебни взаимоотношения с единствената ромска политическа партия и посредством особено непрозрачен и политизиран процес. Друга част от тези експерти са редови държавни служители, към чиито отговорности бяха добавени и тези на „ромски експерти“. Тази промяна в техните задължения обаче не беше съпътствана от някакво обучение или подкрепа. Представител на едно Национално бюро за роми посочи, че „тези държавни служители нямат нито необходимите познания, нито мотивацията да работят за разрешаване на ромските проблеми. За тях това е още една отговорност“²⁶. От друга страна, в страната има достатъчно квалифицирани ромски кандидати, повечето от които са завършили успешно тристепенна програма за осъществяване на положителни действия, въведена от Министерството на образованието. В страната има също представители на неправителствения сектор с богат опит в тази дейност. Всички те разполагат с експертните умения и инициативност, необходими за тези длъжности.

²⁶ Интервю с: В. Готу, ромски експерт, Национална служба за роми, Галати, 1 август 2002 г.

Децентрализираният подход за осъществяване на Програмата за мерки в помощ на ромите от 1995 г. и Програмата за трудова заетост в Словения се оказва ефективен за разрешаване на разнообразните и специфични проблеми на отделните ромски общности. От друга страна, система, която прехвърля повечето от програмните решения на местните власти, се характеризира и с няколко сериозни недостатъка. На първо място това е липсата на координация на централно ниво, която да балансира дейностите на местната власт. Това намалява възможността за мултиплициране на успешните програми или за използване на техния положителен опит. Освен това обучението и подготовката на служителите на местната власт за осъществяване на проекти за ромите са недостатъчни. Служителите на местно ниво не осъзнават в каква степен дискриминацията намалява възможностите за ромите и голяма част от тях продължават да бъдат негативно настроени. Това отслабва конструктивните взаимоотношения с ромските общности и следователно от самото начало намалява възможностите за успех.

Децентрализацията може да има положително влияние и да насърчи местната инициативност, както и да доведе до възлагането на по-голяма отговорност при взимането на решения от местните власти и общности. Въпреки това тя трябва да бъде добре балансирана и да взема предвид необходимостта от експертните умения, капацитета и правомощията, с които разполагат само органите на централната власт. Представителите на местната власт, в чиито отговорности се включват управлението и контролът на осъществяването на специални проекти в полза на ромските или другите малцинствени общности, трябва да преминават необходимото обучение и да бъдат добре информирани за програмните цели и задачи. Също така те трябва да бъдат информирани за политическата подкрепа, която оказват висшите управленски кръгове на програмата, както и за културните особености и положението на малцинствената група (или групи), с която трябва да работят. Този тип обучения трябва да бъдат планирани и проведени в сътрудничество с представители на местните малцинствени общности.

2.4. Извършването на оценка

Правителствата на страните кандидатки осъзнаха необходимостта от редовни оценки на програмите за защита на малцинствата, които са приели, и съдействат все повече за извършването им.

Унгарското правителство все още не е предприело никакви формални действия за оценяване на настоящия пакет от мерки, които то прилага за подобряване на положението на ромите. Въпреки това в изготвянето на указанията за разработване на дългосрочна стратегия то позволи участието на широката общественост под формата на дискусии и коментари. Освен това указанията, които прие, показват, че някои от идеите, залегнали в настоящата политика, са били поставени под съмнение. В резултат на това настоящата програма може да бъде адаптирана в зависимост от резултатите на един по-широк обществен дебат и по-голямо участие от страна на ромски представители.

Липсата на практически напредък в осъществяването на програмите в няколко страни попречи на дейността по тяхното наблюдение. Румънското правителство например още в началото показва готовността си да наблюдава собствената си работа по осъществяването на приетата от него „Стратегия за подобряване на положението на ромите“, като публикува доклад от вътрешна оценка през април 2002 г.²⁷ За съжаление, липсата на достатъчно информация за осъществяването на стратегията не позволи на доклада да бъде достатъчно пълен. Неговото публикуване беше допълнително забавено поради трудности в набирането на данни от съответните министерства.

Правителствените доклади от проведените наблюдения трябва да бъдат обществено достъпни. Това ще ги превърне в ефективно средство за повишаване на информираността на гражданите по отношение на програмните цели и резултати и ще даде възможност за упражняване на граждански контрол. Докладът за медиите и Общият доклад от проведеното наблюдение, подготвени ежегодно от естонското правителство, са изчерпателни, професионално изготвени и широко достъпни. Има информация, че в Словения са били изготвени такива правителствени доклади. Дори и това да се окаже вярно, те не са достъпни за широката общественост или за държавните служители по места. В резултат на това тези доклади не могат да допринесат много както за подобряване на съществуващите проекти, така и за разработването на нови въз основа на натрупания опит.

Концепция 2000, разработена от чешкото правителство, включва изискване на годишен преглед и осъвременяване. Това представлява ценна възможност за регулярно преразглеждане на осъществяваната програма и за въвеждане на поправки, които отразяват натрупания опит. За съжаление качеството на направените промени донякъде страда от недостатъчната и непълната информация, подадена от участващите министерства, както и от недостатъчния капацитет за събиране и обработване на информацията. Независимо от това включването на дейности за наблюдение и контрол като неотменна част от осъществяването на концепцията е плодотворна. В Словакия годишните доклади за оценка са като цяло описателни. Там също не съществуват механизми, които текущо оценяват ефективността на осъществяваните дейности.

В Литва не е изготвен преглед за етапа, на който се намира осъществяването на залегналите в Програмата за интеграция на ромите задачи. Всъщност има известно объркване по отношение на степента, в която различните инициативи за подобряване на положението на ромите са свързани с програмата.

2.5. Финансовата подкрепа на ЕС за осъществяване на програмите

ЕС оказва решаваща помощ както за приемането на програми за защита и интеграция на малцинствата, така и за самото им осъществяване. В страни като България, Литва и Румъния осъществяването на тези програми разчита почти изцяло

²⁷ Ministry of Public Information, „Report on the Status of Implementation“, Bucharest, April 2002, p. 4.

на международно финансиране. В тези страни държавните средства представляват минимална част от общото финансиране. Естония, Унгария, Латвия и Словакия също получават значителна финансова помощ от ЕС и други международни организации. От друга страна обаче, техните правителства също отпускат значителна част от средствата за програмните дейности.

ЕС похвали България за Рамковата програма, която тя прие и в своите Редовни доклади коментира процесите по нейното осъществяване. Въпреки това финансирането на ЕС за ромски проекти не съответства точно на формулираните в програмата стратегии. В някои случаи наблюденията в Редовните доклади би трябвало да бъдат по-целенасочени и конкретни, за да насърчат по-тясното придържане към програмните цели. От друга страна, ЕС отново изказа своето одобрение за децентрализирания подход на Правителствената стратегия в Румъния, като отпусна средства предимно за местни инициативи и пилотни проекти, стимулиращи партньорството между местните институции и ромските групи. Средствата, които ЕС отпусна на Чехия и Словакия, дадоха възможност за осъществяване на дейности в голям брой приоритетните сфери, които бяха идентифицирали съответните правителства. Въпреки това средствата, отпуснати за разрешаване на сериозния проблем с безработицата, бяха недостатъчни. Средствата на ЕС трябва да се отпускат в подкрепа именно на целите, в чието формулиране правителствата са вложили толкова усилия. В Естония ЕС отпусна средства за осъществяване на програмни цели за период от няколко години преди приемането на Правителствената програма за интеграция през 2000 г. Средствата по програмата Фар, както и самата програма поставят акцент основно върху езиково обучение по естонски език. Редовният доклад за 2001 г. обаче посочва, че трябва да се обърне внимание и да се отделят средства за *vsizki* елементи на Програмата за интеграция. Той вероятно има предвид правната и политическата сфери, на които към днешна дата е отдаден по-малък приоритет. През 2000 г. над три четвърти от всички програмни средства, включително и средствата по програмата Фар, бяха използвани за мерки, свързани с езиково обучение. В тази връзка приоритетните за ЕС области на финансиране трябва да предвиждат мерки за увеличаване на средствата за подкрепа на малцинствените медии, както и за други неезикови цели.

В Чехия делът на ромски НПО сред организациите, осъществяващи проекти по програмата Фар, е особено малък, въпреки че този въпрос е бил повдиган от малцинствени НПО и в други страни, като например Естония. Вероятно това се дължи частично на крайно усложнените процедури за кандидатстване и отчетност. Едновременно с това именно по-малките местни групи имат най-добра представа за решенията, които биха подобрили положението на ромите.

Когато избират проекти за финансиране, ЕС и другите международни организации трябва да бъдат сигурни, че подкрепените от тях проекти са действително свързани с потенциалните си ползватели и че са разработени въз основа на правилното разбиране за техните проблеми. Друго изискване на донорите трябва да бъде прякото участие на местните общности във формулирането на техните

проблеми и в търсенето на решения за тях. Необходимо е също програмите на ЕС да преразгледат своите процедури за кандидатстване и администриране на отпуснатите средства с цел те да бъдат опростени и да се характеризират с по-голяма прозрачност. Когато обявяват конкурси, те трябва да ги придружават с обучение и техническа помощ за потенциалните кандидати. Необходимостта от този тип помощ вероятно ще се оказва все по-важна с постепенното нарастване на средства от ЕС за централноевропейските и прибалтийските държави.

2.6. Участието на малцинствата

Много международни организации²⁸, сред тях и ЕС, посочват необходимостта от участие на малцинствата в разработването, осъществяването и оценяването на програмите, чиято цел е да подобри тяхното положение. Участието на представители на малцинства е важно както за самите малцинства, така и за цялостната ефективност на програмата. По-вероятно е малцинствените общности да приемат програми, които са интегрирали в себе си гледната им точка и са чувствителни към техните нужди и проблеми. Освен това мнозинството е по-склонно да приеме проекти, в чието разработване, осъществяване и оценка малцинствата участват активно, отколкото алтернативни мерки, като например благотворителна дейности или социално подпомагане. Такъв тип проекти със сигурност ще улеснят в по-голяма степен интеграцията на съответното малцинство. Във всички страни, които се намират в предприсъединителна фаза, преобладава мнението, че ромите нарочно злоупотребяват със системата за социално подпомагане. Именно затова са необходими програми, които да поставят ромски представители на ръководни и управленски позиции, свързани с взимането на решения. Такива програми биха парирали широко разпространеното погрешно схващане – че ромите „предпочитат да останат на социални помощи“, „не искат нищо по-добро“, „не се интересуват от образование“ или „предпочитат да живеят заедно“ – което обяснява редица дискриминационни прояви и политики.

Инициативите за увеличаване на възможностите за трудова заетост на ромите в много страни се изчерпват с проекти за благоустройство на градската среда. В Словения проектите, включващи такива благоустройствени дейности, представляват основен източник на трудова заетост, субсидирана от държавата. Независимо от непостоянния приход и невъзможността да се развият полезни професионални умения, търсенето на такива възможности за работа значително надхвърля предлагането им. Програми за благоустройство на градската среда се осъществяват също в Чехия и Словакия. Под въпрос е обаче способността им да разрешат проблемите с продължителната безработица. В повечето случаи тези дейности включват ръчен труд и представляват възможност основно за мъжете. Съществуват обаче и няколко проекта, чиято цел е да развият професионални умения и у жените, за да се подобрят техните възможности за излизане на пазара на труда.

²⁸ Вж. напр. Organization for Security and Cooperation in Europe, *The Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, High Commissioner on National Minorities, 2001.

Няколко от проектите, осъществени в рамките на програмите за интеграция в Естония и Латвия, са насочени към неравенството при наемане на работа. Инициативите в тази сфера са насочени най-вече към подобряване на езиковите умения, тъй като те биха довели до по-голяма професионална гъвкавост и мобилност и съответно до по-големи възможности за трудова заетост. Едно от изискванията за получаване на помощи от Държавната служба по заетостта, както и за някои професии в частния сектор, е добро владение на латвийски език.

В Словения резултатите от проектите, в които роми са участвали като консултанти, се оказват по-успешни и трайни в сравнение с проектите, разработени от местните власти. Причина за това понякога е ангажиментът на държавните служители да се съобразят по-скоро с изискванията на общината, отколкото с нуждите на ромската общност. Проекти, които са недостатъчно целенасочени, водят до ограничени ползи за целевата си група и не успяват да постигнат трайното ѝ излизане от системата за социално подпомагане или други форми на държавна подкрепа. Оценката на проекта, осъществен в рамките на Фонда за партньорство за ромите в Румъния на ЕС, също разкри, че има значителни разлики в начините, по които държавните служители в местната власт и техните ромски партньори схващат целите на проекта. Докато ромите виждат проекта като източник на директно подпомагане за участниците в него, държавните служители отдават приоритет на интересите на общината. В резултат на това ромските участници са неудовлетворени от ролята си в проекта, а официалната оценка също прави заключение, че ромите е трябвало да вземат по-голямо участие.²⁹

По време на разработването на Правителствената програма в Унгария участието на малцинствата бе недостатъчно. Въпреки това указанията за последващата стратегия поставят по-голям акцент върху активното участие на ромите, насърчаването на независимостта и увеличаването на ролята на организациите, работещи по проблемите на ромите в процеса на европейската интеграция. В светлината на тази промяна в приоритетите през лятото на 2002 г. бе сформиран нов консултативен орган, директно подчинен на кабинета на вицепремиера. Повечето му членове ще бъдат ромски представители както от политическите кръгове, така и от гражданското общество.

Участието на малцинствени организации по време на разработването на естонската Програма за интеграция бе недостатъчно, а такъв беше случаят и по време на нейното осъществяване (въпреки че се наблюдаваха известни подобрения). В резултат на това продължава да има ясна разлика в нагласите на малцинствата и на мнозинството по отношение на приоритетите в процеса на интеграция. Необходимо е тези различия да бъдат преодолени, за да се постигнат взаимно задоволителни резултати. Макар че оценките се извършват редовно и изчерпателно и резултатите от тях са обществено достояние, те не третират недостатъците на програмата от гледна точка на рускоезичната общност, както и предложенията на тази общност за преодоляването им.

²⁹ MEDE Evaluation Fiche, „The Establishment of the Ecological Guardians Corps in rural area of upper Timie, Carae-Severin county“ (PFR0 322), Cluj Napoca, 2002.

В Латвия Програмата за интеграция бе изработена въз основа на Рамков документ и отразяваше широк дебат с участието на консултантите от малцинствата, както и промени, отразяващи гледните точки на различните заинтересовани страни. Въпреки това директното участие на малцинствата като автори на тази програма, беше недостатъчно. Това се отнася също и за осъществяването на дейностите по програмата, въпреки че напоследък се забелязват усилия за привличането на повече представители на малцинствени НПО и гражданското общество.

Постепенното развитие на политически и граждански движения сред ромите и другите малцинствени общности обещава те да се превърнат във все по-силно лоби за интересите на малцинствата. Те могат да се превърнат в гаранции за изпълнение на ангажиментите, които правителството е поело спрямо ромите – както като малцинство, така и като членове на обществото като цяло. Както посочи ромски лидер от България: „Ние си имаме един документ, Рамковата програма, и това доказва, че можем да се обединим в името на общата кауза.“ Сега остава ромите и представителите на другите малцинства да се обединят около усилията за натиск за по-ефективно осъществяване на формулираните програми за защита на малцинствата.

2.7. Представеността на малцинствата

Много често, когато правителствата търсят контакт с малцинствените общности, те го осъществяват чрез официален представител. Този подход обаче има редица недостатъци. Първо, определянето или избирането на единствен представител (или представителен орган) противоречи на съществуващото многообразие от малцинства. Второ, той води до зависимост. Представителните органи разчитат на правителството за политическа и финансова подкрепа, поради което е малко вероятно да проявят неодобрение или да изразят критика. И трето, достъпът на отбрани представители и отхвърлянето на други такива поражда конкуренция и взаимно недоверие в рамките на малцинствените общности.

Някои страни кандидатки въведоха механизми, които дават възможност за представеност на малцинствата в централните и местните власти. Тези мерки представляват важно средство, което гарантира участието на малцинствата. В някои страни обаче държавната политика има склонност да изкривява или дори да асимилира този процес, което води до негативни последици за ефективността на програмата. С приемането на Закона за малцинствата в Унгария навлезе система за малцинствено самоуправление – както на национално, така и на местно ниво. Тази система породила вътрешно напрежение сред ромските групи, тъй като правителството разчита на Националното ромско самоуправление като на единствен „официален“ представител на ромската националност. При взимането на решения, засягащи ромското население, унгарското правителство води дискусии предимно с Националното ромско самоуправление, макар че други организации предлагат различни гледни точки и мнения. Като се има

предвид, че тази организация е финансово зависима от държавата, да се разчита единствено на нейното мнение, е рисковано, тъй като тя е лесно контролируема. От друга страна, организация, която не успява да даде независими и критични препоръки от страх да не загуби подкрепата на правителството, може бързо да загуби подкрепата на малцинствената общност, която представя. В тази връзка Законът за малцинствата се нуждае от преразглеждане и промени, които да дадат възможност за по-широка и разнообразна представеност на малцинствата в националните консултативни органи.

Ромската социалдемократична партия в Румъния има едно място в парламента – единственото, отредено за роми според разпоредбите, предвиждащи представителство на малцинствата в парламента в случаите, когато техните партии не получат минималния брой гласове на парламентарните избори. Въпреки това най-вече поради факта, че правителството провеждаше консултации единствено с Ромската социалдемократична партия, тя успя да си извоюва ролята на единствен представител на ромското население на всички нива. В резултат на това административните процедури за назначаване на работа често се пренебрегват и в териториалните звена на държавната власт се назначават автоматично лица, излъчени от Ромската социалдемократична партия. Според някои ромски активисти практиката на правителството да разчита на една-единствена политическа организация, представяща целия спектър от ромски политически и граждански организации, е погрешна и води до разединение в общността на ромските НПО.

В Латвия липсата на прозрачност в процеса на селекция и назначаване на представители на НПО (вкл. малцинствени НПО) в съвета, който наблюдава работата на Фонда за интеграция в обществото е критикувана от различни представители на малцинствата.

Правителствата трябва да си сътрудничат с малцинствените общности за разработването на по-комплексни механизми за участие на малцинствата в обществения живот. Те би трябвало да предвиждат участието на възможно най-широк спектър от групи, представящи интересите на малцинствата. В случаите, когато съществува една-единствена партньорска институция, която разчита на държавно финансиране и с която правителството провежда официални дискусии по проблемите на малцинствата и я използва като посредник към тях, трябва да бъдат създадени допълнителни механизми, които да насърчават тази институция да участва във възможно най-широк диалог с други малцинствени организации.

Подобреното участие на малцинствата при разработването и усъвършенстването на политики, идентифицирането на най-добри практики, както и адаптирането и елиминирането на неработещи проекти ще бъдат от полза както за правителствата, така и за малцинствените общности в разглежданите страни.

2.8. Обществената подкрепа

Политиките, които са приети най-вече за да отговорят на изискванията на ЕС, независимо дали са продукт на добра воля и честни намерения, обикновено отразяват някаква благоприятна промяна в общественото мнение. На практика призивът на ЕС да се вземат мерки за подобряване на положението на малцинствата често предизвиква презрението на обществото и политиците, които възприемат тази външна намеса като неоправдана и нежелана.

Осъществяването на всяка мащабна политическа програма изрично се нуждае от широка обществена подкрепа. На практика обаче бързината, с която се развива процесът на присъединяване, не дава възможност да се отдели необходимото време за изграждане на обществена подкрепа за правителствената политика в контекста на по-широките задължителни изисквания, които той налага. Политическите лидери успяват по-лесно да спечелят обществена подкрепа за мерките, приети с цел да се отговори на икономическите изисквания на ЕС, като ги оправдават с икономическата полза, която се очаква членството да донесе. Все още обаче те не успяват да преведат убедителни аргументи в полза на предимствата, до които подобряването на положението на малцинствата ще доведе за обществото като цяло.

На практика една от основните пречки за ефективното осъществяване на позитивни мерки за подобряване на положението на ромите е именно обществената съпротива. Например местен служител в Словения посочи, че политиците целенасочено не дават приоритет на ромските програми, защото се опасяват от негативната реакция на гражданите от неромски произход.³⁰ Подобни тенденции се наблюдават в България, Чехия, Унгария, Литва, Полша, Румъния и Словакия. Отпускането на значителни средства за осъществяване на програми, чиято цел е да се подобри положението на малцинствените групи, ще продължи да предизвиква съпротива, ако те не са придружени от инициативи за изграждане на толерантност и разбиране сред обществото като цяло. Липсата на такива условия ще намали успеха на тези усилия или дори да ги превърне в провал. Това е особено валидно за периоди на икономическа рецесия или когато съответната малцинствена група не се ползва с уважение.

Освен обществото самите държавни служители понякога също оказват съпротива при приемането и осъществяването на програми за защита на малцинствата. Например някои български служители задават въпроса защо именно ромите са избрани като целева група на специална програма, при все че има и други групи в неравносечно положение, които се нуждаят от подкрепа.³¹ Освен това Министерството на образованието неотдавна предупреди за опасностите, които прибързаната интеграция на ромските и неромските училища крие, тъй като тя би могла да провокира враждебна реакция срещу малцинственото население и дори да „доведе до още по-голямо социално изключване на ромите, живеещи в сегрегирани квартали“³².

³⁰ Интервю с S. Lieen Tesari, Semie, 30 март 2002 г.

³¹ Кръгла маса на институт „Отворено общество“, София, май 2002 г.

³² Министерство на образованието и науката, *Организация и управление на учебната дейност в общообразователните, професионалните и специалните училища*, София, 2002 г., с. 156.

Във всяка от анализирани страни кандидатки обществеността е недостатъчно информирана за програмите, третиращи проблемите на ромите. Някои от тези програми предвиждат и дейности за подобряване на информираността или сред целевата група от населението, или сред обществото като цяло. Но дори когато такива дейности са включени в програмите, тяхното осъществяване е незадоволително. Концепция 2000 в Чехия например подчертава важността на обществената дискусия, а в същото време не предвижда необходимите средства и човешки ресурси за стартирането на съгласувана обществена кампания за насърчаване на Концепцията и свързаните с нея дейности. В службата, която координира осъществяването на концепцията, няма служител, осъществяващ връзки с обществеността, а инициативите за популяризиране на концепцията са несистематични.³³

В рамките на Програмата за интеграция в Естония се провеждат широкообхватни инициативи за нейното популяризиране. Друг важен компонент на програмата е регулярното проучване на общественото мнение посредством анкети в медиите. Тези мерки обаче имаха частичен успех в процеса на постигане на обща визия за интеграцията. С други думи, разбиранията на малцинствата и мнозинството за целите на интеграцията и нейните приоритети продължават силно да се различават. Липсата на достатъчно обществена информация би дала възможност на някои безскрупулни служители да дават подвеждаща информация за разходите по програмите за малцинствата по политически причини. В Унгария се наблюдава тенденция обществените служители да изтъкват разходите, направени в полза на ромите, без да посочват, че предприетите мерки целят равен достъп и възможности в унгарското общество.³⁴ Този подход може да провокира презрение, както и понижено доверие и инициативност сред ромските общности.

Инициативите за подобряване на участието на малцинствата в медиите са изключително важни за създаването на по-позитивна обществена нагласа към малцинствените общности. В Унгария неправителствените инициативи за насърчаване на ромското участие в медиите и достъп до тях доказаха своята успешност. Ромският пресцентър изготвя новинарски материали и други статии за разпространение в централните медии. Друга негова дейност е организирането на обучения за млади роми в сътрудничество с Центъра за независима журналистика, който подкрепи създаването на подобна агенция в Букурещ.

Липсата на истинска политическа воля за разработване и осъществяване на ефективна политика за малцинства в целия регион може да се обясни с липсата на по-широка обществена съпричастност към и подкрепа на общите политически ценности и принципи, характеризиращи разширяването. Друга причина за това вероятно са недостатъчните усилия на ЕС да постави акцент върху тези ценности и принципи и да подчертае тяхната важност. Структурите на ЕС и държавите-кандидатки трябва да формулират и представят по-убедителни аргументи в защита на общите ценности на ЕС, както и на факта, че защитата на малцинствата е техен основен компонент.

³³ Кръгла маса на институт „Отворено общество“, Прага, юни 2002 г.

³⁴ Кръгла маса на институт „Отворено общество“, Будапеща, юни 2002 г.

3. НАБЛЮДЕНИЕ НА ЗАЩИТАТА НА МАЛЦИНСТВАТА В СТРАНИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕС – ПОЛОЖЕНИЕТО НА РОМИТЕ И МЮСЮЛМАНИТЕ

*Сега повете отвсякога европейският модел погива върху универсални ценности: свобода, демокрация, зачитане на правата на човека и на основните свободи, както и на правовата държава. В по-голямата си част тези идеали са осъществени, въпреки това са необходими още усилия, дори и в нашите стари демокрации, за реализация на техния пълен потенциал.*³⁵

Вторият сборник с доклади на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС от 2002 г. се спира на положението на една уязвима малцинствена група във всяка от петте най-големи страни членки на ЕС.³⁶ Тези доклади разкриват някои проблеми, видими и в страните кандидатки. Ромите в Германия и Испания са третирани със същите предразсъдъци и са подложени на същото социално изключване и дискриминация в посочените сфери, а именно наемане на работа, образование, жилищно настаняване, достъп до обществени стоки и услуги и на системата за наказателно правораздаване, които и в тези страни представляват пречка за пълното упражняване на малцинствени права от страна на тези групи. Дори нещо повече, за разлика от страните кандидатки Германия не е приела специална правителствена програма, третираща тези проблеми.³⁷

Докладите на Програмата за наблюдение за страните членки разкриват и редица нови и различни проблеми. Появата на големи мюсюлмански общности във Франция, Италия и Обединеното кралство, които се характеризират с различни традиции и ценности и желаят да участват пълноценно в обществения живот, поставя под съмнение валидността на основополагащите идеи на европейската система за защита на малцинствата. Според тях системата разделя малцинствените общности според тяхната расова или етническа принадлежност, като не взима под внимание тяхната религия.

3.1. Обществените нагласи

Въпреки значителните различия между групата на синтите и ромите в Германия и от друга страна, ромите/хитанос (Roma/gitanos³⁸) в Испания мнозинството ги

³⁵ Louis Michel, Preface to the European Parliament's Annual Report on Human Rights 2001, p. 7. достъпен на адрес <http://ue.eu.int/pesc/human_rights/en/HR2001EN/pdf> (достъп на 18 септември 2002).

³⁶ Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС извърши проучване само в петте най-големи страни членки на ЕС, с други думи този Общ преглед разглежда защитата на малцинствата само в тях. Програмата се обявява за разширяване на дейността за наблюдение във всички петнадесет страни членки с цел направените тук заключения да бъдат допълнително разширени и конкретизирани.

³⁷ „Програмата за развитие на ромите“ в Испания беше приета през 80-те. Според представители на ромската общност тя е неактуална и се нуждае от преработка.

³⁸ Тази терминология е препоръчана от Ромския съюз на Испания: „роми“ като общ термин, „ромски“, означаващ „на ромите“ или „характерен за ромската общност“ и „роми/хитанос“ или „роми“, когато се отнася за испанските роми.

разглежда като една общност. Подобен е случаят с „мюсюлманската общност“. На практика тя се състои от различни национални, етнически и езикови общности, но независимо от това нейните членове се разглеждат като единна група.³⁹

На практика дори най-различаващите се мюсюлмански общности имат някои общи ценности и интереси и все по-често се самоопределят като група, когато протестират срещу дискриминационно отношение и се застъпват за своите права. Това се отнася и за ромските общности. Техният начин на самоопределяне обаче не трябва да отслабя официалните усилия за насърчаване на по-доброто разбиране и оценяване на техните вътрешни различия.

Както ромите, така и мюсюлманите често са възприемани като чужденци в страните, в които живеят.⁴⁰ Такива са нагласите спрямо тях и в случаите, когато те са граждани на тези страни от поколения или дори векове, какъвто е случаят с ромите в Германия и Испания. В резултат на това малцинствената политика понякога е комбинирана с политики за борба с ксенофобията или предоставя социално подпомагане за имигранти и чужденци. В Германия например проблемите, свързани с дискриминацията и насилието срещу малцинствата⁴¹, се отнасят към Комисиите по чуждестранни въпроси. В страната не съществува специализиран орган, компетентен да разрешава проблемите с дискриминацията и насилието срещу гражданите от малцинствата или да насърчава малцинствената идентичност на федерално ниво.⁴² Независимо от факта, че мнозинството от мюсюлманите, живеещи във Франция, са френски граждани, част от населението продължава да възприема магребските мюсюлмани – за разлика от имигрантите от други страни, като например от Италия, Испания и Португалия – като имигранти, дори след повече от четири поколения престой във Франция. Италианците продължават да асоциират имиграцията основно с исляма, макар че мюсюлманите на практика не са мнозинство сред имигрантите.⁴³ Това вероятно се дължи на факта, че те силно се отличават. След доклада на Комисията по въпросите на британските мюсюлмани

³⁹ Вж. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (hereafter, „EUMC“), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*, Vienna, 2002, pp. 23–24.

⁴⁰ Европейският център за наблюдение на расизма и ксенофобията (EUMC) отбелязва, че „несигурността по отношение на нашата принадлежност и нашите традиции е довела до нарастване на страха от „чужди“ влияния и до съответна на този страх съпротива спрямо всичко, което изглежда „чуждо“ и „различно.“ Изявление на Боб Пъркис, председател на Европейския център за наблюдение на расизма и ксенофобията, и Беате Уинклер, директор, по случай Международния ден за борба срещу расовата дискриминация, 21 март 2001 г., EUMC Newsletter Issue 11 March 2002, достъпен на адрес <<http://eumc.eu.int>>.

⁴¹ Тук се имат предвид „видимите“ малцинства, напр. синтите и ромите.

⁴² В Италия въпросите, свързани с ромите и синтите (макар че гражданството на около 70 % от тях в страната е исторически обусловено), също се разглеждат от Комисията за интеграция на чужденците.

⁴³ Християните представляват най-голямата група и броят им е около 800 000 (48 процента от емигрантската общност).

и ислямофобията⁴⁴, публикуван през 1997 г. в Обединеното кралство, страната все по-открито признава наличието на предразсъдъци и дискриминация по отношение на мюсюлманските общности. Въпреки това групи на мюсюлманската общност твърдят, че правителството не бърза много да превърне това признание за наличието на дискриминация, с която се сблъскват мюсюлманските общности, в инициативи за прокарване на политика и законодателни мерки за преодоляването ѝ. Според тях правителството „говори много, а върши малко.“⁴⁵

Както ромите, така и мюсюлманите се сблъскват с предразсъдъци от страна на мнозинството. И в Германия, и в Испания общата нагласа към ромските общности е негативна и широко разпространена. Проучване на общественото мнение, проведено през 1992 г., показва, че 64 процента от германците имат неблагоприятно мнение за ромите. Този процент е най-висок за ромите, отколкото за която и да било друга расова, етническа или религиозна група.⁴⁶ Проучване от 2002 г. разкри трайност в тази тенденция.⁴⁷ В Испания ромите/хитанос проявяват съпротива спрямо интеграцията, а отношенията им с останалата част от испанското население се характеризират със сегрегация във всички сфери на живота – „съжителство без сплотеност“. Един от последните доклади на Европейския център за наблюдение на расизма и ксенофобията (EUMC) отбелязва, че медийният имидж на представителите на ислямската религия е често „основан на стереотипни и твърде опростени представи“, а тяхната религия и идеология се представят като „изцяло чужди на и различни от просветената секуларност на Запада“⁴⁸. Всички мюсюлмански лидери във Франция, Италия и Обединеното кралство заявяват, че централните медии обикновено разчитат на едни и същи източници на информация. Според тях това са често радикални и екстремистки източници, които мюсюлманските общности не считат за представителни. По този начин медиите пропускат да представят широк спектър от гледни точки и допринасят за стереотипното възприемане на мюсюлманите от мнозинството.

⁴⁴ Commission on British Muslims and Islamophobia, *Islamophobia – a Challenge for Us All*, London: The Runnymede Trust, 1997.

⁴⁵ Интервю с организация G, Лондон, 6 юни 2002 г.

⁴⁶ 17 процента имат неблагоприятно мнение за мюсюлманите; 14 процента за индийците; 12 процента за чуждестранните работниците; 8 процента за тъмнокожите; 7 процента за евреите. Цит. В G. Margalit, „Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?“ Вж. <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>> (достъп на 9 април 2002).

⁴⁷ Това проучване бе част от проект, финансиран от Европейската комисия. Целта му беше да направи оценка на положението на синтите и ромите в избрани страни членки на ЕС (Германия, Италия и Испания) и да изготви препоръки по отношение на политиката на съответните правителства. Междинният отчет се съхранява от Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС.

⁴⁸ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview for Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995-2000*, Vienna, February 2002, pp. 252, 262.

Тези нагласи включват и представата за мюсюлманите като заплаха за ценностите и културата на обществата, в които те живеят.⁴⁹ Според една френска мюсюлманска организация: „Медиите използват всеки случай... за да подхранят ислямофобията и да покажат, че ислямът е несъвместим с републиката.“⁵⁰ Тази медийна практика може да допринесе за разрастване на ислямофобията. Друго нежелано и неблагоприятно следствие от нея може да бъде укрепването на мюсюлманската идентичност около общо усещане за уязвимост и изключване от обществото.

Държавните служители носят специфичната отговорност да осъждат дискриминационните нагласи и действия и да се противопоставят на предразсъдъците. Макар че много от тях носят достойно тази отговорност, други техни колеги правят изявления, които подклаждат липсата на толерантност и застрашават изконните европейски ценности. Правозащитните и наблюдаващите органи на ЕС трябва да изпълняват ролята на „куче-пазач“. Техните задължения трябва да включват наблюдение на служебната комуникация и медийните репортажи и насърчаване на коректност в изявленията на държавните служители, и недвусмислено осъждане на расистки твърдения. Когато е необходимо, те трябва да заявяват своето официално неодобрение. Понастоящем обаче негативното отношение и нагласи към мюсюлманите и ромите продължава да оцветява проявите спрямо тях и да формира контекста, в който се прилагат законите и оперират институциите.

3.2. Защитата от дискриминация

Все още не всички страни членки на ЕС са успели да хармонизират своето законодателство със стандартите на ЕС в сферата на борбата с дискриминацията, които са заложили в Директивата за расово равенство и Директивата за трудова заетост. Освен това оценката на положението на мюсюлманите в Европа показва, че дори тези стандарти не са достатъчно изчерпателни. Единствено Директивата за трудова заетост третира дискриминацията въз основа на религиозна принадлежност.

Както в Германия, така и в Испания правителството не е приело изчерпателно антидискриминационно законодателство.⁵¹ И в двете страни понастоящем се работи за хармонизиране на националното законодателство с Директивата за

⁴⁹ Вж. напр., E. Poole, „Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press,“ in K. Hafez, ed., *Islam and the West in the Mass Media*, New Jersey: Hampton Press, 2000, p. 162.

⁵⁰ Интервю с директора на *Institut Formation Avenir*, 17 май 2002.

⁵¹ За по-подробно сравнение на испанските и немските закони, както и за минималните стандарти, изложени в Директива 2000/43/ЕС, вж. „Anti-discrimination Legislation in EU Member States,“ chapters on Germany and Spain, European Centre for Monitoring Racism and Xenophobia, Vienna, 2002. Достъпен на адрес <<http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>> (достъп на 10 юни 2002).

расово равенство. Направеното в тази посока обаче е все още малко. Дори и в страните, които вече са приели всеотрасно антидискриминационно законодателство, все още има сериозни липси. Френското антидискриминационно законодателство напр. признава съществуването и налага санкции за прояви на дискриминация на религиозна основа. Едновременно с това то не предлага ясна дефиниция за непряка дискриминация. Според един експерт, ако такава дефиниция се даде, това „би означавало препратка към [специални] категории от населението (което е забранено от френската конституция)“.⁵²

Положението на мюсюлманите показва, че самата система на ЕС е неизчерпателна. Законодателната и институционалната рамка, гарантираща защита срещу расова и етническа дискриминация в Обединеното кралство, е като цяло в съответствие с Директивата за расово равенство. Въпреки това има индикации, че тя не предвижда достатъчно механизми за защита на мюсюлманските граждани. Някои религиозни общности са успели да си осигурят защита от дискриминацията, като са поставили акцент върху своята етническа принадлежност (напр. бангладешци и пакистанци). Тази възможност обаче е неприложима за мюсюлманите от страни, в които те не са мнозинство. Извън Северна Ирландия правителствените органи, които работят за насърчаване на равноправното третиране, оперират извън съществуващата законодателна рамка, третираща расовото и етническото неравенство. Дейността им не включва мюсюлмани и други неетнически религиозни групи. От друга страна, законодателството представлява едва първата, макар и задължителна стъпка. Информираността на обществото за възможностите, които им предоставя системата за правораздаване, е недостатъчна дори в страни, които имат сравнително изчерпателно антидискриминационно законодателство. Поради тази причина заведените дела са твърде малко. Най-ниска е информираността е сред имигрантите и другите уязвими общности.⁵³ Държавните власти в тези страни полагат известни усилия за насърчаване на по-ефективно прилагане на антидискриминационните нормативни актове. Френските съдилища напр. се стараят да улеснят делата за дискриминация, като позволяват използването на доказателства, събрани чрез пробване (testing)⁵⁴. В Италия и Испания съществува опростена процедура за подаване на оплаквания в случаи на дискриминация.

⁵² Вж. D. Borillo, „Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination,“ (Френски и европейски правни инструменти за прилагане на принципа за равенство и липса на дискриминация), note 3, p. 126.

⁵³ Вж. I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato (The Foreigner as a Victim of Crime)*, research report funded by CPII, DAS, Office of the President of the Council of Ministers, 1999.

⁵⁴ Касационен съд, n. W 01-85.560 F-D. Техниката за пробване, „testing,“ е използвана за първи път от SOS Расизъм (SOS Racisme) с цел да демонстрира неоправдания отказ на нощни клубове и други обществени заведения да приемат хора от чуждестранен произход или имигранти. Организацията твърди, че тази техника може да представлява полезен инструмент в борбата срещу дискриминацията и в други сфери, като например наемане на работа и изпълняване на служебни задължения. Вж. <http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68> (достъп на 26 септември 2002).

Антидискриминационното законодателство в Обединеното кралство е обогатено с едно допълнително задължение на държавните органи. Те трябва активно да насърчават по-голямо равенство на възможностите между различните етнически и расови групи чрез разработване на политики. За да бъде гарантиран недискриминационен достъп до обществени услуги за мюсюлманите, това задължение трябва допълнително да се разшири, така че да обхване религиозните вярвания.⁵⁵ Както посочва самото правителство на Обединеното кралство, „съвременни местни власти са тези, които поддържат непрекъсната връзка с хората, които обслужват, характеризират се с отворена структура за взимане на решения и предоставят услуги съобразно нуждите на потребителите, а не на институцията, която представляват“⁵⁶.

Необходимо е да се организират паневропейски форуми, за да се насърчи развиването на общо базисно схващане и интерпретация на формата, която трябва да приеме националното антидискриминационно законодателство – както на теория, така и на практика и в степента, в която това е възможно в зависимост от различните правни и политически традиции. Чл. 13 от Договора за Европейския съюз предвижда механизми за защита от дискриминация на религиозна и верска основа, както и на расова и етническа основа.⁵⁷ Това дава основание за бъдещи инициативи за разширяване на Директивата за расово равенство или за разработване на нови директиви, третиращи други сфери, като например религията и езика. Европейският съюз може да подобри своята антидискриминационна рамка също, като насърчи страните членки да подпишат Протокол №12 към Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), съдържащ самостоятелна забрана за дискриминация, включително и на основание на религиозна принадлежност и като самият той се присъедини към ЕКПЧ.⁵⁸

В допълнение на това чрез ЕС страните членки трябва официално да приемат и да работят на принципа, че забраната на дискриминацията трябва да бъде придружена с позитивни мерки. В задълженията на държавните служители трябва да се включи изискване да търсят начини за равноправно предоставяне на обществени услуги на всички потребители и да взимат предвид по-специфичните нужди на уязвимите малцинствени групи. Необходимо е да се създадат възможности за обмен на информация и добри практики в тази сфера сред страните членки. До момента, в който страните са готови да приемат изчерпателно за-

⁵⁵ Именно такъв е случаят понастоящем според Закона за Северна Ирландия от 1998 г. (Northern Ireland Act 1998 (NIA)), според който обществените власти са задължени да отдават дължимото внимание на възможността да насърчават равенство на възможности „между лицата с различни религиозни вярвания“ NIA, s. 75(1).

⁵⁶ Local Government Association, *Faith and Community*, LGA Publications, London, 2002, p. 3.

⁵⁷ Протокол №12 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи съдържа отделна забрана за дискриминация.

⁵⁸ Голям брой правозащитни НПО, включително Амнести интернешънъл и Хюман Райтс Уоч се обявиха в подкрепа на тази препоръка, като заедно приеха условията на Конвенцията за бъдещето на Европа.

конодателство, те трябва да изработват указания или практически кодекси, които да са от техническа помощ за държавните служители, за да могат те да предотвратяват случаите на дискриминация при предоставянето на обществени услуги.

3.2.1. Липсата на данни

Мащабът на дискриминацията на малцинствените групи в много страни членки на ЕС продължава да бъде неясен поради липсата на пълна статистика или други достоверни данни. Подобно на страните кандидатки недостигът на такава информация често се обяснява със законите за неприкосновеност и защита на личните данни. Същевременно липсата на достатъчна информация безспорно представлява пречка за формулирането на ефективна недискриминационна политика.

Не съществува например достоверна статистика, отразяваща в национален мащаб положението на ромите в Испания и Германия, както и на мюсюлманите във Франция и Италия и специализираните правозащитни органи многократно са насърчавали властите да компенсират тази липса.⁵⁹ Комисията за елиминиране на расовата дискриминация посочи, че липсата на официални социално-икономически данни за испанските роми/хитанос може да понижи ефективността на политиките, чиято цел е да подобрят тяхното положение.⁶⁰ Директивата за расово равенство също отправя препоръка за използване на статистически доказателства, когато се дават примери за дискриминация.

Правителствата на Испания и Германия твърдят, че правните норми за събиране на етнически чувствителни данни правят невъзможно систематичното събиране на информация. На практика испанското законодателство дава възможност за събиране на чувствителни данни, при условие че анкетираните са цялостно информирани и че се съблюдават правните разпоредби за обработването на тези данни.⁶¹ Федералният конституционен съд в Германия заяви, че такива данни могат да бъдат събирани, ако се гарантира тяхната поверителност.⁶² При

⁵⁹ Комитетът за елиминиране на расовата дискриминация на ООН (CERD), Комисията за икономически, социални и културни права на ООН (ECOSOC), Надзорният съвет за изпълнението на Рамковата конвенция за националните малцинства и Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ECRE) отправиха препоръки относно важноста на събирането на данни и изготвянето на статистика като инструменти за идентифициране на и борба с дискриминацията.

⁶⁰ CERD, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Spain*, CERD/C/304/Add.8, 28 March 1996.

⁶¹ Вж. напр. *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, Central European University Press – INDOK, Budapest, 2001, pp. 200–227.

⁶² Конституционният съд, обаче откри, че действащото законодателство в сферата на статистиката не предвижда достатъчни гаранции. След 1983 г. не са предприети никакви мерки за поправки в законодателството, така че то да гарантира поверителност. Вж. Решение на Федералния конституционен съд в Германия от 1983 г., BVerfGE 65, 1ff.

друг случай правителството изказа мнението, че събирането на данни на етнически принцип за синтите и ромите е принципно непрактично, тъй като това „може да бъде постигнато само с прекомерна инвестиция на време и усилия“⁶³.

В някои случаи такива данни вече са събрани на селективен принцип например. Според испанската Агенция за защита на данните към 2000 г. съществуват 85 обществени и 60 юридически регистрирани частни бази данни, които събират и обработват информация, свързана с расата/етническата принадлежност на населението.⁶⁴ Освен това законите за обработване на статистиката за обществени цели поставят малко или никакви ограничения по отношение на събирането на данни за расовата и етническата принадлежност.⁶⁵ Тези данни се използват за изработване на политики в полза на официално признатите „народи на Испания“, в този смисъл липсата на статистика за ромите/хитанос вероятно се дължи по-скоро на липса на политическа воля, отколкото на юридически ограничения. Тази липса представлява сериозна пречка пред разработването на целеви обществени политики за разрешаването на значителните проблеми, свързани с дискриминацията и социалното изключване на тази общност.

Иронично е, че някои държави използват липсата на достоверна информация за етническата принадлежност на част от населението като основание да отхвърлят критиките срещу това, че не предоставят достатъчна защита на малцинствените групи срещу дискриминация и насилие. Германия напр. отрича слуховете, че ромските деца са непропорционално представени в „специалните училища“. Немското правителство заявява, че „не съществуват достоверни статистически доказателства за по-ниското участие на тази група в образованието... [макар че] някои райони (Lunder) в страната изказват мнение, че в *отделни случаи* децата на синтите и ромите представляват твърде висок процент в общообразователните училища за деца с увреждания“ [курсивът е добавен].⁶⁶ Италия възрази срещу направените заключения, че броят на актовете на расизъм е по-висок от броя на наказателно-съдебните процедури. Според нея това твърдение е „недостатъчно фактически или статистически обосновано“⁶⁷, макар че статистически данни в тази сфера официално не съществуват.

⁶³ Коментар на правителството на Федерална република Германия по мнението на Консултативния съвет във връзка с Доклада за прилагането на Рамковата конвенция за националните малцинства във Федерална република Германия, с. 9. Вж. <<http://www.humanrights.coe/int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm>> (достъп на 10 октомври 2002).

⁶⁴ „Distribution of files containing sensitive data, registered in the General Register for Data Protection,“ *Catalogue of Files 2000*, CD-ROM issued by the Data Protection Agency.

⁶⁵ *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, Central European University Press – INDOK, pp. 212–213.

⁶⁶ Коментар на правителството на Федерална република Германия по мнението на Консултативния съвет във връзка с Доклада за прилагането на Рамковата конвенция за националните малцинства във Федерална република Германия, с. 13.

⁶⁷ Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността, Втори доклад за Италия, приет на 22 юни 2001 г. и официално разпространен на 23 април 2002 г., с. 30.

В Обединеното кралство изчерпателната статистика за етническата принадлежност на гражданите е доказала ролята си на незаменимо средство при разработването на диференцирани политики за подобряване на качеството на обществените услуги, предоставяни на расовите и етнически малцинствени групи. Тази статистика разкрива положението на пакистанската и бангладешката общности, в които преобладават мюсюлманите. Оказва се, че те са в особено неравностойно положение в сферите на образованието, здравеопазването, социалното подпомагане, жилищното настаняване, предоставянето на обществените услуги, наемането на работа и наказателното правораздаване. Лишенията и дискриминацията, на които тези общности са подложени, са значително повече в сравнение с тези на другите етнически малцинствени общности. С оглед на тази статистика, както и на разкази на представители на мюсюлманската общност за случаи на дискриминация, допълнителните проучвания и компилирането на статистически данни за религиозните общности в Обединеното кралство, както и в другите страни членки, изглеждат оправдани. Начинът, по който се категоризират представителите на тези общности, отразява политическите решения за потенциалните мерки за защита на малцинствата и групите, които те трябва да обхванат. По същия начин стартирането на инициативи за такива проучвания ще дадат ясен сигнал, че страните членки са ангажирани със защитата на мюсюлманските общности едновременно с расовите и етнически малцинства.

Статистическата информация предоставя солидна основа за оценяване на положението на малцинствените групи. Тя е от решаващо значение също за разработването на ефективна обществена политика за подобряване на неравностойното положение на тези групи, *преди* то да доведе до отчуждение, неприязън и дори конфликти. ЕС трябва да отдели ресурси за провеждането на изследвания с прякото сътрудничество на представители на съответните общности. Използваните методологии за провеждане на тези изследвания трябва да бъдат адекватни и да гарантират поверителността и защитата на личните данни. ЕС трябва също да насърчи страните членки да прилагат тези методологии за събиране на по-пълни данни за ситуацията на уязвимите слоеве от населението, тъй като наличните понастоящем данни са недостатъчни.

3.2.2. Дискриминацията на роли

Независимо от почти пълната липса на достоверни данни, докладите на Програмата за наблюдение съдържат множество доказателства, основани на лични разкази, че ромските общности в Германия и Испания са в неравностойно положение в много отношения. Тези доказателства дават основание за извършване на по-задълбочено, аналитично и статистическо проучване.

Както в Централна и Източна Европа, така и в наблюдаваните страни членки на ЕС, ромските общности срещат непреодолими трудности в достъпа си до **образование**. Тези трудности произтичат донякъде от бедността и лошите условия на живот. От друга страна обаче, крайната маргинализация и дискриминация

също допринасят за тях. В Германия броят на синтските и ромските деца в „специалните училища“ за умствено изостанали деца и деца със забавено развитие е прекомерно висок и не е обвързан с техните интелектуални способности. Децата, завършили такива училища, имат незначителен шанс да продължат образованието си или да получат добре заплатена работа. Независимо че в Испания броят на записаните в тях деца от ромски произход се е подобрил от 1980 г. насам, сериозен проблем продължава да бъде високият процент отпаднали или отсъстващи ученици. В допълнение на това броят на ромите/хитанос, които завършват висше образование, е незначителен. Съществува тенденция испанските държавните училища, посещавани от този етнос, да се превръщат в гета. Според лични разкази достъпът до детските градини и някои училища е силно затруднен.

Както немското, така и испанското правителство признават необходимостта от премахване на неравноправието в сферата на образованието. Испанското правителство разработи „компенсаторни“ образователни програми, които предоставят допълнителна помощ на децата от ромски/хитано произход. Независимо от това, някои ромски лидери изразяват опасения, че тези инициативи могат да затвърдят – или най-малкото да допринесат твърде малко за разрешаване на проблема със – сегрегацията в сферата на образованието. Липсата на координация на централно ниво от своя страна доведе до различна степен на осъществяване на тези инициативи в отделните общности.

Немското правителство въведе системата на „спомагателни училища“ като средство за уеднаквяване на възможностите за децата от синтски и ромски произход. Според лидерите на тези общности много от тези „спомагателни възможности“ се налагат произволно на синтските и ромските деца. Някои училищни власти признават, че „спомагателните училища“ са просто „ново име за стар проблем“⁶⁸. Редица немски градове предоставят помощ за инициативи за НПО за преодоляване на неравностойното положение, в което се намират децата от синтски и ромски произход в достъпа си до образование. На практика обаче не е направена систематична оценка на тяхната ефективност или преглед на „добрите практики“ с цел обмяна на опит. Също така липсва политика, предвиждаща адекватна и устойчива финансова подкрепа за продължителното осъществяване на успешни инициативи.

Съществуват значителни пречки за законното **наемане на работа** на роми и синти. От една страна, ниското образователно ниво и недостатъчните квалификации сред тези общности ги поставят в неизгодно положение. От друга страна, те се сблъскват със силни предразсъдъци при наемане на работа и на работното място. Много ромски семейства комбинират законна и нелегална трудова дейност. Те обикновено вършат работа, която останалата част от населението избягва, като например улична търговия, събиране на твърди отпадъци или сезонна работа. Въпреки липсата на систематично проучване в тази сфера, ромските лидери и правозащитните организации в Германия и Испания са единодушни,

⁶⁸ Кръгла маса на институт „Отворено общество“, Хамбург, април 2002 г.

че дискриминацията срещу ромите на пазара на труда е ежедневна практика. Службите по заетостта в Испания дават информация, че много фирми открито отказват да наемат кандидати от ромски произход. Според представител на Специална програма за осигуряване на работа за роми „на всеки десет работодатели пет заявяват открито, че не искат роми“⁶⁹. Както в Германия, така и в Испания не се завеждат дела по оплаквания за дискриминация и съдебната практика, основана върху прецеденти в тази сфера, е минимална.

Когато става въпрос за проблемите, с които се сблъсква испанската ромска общност в сферата на трудовата заетост, правителството обикновено дава клиширани и твърде общи отговори, свързани с липсата на професионални умения и различната нагласа на ромските/хитано общности по отношение на работата. Ролята на расовата дискриминация почти не се отчита и в резултат на това стратегическите политики, които да ограничат ежедневната дискриминация в тази сфера, са твърде малко. Една обнадеждаваща инициатива е програмата „Acceder“. Тя за първи път включва ромската общност като специална целева група на оперативните програми на Европейския социален фонд. Обществени власти в някои немски градове правят опити да намалят високата безработица сред синтите и ромите посредством различни проекти за създаване на работни места. Ефективността на тези проекти обаче е ограничена. Подобно на образованието, в тази сфера също не е извършена всестранна оценка на успешните проекти за създаване на работни места, така че да могат да се идентифицират положителните практики и да се обмени опит. Това би подпомогнало разработването на по-систематични политически мерки за облекчаване на неравностойното положение, в което се намират синтите и ромите на пазара на труда.

Мнозинството роми живеят при лоши **жилищни условия**. Често те населяват сегрегирани бедняшки квартали (в Испания) или селища (в Германия), разположени в покрайнините големите градски центрове. Обикновено те се характеризират с минимална инфраструктура и условията в тях водят до сериозни рискове за **здравето** на живущите в тях. Дискриминация в достъпа до държавни и частни жилища, както и други **стоки и услуги** има както в Германия, така и в Испания. Рекламите за жилища в центъра на Мадрид и другите големи испански градове често включват изискването: „без чужденци“, „без араби“, „без хитанос“ или „без хора от Изтока“. Проучвания на общественото мнение, проведени неотдавна, откриват наличието на обществена подкрепа за сегрегацията. Много нероми изказват мнението, че „[ромите] трябва да живеят отделно“, „не трябва да бъдат настанявани в нашите квартали“ или „трябва да бъдат изгонени от страната“⁷⁰. По време на проучване, проведено през 1994 г., около 68 процента от германците посочват, че не желаят да имат за съседни синти или роми.⁷¹

⁶⁹ Интервю с ромска жена, поискала анонимност, която работи в службата по заетостта, декември 2001 г.

⁷⁰ Т. С. Buezas, as cited by A. Piquero, „Received Worse than People from Maghreb,“ *G. El Comercio*, 10 April 2000.

⁷¹ Цитирано в D. Strauss, „Anti-Gypsyism in German Society and Literature“ in S. Tebbutt, ed., *Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature*, Berghahn Books, Oxford, 1998, p. 89.

Немското правителство признава необходимостта да се подобрят условията на живот на синтите и ромите и потвърждава намерението си да работи в тази посока. Друг негов ангажимент е да насърчи тяхната интеграция в обществото. В резултат на това някои райони (Lunder) вече инициираха успешни проекти за пренастаняване.⁷² Представителите на ромите и синтите в Германия подчертават, че най-успешните проекти включват прякото им участие в процеса на взимане на решения. Те посочват необходимостта от интегрирането на проекти, разработени специално за тази цел, в по-широката и всестранна правителствена политика за жилищно настаняване, за да се преодолее широко разпространената сегрегация. През 80-те и 90-те години в Испания имаше опити да се премахнат сегрегираните бедняшки квартали, като ромите/хитанос се настанят в „преходни“ жилища. Обикновено тези жилища се намират в сгради, предлагащи минимални или никакви удобства, разположени по периферията на големите градски центрове. Настаняването в тези жилища се приемаше като междинна стъпка към цялостната интеграция на тази общност в смесени квартали. В краткосрочен план обаче тази политика постигна малко за промяната на модела на маргинализация и сегрегация. Все пак прехвърлянето на хиляди семейства от бараки в апартаменти с вода, електричество и санитарно-хигиенни условия представлява неопровержимо постижение.

Това пренастаняване обаче не беше замислено или осъществено като част от по-дългосрочна политика, освен това няма централен орган, който да координира осъществяването на тази инициатива. Все пак тя осигури на местните власти по-голяма гъвкавост и по-голяма възможност да използват собствената си преценка при разработване на политики, които да разрешават местните проблеми, и това доведе до разработването на някои успешни политики за интеграция. От друга страна, обмяната на положителен и отрицателен опит сред общностите е недостатъчна или зле координирана. Друг незадоволителен аспект е недостатъчната дейност за оценяването на тези усилия. Решенията, които бяха изначално замислени като подходящи за кризисни ситуации, заплашват да се превърнат в постоянни. Към август 2002 г. хиляди роми живеят в преходни жилища без никакви индикации за края на този преходен период. Ромските лидери в Испания потвърждават мнението на лидерите на синтската и ромската общности в Германия, че тази инициатива не е успяла да подобри значително жилищните условия на техните общности вследствие на факта, че държавните власти не са се обърнали към тях за активно участие в разработването и осъществяването на програмата. Освен това съществува тенденция държавата да прехвърля отговорността си по отношение на жилищните проблеми на малцинствата на НПО. Най-вече поради липсата на широкообхватна държавна политика обаче тези организации не разполагат с необходимите правомощия и експертни умения, за да се справят с толкова мащабни проблеми систематично и ефективно.

⁷² Вж. P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik* (В покрайнините на градовете. Синтите и дженишите в социалната политика на Германия), Metropol, Berlin, 2001.

В Германия и Испания липсва национална статистика или проучване на **здравословното състояние** на ромските общности. Независимо от това данните, събрани на регионално или местно ниво в Испания, както и големият брой разкази и в двете страни доказват, че за ромската общност е характерна ниска продължителност на живота, висока заболяемост и значително по-затруднен достъп до здравно обслужване, отколкото при останалата част на обществото.⁷³ И в двете страни ромите споделят, че медицинският персонал обикновено проявява липса на чувствителност по отношение на техните различни културни традиции и нагласи. Това е още един фактор, който допринася за това, че ромите рядко прибегват към доболнично и превантивно медицинско обслужване и разчитат твърде много на спешна медицинска помощ. В Германия съществува традиция на недоверие към здравните институции, която датира от периода на медицински експерименти, извършвани от нацистите върху синтите и ромите.

Прякото последствие от почти цялостната липса на информация в тази сфера е липсата на специални правителствени програми или политика за разрешаване на сериозните здравословни проблеми, с които ромските общности очевидно се сблъскват и в двете разглеждани страни. Първата необходима стъпка е извършването на систематични опити за преодоляване на широко разпространената традиционна подозрителност и недоверие на ромите към здравните институции. В редица централно- и източноевропейски страни са осъществени проекти за здравни посредници, включително и в Румъния. Тази инициатива може да се използва като пример или да се мултиплицира. Средствата, които държавата отпуска за здравни програми за роми в Испания, са основно за решаване на проблемите със СПИН, злоупотребата с психоактивни вещества и психичните разстройства. Ромските лидери критикуват избора на тези проблемни области като неуместен и продиктуван от предрасъдъци.

Най-обезпокоителната проява на дискриминационно отношение, разбира се, е **расистки мотивираното насилие**, което бележи увеличение както в Германия, така и в Испания. Ефектите от такъв тип насилие са допълнително изострени от постоянните и широко разпространени твърдения за дискриминация в **системата за наказателно правораздаване**. Тук са включени също малтретиране и тормоз от страна на органите на реда. Тези твърдения са продукт на наблюденията на няколко международни организации и се отнасят и за двете страни. Независимо от тяхната сериозност обаче немското законодателство не предвижда по-тежки наказателни присъди за престъпления, извършени с расистка мотивация, нито специални механизми за утежняване на наказванията за расистки мотивирани престъпления, извършени от органите на реда. Освен това осигуряването на правна помощ зависи от вероятността за успех. Испанският Наказателен кодекс забранява подбуждане на расистки мотивирана дискриминация, омраза или насилие и предвижда по-тежки наказания за закононарушения, извършени с расистка мотивация. Въпреки това тези разпоредби се прилагат изключително рядко.

⁷³ J. F. Gamella, *The Roma Population in Andalucia*, Junta de Andalucia, Sevilla, 1996, p. 171.

3.2.3. Дискриминацията на мюсюлмани

Както вече беше посочено, често е трудно да се дадат достатъчно доказателства за размера на дискриминацията на мюсюлманите. Това се дължи на факта, че по религиозен показател се събират твърде малко данни. Независимо от това, опитът на мюсюлманите в Обединеното кралство може да се окаже полезен – повечето от британските мюсюлмани са дошли в страната като работници имигранти преди няколко поколения. Към днешна дата, няколко десетилетия по-късно е налице по-подробна статистика, основана на етническа и расова принадлежност, която показва неравностойното положение най-вече на мюсюлманите от бангладешките и пакистанските общности. И едва сега, въз основа на тази статистика, започва да се формира схващането, че има дискриминация на религиозна основа и че съществува необходимост от целеви политики, които да третират този проблем. Набирането на диференцирани данни за ситуацията на мюсюлманските общности в Обединеното кралство, както и в други страни в ЕС, би дало възможност на политиците в тези страни активно да разработват ефективни двупосочни политики за интеграция, преди още проблемите да се появят.

В някои градове в Обединеното кралство се наблюдават модели на сегрегация на мюсюлмански деца в системата на **образованието**. Счита се, че това е един от ключовите фактори за сериозните бунтове в Брадфорд, Бърнли и Олдхъм през лятото на 2001 г.⁷⁴ Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността изрази опасения и по отношение на Франция във връзка с отделянето на чуждестранни деца или деца на имигранти в специални образователни курсове в някои райони и училища.⁷⁵

Все още в италианската образователна система има сравнително малко деца имигранти. Независимо от това се появяват познатите модели на по-ниска от средната посещаемост и успеваемост, както и на по-висок дял ученици, отпадащи от училище. Правителството се опитва да разреши тези проблеми, като назначава „културни и езикови посредници“, които да подпомагат дейността на учителите в класове с голям брой чуждестранни ученици.⁷⁶ Езиковият посредник обикновено е възрастен от националността на чуждестранните ученици. Неговите задължения се състоят в това да им помага да се приспособят към

⁷⁴ Report of the Ministerial Group on Public Order and Community Cohesion, *Building Cohesive Communities*, London: Home Office, 2001; Report of the Independent Review Team chaired by Ted Cantle *Community Cohesion*, London: Home Office, 2001

⁷⁵ Вж. Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността, Втори доклад за Франция, приет на 10 декември 1999 г., официално разпространен на 27 юни 2002 г., парагр. 21–22; 44. Френското правителство отбеляза, че „прекомерно високата представеност на категориите от населението в неравностойно положение наистина съществува като явление“, въпреки че се противопостави на термина „отделяне“, използван от Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността.

⁷⁶ *Programmatic Document regarding state policy towards immigration and foreigners in the territory of the state*, on the basis of Art. 3 of Law 1998/40: 2001–2003, p. 50.

учебните занимания и да улесни взаимоотношенията между училището и техните семейства. „Културните посредници“ подпомагат учителите в държавни учебни институции, водещи занимания по ограмотяване и интеграция за възрастни от чуждестранен произход.⁷⁷

Независимо от това няма налични диференцирани данни, които да дадат информация за положение за мюсюлманските деца във Франция и Италия. Според статистиката въз основа на етническата принадлежност в Обединеното кралство учениците от пакистанската и бангладешката общности са с по-ниска успеваемост, отколкото другите ученици, на всички етапи от задължителното образование. В тази посока е препоръчително такива данни да се събират с цел изработване на ефективна образователна политика.

Британските и френските мюсюлмани също правят изявления за несправедливо третиране в резултат на образователните политики и практики, които не проявяват достатъчна чувствителност към техния произход и култура.⁷⁸ Във Франция една от важните функции на държавните образователни институции е да преподават ценностите на Републиката, включително и *lancitū* (секуларизъм). В някои случаи това води до напрежение, когато ученички с мюсюлманско вероизповедание отстояват правото си да носят фереджета. Този пример разкрива трудностите при постигане на баланс между изискванията на *lancitū* и другите републикански ценности – които като цяло съответстват на ценностите на мнозинството – и културата на мюсюлманите. Подобни трудности възникват, когато културните предпоставки на една малцинствена група се различават от тези на мнозинството.

Проучване, извършено от Министерството на вътрешните работи на Обединеното кралство, показва, че в сравнение с други религиозни общности мюсюлманите са подложени най-често на несправедливо третиране в сферата на **трудова заетост**.⁷⁹ Освен това статистиката, събирана на етнически принцип, показва, че сред мюсюлманите от пакистански и бангладешки произход нивото на икономическа активност и трудова заетост е по-ниско, а безработицата по-висока в сравнение с другите етнически общности.⁸⁰ Макар че във Франция не съществува подробна статистика по отношение на дискриминацията спрямо конкретни етнически или религиозни групи, националните служби за временна заетост посочват, че фирмите отправят към тях молба да не изпращат работници мюсюлмани. И на практика мюсюлманите във Франция посочват, че са под-

⁷⁷ Тези занимания се провеждат в специално създадени *Centri Territoriali Permanenti* (Постоянни териториални центрове) за образование и обучение на възрастни имигранти. Центровете са създадени и получават финансиране от държавата въз основа на О.М. 455/97.

⁷⁸ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, Home Office, London, 2001, pp. 23–36.

⁷⁹ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, Home Office, London, 2001, pp. 37–50.

⁸⁰ Performance and Innovation Unit, *Improving labour market achievements for ethnic minorities in British Society*, Cabinet Office, London, 2001, p. 40.

ложени на най-голяма дискриминация при наемане на работа и на работното място, макар че заведените жалби са много малко на брой. В Италия няма данни, които да показват, че мюсюлманите са в особено неравностойно положение в сравнение с другите имигранти, повечето от които заемат длъжности, които включват неквалифициран труд, вършат сезонна работа или работят нелегално. Често достъпът до социално подпомагане е силно ограничен. Според Директивата за трудова заетост страните членки трябва конкретно и изрично да забранят пряка и косвена дискриминация на религиозна основа при наемане на работа. Те трябва да задължат работодателите да съобразяват решенията си за наемане на работа с оглед на религиозната принадлежност и да гарантират, че тяхната политика, практика, предоставяне на заетост и критерии за набиране на персонал не поставят, макар и несъзнателно, в неравностойно положение мюсюлманите или представителите на друго вероизповедание. Друго изискване на директивата е въвеждането на мерки, които да гарантират нейното ефективно прилагане чрез разпространение на информация, социален диалог и диалог с неправителствени организации.⁸¹ Тяхното законодателство трябва да бъде допълнено с практически указания за информиране на кандидатите за работа, работодателите и обществеността като цяло за техните права и задължения.

Като цяло имигрантите са подложени на широко разпространена дискриминация в достъпа си до държавни и частни жилища, както и до други стоки и услуги. Статистиката, събрана въз основа на етническата принадлежност в Обединеното кралство, показва, че пакистанските и бангладешките мюсюлмански общности са в особено неблагоприятно положение. Макар че изследванията на положението на мюсюлманите в частност са твърде малко, редица проучвания във Франция разкриват, че проявите на расистка и етническа дискриминация са практика в процеса на пресяване и избор на кандидати за настаняване в държавни жилища.⁸² Такъв е случаят и на пазара на частните жилища. Във Франция и Италия съществува информация, че служителите в институциите за държавно жилищно настаняване рутинно разпределят държавните жилища въз основа на дискриминационни оценки на кандидатите, за които предполагат, че са от чужд произход.⁸³ В Италия има поне един случай, в който тази практика е била успешно възпрепятствана по съдебен ред. Като цяло обаче информираността за правните разпоредби в тази сфера продължава да бъде ниска сред имигрантските общности. От своя страна статистическите данни от неотдавна проведено изследване показват, че държавни жилища се отпускат на имигрантите в много по-малко случаи, отколкото на италиански граждани или гражда-

⁸¹ Рамкова директива за трудова заетост, чл. 12 015014.

⁸² Публикация на GELD за социалното жилищно настаняване, *Note 3*, 10 May 2001, „Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social“ (Расова и етническа дискриминация в достъпа до социално жилищно настаняване), под ръководството на Патрик Симон (по-долу GELD, *Note 3*). Вж. веб страницата на GELD или: <<http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm>> (достъп на 25 септември 2002).

⁸³ Trib. Milano, 20 March 2002, Dr.ssa Paola Gandolfi, in the case *El Houssein, El Mouden, Zerai v. the Comune di Milano*, unpublished. On file with EUMAP.

ни от страни в ЕС.⁸⁴ Освен това жилищата, които тези общности получават, обикновено са с по-лоши качества.⁸⁵

Много мюсюлмански общности в Обединеното кралство често споделят мнението, че обществените служби не взимат под внимание техните потребности при предоставянето на услуги. Липсата на информация и статистически данни за опита на ромите представлява сериозно препятствие за разработването на политики и предоставянето на услуги в съответствие със специфичните нужди на британските, френските и италианските мюсюлмански общности.

Данните от проучвания на начина, по който биват третирани пациентите мюсюлмани във френската система за обществено здравеопазване, са твърде ограничени, включително в държавните здравни институции. Независимо от това, според личните разкази на пациенти мюсюлмани при контакта им със системата за обществено здравеопазване те често остават неразбрани и техните културни и религиозни практики остават незачетени. Документираните разлики в резултатите от лечението на различните малцинствени групи показват, че здравните институции не достигат до мюсюлманските общности или не успяват да отговорят на техните потребности.⁸⁶ В рамките на проучване, проведено от Министерството на вътрешните работи, три четвърти от мюсюлманските организации изказват мнение за несправедливо третиране от служителите в социалните служби и поради възприетите практики в различните отдели на тези служби.⁸⁷ Предвид съществуващата тенденция в страните членки населението да схваща мюсюлманите като „чужди“ елементи в своите общества и да възприема исляма като монолитен (вж. по-горе), събитията от 11 септември 2001 г. допълнително засилиха асоциирането на исляма с тероризъм и фундаментализъм. След 11 септември 2001 г. това провокира вълна от случаи на **насилие** и тормоз над мюсюлманите или над граждани, които биват оприличавани на мюсюлмани в много страни от ЕС, включително Италия и Обединеното кралство.⁸⁸ Въпреки че броят на расистките прояви във Франция на практика намаля през 2001 г.⁸⁹, случаите на такива актове бяха свързани с 11 септември.

⁸⁴ Вж. Rete d'urgenza contro il razzismo, *Annual Report 2000*, pp. 16–21, достъпен на адрес <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, (достъп на 18 септември 2002).

⁸⁵ Rete d'urgenza contro il razzismo, *Annual Report 2000*, pp. 8–36, достъпен на адрес <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>> (достъп на 18 септември 2002).

⁸⁶ Social Exclusion Unit, *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal*, London: Cabinet Office, 2000, para. 2.39, which cites the example of sexual health services that do not meet the needs of minority communities.

⁸⁷ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, Home Office, London, 2001, p. 72.

⁸⁸ C. Allen, J.S. Nielson, *Summary Report on Islamophobia in the EU after September 11 2001*, Vienna: European Centre on Racism and Xenophobia, May 2002, pp. 23, 28–29; Islamic Human Rights Commission, *UK Today: The Anti-Muslim Backlash in the Wake of 11th September 2001*, Islamic Human Rights Commission, London, 2001.

⁸⁹ През 2001 г. бяха регистрирани 67 расистки прояви в сравнение с 146 през 2000 г. Доклад на CNCDH за 2001, публикуван през март 2002 г.

Мюсюлманските лидери в Обединеното кралство и Франция споделят, че представителите на техните общности често биват спирани, разпитвани и претърсвани не въз основа на някакви доказателства или основателно подозрение, а на основание, че „приличат на мюсюлмани.“ Проучванията в **системата за наказателно правораздаване** в Обединеното кралство също посочват изборност в определяне на присъдата и лишаването от свобода между тъмнокожите и светлокожите хора.⁹⁰ Има индикации за неравноправие и в системата за правораздаване във Франция. Въпреки че не са събирани систематични данни и е невъзможно да се изолират случаите на религиозна мотивация, очевидно съществува склонност към дискриминация при издаване на присъдата – на подсъдимите, чиято етническа принадлежност (или предполагаема етническа принадлежност) не е френска, се издават по-високи присъди за едни и същи престъпления.⁹¹ Правоохранителните служби трябва да създават и поддържат добри взаимоотношения с мюсюлманските общности, за да намалят недоверието и подозрителността. Това ще доведе и до друг положителен страничен ефект, а именно, че ще окажат помощ на полицейските служби в борбата с престъпността и събирането на сведения.

В отговор на насилието, последвало 11 септември, Обединеното кралство прие законодателство, което дефинира като отделно закононарушение⁹² религиозната мотивация при извършването на някои актове на насилие. Новите нормативни актове определят религиозната мотивация като отежняващо вината обстоятелство при издаването на присъда за всички видове закононарушения.⁹³ Съществува информация, че арабските, мюсюлманските и имигрантските общности във Франция са обект на насилие, но е трудно да се изолира религиозна мотивация.⁹⁴ Във Франция обаче е очевидно, че расисткото насилие често има религиозни измерения. Нерядко обект на нападения, замерване с камъни и частично или цялостно разрушение са религиозните храмове (джамии и синагоги). На правоохранителните органи трябва да бъде предоставяно обучение по проблеми, свързани с полицейската работа в случаи, произтичащи от наказания, свързани с „религиозна омраза“. Във всички страни членки трябва да бъдат инициирани регулярни дейности за наблюдение на осъществяването на предвидените дейности и прилагането на законодателните мерки.

⁹⁰ The Runnymede Trust Commission the Future of Multi-Ethnic Britain, *The Future of Multi-ethnic Britain – The Parekh Report*, Profile Books, London, 2000, p. 130.

⁹¹ Дискусия с Ханифа Шерифи, „Une inegalite entre les religions“ (Мюсюлмани, жертви на дискриминация. Неравенство между религиите), J.-M. Blier, S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, 2001, Paris, editions Jacob-Duvernet, p. 62.

⁹² Закон за престъпленията и безредиците от 1998 г., чл. 28–32, поправен от Закона за анти-тероризма, престъпленията и сигурността от 2001 г., чл. 39.

⁹³ Закон за правомощията на наказателните съдилища от 2000 г., чл. 153, поправен от Закона за анти-тероризма, престъпленията и сигурността от 2001 г., чл. 39.

⁹⁴ Вж. Препоръки срещу нападения на мюсюлмани в Европа след 11 септември на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността на <http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage> (достъп на 18 септември 2002).

3.3. Малцинствените права

3.3.1. Признаване на малцинствата

Дефиницията за „малцинство“, приета от повечето страни членки, е рестриктивна и това създава йерархия в правозащитата на различните малцинства. На националните малцинствени групи в Италия, напр. френското, немското и словенското малцинство, са гарантирани всички малцинствени права. Едновременно с това мюсюлманите и ромите, за които може да се твърди, че са две от най-уязвимите групи в страната, са изключени.⁹⁵ Ромите/хитанос не са признати като *pueblo* (един от съставните народи на Испания) и следователно отношението към тях е по-малко благоприятно, отколкото към останалите малцинствени групи. Това се отнася до различни сфери на икономическия, политическия и социалния живот. В Германия синтите и ромите са признати като малцинствена група заедно с датчаните, фризийците и сорбите, докато мюсюлманите не са. Правителството на Обединеното кралство прие широка дефиниция⁹⁶ за национално малцинство, която обаче изключва мюсюлманите и представителите на общности от други вероизповедания от достъпа до малцинствени права. Понятието „малцинство“ във Франция се разглежда като неуместно. Съществуването на малцинства се третира като заплаха на републиканския модел, чиято цел е да гарантира еднакво отношение към всички. Макар че френските мюсюлмани не са се противопоставили на този модел, сред тях постепенно се оформя консенсус, че те като група биват третирани различно, отколкото другите религиозни малцинства.⁹⁷

ЕС представлява орган, който изрично прокарва политика на зачитане и защита на малцинствата по отношение на трети страни и е поставил това като изискване за новите си членове. Необходимостта всички негови членове да се придържат към еднакви принципи изисква от ЕС да изработи обща дефиниция за малцинство, която е приложима за всички тях. Съюзът трябва да насърчи всички страни членки да разработят законодателство за защита на малцинствата и политики, адекватни на ситуацията в самите тях. Тази дефиниция трябва да бъде подлагана на редовен преглед и оценка, за да може да отчете и включи появата на нови малцинствени групи.

⁹⁵ Поради почти цялостната липса на данни в Италия е трудно да се направи разлика между неравностойното положение, в което се намират мюсюлманите, и положението на имигрантите като цяло. Вж. Раздел 3.2.1.

⁹⁶ Вж. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on the United Kingdom*, Strasbourg, 2001, para. 14.

⁹⁷ Кръгла маса на Институт „Отворено общество“, Париж, юли 2002 г.

3.3.2. Гражданство

Повечето от мюсюлманите, живеещи в Обединеното кралство, са негови граждани, като голяма част от тях са имигранти от второ или трето поколение. За разлика от това, голяма част от мюсюлманите във Франция са получили гражданство едва през последното десетилетие или още нямат такова. Такъв е случаят с преобладаващата част от мюсюлманите в Италия. „Новите малцинства“ и имигрантите, които нямат гражданство, са изключени от правните режими в сферата на малцинствените права. Имигрантите, които нямат гражданство, са особено уязвими по редица причини. Те са склонни да приемат нелегална работа, която не им осигурява сигурност или защита. Често са сегрегирани в евтини лошокачествени жилищни квартали. Сблъскват се с дискриминация и насилие. При несигурния си правен статус и слаба информираност за техните законни права много от тях се страхуват от правоохранителните органи и другите държавни служители, вместо да им се доверяват. Правата и задълженията на имигрантите без гражданство се регулират от различни правни режими (т.е. попадат извън традиционните режими за защита на малцинствата), но техният подробен преглед попада извън обхвата на тези доклади.⁹⁸ Общата позиция е, че основните права на човека и тяхната защита трябва да бъдат осигурени на всички, независимо от гражданския им статут. Италия е една от страните, която отвърна на присъствието на висок брой имигранти без гражданство, като прие специално законодателство, според което защитата от дискриминация и насилие спадат към тези основни права и тяхната защита.⁹⁹ Все по-широко е разбирането, че мюсюлманските имигранти (сред тях „временни работници“, лица, търсещи политическо убежище, и мигриращи работници) са в Европа и ще останат тук. Освен това икономиката в много европейски страни различава все повече на имигрантите като работна ръка. Техният различен културен произход и религиозна принадлежност, езици и ценности вече преобразяват външния вид и характера на много страни членки, като напр. Италия и Испания, които до неотдавна бяха сравнително хомогенни.

Повечето страни членки осъзнават, че гражданството е ключова стъпка в интеграционния процес, поради това те предприемат мерки за улесняване на процеса на натурализация за работниците имигранти и техните семейства. Висок брой мюсюлмани във Франция получиха гражданство през последното десети-

⁹⁸ Докладите на Програмата за наблюдение разглеждат правата на ромските граждани в Германия и Испания. Трябва да се отбележи също съществуването на голям брой бежанци, някои от тях търсят политическо убежище в разглежданите и останалите страни от ЕС.

⁹⁹ *Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (Закон за имиграцията и правния статут на чужденците), гл. IV (по-долу, „Закон 286/1998“). В Закон 286/1998 бяха внесени поправки на 11 юли 2002 г., включващи редица важни и противоречиви промени. Според една от неговите разпоредби на всички имигранти, които подават документи за разрешително за престой, трябва да се вземат отпечатъци (сега това се отнася за всички граждани); тези промени намалиха срока на валидност на разрешителните за престой от три на две години и ограничиха възможностите за присъединяване на семейството, като изключват деца над 18-годишна възраст. Отново според тях загубата на работа води до загубата на разрешителното за престой.

летие. Подобен скок в броя на мюсюлманските граждани може да се очаква и в Италия. С увеличаването на мюсюлманите, които придобиват гражданство, ще се увеличи и необходимостта от защитата на традиционните малцинствени права, свързани с образованието, езика, медиите и най-вече политическото участие.

Трансформацията на страните от ЕС в мултикултурни и мултирелигиозни общества поставя нови въпроси пред съществуващите правни режими за защита на малцинствата. Интеграцията трябва да бъде двустранен процес, който изисква не само адаптирането на нови групи към европейската културна и социална среда, но също гарантира равноправно третиране и защита от дискриминация, както и зачитане на тяхната различна идентичност. По-голямата комплексност на интеграционната политика ще бъде от полза и на други маргинализирани групи като синтите и ромите, чиито култура, език и история са били подценявани и отхвърляни с векове.¹⁰⁰

Разбира се, всяка държава трябва да определи по свое усмотрение кои групи ще бъдат признати и кои не, но все пак ЕС трябва да насърчава страните членки да приемат по-широки и изчерпателни дефиниции за „малцинство“. По този начин защитата на малцинствените права ще обхване и нетрадиционните групи. Съюзът трябва да формулира и минимален стандарт за равноправно третиране на групите, които не отговарят на приетата дефиниция. Страните-членки трябва също да предприемат мерки за улесняване на достъпа до гражданство за онези части на населението, които нямат такова.

3.3.3. Малцинствените права на ромите

Ромските общности в Германия и Испания получават много ограничени средства от държавата за защита и насърчаване на тяхната самобитна културна и езикова идентичност. В някои сфери държавата на практика обезсърчава развитието на малцинствените права на ромите. На фона на благосклонното отношение спрямо някои други малцинствени групи, по-неблагоприятното третиране вече е по своята същност дискриминация.

Въпреки че езиците на редица други малцинствени групи са признати и могат да бъдат широко използвани в обществената сфера, кало (Caly), езикът на испанските роми, не е юридически признат никъде в Испания. Той не е приет от държавата и като защитен език, според Европейската харта за регионални и малцинствени езици (CRML).¹⁰¹ Макар че много малко роми/хитанос говорят кало (Caly) като майчин език, той има изключително важна роля като обединя-

¹⁰⁰ Напр. в резултат на предишно законодателство (което вече не е в сила), забраняващо ромските/хитаноски обичаи, облекло и език, езикът кало (Caly) е почти изцяло изгубен.

¹⁰¹ Council of Europe, *List of Declarations Made with Respect to Treaty no. 148, European Charter for Regional or Minority Languages*, Complete chronology on 18 May 2002. Испания призна за регионални или малцинствени езици официалните езици, признати от закона, определящ автономността на Страната на баските, Каталония, Балеарските острови, Галисия, Валенсия и Навара; другите езици, които са защитени от законите за автономността на териториите, в които те традиционно се използват, също се считат за регионални или малцинствени езици.

ващ етнически символ. От политическа гледна точка признаването на езика има решаващо значение за признаването на малцинствената идентичност, която от своя страна е от ключова важност за признаването на политическите права на една група.¹⁰² Именно затова оцеляването на езика кало е от огромна важност за ромската общност, затова ромските лидери многократно са молели за помощ от страна на правителството с цел да се насърчи неговото изучаване и употреба.¹⁰³ В светлината на историческите преследвания на ромските общности за използването на кало¹⁰⁴ държавата трябва да осъзнае несправедливостта в миналото и да я компенсира, като подкрепи тези искания.

Към август 2002 г. Хесе е единственият немски град, приел всичките 35 точки, които се изискват за осъществяване на раздел III от Европейската харта за регионални и малцинствени езици, независимо от факта, че ромският език „се говори в повечето Lunder във Федерална република Германия.“¹⁰⁵ По отношение на правото да използват ромски език с държавните служители, правителството заяви, че след като синтите и ромите „израстват двуезични и като правило владеят и ромски, и немски, не е било съблюдавано изискването да се използва ромски в комуникацията с административните власти“.¹⁰⁶ Някои синтски и ромски лидери изразиха безпокойство за практическата липса на защита, която се оказва на ромския език.¹⁰⁷

Доминиращият подход при преподаване на ромски в Германия и Испания е организирането на компенсаторни или извънредни часове (вж. Раздел 3.1.2.).¹⁰⁸ Представени по този начин, ромската идентичност и култура често се възприемат от учителите по-скоро като проблем, който трябва да бъде преодолян, отколкото като предимство, което трябва да се култивира. Някои професионални сдружения на учители и ромски НПО в Испания многократно са отправяли изисквания за включването на специализирани курсове по история и култура на испанските етнически групи и по интеркултурна комуникация и образование в програмите за педагози, психолози, магистрати и социални работници в уни-

¹⁰² I. Blvarez Dorransoro, „Interview with Teresa San Roman: Change and Continuity of the Romani identity,“ *Revista Hika* 111, <http://www.hika.net/revista/zenb111/На_a_Teresa.html> (достъп на 20 август 2002).

¹⁰³ „Manifesto for the Constitution of Platform for the Statute of the Roma Nation – Romipen,“ Toledo, 12 February 2000, para. 14, Вж. <<http://www.cenfor.com/romipen/manifesto.htm>> (достъп на 20 август 2002).

¹⁰⁴ Вж. А. G. Alfaro, *The Great Gypsy Roundup*, Editorial Presencia Gitana, 1995.

¹⁰⁵ Доклад на немското правителство до Консултативния съвет по прилагането на Рамковата конвенция за националните малцинства 1999 г., с. 10–11, (по-долу „German State FCNM Report“.) Някои други страни вече приеха раздел II от Рамковата конвенция за националните малцинства.

¹⁰⁶ German State FCNM Report, p. 79.

¹⁰⁷ „Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des ‘Romanes’“ („Загриженост за езика: синти и роми насърчават защитата на ромския език“), *Wiesbadener Tagblatt*, 28 юли 2001.

¹⁰⁸ J. D. Santiago, intervention published in Working Documents 43, „Debate on Romani People,“ p. 69.

верситетите. Въпреки това към днешна дата тези препоръки не са приети. В редица немски градове са били публикувани и разпространени материали по тези теми, но синтските и ромските лидери продължават да твърдят, че учебните програми не включват достатъчно информация за тяхната история и култура или за виктимизирането им по време на Холокоста.

Окончателните решения по всякакви образователни и културни проблеми се взимат на място в отделните немски градове. С изключение на Хамбург немските градове понастоящем не предлагат обучение по ромски език в системата на държавните училища на основание, че „синтските родители в Германия не искат“ такова обучение.¹⁰⁹ Правителството твърди също, че мнозинството синти и роми¹¹⁰ са против развитието на писмена форма на ромски език и изразяват несъгласие хора извън тяхната общност да го учат и да го преподават.¹¹¹ Това твърдение обаче не се основава на проучване на мнението на синтите и ромите в национален мащаб, а на мнението, изразено от организацията, която немското правителство е признало за официален представител на тези две общности.¹¹²

В Германия и Испания ромите са слабо представени както в държавната администрация, така и в правителствените органи за насърчаване на малцинствените права. И в двете страни различните ромски общности са официално представени от една или повече организации, които получават по-голямата част от своите средства от държавата. От една страна, този подход предоставя на държавата надежден партньор и събеседник в дискусиите в процеса на осъществяване на различни проекти. От друга страна обаче, той не насърчава създаването на независими ромски нагласи и безпристрастна критика, което е по-скоро повод за конфликти, отколкото за сътрудничество сред различните ромски организации.¹¹³ В Испания това доведе до трансформиране на принципната национална

¹⁰⁹ German State FCNM Report, p. 112.

¹¹⁰ В своя доклад до Консултативния съвет по прилагането на Рамковата конвенция за националните малцинства за 1999 г. немското правителство признава, че някои ромски организации имат различна гледна точка и „се обявяват в подкрепа на включването на ромския език в училищното образование и желаят да окажат подкрепа на мерки, подобно на тези, приети в съседните европейски страни за развитие на писмена форма на този език“, но докладът посочва също, че правителството предпочита да зачете волята на мнозинството от синти, които държат да „култивират своя език изключително в рамките на семейството и семейните кланове“. German State FCNM Report, p. 96.

¹¹¹ German State FCNM Report, p. 86.

¹¹² По отношение на държавно финансираните НПО (в Испания) Върховният комисар по националните малцинства на ОССЕ отбелязва, че от представителите на НПО „не може да се очаква да дадат изцяло безпристрастен съвет“, когато това може да повлияе на собственото им финансиране. OSCE High Commissioner on National Minorities *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, 2001, p. 145.

¹¹³ Същевременно липсата на единство сред ромските организации често се разглежда като първопричина за ограничения успех на държавните усилия за подобряване на тяхната ситуация. Вж. напр. „The State and the Gypsies,“ interim report on the policy research project of the European Migration Centre, Berlin, November 2001; on file with EUMAP.

политика за подобряване на положението на ромите в програма за социално подпомагане, вместо тя да представлява стратегически план за защита и насърчаване на правата и идентичността на ромското малцинство.

Правителствата трябва да разработят по-всеобхватни механизми, които да гарантират на синтите и ромите еднакви възможности с другите признати малцинствени групи, в това число и правото да култивират и изучават собствения си език. Необходими са и по-комплексни механизми, които да им дават възможност да участват пълноценно в обществения живот. Това трябва да става чрез активното им участие в разработването на политики и програми, които да подобряват тяхното положение, както и в управлението на осъществяването и оценката на тези политики и програми.

3.3.4. Малцинствените права на мюсюлманите

По дефиниция мюсюлманите в голяма степен остават извън съществуващите режими за защита на малцинствата във Франция, Италия и Обединеното кралство (вж. Раздел 3.3.1.). Болшинството институции, дори когато те са официално неутрални или нерелигиозни, често (имплицитно или експлицитно) насърчават културата и религията на мнозинството. Коледа и Великден например са признати за официални празници. Християнските религиозни символи и ритуали се използват често по време на държавни церемонии, а учебното съдържание включва различни християнски традиции и исторически събития (дори в училища с малко или почти никакви ученици с християнско вероизповедание).¹¹⁴ Независимо от това правителствата на трите разглеждани държави официално приемат мултикултурността и религиозното разнообразие като ценност, която съблюдават и полагат усилия за удовлетворяване на религиозните и културните потребности на мюсюлманските общности в рамките и според съдържанието на съществуващия правен и институционален контекст.

Има значителни различия във връзката на тези три държави с различните вероизповедания. Англиканската църква е официалната църква в Англия.¹¹⁵ Взаимоотношенията между държавата и религията на мнозинството в Италия (Римокатолицизъм) се регулират от Конкордат.¹¹⁶ Във Франция¹¹⁷ и Италия един-

¹¹⁴ В Италия и Обединеното кралство в програмата на държавните училища присъства вероучение, което включва и ежедневна християнска служба. Родителите, разбира се, могат да изберат децата им да не посещават тези занимания.

¹¹⁵ Шотландската църква е официална за страната. В Уелс и Северна Ирландия не съществува официална църква.

¹¹⁶ Конкордатът беше ратифициран със Закон 121/ 25 март 1985 г.; Ратификацията и изпълнението на Споразумението с допълнителен протокол, подписан в Рим 18 февруари 1984 г., с модификации в Лютерански конкордат от 11 февруари 1929 г. между Италия и Папската институция.

¹¹⁷ Лютеранският и реформаторският клон на протестанството, юдейството и католицизмът са юридически признати форми на вероизповедание по Закона на Комб от 1905 г. (Combes Law).

ствено религиите, представени от официално призната църковна институция, имат право на определени облекчения и подпомагане по закон (например данъчни облекчения за религиозни сгради). Това води до неравностойно третиране на различните вероизповедания.¹¹⁸ В никоя от тези страни мюсюлманите не са успели да сключат споразумение с държавата и това на практика ограничава упражняването на техните права.

За да премахнат тези неравенства, държавните власти насърчават мюсюлманите във Франция и Италия да излъчат представител, който да улесни преговорите за сключване на Държавно споразумение. Този процес обаче се оказа труден. В Италия излъчването на една организация като представителна е вероятно да доведе до дистанцирането на другите. В резултат на това държавата реши, че е твърде рано за такова споразумение. Във Франция няколко мюсюлмански асоциации участваха в консултативния процес по изготвянето на проектоспоразумение за методология за избиране на представителен орган. Други групи обаче не взеха участие в него и някои лидери на асоциации изразяват недоволство, че са били изключени от този процес.

Докато не се подпише такова споразумение, мюсюлманите във Франция и Италия няма да могат да се ползват със законово регламентиран достъп до важни религиозни права. Някои местни власти са предприели стъпки в посока на удовлетворяване на потребностите на мюсюлманските общности, но правят това по свое усмотрение. Това понякога води до съпротива от страна на местните граждани. Във Франция и Италия местните общности често се противопоставят на строежа на джамии.

Съществуващите нормативни рамки, третиращи проблемите на религиозните малцинства, в много важни отношения не отговарят на реалността и потребностите на многобройните и различни мюсюлмански общности. Това не е странно, като се има предвид, че те са били разработвани в условия, различни от настоящите, и с цел да отговарят на потребностите на местните религиозни общности. Някои мюсюлмани (и представители на други религии) отправят критики към подходите на държавата, като ги определят като „постколониални“. Според тях тези подходи целят да контролират мюсюлманските общности, а не да улеснят тяхното участие в различните сфери на обществения живот. Държавите трябва да преразгледат нормативните рамки, които регламентират живота на религиозните общества с цел да определят степента, в която те наистина обслужват интересите и потребностите на религиозните общества. Когато това е подходящо, в тези рамки трябва да се направят поправки, които да ги осъвременят.

Във Франция, Италия и Обединеното кралство има различни мюсюлмански общности, което означава, че те нямат „един малцинствен език“. Именно зато-

¹¹⁸ В Италия групите, които не са подписали Държавно споразумение, не могат да дават част от личния си данък общ доход на своята общност, да приспадат от данъците си даренията, направени на общността, да делегират на учители в държавните училища да преподават вероучение, както и да имат законно право да не работят на религиозни празници.

ва изискванията за официално използване на малцинствен език и обучение на малцинствен език не са релевантни за мюсюлманската общност като цяло, а за някои отделни езикови групи. Мюсюлманските общности във Франция и Обединеното кралство отчитат необходимостта да изучават езика на мнозинството. От друга страна, те отдават значение и на изучаването на арабски език, и на степента, в която учебната програма застъпва исляма, както и на третирането на мюсюлманите на равна нога с представителите на другите вероизповедания. Британските мюсюлмани подчертават необходимостта от обучение за учителите в държавните училища по основи на исляма, което да спомогне за по-ефективната им работа в мултирелигиозна среда. В процеса на разработване на новаторски политики за подобряването на учебните стандарти е важно да се осъзнае, че идентичността на мюсюлманските ученици е обвързана с исляма, който те изповядват. Този процес ще бъде по-ефективен, ако в него вземат участие представителите на мюсюлманската общност.

Понастоящем изучаването на арабски език и религиозното обучение по ислям се провеждат или вкъщи, или в джамията, извън учебните часове. Поради недостатъчното време и ресурси, с което разполагат, джамиите обикновено дават основни познания по арабски и ислям. Поради това по-младите поколения мюсюлмани не се включват пълноценно в своята религия и не получават достатъчно познания за историята и традициите на исляма. Без необходимото образование и познания младите мюсюлмани са неподготвени за участие в дебати и диалог с организации, които предлагат различни и вероятно по-радикални интерпретации на исляма.

Въвеждането на часове по арабски език в програмата за обучение по съвременни езици в държавните училища ще създаде възможност на мюсюлманските ученици и родители да развият своите интереси и умения. Това също би дало възможност за интегриране на информация за арабскоезичните общности и култури в учебното съдържание. При интерес от страна на учениците, училищата могат да обмислят въвеждането на арабския език като избираем предмет заедно с другите съвременни европейски езици.

Както вече беше споменато, информираността на населението като цяло за традициите и историята на исляма е крайно ниска. Това провокира липса на толерантност към мюсюлманите, която е допълнително изострена от битувания в централните медии твърде обобщен и стереотипен образ на исляма. Отговорът на мюсюлманските общности на този медиен стереотип е ограничен. Медийните регулатори би трябвало да предоставят целева информация на мюсюлманската общност за механизмите за подаване на оплаквания. Органите на правителството и на медиите трябва също да обмислят начини да оказват подкрепа на проекти, насърчаващи по-активното участие на мюсюлманите в медийните организации. На местата, където такива проекти вече са отбелязали успех, трябва да се проведат съгласувани инициативи за идентифициране и насърчаване на примерите за добри практики.

4. ЗНАЧЕНИЕТО НА НАБЛЮДЕНИЕТО И ОЦЕНКАТА

*Макар те малцина могат да създадат политика, ние всички можем да ѝ дадем оценка.*¹¹⁹

4.1. Наблюдение от страна на международните организации

Принципът за ненакърнимост на определени основните права на човека и неговите свободи е стабилно залегнал в международното право. Целта на установените механизми за наблюдение е да задължават страните по международните договори и конвенции за защита на правата на човека да се съобразяват с тези принципи на практика. През изтеклото десетилетие ЕС също превърна зачитането на правата на човека в задължителен стандарт на своята политика. ЕС включи клаузи в защита на правата на човека в търговските си споразумения с отделните държави и, разбира се, постави на страните кандидатки условието да демонстрират зачитане на правата на човека и на малцинствата като едно от условията за членство.

Същевременно много страни от ЕС не са отворени към критика или наблюдение от страна на международни органи, а някои изостават с докладите за своите практики в сферата на правата на човека, които трябва да представят пред съответните международни органи. От своя страна ЕС не е направил достатъчно усилия за ясната формулировка на правозащитните изисквания и не е въвел строг механизъм за вътрешно наблюдение на страните членки и съблюдаването на правозащитните норми от тяхна страна.¹²⁰ Наличните механизми за наблюдение са в изключителна зависимост от готовността за сътрудничество на страните членки и се нуждаят от допълнителна подкрепа и укрепване.¹²¹

Някои страни членки проявяват защитна реакция спрямо критиките на международните органи за наблюдение по отношение на правозащитните им практики. Гърция например се противопостави на изложеното в Доклада на Европейската комисия за наблюдение на расизма и нетолерантността (ECRI) за 2000 г., като изказа мнението, че:

¹¹⁹ Перикъл от Атина, ок. 430 пр. Хр., цит. от K.R. Popper, *The Open Society and its Enemies, Volume I*, London: Routledge, 1945, p. 7.

¹²⁰ За подробна дискусия за липсата на механизми за наблюдение на правозащитните практики в рамките на ЕС, вж. P. Alston and J.H.H. Weiler, „An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights,“ in Alston (eds.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.

¹²¹ Европейският център за наблюдение на расизма и ксенофобията на ЕС (EUMC) беше създаден през 1997 г., за да наблюдава обществените и медийните нагласи към расовите и етническите малцинства в страните членки. Центърът изработи полезни доклади на голям брой теми. Организацията, на които Центърът разчита за информация, обаче, в повечето случаи разчитат на финансиране от страните членки. Освен това самите страни членки трябва също да одобряват годишните отчети на центъра преди тяхното публикуване. Тези фактори очевидно застрашават независимостта и капацитета на Европейския център за наблюдение на расизма и ксенофобията на ЕС (EUMC) да изразява критично мнение.

В текста изобилстват обобщения и заключения, но в повечето случаи не са приведени факти в тяхна защита. В други случаи заключенията са очевидно основани на изолирани примери, които са неправилно (и несправедливо) третиранни като правило, а не като изключение, каквото на практика те са.¹²²

Немското правителство изказа мнение, че заключенията по отношение на проблемите с расизма, направени от Европейската комисия за наблюдение на расизма и нетолерантността, са „твърде прибързани и не отразяват истинското положение в Германия“¹²³, и определи отправените към нея критики, че мерките за насърчаване на интеграцията са недостатъчни като „недопустими“.¹²⁴ Френското правителство изрази неудовлетвореност от факта, че Европейската комисия за наблюдение на расизма и нетолерантността открито поставя под въпрос „френския републикански модел... който произтича от правна традиция с продължителност 200 години“ и отхвърли „каквото и да било „преосмисляне“ на егалигарния подход, на който се основава нашата република“¹²⁵.

Датският център за права на човека отбеляза, че критиките на международните органи по отношение на нарастващите расизъм и ксенофобия в Дания „бяха отхвърлени мигновено, почти едновременно от политиките и пресата.“ Той сочи също, че:

Преобладаващата част от политиките и пресата въобще не се замислиха за смисъла на тази вест, а вместо това избраха да стрелят по вестоносците – група чуждестранни наблюдатели. Вместо да обсъдят съдържанието на тези критики, те бяха отхвърлени като ненаучни и необмислени. По този начин те отказаха да погледнат самокритично на въпроса дали отношението на Дания към бежанците и имигрантите, описано в доклада, не отразява реалността в датското общество.¹²⁶

Страните-кандидатки се оказаха еднакво чувствителни към външна критика. След официалното разпространение на Редовните доклади за 2001 г. на ЕС, бившият унгарски вицепремиер Виктор Орбан заяви, че Унгария „трябва да стиска зъби и да страда [докато] други оценяват в доклади направеното от нея, ако иска да се присъедини към ЕС. Ние не пишем национални доклади и следователно не ни е докрай ясно защо другите имат непреодолимо желание да пишат

¹²² Наблюдения на гръцките власти по отношение на Доклада за Гърция на Европейската комисия за наблюдение на расизма и нетолерантността за 2000 г., с. 24.

¹²³ Наблюдения на немските власти по отношение на Втория доклад за Германия на Европейската комисия за наблюдение на расизма и нетолерантността за 2000 г., с. 27.

¹²⁴ Подход „страна по страна“ на Европейската комисия за наблюдение на расизма и нетолерантността (ECRI); Втори доклад за Германия, 2000 г., с. 27.

¹²⁵ Наблюдения на френските власти по отношение на Доклада за Франция на Европейската комисия за наблюдение на расизма и нетолерантността за 2000 г., с. 24.

¹²⁶ Датски център за права на човека, „Правата на човека в Дания, Състояние 2001“, с. 3.

доклади за нас¹²⁷. ЕС трябва да изясни на борещите се за членство, че оценяването на основните права на човека и на малцинствата ще продължи и след присъединяването. Най-добрият начин да се покаже сериозността на това послание е да се инициира истинска и задълбочена оценка на всички страни членки.

Международните органи за наблюдение, включително и ЕС, трябва да се стремят да отправят премерени и обосновани критики, в които правителствата участват, като събират и предоставят изчерпателна информация относно усилията си за изпълнение на поетите правозащитни задължения. Защитните реакции от своя страна прикриват липсата на ангажимент за извършване на наблюдение и използването му като инструмент за самоусъвършенстване. Те също говорят за нежелание да се осъзнае фактът, че изпълнението на правозащитните норми не е нещо, което държавите постигат веднъж завинаги, а нещо, за което те трябва да се борят непрестанно. Петнадесетте настоящи членки на ЕС, които имат правомощията да определят бъдещия размер и форма на Европейския съюз, носят и специфичната отговорност да дадат пример за начина, по който те приемат и използват конструктивно критиката.

4.2. Наблюдение от страна на държавата

Готовността на държавите да следят отблизо и да оценяват собствените си постижения разкрива и значението, което те отдават на наблюдението. Информацията, която произтича от дейностите за наблюдение, е решаваща за предоставянето на обществени стоки и услуги по един ефективен начин. Като се има предвид, че то предоставя на държавните служители информация за случаите, в които услугите не достигат до определени групи, наблюдението може да се разглежда като важен инструмент за преодоляване на конфликти.

Що се отнася до защитата на малцинствата, наблюдението е най-добрият начин институциите, предоставящи обществени услуги, да съобразяват дейността си с политика, която не дискриминира някои групи от населението, и да предоставят услуги на принципа на равноправието.

Без извършването на оценка ще бъде трудно да се идентифицират косвените и често непреднамерени начини, по които политиката поставя различни общности в неравностойно положение, или да се види дали мерките, насочени към намаляване на неравноправието, са успешни. За да се извършва ефективно наблюдение, правителствата трябва да идентифицират различните общности, които се очаква законодателството да защитава, които институциите обслужват и за които са предназначени обществените услуги.

Правителствата имат решаваща роля в оказването на подкрепа на местните и регионалните държавни структури, чиито усилия в полза на малцинствените общности са неефективни. Тази подкрепа включва и практически указания за подобряване на дейността им. Схемата „Бийкън Каунсъл“ за наблюдение на процеса на предоставяне на услуги в Обединеното кралство може да се използва

¹²⁷ Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines, vol. 5, no. 217, part II, 15 November 2001.

като модел от другите страни членки, както и от структурите на ЕС. Схемата идентифицира селища, в които местната власт има отлични постижения в различните сфери на предоставяне на услуги. Институциите, които получават статута „Бийкън“, печелят грантове за разпространение на добрата си практика в местните власти в други райони. Тази техника може да се използва за определяне на степента, в която практическото приложение на държавната практика е от полза за различните религиозни, езикови и други общности.

4.3. Гражданското общество

Желанието и способността на правителствата да се самокритикуват ще бъдат неизбежно ограничени по различни причини. Разбира се, правителствата ще се борят да получат възможно най-добра оценка на работата си. Важна информация за изготвянето на такива оценки може да бъде получена чрез провеждане на интервюта или анкети с гражданите, чиито права държавните институции защитават, както и с тези, които получават социално подпомагане от тях. Едновременно с това трябва недвусмислено да се покаже, че критическите коментари също са добре дошли, както и да се предотвратят отрицателните последици за гражданите, които са ги изказали.

Понякога усилията на гражданското общество да отправя конструктивна критика са ограничени поради липса на капацитет, недостатъчно средства или нетолерантна среда. В тези случаи държавните институции ще останат в по-голяма изолация от хората, които трябва да обслужват, и ще съобразяват дейността си по-малко с техните социални потребности. В този смисъл, в интерес на обществото е управляващите да бъдат отворени за критика, а също така да подкрепят развитието на организациите на гражданското общество и тяхната способност да формулират и предлагат конструктивни анализи. Това се отнася в особено голяма степен за малцинствените групи, които влияят върху политиката и понякога се намират в неравностойно положение по отношение на достъпа до възможности за образование и обучение. Извършването на наблюдение на държавните правозащитни политики от граждански организации носи и други ползи. Първо, то има потенциала да повиши информираността на широката общественост за целите и инициативите на правителството. Това е важно, тъй като липсата на обществена подкрепа обикновено представлява решаваща пречка пред успеха на редица програми за защита на малцинствата, които са били приети (вж. Раздел 2). В по-широк смисъл процесът на наблюдение поощрява една по-голяма ангажираност от страна на гражданското общество. С други думи „култура на критичност“, която насърчава членовете на обществото, в това число и на малцинствата, да проявяват по-голяма готовност за участие при формулиране на законодателни актове, създаване на институции и прокарване на политики, създадени в тяхна услуга, както и да поемат отговорността за тях. Защото именно възможността да упражняваш пълноценно правото си да формулираш и отправяш критики – най-вече към политиката на държавата – е основна характеристика на отвореното общество.

5. ПРЕПОРЪКИ

Препоръките, отправени към отделните държави, са включени в Националните доклади. Тук са изброени само препоръки, които са общо приложими за всички държави, както и препоръките към ЕС.

5.1. Към страните кандидатки и членки на ЕС

- Страните, в които такива политики не съществуват, да обмислят разработването и приемането на специална правителствена програма (или програми), третиращи положението на уязвимите малцинствени групи от населението.
- Да извършват редовен преглед на съдържанието на съществуващите програми за защита или интеграция на малцинствата в сътрудничество с представителите на малцинствата, за да се гарантира всеотдайността на техния подход и за да се вземат под внимание променящите се потребности и интереси на малцинствените общности във възможно най-голяма степен.
- Да извършват прегледа на програмите след задълбочени изследвания на положението на малцинствата. В случаите, когато такава информация от такива изследвания липсва, да разработят подходящи механизми за събирането на данни, които са в съответствие със законовите изисквания за защита на личните данни.
- Да преразгледат действащото законодателство с цел цялостното му хармонизиране с Директивата за расово равенство и Директивата за трудова заетост.
- Да регламентират законово във възможно най-пълна степен създаването на положително задължение (positive duty) на обществените власти да елиминират незаконната дискриминация на всякакъв тип основание във връзка с тяхната служебна дейност и да насърчават равенство във възможностите и добри взаимоотношения между представителите на различни етноси, култури, езици и вероизповедания.
- Да предприемат стъпки за информиране на широката общественост за целите и задачите на програмите за защита и интеграция на малцинствата, като се подчертава връзката им с общите цели на ЕС.
- Да изразят ясно наличието на политическа подкрепа за осъществяването на програмите за защита на малцинствата, като предоставят достатъчни правомощия и човешки и финансови ресурси на отговорните централни органи, така че да могат да координират ефективно дейностите по тяхното осъществяване.
- Да осигурят специализирано обучение по програмните цели на държавните служители на местно и регионално ниво, които наблюдават изпълнението на

държавната политика спрямо малцинствата. Тези обучения трябва да поставят акцент върху положителното задължение (positive duty) на държавните служители да гарантират равен достъп до качествено обслужване.

- Да преразгледат нормативните рамки, регулиращи религиозните общности, за да се определи в каква степен те отговарят на потребностите и интересите на религиозните малцинствени групи. Когато това е възможно, тези нормативни рамки да се подобрят така, че да отговарят по-точно на реалните потребности.
- Да предприемат стъпки за улесняване на достъпа до гражданство на имигрантите, които нямат такова. Да поощрят схващането за интеграцията като двустранен процес.
- Да разработват и отдават приоритет на проекти, които включват представителите на малцинствата като активна страна, взимаща участие във взимането на решение, а не само като пасивни ползватели на помощи, предоставяни от държавата.
- Да подкрепят усилия, насочени към улесняване на добрите взаимоотношения между правоохранителните служби и малцинствените общности като средство за преодоляване на взаимното недоверие и подозрителност.
- Да разширят подкрепата за дейности за изграждане на капацитет, които насърчават формулирането на добре обоснована, добре формулирана и конструктивна критика на държавната политика. Да останат отворени към критиците, отправени към междуправителствените органи, както и от независими неправителствени наблюдатели и да използват тези критики като стимул за подобряване на ефективността на правителствените действия.

5.2. Към Европейския съюз

- Да подчертае, че зачитането и защитата на малцинствата е основна ценност, обща за целия Съюз, и представлява продължаващо задължение за членство в ЕС. То включва и приемането на изрични правни разпоредби за зачитане и защита на малцинствата на нивото на европейските институции.
- Да покаже ясно, че всеотънният подход за защита на малцинствата, включващ както превенция на дискриминационни практики, така и прокарване на политика за малцинствени права, представлява основен аспект на продължаващите задължения за членство в ЕС.
- Да създаде механизми, които да гарантират спазването на Директивата за расово равенство и Директивата за трудова заетост от всички страни членки. Да обмисли разширяването на Директивата за расово равенство, така че да обхване и дискриминацията срещу религиозните малцинства и при необходимост да обмисли разработването на нови директиви, за да гарантира основните човешки права на групи, които по някаква причина не са признати за малцинства.

- Да насърчава диалога между страните членки за разработване на общо разбиране на термини като „малцинство“, „защита на малцинствата“ и „интеграция“ и за приемане на дефиниции, които са възможно най-широки и изчерпателни. Да формулира минимални стандарти, гарантиращи равноправното третиране на групи, които не попадат в приетите дефиниции.
- Да подпомага страните в разработването на ефективни държавни политики, основани на всеобхватен подход за защита на малцинствата. Да създаде положително задължение (positive duty), за да елиминира всички форми на дискриминация в предоставянето на услуги и да насърчи равенство на възможностите и добри взаимоотношения между представителите на различни раси, етноси и вероизповедания.
- Да укрепи и да оказва подкрепа на механизмите на ниво Европейски съюз за идентифициране и обмяна на добри практики в осъществяването на политика за защита на малцинствата.
- Да отделя ресурси за разработване на приемливи методологии за събирането на данни за етническата и религиозна принадлежност, като едновременно с това гарантира неприкосновеността и защитата на личните данни. Да насърчава страните членки да използват тези методологии за извършване на задълбочени проучвания и събиране на изчерпателни данни за положението на уязвимите малцинства.
- Да укрепи съществуващите механизми за наблюдение като Европейския център за наблюдение на расизма и ксенофобията и новопоявилата се Мрежа от правозащитни експерти, както и да разработи нови механизми, които да гарантират наличието на неотслабващи усилия за зачитане на всички права на човека.
- Да осигурява подкрепа за изграждане на капацитет в организациите на малцинствата, така че те да могат да играят активна роля в наблюдение на ефективността на политиките, разработени в тяхна полза.
- Да парира антимащинствените нагласи, като открито и яростно осъжда расистките изказвания на политици от страните членки, включително и чрез подкрепа на програми за подобряване на участието на малцинствата в медийните организации.
- Да преразгледа процедурите за кандидатстване и да администрира програма Фар и другите финансиращи програми с оглед на тяхната максимална опростеност и прозрачност. Да предостави обучения и техническа помощ на потенциалните кандидати в техните страни.
- Да подобри количеството и качеството на информацията, достъпна за обществеността по отношение на разпределянето и изразходването на средствата на ЕС в подкрепа на програми за защита на малцинствата.

**Наблюдение на изпълнението
на Рамковата програма за
равноправно интегриране на ромите
в българското общество и раздела
за интеграция на малцинствата
в правителствената програма
„Хората са богатството на България“**

1. РЕЗЮМЕ

Подходът на българското правителство към малцинствените въпроси към днешна дата се регламентира от два програмни документа – Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество и раздела „Интеграция на малцинствата“ в управленската програма на правителството „Хората са богатството на България“ (по-надолу в текста – „Програма за интеграция на малцинствата“).

Рамковата програма представлява една като цяло добре структурирана стратегия: тя включва както мерки за предотвратяване на дискриминацията, така и за насърчаване на малцинствените права. Като цяло тя отразява мненията и критиките, които бяха изказани от ромските организации по време на нейното разработване, въпреки че в окончателния ѝ вариант правителството не включи някои важни разпоредби, третиращи неправомерните действия на полицейски служители. Програмата за интеграция на малцинствата възприема един по-широк подход и обръща малко внимание на антидискриминационните мерки, което означава, че на правителството липсва решителност да се изправи директно пред проблемите на дискриминацията.

За съжаление до неотдавна осъществяването на двете програми беше в застой. От правителствения бюджет бяха отпуснати недостатъчни или никакви средства за осъществяване на програмните цели. Освен това проектите, които бяха реализирани, част от тях със средства на програма Фар, са слабо съобразени със специфичните условия на целевите групи и с целите на Рамковата програма. Структурите, към чиито отговорности спада надзорът на осъществяването им, не успяха да гарантират осъществяването на ангажиментите по двете програми поради недостатъчно правомощия, ресурси и политическа воля.

Ромската общност в България се изказа в подкрепа на Рамковата програма и въпреки че някои части от нейния текст трябва да бъдат преразгледани, за да отразят новостите от 1999 г. насам, като цяло съществува съгласие, че цялостното осъществяване на мерките, предвидени от програмата, представлява най-добрата линия на бъдещо поведение.

История на програмите

Историята на Рамковата програма илюстрира нееднозначното отношение на правителството към малцинствените въпроси и към гражданските организации. Въпреки че ромските и неправителствените организации дадоха значителен принос в първоначалното изработване на Рамковата програма, правителството отстъпи от първоначалните си ангажименти във варианта, който одобри. Програмата за интеграция на малцинствата от 2001 г. е плод на един чисто политически процес и бе приета без каквито и да било предварителни консултации с малцинствени неправителствени организации или публично обсъждане. В сравнение с Рамковата програма, нейният обхват е по-тесен и предвидените от нея мерки са по-слаби.

Отношението между двете програми остава донякъде неясно, въпреки намере-

нията, изказани в Програмата за интеграция на малцинствата, да „осъществява мониторинг“ и да подготвя „изменения и допълнения“ на Рамковата програма. Усилията да се представи или да се обясни програмата на обществото са незначителни.

Администриране

Всички проблеми, свързани с координирането на изпълнението на Рамковата програма, се решават от Националния съвет по етническите и демографските въпроси (НСЕДВ)¹. Въпреки че участието на други държавни институции е задължително за успеха на двете програми, съветът няма правомощия да изисква изпълнение от други държавни служби или редовно и прозрачно оценяване и отчитане на програмните дейности. Бяха направени предложения за промяна на статута на съвета и превръщането му в изпълнителна агенция, а дори и на отделно министерство². Програмата за интеграция на малцинствата открито признава, че съветът се нуждае от по-големи правомощия, за да може да осъществява ефективен надзор над прокарването на малцинствената политика, но същевременно не предвижда нито какъв трябва да бъде статутът на тази служба, нито какви трябва да бъдат нейните правомощия.

Всеки от органите, които носят отговорност за осъществяване на проекти в рамките на Рамковата програма, представят за одобрение на парламента годишен проектобюджет и правомощията му включват определяне на начина, по който да се определи отпуснатата сума, включително и средствата, които ще бъдат отпуснати на НПО, участващи в осъществяването на проектите. Освен това министерствата трябва ежегодно да подават проектопредложения пред Министерство на външните работи, които да бъдат включени в кандидатурата на България за финансиране по програма Фар на ЕС.

Подкрепа от ЕС

ЕС подкрепя усилията на правителството да подобри положението на ромите, като приветства приемането на Рамковата програма и наблюдава нейното осъществяване в своите Редовни доклади. Въпреки това отпускането на финансиране от ЕС за ромски проекти не винаги съблюдава стратегиите, формулирани в Рамковата програма, а на наблюденията, включени в Редовните доклади, често липсват целенасочеността и конкретността, които биха поощрили по-точно придържане към целите на програмата.

¹ Правилник за устройството и организацията на работа на Националния съвет по етническите и демографските въпроси към Министерския съвет, чл. 2, Държавен вестник, бр. 118, 10 декември 1997 г.

² Кръгла маса на институт „Отворено общество“, София, май 2002 г. *Обяснителна бележка: през май 2002 г. институт „Отворено общество“ проведе кръгла маса в София, на която да полуги коментари и критики по неокончателния вариант на настоящия доклад. На срещата присъстваха експерти от правителството, ромската общност и неправителствения сектор.*

Съдържание и осъществяване

Като цяло, осъществяването на конкретните мерки, предвидени от двете програми, продължава да бъде слабо. ЕС остава основният източник на финансиране на проекти за роми, въпреки че през 2000 г. програмата Фар не отпусна средства за проекти за интегриране, тъй като българските власти не представиха никакви проектопредложения за ромски програми през същата година.

Рамковата програма признава, че дискриминацията е важен фактор, допринасящ за неравноправието в българското общество, а Програмата за интеграция на малцинствата поставя по-голям акцент върху насърчаване на малцинствената идентичност. В процес на разработване е широкообхватно антидискриминационно законодателство, тъй като настоящата правна рамка не отговаря на международните стандарти. Въпреки че Рамковата програма изрично разглежда дискриминацията и предвижда мерки за борба с неравноправието в сферите на образованието, трудовата заетост и жилищното настаняване, на практика финансираните от държавата проекти за осъществяване на тези ангажменти са недостатъчно на брой. За разрешаване на проблема със сегрегацията в системата на училищата бяха взети мерки едва през есента на 2002 г. Рамковата програма не засяга в достатъчна степен дискриминационните практики в здравеопазването или в системата за наказателно правораздаване и в тези сфера продължават да съществуват остри проблеми.

Рамковата програма и Програмата за интеграция на малцинствата не застъпват в достатъчна степен насърчаването на малцинствените права. На теория обучение по ромски език като майчин е възможно, но на практика такова не е организирано. Някоя от програмите не разглежда конкретно официалното използване на малцинствени езици в обществената сфера, а в ромската общност не е постигнат консенсус по отношение на необходимостта от застъпничество за промяна в тази посока. Ромското представителство в обществения и политическия живот е силно ограничено и не съществуват структури, които биха променили това. В няколко министерства са назначени ромски експерти, но техните постове обикновено не носят конкретни отговорности или мандат и някои от тези експерти смятат, че техните позиции и отговорности съществуват само „на книга“³.

Заключение

Подходът на Рамковата програма за интеграцията на ромите е всеотън. Програмата разглежда широк спектър проблеми и предлага много и разнообразни решения. Тя получи широката подкрепа на ромската общност. Въпреки това отделни части в нея се нуждаят от подобрене и по-конкретно разделите, третиращи системите на наказателно правораздаване и здравеопазването.

Заедно с това, българските власти демонстрират липса на политическа воля за систематичното осъществяване на програмата и очевидно отстъпват от някои нейни цели, както е видно от програмата за интеграция на малцинствата. Връзката между двете програми трябва спешно да бъде изяснена. Обществената подкрепа на тези две про-

³ Кръгла маса на институт „Отворено общество“, София, май 2002 г.

грами е слаба поради недостатъчните усилия тя да се осигури и това допринася за нежеланието на политиците да изпълнят докрай поетите от тях ангажменти.

Основният проблем с Рамковата програма обаче е в това, че три години след нейното приемане цялостното ѝ изпълнение все още не е започнало. Не е въведен ефективен механизъм за администриране на програмата, което затруднява адекватното разпределяне на средства, отчитането и оценяването на дейностите. Държавните средства за това са минимални, а там, където изпълнението все пак е започнало, то е с ограничен обхват и съдържание и се финансира от НПО и международни организации. Трябва да бъде разработен подробен и конкретен план за действие, в който се разпределят отговорностите и се определят крайните срокове за дейностите във всяка сфера, разглеждана от програмите, и се разпределят средства според нуждите.

2. ИСТОРИЯ НА ПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ПРОГРАМИ

Подходът на българското правителство към малцинствата към днешна дата се регламентира от два програмни документа – Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество и раздела „Интеграция на малцинствата“ в управленската програма на правителството „Хората са богатството на България“ (по-надолу в текста – „Програма за интеграция на малцинствата“). Към тези два документа трябва да се добавят и 12 програми на местни органи на властта в сферата на малцинствата, които се различават както по своето качество, така и по степента си на обвързаност с правителствената програма. Някоя от програмите на местните власти не предвижда бюджет за изпълнението им, а само пет от тях предвиждат осъществяването на конкретни мерки.

Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество беше приета на 22 април 1999 г. от правителството на Обединените демократични сили (ОДС)⁴. В управляващото в момента коалиционно правителство влизат Националното движение „Симеон Втори“ (НДСВ), което спечели парламентарните избори през юни 2001 г., и Движението за права и свободи (ДПС), политическата партия, представляваща основно българските турци, подкрепяна и от някои роми и български говорещи мюсюлмани⁵. Коалицията прие програмата „Хората са богатството на България“ през октомври 2001 г. Тази програма отчита известна приемственост с Рамковата програма, но се занимава с по-огра-

⁴ Текстът на Рамковата програма никога не е бил официално публикуван. За настоящия доклад е използван текстът, предоставен от Националния съвет по етническите и демографските въпроси (НСЕДВ). Той е достъпен и на Интернет страницата на Български хелзинкски комитет: www.bghelsinki.org (достъп в българската версия на 19 септември 2002 г.).

⁵ Текстът на правителствената програма „Хората са богатството на България“ е достъпен на официалната Интернет страница на българското правителство: www.government.bg (достъп в българската версия на 23 февруари 2002 г.). На същия адрес в английската версия в резюме е достъпен английски превод на „ключовите приоритети“. Английската версия обаче не съдържа основните идеи на раздела „Интеграция на малцинствата“.

ничен брой проблеми и обявява намерение да „осъществява мониторинг“ и да подготвя „изменения и допълнения“ на Рамковата програма, а не да я замести⁶.

2.1. История на съществуващите програми

През последните десетилетия България е приемала редица дългосрочни и краткосрочни програми, целящи да подкрепят, регулират и да се намесят в различните аспекти на малцинствената ситуация. По време на комунистическото управление имаше програми, които се занимаваха с достъпа до образование, жилищно настаняване и здравеопазване за ромите, тяхното насилствено заселване, както и с други ограничения на малцинствените права. Всички тези програми бяха приети на централно или местно ниво по силата на нормативни актове на различни държавни институции, но винаги след одобрението на висшето ръководство на комунистическата партия. След началото на демократичните промени през 1989 г. няколко последователни правителства приеха законодателни актове и програми, насочени към възстановяване на малцинствените права, потъпкани през комунистическия режим. Те включваха възстановяване на насилствено сменените имена в рамките на асимилационните кампании, реституция на конфискувано лично имущество или имущество, загубено по време на преселването на българските турци през 1989 г., реституция на собствеността на религиозните общности, конфискувана по време на комунистическия режим, амнистия и компенсация за осъждане на затвор и за други насилствени мерки на комунистическите власти⁷.

Първата програма след 1989 г., която изрично се отнася до положението на ромите, беше приета от социалистическото правителство на 30 януари 1997 г. и носеше амбициозното име „Програма за разрешаване проблемите на ромите в Република България“⁸. Цялостният подход на тази програма се състоеше в това да разглежда ромите като група в неравностойно социално положение, а не като етническа група, жертва на дискриминация. В резултат на това сферите, които тази програма разглеждаше, и мерките, които тя предлагаше, напълно пренебрегваха защитата от дискриминация. Повечето от тези мерки бяха от общ характер и можеха да имат само непряка полза за ромите⁹. Независимо че се занимаваше със защитата на идентичността на малцинствата, програмата правеше

⁶ По-детайлно сравнение на темите и приоритетите между Рамковата програма и Програмата за интеграция на малцинствата ще бъде направено по-долу.

⁷ За повече подробности за историята на законодателството и политика към малцинствата в България вж.: К. Кънев, „Законодателство и политика към етническите и религиозни малцинства в България“, в А. Кръстева (ред.), „Общности и идентичности в България“, София, Петекстон, 1998, с. 55–93.

⁸ Вж. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria, *Situation of Roma in Bulgaria*, Sofia, February 1997, pp. 13-23.

⁹ Вж. Раздел 3.2., разглеждащ трудностите при разработване на специални мерки на етническа основа за осигуряване на пълно и ефективно равенство, които произтичат от тълкуването на Конституционния съд от 1992 г. на антидискриминационните разпоредби в конституцията.

ше това по един много ограничен начин. Тя се ограничаваше до това да предлага мерки в шест сфери, включващи трудова заетост, социално подпомагане, жилищно осигуряване, здравеопазване и достъп до образование. Предвиждаше се финансирането ѝ да се осигури от държавния бюджет и международни източници (ООН, ЕС, МВФ и Съвета на Европа) на базата на съвместни проекти.

Програмата за разрешаване проблемите на ромите в Република България обаче не доживя да види дори началото на своето изпълнение. Само пет дни след като беше приета, социалистическото правителство подаде оставка след масови протести из цялата страна срещу водената от него икономическа политика. Тъй като програмата не беше приета след консултации с всички ромски групи, повечето от тях научиха за нея месеци след падането на правителството или така и не разбраха за нейното съществуване¹⁰.

2.2. Процесът на приемане на сега действащите програми

2.2.1. Рамковата програма

Историята на Рамковата програма отразява нееднозначното отношение на правителството както към проблемите на малцинствата, особено тяхната дискриминация, така и към гражданските организации. Първият вариант на програмата беше изготвен от екип от експерти от неправителствени организации, роми и етнически българи, в края на есента на 1997 г. През целия период от края на 1997 г. до март 1999 г. Проект „Права на човека“ (ППЧ) – неправителствената организация за защита правата на ромите, която координираше работата и застъпничеството във връзка с Рамковата програма, инициира консултации с най-активните ромски неправителствени организации.

Правителството традиционно е принижавало значението на дискриминацията в България. В доклада си от 1996 г. до Комитета на ООН за елиминиране на расовата дискриминация правителството отчита съществуването на расистки мотивирани нападения от страна на частни лица, но не и от страна на държавни служители¹¹. Тъй като по-голямата част от Рамковата програма се основава на признаването и ефективната превенция на дискриминацията, тя беше посрещната враждебно от редица държавни институции още на най-ранните етапи на своето разработване¹². А през януари 1998 г. Съветът по законодателство при Министерството на правосъдието излезе със становище, в което заяви, че

¹⁰ Интервюта със: Стела Костова, председател на Ромска младежка организация, София, 14 март 2002 г.; Христо Кючуков, президент на фондация „Дайвърсити“, София, 6 март 2002 г.; Васил Чапразов, председател на Обединен ромски съюз, София, 6 март 2002 г.; Тома Томов, народен представител от Коалиция за България в 39-то Народно събрание, 13 март 2002 г.; Симеон Благоев, експерт по ромски въпроси в Министерство на културата, 8 март 2002 г.

¹¹ Вж. CERD/C/229/Add.7, §§ 41-42.

¹² Вж. по-долу за повече информация за съдържанието на Рамковата програма.

създаването на държавен орган за борба с дискриминацията би било противоконституционно¹³.

Ромски неправителствени организации (НПО) от своя страна изказаха пълната си подкрепа за Рамковата програма в медиите на специално организирани публични форуми и по време на срещите си с държавни служители. Такова събитие беше и кръглата маса, организирана от ППЧ на 3 октомври 1998 г. На нея правителството в лицето на тогавашния заместник министър-председател заяви, че правителствената програма ще бъде изработена със съвместни усилия на държавни институции и ромски НПО.

Новосъздаденият държавен орган за малцинствата – Националният съвет по етническите и демографските въпроси (НСЕДВ), обаче много скоро предприе собствени усилия за изработване на програма. Тези усилия включваха консултации с една-единствена ромска организация (Ромски обществен съвет „Купатe“) и се основаваха на принципи, различни от залегналите в Рамковата програма. Правителствените проекти не разглеждаха въпроса с дискриминацията или мерки за борба с нея. Освен това тези проекти бяха очевидно неизвестни дори и в различните държавни институции. На редица срещи между ромски НПО и държавни служители представители на ромите изказаха несъгласие с различните варианти на държавния проект. Когато правителството осъзна, че е загубило подкрепата на ромските организации, то в крайна сметка изостави тези проекти¹⁴.

На Национална кръгла маса на 7 април 1999 г., съорганизирана от Проект „Права на човека“ и НСЕДВ, правителството и 75 най-вече ромски НПО подписаха протокол, в който се посочваше, че правителството ще приеме предварителния вариант на Рамковата програма – „Програма за равноправно участие на ромите в обществения живот на България“ – след „редакционни изменения“ от съвместна комисия¹⁵.

Резултатът след тази редакторска дейност беше един значително по-слаб документ от договорения на Националната кръгла маса. Намесата на държавните служители доведе до размиване на антидискриминационните разпоредби на Рамковата програма, които бяха подкрепени от ромските организации. Например проектопрограмата предвиждаше да се създадат два държавни органа с ефективни правомощия за борба с дискриминацията – един общ и един специализиран, който да се занимава единствено с жалби на граждани от незаконни действия на полицията. Крайният вариант на Рамковата програма обаче не пре-

¹³ „Становище на Съвета по законодателство на Министерството на правосъдието и правната евроинтеграция“ от 19 януари 1998 г.

¹⁴ За повече подробности за процеса на приемане на Рамковата програма вж. OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, 2000, pp. 146-147.

¹⁵ Този проектовариант беше публикуван от ППЧ на български и английски с имената на всички подписали го организации. Вж.: Проект „Права на човека“, „Рамкова програма за равноправно участие на ромите в обществения живот на България“, София, 2000 г.

движда създаването на такъв специализиран орган¹⁶. Когато разглежда работата на органа за борба с дискриминацията в процеса на установяване и наказване на етническа дискриминация, проекто-програмата не установява правилата за самата процедура и за представяне на доказателства. Крайният вариант на Рамковата програма изрично предвижда, че ще се прилагат процедурните и доказателствени правила, предвидени в Закона за административните нарушения и наказания. Съгласно тях, административни наказания могат да се налагат само за деяния, в които съответният орган е задължен да докаже лична вина поради умисъл или бездействие¹⁷. Проектно-програмата препоръчва целият държавен антидискриминационен орган да се избира от Народното събрание по предложения от малцинствени организации, но в крайния вариант на Рамковата програма такова изискване не беше включено.

2.2.2. Програмата за интеграция на малцинствата

За разлика от Рамковата програма, Програмата за интеграция на малцинствата е плод на един чисто политически процес и беше приета без никакви консултации с малцинствени неправителствени организации или публично обсъждане¹⁸. Корените на тази програма идват от два различни потока предизборни политически действия – тези на НДСВ и на ДПС, които след парламентарните избори през юли 2001 г. се съединиха, за да формират коалиционно правителство.

В едно от малкото изречения в предизборната си платформа, които се спират на малцинствената политика, НДСВ обяви, че ще се стреми към „съхраняване и насърчаване на културата на *различните етноси и религии*“¹⁹. В едно ключово изявление от 5 юни 2001 г. обаче лидерът на движението каза: „Моята цел е подобряване на стандарта на живот на всички български граждани без оглед на техния етнически произход. Налагат се спешни мерки за решаване на остри проблеми на ромите в България. За тази цел ще предложи създаването на държавна струк-

¹⁶ Вж. Раздел 3.2.

¹⁷ Вж. Рамкова програма, Част 2, Раздел I.2., и Закона за административните нарушения и наказания, член 7, ал. 1, член 24, ал. 1 и член 84. Виж също така: *EU Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin* [Директива на ЕС 2000/43/ЕС от 29 юни 2000 за осъществяване принципа на равно третиране на лицата независимо от техния расов или етнически произход], член 8.1: „Държавите участнички ще предприемат необходимите мерки, където е необходимо, в съответствие с националните си системи на правосъдие, за да могат хора, които считат, че техните права са били нарушени поради неприлагане на принципа на равно третиране, да установят, пред съд или друг компетентен орган, факти, от които да може да се заключи, че са жертва на пряка или непряка дискриминация, и в тези случаи ответникът трябва да докаже, че принципът на равно третиране не е бил нарушен.“

¹⁸ Интервю с Михаил Иванов, секретар на НСЕДВ, София, 26 февруари 2002 г.

¹⁹ „България – добър дом за своите граждани“, предизборна програма на Коалиция „Национално движение „Симеон Втори“. Курсивът е в оригинала.

тура, занимаваща се с проблемите на ромското малцинство. Тя би трябвало да се възглави от представител на ромите²⁰.

Предизборната програма на Движението за права и свободи съдържа специален раздел за малцинствата. В него Движението поставя три цели пред своята практическа малцинствена политика: пълно възстановяване на правата, нарушени в резултат на предишната асимилационна и дискриминационна политика; създаване на условия за изразяване, съхранение и развитие на етническата, културната, езиковата и религиозната самобитност на националните малцинства. Освен това програмата предвижда предприемането на подходящи мерки за повишаване на образователния, културния и социално-икономическия статус на малцинствата с оглед на постигането на пълно и ефективно равенство между тях и мнозинството. Освен това предизборната програма предвижда приемане на антидискриминационен закон с ефективен изпълнителен орган, десегрегация на ромските училища и превръщане на Националния съвет по етническите и демографските въпроси в „орган на изпълнителната власт с достатъчно висок ранг и капацитет“²¹.

На 26 октомври 2001 г., няколко месеца след като бе сформирано, коалиционното правителство на НДСВ и ДПС представи пред парламента своята програма „Хората са богатството на България“ със специален раздел, озаглавен „Интеграция на малцинствата“, което я направи първата правителствена програма след 1989 г., съдържаща раздел за малцинствата. На кратка пресконференция на 24 октомври председателят на Националния съвет по етническите и демографските въпроси и новият секретар на съвета очертаха съдържанието на Програмата за интеграция на малцинствата и изразиха готовността на правителството да изпълнява Рамковата програма в допълнение към Програмата за интеграция на малцинствата²².

2.3. Съдържание на програмите

2.3.1. Рамковата програма

Преобладаващата тема в Рамковата програма е елиминирането на дискриминацията спрямо ромите. Съществуването на дискриминацията се признава още в уводната част, а „елиминирането на дискриминацията спрямо ромите“ се описва като „един от основните политически приоритети на българската държава“²³. От правителството се очаква да предприеме тази задача с участие и на ромски групи²⁴. Рамковата програма предвижда конкретни мерки в осем сфери на обществения живот:

²⁰ Изявление на Симеон Сакскобургготски от 5 юни 2001 г.

²¹ „България – Европа: Нестандартен път на развитие“, предизборна платформа на Движението за права и свободи.

²² Правителствено прессъобщение от 24 октомври 2001 г.

²³ Рамкова програма, Част I.

²⁴ За повече подробности вж. Раздел 2.4.

- Антидискриминационно законодателство
- Трудова заетост и икономическо развитие
- Здравеопазване и санитарен контрол
- Жилищно осигуряване и териториално устройство
- Образование
- Защита на ромската култура
- Развиване на ромското присъствие в националните медии
- Елиминиране на дискриминацията спрямо жените от ромски произход

2.3.2. Програмата за интеграция на малцинствата

Както посочва още в увода си, Програмата за интеграция на малцинствата цели да съхрани и развие малцинствената идентичност и да насърчи „мултиетничността като ценност“. Сред другите ѝ приоритети са да даде нов тласък на антидискриминационното законодателство. Програмата се състои от три части: цели, задачи и план за действие в три етапа – до края на 2001 г., до края на 2002 г. и до края на мандата на това правителство. Програмата обаче е твърде неясна, когато формулира своите цели и дейности, повечето от които са изложени твърде общо. Тя посочва необходимостта за „изграждане на адекватен институционален механизъм, който да обхваща всички равнища на различните видове власти, с ясно очертани отговорности и правомощия“²⁵. Програмата не предвижда малцинствени организации да взимат участие в нейната реализация.

В сравнение с Рамковата програма, Програмата за интеграция на малцинствата има по-ограничен обхват и предвижда по-слаби мерки. Някои от текстовете на Рамковата програма дори се развиват от Програмата за интеграция на малцинствата. Такъв е случаят с антидискриминационното законодателство: докато рамковата програма предвижда приемане на специален закон за предотвратяване на дискриминацията, който да се занимава с дискриминацията на расова и етническа основа, Програмата за интеграция на малцинствата обсъжда антидискриминационното законодателство общо, без да дефинира дали то ще засяга дискриминация на етническа, полова или друга основа. И макар да изказва съжаление, че Рамковата програма не е била изпълнена и да заявява намерение да осъществява наблюдение върху нейното изпълнение²⁶, Програмата за интеграция на малцинствата не дава никакви конкретни срокове за което и да е от действията, отнасящи се до някои от основните ѝ цели, каквито са например десегрегацията на ромските училища или жилищното настаняване и териториалното устройство.

²⁵ Целите включват „политическа, социално-икономическа и културна интеграция на малцинствата в българското общество“, Програма за интеграция на малцинствата: цели, вж.: <www.government.bg>

²⁶ Програма за интеграция на малцинствата: състояние.

Програмата за интеграция на малцинствата предвижда до края на 2002 г. да се приеме антидискриминационен закон. Този срок съвпада и с този за изпълнение на другата нейната основна цел – създаване на държавна агенция за малцинствата. Програмата също посочва необходимостта от: създаване на звена, занимаващи се с проблемите на малцинства на централно и местно равнище; ратифициране на Протокол № 12 към Европейската конвенция за правата на човека до края на 2002 г.; представяне на национален доклад за изпълнението на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства до края на 2001 г. (към октомври 2002 г. този срок вече е просрочен) и приемане на стратегия за развитие на изоставащи в икономическо отношение райони с компактно малцинствено население до края на мандата на правителството.

2.4. Администриране, изпълнение и оценка на програмите

Програмата за интеграция на малцинствата изрично посочва, че всички проблеми, свързани с изпълнението на Рамковата програма, следва да се решат от Националния съвет по етническите и демографските въпроси²⁷. На практика съгласно своя устройствен правилник съветът разполага с широки правомощия да осъществява координационни дейности на вътрешно и международно ниво²⁸. Предвид широкия обхват и мултидисциплинарен характер на повечето от въпросите, с които се занимава, участието на други държавни институции представлява неразделна част от работата на НСЕДВ. В това число могат да се споменат различни министерства и други институции като Народното събрание и органите на местното самоуправление. Съветът обаче няма правомощия да изисква от други държавни органи изпълнение на програмата или да изисква редовно и прозрачно оценяване или отчитане. Програмата за интеграция на малцинствата отчита, че „липсват конкретни механизми и инструменти за реализирането на основните принципи на Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество“²⁹, като по-нататък предлага едно бъдещо изпълнително тяло да има по-силен мандат от НСЕДВ. Липсва обаче ясна визия за вида на това тяло и неговите правомощия. НПО посочват необходимостта този съвет да има статута на изпълнителен орган, а дори на отделно министерство³⁰.

Отпускането на средства за даден проект в България се осъществява по общите правила за изготвяне на бюджет и неговата реализация. Основните бюджетни пера подлежат на годишно одобрение от Народното събрание, след което всяка

²⁷ Програма за интеграция на малцинствата: състояние.

²⁸ Правилник за устройството и организацията на Националния съвет по етническите и демографските въпроси, ДВ, брой 118, 10 декември 1997 г., чл. 2.

²⁹ Програмата за интеграция на малцинствата: състояние.

³⁰ Кръгла маса на институт „Отворено общество“, София, май 2002 г. *Обяснителна бележка: през май 2002 г. институт „Отворено общество“ проведе кръгла маса в София, на която да полули коментари и критики по неокончателния вариант на настоящия доклад. На срещата присъстваха експерти от правителството, ромската общност и неправителствения сектор.*

институция може да реши как да разпредели предоставената сума в зависимост от участието ѝ в изпълнението на дадена програма. Тя определя и размера на сумите, които могат да се отпуснат на неправителствени организации, вземащи участие в изпълнението. Процедурите, съгласно които отговорностите за изпълнението се разделят между международни, държавни и неправителствени участници в процеса, са надлежно описани в договорите заедно с процедурите за контрол и отчитане на разходите. От приемането ѝ през април 1999 г. до днес Рамковата програма не е била обект на осъществяване чрез нито един проект. Това е и причината, поради която към днешна дата не съществуват официални доклади за нейното изпълнение и оценка.

Рамковата програма предвижда участие на ромската общност в редица случаи: тя предвижда държавният орган за борба с дискриминацията да информира общността за дейността си; също така предвижда малцинствени организации да участват в работната група за изготвяне на проекто-закона за предотвратяване на дискриминацията. Програмата предлага ангажиране на роми в управителното тяло на държавния фонд за насърчаване на предприятия, наемащи на работа представители на малцинствата, а мерките за защита на ромската култура предвиждат редица начини за насърчаване на ромски организации.

Предвид факта, че същинското изпълнение на Рамковата програма все още не е започнало, не е налице и механизъм за координация на сътрудничеството между държавните структури и неправителствените организации по отношение на изпълнението и оценяването.

2.5. Програмите и обществеността

2.5.1. Рамковата програма

Съществуването на Рамковата програма е известно сред широката общественост и най-вече сред ромската общност, с която бяха проведени пространни консултации, преди тя да бъде приета. Разпространението на програмата обаче не се дължи на правителството, а по-скоро на усилията на неправителствения сектор. Това, което обществото знае за програмата, е твърде общо, в смисъл на програмата, която „прави нещо добро“ за ромите. Много малко елементи от програмата са известни и се обсъждат в публичното пространство, по всяка вероятност заради това, че изпълнението все още не е започнало и следователно не е дало отражение на добруването и интересите на никоя група – независимо дали етнически българи или роми.

Съобщения за Рамковата програма не присъстват в дневния ред на никоя медия в страната и тя бива споменавана единствено в интервюта с действащи или бивши държавни служители, техни статии³¹ или изказвания на представители на неправителствени организации³². Темата намира повърхностно отражение и

³¹ В. „Дневник“ от 17 октомври 2001 г., в. „Демокрация“ от 8 август 2001 г.

³² В. „Сера“ от 23 март 2001 г.

при отразяване на събития, непряко свързани с програмата³³. Някоя българска медия не е направила задълбочен анализ на съдържанието на Рамковата програма или оценка на финансовата или социалната цена на нейното осъществяване след приемането ѝ през 1999 г. От друга страна, когато обсъждат теми, които са част от Рамкова програма, като напр. десегрегацията на ромските училища, медиите не посочват връзката им с правителствената политика³⁴.

2.5.2. Програмата за интеграция на малцинствата

Програмата за интеграция на малцинствата не е широко известна сред обществото и нейните потенциални ползватели, може би защото не беше приета след консултации с малцинствени организации. Редица малцинствени лидери и активисти изразиха възмущение от начина, по който тя беше приета и разпространена, както и от нейното съдържание. Някои дори не бяха чували за нейното съществуване³⁵. Други са на мнение, че тя е прекалено обща и неясна³⁶. Единственият ромски лидер, който публично заяви своята подкрепа за Програмата за интеграция на малцинствата, е народен представител от управляващата коалиция³⁷.

2.6. Програмите и Европейският съюз

ЕС се обяви в подкрепа на правителствените усилия за подобряване на положението на ромите, като поощри приемането на Рамковата програма и дава оценки за осъществяването ѝ в Редовните доклади. Средствата на ЕС за ромски проекти обаче не са пряко обвързани с осъществяването на стратегиите, формулирани в Рамковата програма. А понякога Редовните доклади не стимулират потясното придържане към програмните цели, тъй като изложените в тях наблюдения са недостатъчно целенасочени и конкретни.

Европейският съюз прие Рамковата програма без никаква критика към съдържанието ѝ от самото начало. В своя Редовен доклад за 1999 г. Европейската комисия, след като прави кратко описание на основните положения в програмата, заявява, че самото приемане на програмата „е отражение на политическия ангажимент на българското правителство за подобряване положението на ромите

³³ В. „Сега“ от 6 август 2001 г.

³⁴ В. „Труд“ от 14 септември 2001 г.; в. „Демокрация“ от 8 март 2001 г.; в. „Демокрация“ от 20 септември 2001 г.; в. „Демокрация“ от 20 октомври 2001 г.; в. „Сега“ от 27 септември 2001 г.; в. „Република“ от 30 юли 2001 г.

³⁵ Интервюта с: Христо Кючуков, президент на фондация „Дайвърсити“, София, 6 март 2002 г.; Петър Георгиев, председател на Конфедерация на ромите „Европа“, 6 март 2002 г.

³⁶ Интервюта с: Васил Чапразов, председател на Обединен ромски съюз, 6 март 2002 г.; Тома Томов, народен представител от Коалиция за България в 39-ото Народно събрание, 13 март 2002 г.; Светлана Василева, бивш секретар на НСЕДВ, 5 март 2002 г.

³⁷ Интервю с Александър Филипов, народен представител от НДСВ, 21 март 2002 г.

те³⁸. Единственото опасение, което се изразява в доклада, е свързано с липсата на средства за нейното изпълнение.

Редовният доклад за 2000 г. съдържа известни неточности и е повърхностен по отношение на оценката си за напредъка в изпълнението на Рамковата програма. Докладът отчита, че „административният капацитет на НСЕДВ за изпълнение на програмата остава ограничен“³⁹, но посочва също че „е постигнат някакъв напредък“. Според доклада напредъкът се изразява в назначаване на 24 експерти по етнически и демографски въпроси в областните управи, 6 експерти в две министерства и наемане на 50 млади роми в структурите на полицията⁴⁰. Но тези мерки въобще не са предвидени от Рамковата програма.

Анализът на малцинствената ситуация обаче е по-конкретен и прецизен в Доклада за 2001 година⁴¹. Докладът на Европейската комисия за 2001 г. за пръв път разглежда въпроса за десегрегацията на ромските училища в благоприятна светлина, отбелязвайки: „Положителна крачка напред е началото на процеса на десегрегация на ромските училища, като в рамките на няколко проекта на НПО се изпробват различни методологии за това“⁴². По-нататък докладът отбелязва, че „[десегрегацията трябва] да прерасне в правителствена политика, а методологията и подходите следва да се обсъждат и да бъдат възприети от ромската общност“⁴³.

Докладът за 2001 г. отбелязва, че „напредъкът за изпълнение“ на Рамковата програма е „много малък“⁴⁴, като вероятно има предвид назначаването на ромски експерти в държавната администрация. Самата Рамкова програма не предвижда назначаване на роми в административни органи, нито пък е имало някакви други назначения на роми след публикуването на Редовния доклад за 2000 г., така че не става ясно на какво основание комисията прави това заключение.

ЕС подкрепя финансово повечето от дейностите, предприети в изпълнение на Рамковата програма в рамките на годишните Национални програми Фар за България. Ежегодно всяко министерство трябва да представи пред Министерството на външните работи проектопредложения за включване в цялостния проект на България пред ЕС. И макар интеграцията на ромите да беше един от приоритетите на Партньорството за присъединяване за 1999/2000 и 2001 г.⁴⁵,

³⁸ 1999 Regular Report, p. 14.

³⁹ 2000 Regular Report, p. 22.

⁴⁰ 2000 Regular Report, p. 22.

⁴¹ Докладът цитира данни за дела на незаконните постройките в ромската общност и оценките за безработицата, например.

⁴² 2001 Regular Report, p. 23.

⁴³ 2001 Regular Report, p. 23.

⁴⁴ 2001 Regular Report, p. 23.

⁴⁵ Вж. *Accession Partnership 1999*, p. 4, и *Proposal for a Council Decision on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Bulgaria 2001*, p. 6.

проектите за осъществяване на Рамковата програма не представляват неизменна част от Националната програма Фар за България.

Програма Фар е основен източник на финансиране за ромски проекти. Не всички проекти, финансирани от ЕС, обаче отговорят пряко на целите, формулирани в правителствените програми. Самото правителство не е направило достатъчно, за да се възползва от възможностите, предоставени от процеса на присъединяване към ЕС. Както посочи един служител, правителството по-скоро мисли в посока „на затваряне на глави, отколкото на решаване на проблеми“⁴⁶. Процедурите на програма Фар обаче също предизвикват критики, че са твърде усложнени и често голяма част от средствата се изразходват за експерти-консултанти от европейски страни⁴⁷.

През 1999 г. в тази рамка имаше един-единствен проект, свързан с ромите, „Насърчаване на интегрирането на ромите“⁴⁸ на стойност € 500 000, една сравнително скромна сума предвид обхвата на проекта и в сравнение с другите елементи на Националната програма Фар за 1999 г. Проектът се състоеше от две части: образование и урбанизация. Образователният компонент предвижда обучение на помощник-учители, подготовка на роми, завършващи средно образование, за кандидатстудентски изпити във висши учебни заведения, обучение на роми за работа в структурите на полицията и редица семинари и публикации, които имаха слаба връзка с целите на Рамковата програма. Компонентът за урбанизация предвижда включване на един квартал в Стара Загора в териториалния устройствен план на общината и построяване на няколко къщи в Пазарджик. Тези дейности по принцип попадат в обхвата на Рамковата програма, макар и в много ограничен мащаб. Изпълнението на проекта от 1999 г. започна едва през есента на 2001 г. Той все още не е приключил и следователно официална оценка към днешна дата не е направена.

Правителството не включи никакъв проект за интеграция на ромите в предложението си пред ЕС за 2000 г. и следователно в Националната програма Фар за България 2000 г. няма никакви средства за тази цел. Националната програма Фар за България 2001 г. обаче отпуска общо € 8 288 000, разделени между три големи проекта:

- *Интеграция на ромското население*, който се състои от два основни компонента: подобрене на посещаемостта в училищата и сътрудничество в подготовката на антидискриминационен закон;
- *Социална интеграция*, който има няколко компонента, в това число развиване на културни центрове, създаване на работни места и насърчаване на предприемачеството. Този проект включва и малка сума за интеграция на хората с увреждания;

⁴⁶ Кръгла маса на институт „Отворено общество“, София, май 2001 г.

⁴⁷ Кръгла маса на институт „Отворено общество“, София, май 2001 г.

⁴⁸ Проект BG 9907.01. Кратък финансов меморандум на проекта е достъпен на адрес: www.evgora.bg, достъп на 20 март 2002 г. Този и други проекти ще бъдат обект на подробна дискусия в Раздел 3.

- *Здравеопазване*, който се състои от два компонента: подобрен достъп до здравеопазване в 15 града и кампании за повишаване на здравната култура⁴⁹.

Проектът по програма Фар за 2001 г. е по-добре обвързан с Рамковата програма. Все пак някои негови аспекти, особено тези, които се отнасят до образованието, станаха повод за загриженост сред неправителствената общност⁵⁰. Към днешна дата всички проекти по Фар за 2001 г. се намират в подготвителна фаза пред подписване. По никой от тях не е започнало изпълнение.

3. ПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ПРОГРАМИ – ИЗПЪЛНЕНИЕ

3.1. Заявени цели на програмите

Основната идея, залегнала в Рамковата програма, е изложена в нейните уводни думи: „Дискриминацията спрямо ромите в обществения живот предполага проблемите на общността в социално-икономически и културно-образователен аспект“⁵¹. Мерките, изложени в нея, си поставят за цел да предотвратят бъдещата дискриминация и да премахнат съществуващото неравноправие. В съответствие с това Рамковата програма предлага да се създаде един общ механизъм за предотвратяване на етническата дискриминация във всички сфери на обществения живот и да се предприемат мерки за осигуряване на пълно и ефективно равенство в конкретни области, като например образование, трудова заетост, жилищно настаняване, здравеопазване и социално подпомагане⁵². В допълнение към силния акцент върху дискриминацията, Рамковата програма предвижда мерки за насърчаване на ромската етно-културна идентичност в сферите на образованието, културата и медиите.

Програмата за интеграция на малцинства не е толкова категорична и недвусмислена в признаването на дискриминацията. Тя залага повече на мерки за защита на идентичността на етническите малцинства. Както тя заявява в своя увод, „грижата за съхранение и развитие на малцинствената идентичност е приоритет в политиката на правителството“. Въпреки това тя предвижда мерки за борба с дискриминацията, като заявява, че „антидискриминационното законодателство и механизмите за неговото прилагане не са достатъчно ефективни“⁵³.

⁴⁹ Фишовете на тези проекти са достъпни на адрес: www.evgora.bg, достъп на 20 март 2002 г.

⁵⁰ Вж. Раздел 3.2.1.

⁵¹ Рамкова програма, Част I.

⁵² Следва да се има предвид, без това да се повтаря във всеки раздел по-долу, че общият механизъм за предотвратяване на етническа дискриминация чрез административен орган с ефективни правомощия да разследва и наказва дискриминацията, чието основаване се предлага от Рамковата програма, е предназначен да предпазва от дискриминация във всички сфери по-долу, в допълнение към конкретните мерки, предвидени във всяка една от тях.

⁵³ Програма за интеграция на малцинствата: състояние.

Програмата също изказва съжаление, че Рамковата програма не е изпълнена, и предлага установяване на механизъм за наблюдение на нейното изпълнение.

3.2. Правителствените програми и дискриминацията

Както Рамковата програма, така и гражданското общество отбелязват съществуването на дискриминацията. Независимо от това, законодателната рамка за борба с дискриминацията в България е много слаба. Общи антидискриминационни разпоредби съществуват в конституцията и в редица други нормативни актове, но те никога не са били прилагани⁵⁴. Мерките за предотвратяване на дискриминацията се прилагат непоследователно и това се отнася най-вече до сферите на образованието и жилищното настаняване. Правителствените програми не предлагат достатъчно силен механизъм за преодоляване на липсата на политическа воля в органите, натоварени да извършват дейности за премахване на неравноправието.

В решението си от 10 ноември 1992 г. Конституционният съд забрани приемането и прилагането от страна на държавата на „специални мерки“, които да насърчават пълното и ефективно равенство на основата на изрично изброените в антидискриминационния член 6, ал. 2 на конституцията основания. Сред тях са раса, етническа принадлежност, пол⁵⁵. Съдът отсъди, че такива мерки биха представлявали привилегии, които биха нарушили принципа на равенство⁵⁶. Съдът обаче не изключи възможността за насърчителни мерки, които непряко да подкрепят малцинствата в неравностойно положение, като постанови, че държавата не само може, но е длъжна да приема мерки, насочени към „преодоляване на съществуващо неравенство с цел да се стигне до желаното постулирано равенство“. Тези мерки обаче трябва да са основани на принципи, различни от тези, изброени в член 6, ал. 2. По този начин някои специални мерки, предвидени в Рамковата програма, могат да влязат в противоречие със съществуващата юриспруденция на Конституционния съд, ако се предприемат на етническа основа⁵⁷.

⁵⁴ Вж. „Наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС: защита на малцинствата“, София, CEU Press, 2001 г., с. 97. Вж. също М. Пиева, *Legal Analysis of National and European Anti-Discrimination Legislation: A Comparison of the EU Racial Equality Directive & Protocol No. 12 with Anti-Discrimination Legislation in Bulgaria*, European Roma Rights Center, Interights, Migration Policy Group, September 2001, pp. 5-6, по-долу *Legal Analysis, Bulgaria*.

⁵⁵ Член 6, ал. 2 посочва: „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.“

⁵⁶ Решение на Конституционния съд № 14 от 10 ноември 1992 г.

⁵⁷ Директивата на ЕС за расово равенство позволява, но не задължава държавите да приемат стъпки за „предотвратяване или компенсиране на неравностойно положение, свързано с расовия произход“ (Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, (OJ L 180, 19/07/2000) Art. 5).

Рамковата програма е единственият правителствен документ или програма, който признава или обсъжда дискриминацията. Но както преди, така и след приемането на Рамковата програма на местни и международни форуми, правителството продължи да отрича съществуването на дискриминация. През 1999 г. в отговора си на въпросите на Комитета на ООН по икономически, социални и културни права във връзка с обсъждането на третия периодичен доклад на България по Международния пакт за икономически, социални и културни права, правителството отхвърли заключението на комитета, че ромите са обект на дискриминация при оземляване и получаване на социални помощи⁵⁸. В друг случай правителственият доклад до комитета за елиминиране на расовата дискриминация от 26 юни 1996 г. признава съществуването на дискриминация от частни лица, но не и от страна на държавни служители⁵⁹.

България е задължена да изпълни Директивата на Европейския съвет за изпълнение на принципа на равно третиране между лицата независимо от техния расов или етнически произход (ОJ L 180, 19/07/2000), или „Директивата за расово равенство“, като част от *acquis communautaire*. В съществуващата в момента правна рамка липсва нужното всестранно антидискриминационно законодателство и стандартите ѝ са по-ниски от изискуемите по директивата⁶⁰.

Съгласно Националната програма Фар за България 2001 г. отделен компонент за малки (туинингови) проекти на Проекта за интеграция на ромското население⁶¹ предвижда да съдейства на българското правителство в изработването на антидискриминационен закон. Предвидена е сума в размер на € 150 000 за привличане на двама експерти от страни членки на ЕС, един в краткосрочна и един в средносрочна перспектива, които да работят с български експерти при изработване на проектозакон за създаване на орган за насърчаване на равното третиране без дискриминация на основата на расов или етнически произход, както и за обучение на правоохранителните органи.

До юни 2002 г. работната група, създадена да разработи антидискриминационен нормативен акт, беше разработила и представила пред Министерски съвет проектозакон. В състава на работната група бяха включени представители на правителството и НПО. В изготвянето на проектозакона взеха участие и двама експерти от ЕС, един от Обединеното кралство и един от Австрия, макар че официалното начало на малкия (туинингов) проект е едва през есента. Експертите от ЕС ще продължат да работят като консултанти по време на парламентарните дискусии по закона, които вероятно ще се състоят по-късно тази година.

⁵⁸ Вж. Replies by the Government of Bulgaria to the List of Issues: Bulgaria. 09/07/99. (CESCR), §§ 4.1 and 4.6.

⁵⁹ Вж. CERD/C/229/Add.7, §§ 41 and 42.

⁶⁰ Вж. М. Пиева, *Legal Analysis, Bulgaria*, p. 7.

⁶¹ Phare Project BG 0104.01, фишът на проекта е достъпен на адрес: www.evropa.bg, достъп на 20 март 2002 г.

Различни слоеве на гражданското общество идентифицират расовата дискриминация като проблем, макар и в различни степени. Българският хелзинкски комитет проучи 19 вестника на етнически малцинства, излезли в периода май 1999 – май 2000 г., за да анализира доколко те обсъждат теми като расизъм, ксенофобия и етнически мотивирано насилие⁶². Изследването установи, че такива публикации съставляват значителен дял от съдържанието на турските и ромските издания, съответно 22,4 и 19,4 процента в двата най-големи вестника⁶³. Последните публикации в малцинствената преса описват случаи на дискриминация при наемането на работа, когато кандидатът е ром⁶⁴, разкриват дискриминационни разпоредби в конституцията и нормативната уредба за използване на малцинствен език, обучение по религия и отпускане на социални помощи⁶⁵ и обсъждат дискриминацията при упражняването на основни права и свободи на македонците⁶⁶.

Изданията и редица дейности на правозащитни неправителствени организации също засягат проблема с етническата дискриминация. Според същото изследване на дискриминацията, расизма, ксенофобията и расистки мотивираното насилие се падат 47,1 процента от съдържанието на ромско-езичното издание *Romano Objektiv* на Българския хелзинкски комитет и 44,4 процента от съдържанието на „Правата на ромите във ФОКУС“, периодичното издание на Проект „Права на човека“. В меморандум от септември 2001 г. до новото правителство БХК подчертава необходимостта от приемане на ефективен антидискриминационен закон, който да е в съответствие с Директивата за расово равенство, както и необходимостта от подобряване на съществуващите правни процедури за борба с етническата дискриминация⁶⁷.

Профсъюзите нямат активна роля в идентифицирането и борбата с дискриминацията спрямо малцинствата. Според информация, предоставена от най-големия профсъюз в страната, Конфедерация на независимите синдикати в България (КНСБ), профсъюзът е бил ангажиран в работа с роми най-вече чрез консултации в проекти за създаване на работни места. Наскоро КНСБ организира няколко фестивала и срещи с етнически групи за „намаляване на убеждението за дискриминация у представителите на различни общности“⁶⁸.

⁶² Вж. „Етническата преса в България“, София, БХК, 2000 г.

⁶³ Вж. „Етническата преса в България“, София, БХК, 2000 г., сс. 126-136.

⁶⁴ „Има скрита дискриминация“, в. „Дром дромндар“ от февруари 2002 г.

⁶⁵ *Kaynak*, „Çerçeve Antlaşması ve Bulgaristan“, Temmuz-Agustos, 2001 (на турски език).

⁶⁶ „Изборът на президент на България и проблемът с нашите права и свободи“, в. „Народна воля“, декември 2001 г.

⁶⁷ Меморандум на Български хелзинкски комитет до правителството на България, 10 септември 2001 г., достъпен на адрес: www.bghelsinki.org, достъп на 5 март 2002 г.

⁶⁸ Писмо на председателя на КНСБ, д-р Желязко Христов, до БХК от 5 април 2002 г., достъпно в архива на БХК.

Централните медии рядко обсъждат малцинствените въпроси в светлината на расизма, дискриминацията и ксенофобията. Между юни 2000 г. и юни 2001 г. Българският хелзинкски комитет проведе проучване на етническите публикации в централната преса и в някои местни периодични издания. Изследването разкри значително по-ниски нива на дискутиране на дискриминацията, расизма, ксенофобията и расистки мотивираното насилие в централната преса в сравнение с тези в малцинствените издания. В двата най-големи ежедневника дялът на тези теми в общия дял на публикациите за малцинствата (които сами по себе си представляват един миниатюрен дял от всички публикации) е незначителен (2,3 процента в най-големия ежедневник „Труд“ и 3 процента във в. „24 часа“). Положението в другите периодични издания е подобно, като малко по-високи дялове се отбелязват в двата леви всекидневника „Дума“ (13,1 процента) и „Сега“ (9,6 процента)⁶⁹.

Малцинствените лидери и активисти са единодушни в мнението си, че дискриминацията спрямо ромите е сериозен проблем в българското общество. Всички използват почти еднакви думи, за да опишат нейния обхват и ефект – те я наричат „повсеместна“, завладяла „всички сфери на социалния живот“, „сериозен проблем за обществото“, който е довел до „трагични резултати“ за ромската общност⁷⁰.

3.2.1. Образование

Дискриминацията в сферата на образованието е била пространно документирана както от български, така и от международни правозащитни групи⁷¹. Училищата в махали, населени изцяло от роми, водят де факто до сегрегация допълнително засилена от липсата на ресурси за тези училища. Също така ромските деца са преобладаващият брой ученици в системата на „специалните училища“ за деца със забавено развитие и за малолетни престъпници. Според дан-

⁶⁹ „Етническите малцинства в печата“, БХК, София, 2002 г. Отново, процентите в малцинствената преса отразяват дела от всички публикации, докато тези в централната преса отразяват дела само от публикациите за малцинствата.

⁷⁰ Интервюта със: Стела Костова, председател на Ромска младежка организация, София, 14 март 2002 г.; Христо Кючуков, президент на фондация „Дайвърсити“, София, 6 март 2002 г.; Васил Чапразов, председател на Обединен ромски съюз, 6 март 2002 г.; Тома Томов, народен представител от Коалиция за България в 39-ото Народно събрание, 13 март 2002 г.; Симеон Благоев, експерт по ромски въпроси в Министерство на културата, 8 март 2002 г.; Златко Младенов, председател на Ромски обществен съвет „Купате“, 8 март 2002 г.; Петър Георгиев, председател на Конфедерация на ромите „Европа“, 6 март 2002 г.; Светлана Василева, бивш секретар на НСЕДВ, 5 март 2002 г.; Александър Филипов, народен представител от НДСВ, 21 март 2002 г.

⁷¹ Вж. Д. Денков, Е. Станоева, В. Видински, „Ромски училища България 2001“, София, фондация „Отворено общество“ – София, 2001 г.; J. Tanaka, „Parallel worlds: Romani and non-Romani schools in Bulgaria“, *Roma Rights*, no. 3, 2000, p. 39, по-надолу J. Tanaka, „Parallel worlds“; Програма за наблюдение на присъединяването към ЕС, *Защита на малцинствата 2001*, с. 86–90.

ни от преброяване, предоставени от НСЕДВ, в периода между 1992 и 2001 г. процентът на неграмотност сред ромите (над 7-годишна възраст) се е увеличил от 11,2 процента на 14,9 процента, а дялът на ромите, завършили висше образование, е намалял от 0,3 процента през 1992 г. на 0,16 процента през 2001 г.⁷²

Както ромските лидери и активисти, така и съответните организации на гражданското общество изразяват безпокойство по-конкретно за наличието на дискриминация в сферата на образованието. Някои ромски лидери и активисти посочват дискриминацията в образованието като особено важен проблем⁷³. Други възприемат за дискриминация самото съществуване на училища, които се посещават само от ромски деца⁷⁴. Националните и международни правозащитни организации, както и други формирования на гражданското общество, също определят дискриминацията в образователната система като значителен проблем с негативно влияние върху ромската общност⁷⁵.

Рамковата програма третира обстойно въпроса с образованието и определя шест конкретни проблемни области в ромското образование, повечето от които произхождат от минала или настояща дискриминация. Програмата предвижда конкретни мерки за достигане на пълно и ефективно равенство в образователните възможности между ромите и неромите, както и за създаване на условия за насърчаване на малцинствените права. Програмата за интеграция на малцинствата включва целите, заложи в Рамковата програма, но не предвижда никакви срокове за изпълнение на нейните цели.

Според Рамковата програма, десегрегацията е ключът за постигане на еднакви образователни възможности за ромите. Сегрегацията на ромската образователна система се разпространи широко по време на комунизма, когато бързата урбанизация доведе до създаване на ромски гета във всеки по-голям български град. Училищата се строяха сред самите квартали, като де факто по този начин пораждаха сегрегация. Общо около 70 процента от ромите ученици в училищна възраст се обучават в такива училища⁷⁶. Според данните от изследване, проведено през 2001 година, в България има 60 начални, 350 основни и 9 средни училища, в които между 50 и 100 процента от децата са роми⁷⁷.

⁷² Интервю с Илона Томова, експерт към НСЕДВ, София, 24 май 2001 г.

⁷³ Интервюта със: Христо Кючуков, президент на фондация „Дайвърсити“, София, 6 март 2002 г.; Васил Чапразов, председател на Обединен ромски съюз, 6 март 2002 г.; Златко Младенов, председател на Ромски обществен съвет „Купате“, 8 март 2002 г.; Светлана Василева, бивш секретар на НСЕДВ, 5 март 2002 г.

⁷⁴ Интервю със: Стела Костова, председател на Ромска младежка организация, София, 14 март 2002 г.

⁷⁵ Вж. J. Tanaka, „Parallel worlds“, К. Кънев „Защо е необходима десегрегацията“, сп. „Обектив“, ноември 2001 г. – януари 2002 г.

⁷⁶ Доклад от конференцията „Десегрегация на ромските училища – условие за равен старт на ромите в обществото“, София, 27 април 2001 г., с. 6.

⁷⁷ Вж. Д. Денков, Е. Станоева, В. Видински, „Ромски училища България 2001“, София, фондация „Отворено общество“ – София, 2001 г., с. 10.

В средата на 60-те години правителството започна да въвежда специални образователни програми в тези училища, които предвиждаха основно трудово обучение. Те просъществуваха почти три десетилетия и бяха отменени едва през 90-те години⁷⁸. Професионалната педагогическа общност гледаше на тях като на най-малко престижни, в резултат на което там често бяха назначавани най-малко компетентните и мотивирани преподаватели. Широкообхватно изследване на ромските училища в България от миналата година описва качеството на образованието в тях така:

- Едва 5 процента от учениците в тези училища имат „далечен шанс“ да завършат средно образование.
- Не са малко случаите, при които четвъртокласници не могат да четат и пишат.
- В някои училища липсват елементарни образователни пособия като черни дъски и тебешир.
- Едва 0,3 процента от учениците роми проявяват интерес към националните тестове за влизане в елитни училища след 7 и 8 клас.
- В повече от 50 процента от ромските училища счупените прозорци са заменени с шперплат⁷⁹.

Рамковата програма призовава за изработването на „дългосрочна стратегия за пълното премахване на обособените в ромските квартали училища“, която да осигури свободен достъп на ромските деца до „нормални“ училища и недопускане сегрегирването на ромските деца в обособени паралелки⁸⁰. Освен десегрегацията, Рамковата програма предвижда предучилищна подготовка по български език за ромски деца, невладеещи български език, премахване на ранното професионално трудово обучение в ромските училища, отстраняване на неквалифицирани учители, наемане на „помощник-учители“ от ромската общност и оказване на материална и логистична помощ на ромски семейства.

Втората цел на Рамковата програма в областта на образованието е намаляване на неоправдано високия брой на деца от ромски произход в помощните училища за умствено изостанали. Българската образователна система не е пригодена да взема под внимание културната специфика и да отчита ефекта на бедността и занемареността върху ромските семейства: тестовете за прием са на български език, те не са културно-чувствителни и често пъти са чисто формални⁸¹. В резултат на това един немалък брой ромски деца попадат в „специални училища“ по чисто социални причини. Според резултатите от проведено наскоро проучване на академичните

⁷⁸ За повече подробности вж. Програма за наблюдение на присъединяването към ЕС: *Защита на малцинствата*, с. 87.

⁷⁹ Д. Денков и колектив, „Ромски училища България 2001“, с. 10–11.

⁸⁰ Рамкова програма, раздел V.

⁸¹ J. Tanaka, „Parallel worlds“, p. 39.

способности на ученици в три помощни училища от организацията „Стъпка по стъпка – България“, 46 процента от учениците в тях показват резултати, съизмерими със стандарта на масовите училища и биха могли да се интегрират в тях⁸².

Третата образователна цел на Рамковата програма се изразява във въвеждане на мерки за борба с проявите на расизъм в класната стая. Предвиждат се образователни мерки, насочени към учители, родители и ученици, както и ефективни санкции срещу прояви на расизъм. Всички те са в контекста на десегрегацията. Следващата образователна цел се изразява в подкрепа на образованието във висши учебни заведения на роми чрез организиране на кандидатстудентски курсове за прием във ВУЗ. Програмата предвижда и увеличаване на информацията в ромската среда за условията за получаване на стипендии за висше образование. И последната цел в раздела е организиране на програми за ограмотяване и квалификация на възрастни роми.

След като програмата беше приета, до неотдавна не бяха предприети никакви действия за осъществяване на повечето от целите ѝ в областта на образованието. През септември 2002 г. Министерството на образованието и науката издаде своите ежегодни инструкции за организирането и уредбата на учебната дейност, които включваха и ново приложение под името „Указание за интегриране на децата и учениците от малцинствата“⁸³. Според това указание общините трябва да разработят собствени програми за постепенното интегриране на ромските деца сред техните връстници от училищата извън сегрегирани населени места. До момента, в който местните общности не са готови в подходяща степен за тази интеграция, закриването на ромските училища не е препоръчително⁸⁴.

Освен това указание през август 2002 г. Министерството на образованието и науката издаде Наредба №6, която регламентира обучението на деца със специални образователни потребности или деца с хронични заболявания⁸⁵. За разлика от предходните я нормативни актове, тази наредба определя условията за прием в специални детски градини и училища за деца с различни степени на умствена изостаналост, а не само с лека умствена изостаналост. Наредбата постановява, че по специалните образователни програми могат да се обучават само „деца или ученици, за които всички възможности за обучение и възпитание в детски градини и училища са изчерпани“⁸⁶. Указанието на министерството по-

⁸² *School Success for Roma Children: Step by Step Special Schools Initiative, Interim Report*, Budapest, OSI, December 2001, p. 32.

⁸³ Министерство на образованието и науката, *Организация и управление на учебната дейност в общообразователните, професионалните и специалните училища*, София, 2002 г., Приложение № 10, (по-долу: Министерство на образованието, Указания 2002). Вж. също Проект „Права на човека“, *България: три и половина години след приемането на Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество бяха най-накрая направени първите важни стъпки*, София, 13 септември 2002 г.

⁸⁴ Министерство на образованието, Указания 2002, Приложение №10.

⁸⁵ Държавен вестник №83, 2002 г., 19 август 2002 г.

⁸⁶ Държавен вестник №83, чл. 2, ал. 3.

становява също, че „съществуващата практика нормално развити деца да попадат в училища за деца с умствена изостаналост“⁸⁷ трябва да бъде прекратена. Също така Министерството пое ангажимента да издаде наредба, която предвижда присъствието на преводач по време на извършването на оценка за настаняване на ромски деца в специални образователни институции⁸⁸. Към датата на издаване на указанията обаче комисиите, оценяващи състоянието на децата, продължаваха да работят без преводач, а повечето от тях вече бяха изготвили своите оценки за учебната 2002/2003 г. Също така съставът на повечето класове вече беше определен, тъй като процесът за това започва още през април или май всяка година.

Междувременно тези положителни промени вероятно ще създадат благоприятна атмосфера за проектите за десегрегация, които са в процес на осъществяване от НПО. Въпреки това те представляват само началото на процеса и на практика допринасят малко за усилията на местните власти в посока десегрегация. Необходимо е да се обмисли разработването на една по-подробна стратегия, включваща набавянето на ресурси и оказването на помощ за увеличаване на подкрепата на местните общности в процеса на десегрегация, която да представлява необходимо допълнение към инструкциите на министерството.

Националната програма Фар за България 1999 съдържа специален образователен компонент. Той включва няколко дейности, не всички от които са взаимосвързани. Основните сред тях са:

- Изработване на учебна програма за обучение на 50 помощник-учителя от ромски произход в рамките на един месец в университетски факултет. От помощник-учителите след това се очаква да бъдат наети с цел да помогнат на българските учители (каквито са над 90 процента от учителите в ромските квартали) да поддържат контакт с общността.
- Издаване на наръчник по ромска култура и история за ползване в рамките на образователния процес в масовите начални училища.
- Провеждане на два обучителни курса в рамките на две седмици с 50 роми, завършили средно образование, за подготовка за кандидатстудентски изпити, в това число и за полицейската академия.
- Обучение на 50 роми за работа в полицията.

Нито една от тези дейности не се отнася до десегрегацията на ромската образователна система, което е приоритет на Рамковата програма. Рамковата програма предвижда обучение на „помощник-учители“ в контекста на десегрегацията. Подготовката на „помощник-учители“ в настоящата образователна система рискува да поддържа сегрегацията, вместо да я премахва, тъй като ромите помощници ще бъдат с по-нисък статут в сравнение с учителите етнически българи. Освен това самото им присъствие в сегрегирани училища укрепва пози-

⁸⁷ Министерство на образованието, Указания 2002, с. 157.

⁸⁸ Министерство на образованието, Указания 2002, с. 157.

цията на българските учители, като по този начин действа срещу реформата на системата. Рамковата програма предвижда обучение на роми за кандидатстудентски изпити, но тя не обсъжда въпроса с обучението на полицейски служители. Независимо от това проектът от 1999 г. отделя най-голям дял средства именно за тази цел (€ 67 000 от общо € 179 000).

Проектът за интеграция на ромското население към Националната програма Фар за България 2001 съдържа голям образователен компонент⁸⁹. Неговите три подкомпонента предвиждат:

- Доставка на пакети с храна, материали и дрехи за началното училище, подкрепа на образователни инициативи за обучение по български език на ромски деца; подкрепа на училищните настоятелства; издаване на интеркултурни материали и образователни инициативи за ромски деца и възрастни.
- Идентификация на райони с високи нива на отпадане от училище на ромски ученици; обучение на 300 помощник-учители и издаване на учебник.
- Изработване на учебни програми в институции за обучение на учители и стартиране на информационна кампания за преработените учебни програми.

Това е най-големият проект по програма Фар за България за 2001 г., който е свързан с ромите (€ 1 750 000) и който заедно с това е най-малко свързан с Рамковата програма. Макар Рамковата програма да се споменава бегло в проектните документи⁹⁰, те дори не упоменават необходимостта от десегрегация на ромските училища. В тази посока няма планирани никакви дейности. Обучението на помощник-учители е изцяло откъснато от целите на десегрегацията.

В началото на учебната 2000/2001 г. проекти за десегрегация, организирани от ромски НПО, бяха стартирани в няколко български града. Първият и безспорно най-успешен сред тях беше този във Видин, реализиран от организация „Дром“. През учебната 2001/2002 г. такива проекти бяха инициирани и в пет други града, всички от тях реализирани от местни НПО. Отношението на местните власти към тези проекти варираше от активна подкрепа до открита враждебност⁹¹. Представителите на ЕС също изразиха двояко отношение по отношение на необходимостта от десегрегация, а досега българското правителство не е било ангажирано финансово в подкрепата на който и да е от тези проекти, независимо от явната ангажираност на ромската общност към този процес.

С оглед на значението, което повечето местни и международни организации отдават на необходимостта от подобряване на образователната ситуация на ромското население, както и обхвата на проблемите в тази сфера, бяха направени някои предложения за преработване и въвеждане на поправки в Рамковата програма. Също така беше посочена необходимостта от разработването на план за

⁸⁹ Phare Project BG 0104.01, достъпен на адрес: www.evropa.bg, достъп на 20 март 2002 г.

⁹⁰ Phare Project BG 0104.01, достъпен на адрес: www.evropa.bg, достъп на 20 март 2002 г.

⁹¹ К. Николаева, „Проблеми и предизвикателства пред програмата „Десегрегация на ромските училища в България“, в сп. „Правата на ромите във ФОКУС“, брой 20, 2001 г.

действие конкретно в сферата на образованието, за да бъде ускорена реализацията на дейностите⁹².

3.2.2. Трудова заетост

Расовата дискриминация изигра важна роля при изолирането на ромската общност от достъпа до трудова заетост по време на първата вълна съкращения през 1990–1993 г. Местни и международни правозащитни наблюдатели документираща явни случаи на освобождаване от работа въз основа на етническа принадлежност⁹³. Българското правителство обаче не събира данни за безработица по етнически признак, а законодателството за защита от дискриминация в областта на заетостта съществува само на хартия, тъй като от приемането на Кодекса на труда до сега съдът не е наложил санкции по нито един случай на дискриминация на каквато и да било основа. Едно скорошно изследване сочи, че 71 процента от ромите в работоспособна възраст са безработни⁹⁴. Въпреки че безработицата се свързва с по-ниския образователен ценз сред ромите (което от своя страна е поне частично резултат на дискриминация), има доказателства, че тя е резултат и от пряка дискриминация при съкращения или наемане на работа⁹⁵.

Според някои роми дискриминацията, свързана с назначаването на работа, е най-честата форма на дискриминация, от която те страдат⁹⁶. Ромите често изразяват загриженост от дискриминацията в наемането на работа на обществени мероприятия и пред медиите. На протестно шествие срещу дискриминацията в най-големия столичен ромски квартал „Факултета“ говорители казаха, че „когато работодатели разберат, че кандидатът е ром, те не го искат“⁹⁷. Друг ром от София каза в интервю пред столичен всекидневник: „Във вестниците има много обяви за работа. Но като отида и видят, че съм циганин, нищо не ми предлагат. За българите обаче сигурно има“⁹⁸. Българските турци също се оплакват от етническа дискриминация. В интервю за централен всекидневник един наро-

⁹² Кръгла маса на институт „Отворено общество“, София, май 2002 г.

⁹³ Вж. Димитрина Петрова, „Нарушения на правата на циганите в България“, доклад на Проект „Права на човека“, София, 1994 г.; Helsinki Watch, *Destroying Ethnic Identity: The Gypsies of Bulgaria*, New York, June 1991.

⁹⁴ Anti-Poverty Information Centre, „Social Integration of the Roma Population in Bulgaria“, report prepared for the UN Department for Economic and Social Affairs, Sofia, October 2000, p. 32 (по-долу *APIC/UNDESA Survey*).

⁹⁵ ECRI, *Second Report on Bulgaria*, 18 June 1999, §43, достъпен на адрес: www.ecri.coe.int/T/E/human_rights/Ecri, достъп на 16 март 2002 г. Интервюта със: Стела Костова, председател на Ромска младежка организация, София, 14 март 2002 г.; Васил Чапразов, председател на Обединен ромски съюз, 6 март 2002 г.

⁹⁶ Интервю със Симеон Благоев, експерт по ромските въпроси към Министерство на културата, 8 март 2002 г.

⁹⁷ „Факултета“ протестира срещу дискриминацията“, в. „Труд“, 15 октомври 2001 г.

⁹⁸ „Циганско време“, в. „Дневник“, 8 март 2001 г.

ден представител заяви: „Нашите гласоподаватели се оплакват, че когато кандидатстват за работа, директорите им казват: „Промени си името и тогава ще те назнача.“⁹⁹

Преразпределението на земята в резултат на реституцията отне правото на ромите да я обработват, както те правеха по време на комунизма. Земята беше възстановена на нейните предишни собственици и техните наследници, много малка част от които бяха роми. В резултат на това ромите бяха изключени от всички форми на колективна или индивидуална обработка на земята, които възникнаха след 1989 г., като по този начин положението с наемането на работа на ромите селяни стана още по-лошо от това на ромите в градовете.

Рамковата програма разглежда дискриминацията при наемане на работа и предвижда мерки за насърчаване на пълно и ефективно равенство. Раздел I предвижда създаване на специализиран държавен орган за борба с дискриминацията във всички сфери на обществения живот, в това число и при наемането на работа. Раздел II предлага „спешни действия“ за осигуряване на трудова заетост на ромите, сред които:

- разработване на програми за квалификация и преквалификация, която би била от полза на ромите, съобразена с нуждите на пазара на труда и с традиционните умения на ромите;
- създаване на специален държавен фонд, който да отпуска заеми, при условие че те се използват за създаване на работни места за роми. Предвижда се фондът да се управлява съвместно от държавни експерти и представители на ромската общност;
- създаване на ефективни информационни средства за запознаване на ромската общност с основните принципи на трудовоправните отношения;
- опростяване на процедурата за придобиване на земя и законодателна реформа, за да се създадат предпоставки за оземляване на ромите и приемането им в земеделските кооперации¹⁰⁰.

Програмата за интеграция на малцинствата има по-общ подход към трудовата заетост и предлага различни мерки за намаляване на безработицата сред малцинствата. Програмата не признава изрично съществуването на дискриминация при наемането на работа или в други случаи, въпреки че, както беше упоменато по-горе, тя предвижда антидискриминационни нормативни актове. Според нея една от основните задачи на правителството по-скоро е „създаване на социално-икономически и културни предпоставки за пълноценната интеграция на малцинствата“. В по-дългосрочна перспектива, до края на мандата на настоящото правителство Програмата за интеграция на малцинствата предвижда приемането на стратегия за развитие на изоставашите в икономическо отношение райони с компактно малцинствено население. Става дума за райони, насе-

⁹⁹ „Има дискриминация към турското население“, в „Монитор“, 7 август 2001 г.

¹⁰⁰ Рамкова програма, Част II.

лени с етнически турци и български говорещи мюсюлмани. Програмата не предвижда никакви конкретни мерки, насочени специално към ромите.

По-голямата част от целите на Рамковата програма в областта на трудовата заетост не са изпълнени. Приемането на закон за предотвратяване на дискриминацията все още предстои; все още не е създаден държавен фонд за насърчаване на наемането на работа на роми; не са направени и поправки в Закона за земята за опростяване на процедурата за оземляване.

В Доклада за напредъка от 2000 г.¹⁰¹ относно мерките в законодателството и политиката, предприети в изпълнение на препоръките на ЕС за присъединяване, правителството засяга въпроса за трудовата заетост на ромите и отбелязва няколкото проекта в тази област. Някои от тях се осъществяват на местно ниво, които целят да предоставят на „ромската общност адекватни възможности за осъществяване на трудова заетост и професионално обучение“. За разлика от Рамковата програма, правителственият Доклад за напредъка не разглежда расовата дискриминация като причина за високата безработица сред ромите. Според него безработицата се дължи на факта, че „преобладаващата част от ромите са без образование, нямат технически умения и са с ниска трудова дисциплина“¹⁰².

Въпреки че някои от регионалните програми, упоменати в Доклада за напредъка, несъмнено ще са от полза за ромите, които съставляват непропорционално висок дял от безработните, те не са специално насочени към тях. Програмата на Пернишка община „От образование към заетост“, която предвижда двустепенна схема за осигуряване на последваща трудова заетост, няма за обект специално ромите, а всички безработни лица¹⁰³. Програмата „Общественнополезни дейности“ на община Омуртаг предлага обучение и временна заетост в дейности за благоустройство на градската среда, но тя не включва само роми, също както и другата програма със сходно име и обхват на община Антоново¹⁰⁴. Програмата „Подобрение на условията на живот в община Търговище“ предлага временна заетост за дългосрочно безработни¹⁰⁵. Друг проект, посочен в Доклада за напредъка – „Осигуряване на заетост на ромите при събиране и преработка на пластмасови отпадъци“, който по думите на доклада се „финансира приоритетно“, беше спрял от Фонда за регионални инициативи през есента на 2001 г. поради финансови злоупотреби¹⁰⁶.

¹⁰¹ www.mfa.government.bg/eiweb, осъществен достъп на 17 март 2002 г.

¹⁰² Доклад за напредъка за 2000, Глава 13, www.mfa.government.bg/eiweb

¹⁰³ Интервю с Екатерина Маркова, директор на бюрото по труда, Перник, 20 март 2002 г.

¹⁰⁴ Интервю със Станимира Тодорова, директор на Общински индустриални и бюджетни дейности, Омуртаг, 26 март 2002 г., и с г-н Лазаров, секретар на общината, Антоново, 28 март 2002 г.

¹⁰⁵ Интервю със Снежина Славчева, служител в Административен контрол, регионално развитие и държавна собственост, Търговище, 26 март 2002 г.

¹⁰⁶ Интервю с Михаил Иванов, секретар на НСЕДВ, София, 26 февруари 2002 г.

Проектът „Социално интегриране“, който е част от Националната програма Фар за България 2001, предвижда няколко дейности, насочени към създаване на работни места за роми, както и улесняване на достъпа до трудовия пазар на роми и хора с увреждания¹⁰⁷. Компонентът за трудова заетост предвижда разработване на шест програми за създаване на работни места, четири от които са специално насочени към роми. Програмите предвиждат подпомагане на организации, които са в състояние да осъществяват инициативи за създаване на работни места. В компонента за насърчаване на предприемачеството е залегнало обучение по предприемачески умения, консултиране и подкрепа за бизнес начинания на лица, които желаят да започнат свой бизнес или да развият съществуващ такъв. И в този случай предоставянето на услугите се предвижда чрез проекти на местни организации. Държавата участва във финансирането и на двата компонента с една трета от средствата. Дейностите по проекта „Социално интегриране“ се предвиждат в Раздел II на Рамковата програма. Участието на малцинства в управлението на фондовете обаче, както се предвижда в Рамковата програма, липсва в процеса на изготвяне на проекта и предстои да се види как това ще се отрази на неговото изпълнение.

Ромски и други малцинствени и правозащитни организации, ромски лидери и активисти, както и обикновени роми от години изразяват загриженост за дискриминацията в областта на трудовата заетост. Ромски неправителствени организации са обезпокоени от факта, че квалифицирани роми не биват назначавани на работа, щом потенциалният работодател види, че са адресно регистрирани в ромски квартал¹⁰⁸. През март 2000 г. регионалният лидер на ДПС в Ловеч заяви, че работодатели отказват да наемат хора от малцинствата, поради което те се принуждават да сменят мюсюлманските си имена с български¹⁰⁹.

3.2.3. Жилищно настаняване и други стоки и услуги

Жилищното настаняване на роми е друг повод за сериозна загриженост за ромите и за местните и международните наблюдатели. Според изследване, което Българският хелзински комитет проведе през 2000 г. въз основа на информация от областните и общинските власти, около 70 процента от къщите в ромските квартали из цялата страна са „незаконно построени“, т.е. извън границите на общината или без необходимото разрешително за строеж. В някои квартали делът на незаконно строителство стига до 85–90 процента¹¹⁰, а някои къщи са значител-

¹⁰⁷ Phare Project BG 0102.06, фишът му е достъпен на адрес: www.evgora.bg, достъп на 21 март 2002 г.

¹⁰⁸ „Има скрита дискриминация“, интервю с Леончия Иванова, координатор на „Партньори – България“, в. „Дром дромндар“, февруари 2002 г.

¹⁰⁹ Български хелзински комитет, „Правата на човека в България през 2000“, сп. „Обектив“, март 2001 г., вж. също адреса на БХК: www.bghelsinki.org.

¹¹⁰ Вж. „Наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС: защита на малцинствата“, с. 93–94.

но под необходимия стандарт. Всички тези територии официално не фигурират в общинските регулации, изобщо не могат да се ползват от услуги като извозване на смет, градски транспорт и електричество или могат да се ползват от тях в значително по-малка степен¹¹¹. Законът позволява на държавата да отнеме незаконните постройки при определени обстоятелства¹¹². В действителност в няколко случая незаконните постройки станаха лесни обекти за разрушение, особено когато залогът бяха примамливи интереси на общини и частни фирми¹¹³. В други случаи съществуването на нерегулирана ромска собственост след връщането на земеделски земи, върху които те са били построени, засили напрежението между роми и етнически българи¹¹⁴. Условието в тези квартали се влошиха след 1989 г. със задълбочаването на бедността и напускането на жителите етнически българи. В редица градове достъпът на роми до заведения като барове, дискотеки, ресторанти и плувни басейни беше ограничаван на расистко основание¹¹⁵.

Рамковата програма се занимава с предотвратяване на дискриминацията и с подобряване на жилищните условия за ромите в два взаимосвързани раздела: предотвратяване на дискриминацията и териториално устройство на ромските квартали. Създаването на рамка за ефективно предотвратяване на дискриминацията цели да засегне и въпроса за жилищното настаняване и предоставянето на стоки и услуги. Главата за териториално устройство на ромските квартали предвижда:

- промени в Закона за териториалното и селищно устройство с оглед опростяване на сложната бюрократична процедура за узаконяване на жилищата;
- узаконяване на ромските жилища на принципа на минимална намеса в съществуващото положение, така че ромските обитатели да се сдобият в най-кратък срок с документи за собственост;
- подобряване на съществуващия жилищен фонд чрез достъп до кредити, материали и парцели;
- предоставяне на държавни субсидии за подобряване на инфраструктурата на ромските квартали;

¹¹¹ Вж. I. Zoon, *On the Margins: Roma and Public Services in Romania, Bulgaria and Macedonia*, Open Society Institute, New York, 2001, pp. 138-143.

¹¹² Вж. Mikhail Georgiev, „Fighting for Faculteta: advocating Roma housing rights in Bulgaria“, *Roma Rights*, no. 2, 2000.

¹¹³ Вж. Български хелзинкски комитет, „Правата на човека в България през 2001“, сп. „Обектив“, специално издание, март 2002 г., достъпен на адрес: www.bghelsinki.org, за разрушаването от Столична община на ромския квартал „Асанова махала“. Вж. също писмото на Проект „Права на човека“ до кмета на София в сп. „Обектив“, март 2001 г.

¹¹⁴ Доклад на Проект „Права на човека“ за изпълнението на Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество, в сп. „Андрал“, брой 6, 1999 г., с. 6.

¹¹⁵ Проект „Права на човека“, Годишен доклад, 1999 г., с. 15.

- адаптиране на общинските програми за жилищно настаняване, за да се разреши пренастаняването на ромите и осигуряване на по-добри възможности за подобрене на жилищната им среда.

Програмата за интеграция на малцинствата отбелязва, че целите на Рамковата програма, в това число и тези, които се отнасят до териториалното устройство на ромските квартали, не са постигнати. Тя обаче не предвижда никакви конкретни дейности за разрешаване на тези проблеми.

През декември 2000 г. Народното събрание прие Закон за устройството на територията, който отмени стария Закон за териториалното и селищно устройство. Новият закон обаче по никакъв начин не се занимава с проблемите, поставени в Рамковата програма. Той не опростява процедурата за устройство и узаконяване и не задължава общините да решат въпроса с незаконното строителство.

Вторият компонент на Националната програма Фар за България 1999 е урбанизацията. Това е проект, работещ от есента на 2001 г., който се осъществява от Фондация „Подслон за всички“ в два български града – Стара Загора и Пазарджик. Според условията на договора, и в двата града проектът има за цел да промени общия градоустройствен план, за да включи и ромските селища, и да построи няколко ромски къщи. Поради недостатъчните средства (общата стойност на проекта е € 270 000) последната дейност в крайна сметка беше ограничена само до Пазарджик¹¹⁶. По този начин единствената държавна дейност, която се отнася до компонента на Рамковата програма за териториално устройство, е тази маломасщабна инициатива с малък ефект върху ромската общност като цяло. Поради факта, че търсенето за нови жилища силно надхвърля предлагането (общо 14 къщи), честното и безпристрастно разпределяне на жилищата ще бъде крайно трудно.¹¹⁷ Една алтернативна и по всяка вероятност по-ефективна възможност би била средствата да се използват за осигуряване на юридически консултации и помощ във връзка с узаконяване на собствеността на ромите. По този начин тази инициатива ще обхване много по-голям брой ползватели¹¹⁸.

Националната програма Фар за България 2001 включва развиване на читалищата и на информационното обслужване за ромите. В проекта е залегнало укрепване на читалищата с оглед улесняване на взаимоотношенията между ромските общности и държавните власти, например националните и местните бюра по труда, регионалните инспекторати по образованието, центровете на общността, центровете за професионално обучение, работодателите и тяхната организация¹¹⁹. Този проект има четири компонента:

¹¹⁶ Интервю с Мариана Барух, изпълнителен директор на фондация „Подслон за всички“, София, 15 март 2002 г.

¹¹⁷ Кръгла маса на институт „Отворено общество“, София, май 2002 г.

¹¹⁸ Кръгла маса на институт „Отворено общество“, София, май 2002 г.

¹¹⁹ Проект „Социално интегриране“, BG 0102.06, фишът на проекта е достъпен на адрес: www.evgora.bg.

- предоставяне на обучение по ограмотяване и математика. Очаква се най-малко 4500 роми да преминат през такова обучение в рамките на 300 програми;
- разширяване на посредническите услуги за роми при взаимодействието им с властите, с цел преодоляване на езикови затруднения и развиване на по-добри взаимоотношения между ромските общности и властите;
- обучение на държавните власти, за да станат по-чувствителни към нуждите на ромите;
- предоставяне на информационни услуги при търсене на потенциални работодатели и разпространяване на информация сред общността.

Рамковата програма предвижда ограмотяване и квалификация на възрастни роми¹²⁰. Насърчаването на информационни услуги може да се разглежда като мярка, съответстваща на разпоредбите на Рамковата програма, свързани с достъпа на роми до трудова заетост¹²¹. Другите два компонента не са пряко свързани с никаква правителствена програма.

Жилищната дискриминация и дискриминацията при предоставянето на обществени стоки и услуги винаги са били сериозен проблем за ромската общност¹²². Ромите се оплакват от забранен достъп до заведения и кафенета¹²³, недопускане на деца роми в детски градини¹²⁴, монтиране на специални електромери в ромски квартали, липса или ниско качество на предоставяните общински услуги в тези квартали¹²⁵ и на практика налагане на вечерен час за роми поради липса на обществен транспорт¹²⁶.

Дискриминацията при предоставянето на обществено организирани стоки и услуги не е предмет на никоя целева държавна дейност. Този въпрос не е залегнал в Националните програми ФАР за България, освен в частта, която се отнася до приемане на закон за предотвратяване на дискриминацията¹²⁷.

¹²⁰ Рамкова програма, Глава V, Раздел 6.

¹²¹ Рамкова програма, Глава II, Раздел 1.

¹²² Според председателя на Ромската младежка организация самото съществуване на гета е проява на дискриминация, интервю, София, 14 март 2002 г.

¹²³ Вж. например К. Ангелова, „Заведение в Тетевен е затворено, защото допуска представители на малцинствата“, сп. „Обектив“, ноември 2000 г. – януари 2001 г., също: Проект „Права на човека“, Годишен доклад, 1999 г.

¹²⁴ Вж. „Малцинствените деца – ничия територия“, сп. „Обектив“, ноември 2000 г. – януари 2001 г.

¹²⁵ I. Zoon, *On the Margins*, pp. 138-142.

¹²⁶ I. Zoon, *On the Margins*, pp. 140-141.

¹²⁷ Вж. Раздел 3.2. по-горе.

3.2.4. Здравеопазване и други форми на социална защита

Поради бедност и социално изключване на по-голямата част от ромите в България те са силно или изцяло зависими от социални помощи¹²⁸. През 1999 г. в България бе осъществена реформа в националната система за здравеопазване, която въведе универсално здравно осигуряване. Макар на теория целта на системата да е подобрен достъп до здравеопазване за всички граждани, на практика тя сериозно засегна както работещите, така и безработните роми. Поради високата степен на безработица сред ромите (вследствие на дискриминационните практики в системата на трудовата заетост) и изключване от системата на социално подпомагане, много роми се оказаха без здравно осигуряване и следователно без достъп до здравна помощ¹²⁹. Според наскоро направено проучване почти 30 процента от ромите нямат личен лекар (първичното обслужващо звено в системата на здравеопазване) – дял много по-висок от този за останалата част от населението¹³⁰. Дори тези, които имат личен лекар, са изключени от системата по други причини. Това могат да бъдат невъзможност за заплащане на потребителските такси на общопрактикуващия лекар, липса на средства за закупуване на предписаните лекарства, невъзможност за заплащане на транспортните разходи до здравните заведения и лекарствата, с които се провежда лечението¹³¹. 31,2 процента от ромите, участвали в проучването, проведено от „Факт маркетинг“ през декември 2001 г., не са посещавали своя личен лекар никога, 35,4 процента посочват, че дори и да имат личен лекар, те не могат да си позволят да платят таксата за преглед от 1 лев (приблизително € 0,50¹³²)¹³³. Други фактори, които способстват за отчуждаването на ромите от системата, са: дискриминационно отношение от страна на здравните работници, в това число физически и словесни обиди, сегрегация на бременни жени от ромски произход в родилните отделения и нехайно отношение при прегледите¹³⁴.

В сферата на здравеопазването Рамковата програма предвижда две мерки: подобряване на хигиенните условия в ромските махали и увеличаване на броя програми за здравно образование, както и насърчаване на ромите да участват в тях. Програмата за интеграция на малцинствата по никакъв начин не разглеж-

¹²⁸ Според проведено наскоро проучване 63,5 процента от ромите разчитат на социални помощи, за да оцелеят. APIC/UNDESA Survey, p. 27.

¹²⁹ I. Zoon, *On the Margins*, pp. 91-94.

¹³⁰ APIC/UNDESA Survey, pp. 27-28.

¹³¹ И. Търнев, О. Каменов, М. Попов, Л. Макавеева, В. Александрова, „Здравните проблеми на ромите – същност, следствия и пътища за тяхното преодоляване“, София, фондация „Отворено общество“ – София, януари 2002 г., с. 3.

¹³² Обменният курс е 1,95 BGL = € 1

¹³³ Интервю с Илона Томова, експерт към НСЕДВ, 24 май 2002 г.

¹³⁴ И. Търнев, О. Каменов, М. Попов, Л. Макавеева, В. Александрова, „Здравните проблеми на ромите – същност, следствия и пътища за тяхното преодоляване“, София, фондация „Отворено общество“ – София, януари 2002 г., с. 6 и 10.

да проблемите в сферите на здравеопазването и социалното подпомагане. Единственото нещо, което тя посочва, е, че основните цели на Рамковата програма, които засягат и здравеопазването, не са били постигнати, като същевременно не предлага никакви мерки, които да променят тази ситуация.

Рамковата програма беше изготвена преди стартирането на реформата в здравеопазването. Именно затова мерките, които тя предвижда за подобряване на социалното подпомагане и здравеопазването, трябва да бъдат преразгледани. По отношение на социалното подпомагане програмата изисква в закона да се направи поправка, която да диференцира подгрупа „уязвими етнически малцинства“ в общата категория на „социално слаби“, така че да се приемат специални мерки, насочени към тяхната конкретна ситуация. Това създаде проблем още при приемането на Рамковата програма, предвид забраната на Конституционния съд за специални мерки, основани на етническа принадлежност¹³⁵. Рамковата програма предвижда и засилен граждански контрол върху работата на системата за социално подпомагане чрез участие на ромски неправителствени организации, въпреки че не посочва от какъв характер ще бъде това сътрудничество.

След приемането на Рамковата програма промените в областта на законодателството и политиката имаха като цяло негативно влияние върху достъпа на ромите до здравеопазване и социално подпомагане в страната. Въвеждането на системата за универсално здравно осигуряване изключи много ромите от достъп до здравеопазване. По отношение на социалното подпомагане редица разпоредби в съществуващото законодателство и тяхното прилагане също допринесоха за лишаване на ромите от месечните им помощи. Тези фактори включват нарастване на броя на лицата, които са изключени от системата поради укриване на доходи¹³⁶ и пътуване зад граница¹³⁷ и увеличаване на дела на бедните, които по закон трябва да се осигуряват от близките си¹³⁸. Потенциалните кандидати се затрудняват и от силно бюрократичната процедура за подаване на молби.

Правилникът за прилагане на Закона за социално подпомагане претърпя няколко промени след приемането на Рамковата програма, включително и по време на мандата на сегашното правителство. Някои от поправките оказаха положителен ефект върху достъпа на ромите до социално подпомагане. През ноември 2001 беше отменена дискриминационната разпоредба, която ограничаваше получа-

¹³⁵ Вж. Раздел 3.2.

¹³⁶ Санкция, предвидена в Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, член 11, ал. 5.

¹³⁷ Санкция, предвидена в Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, член 11, ал. 7. Например на някои ромите, които пътуваха до Норвегия през лятото на 2001 година, им бяха спрени месечните помощи за срок от една година (вж. Български хелзински комитет, „Правата на човека в България през 2001“, сп. „Обектив“, специално издание, март 2002 г., достъпен на адрес: www.bghelsinki.org).

¹³⁸ Те нямат право да получават месечни помощи по силата на Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане, член 11, ал. 2.

ването на социални помощи за безработни лица в трудоспособна възраст до най-много три години. Другата дискриминационна разпоредба, която предвижда спиране на месечните помощи на лицата, отказали оземляване, обаче остана в сила¹³⁹. Тези разпоредби засегнаха най-вече роми, които бяха принудени да отклонят предложенията за оземляване поради липса на средства за техника и семена¹⁴⁰.

В Националната програма Фар за България 2001 има специален проект „Осигуряване на достъп на малцинствата до здравеопазване“, чиято цел е да „осигури на ромите справедлив и равен достъп до здравеопазване“¹⁴¹. Общият бюджет на проекта е € 1 100 000, от които € 100 000 се осигуряват от държавата. Проектът се състои от два компонента: подобряване достъпа до здравеопазване в петнадесет града и провеждане на кампании за здравна култура, предназначени за ромските общности.

Първият подкомпонент включва три взаимосвързани дейности:

- предоставяне на здравно оборудване на общопрактикуващи лекари, които работят с роми, в петнадесет града, включително и в тези с най-големи ромски общности. Предвижда се и ремонт на сгради, където се помещават практиките;
- обучение на общопрактикуващите лекари и медицинските сестри за работа с оборудването и за насърчаване на здравна култура сред ромската общност;
- обучение на 50 неформални ромски лидери за посредници между здравните власти и ромите.

Вторият подкомпонент предвижда провеждане на информационни кампании в определени райони върху здравните рискове, където неправителствени организации и църкви, работещи с роми, да разпространяват здравна информация. Проектът ще се изпълнява от Министерството на здравеопазването, а комисия от държавни служители и роми, и граждански неправителствени организации ще е отговорна за надзора над него. Предвижда се в районите, в които се реализира проектът, да се основат 15 местни работни групи с участие на ромски НПО.

Ако се осъществи съобразно плана, проектът ще помогне на онези роми, които имат личен лекар. Този проект обаче няма да разреши по-фундаменталния проблем с достъпа до здравноосигурителната система, тъй като не подобрява достъпа на лицата, изключени по един или друг начин от системата за социално подпомагане. Цялостният подход на проекта е да търси начини да адаптира ромите към системата, без същевременно с това да променя системата към нуждите на ромите.

В проекта „Социално интегриране“ на Фар 2001¹⁴² е залегнало и разширяване на посредническите услуги, които да улеснят комуникацията между ромите и

¹³⁹ Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане, член 11, ал. 6.

¹⁴⁰ Вж. изказването на тогавашния кмет на Русе и сегашен министър на държавната администрация, Димитър Калчев, в: Р. Стойкова, „Неизплащането на социални помощи е заложено в бюджета“, сп. „Обектив“, 2000 – януари 2001 г.

¹⁴¹ Проект „Осигуряване на достъп на малцинствата до здравеопазване“, BG 0104.02, фишът на проекта е достъпен на адрес: www.evropa.bg.

¹⁴² Вж. Раздел 3.2.3.

държавните служители, включително и тези в системата на социалното подпомагане. В крайна сметка това би подобрило достъпа на ромите до системата на социалното подпомагане и би увеличило чувствителността на администрацията към положението на ромите. Понастоящем броят на ромите, които работят в службите за социално подпомагане, е минимален. Увеличаването на техния дял би подобрило комуникацията между ромските общности и службите за социално подпомагане.

3.2.5. Системата на наказателното правораздаване

В системата на наказателното правораздаване в България има редица проблеми, свързани със справедливото досъдебно и съдебно производство, използването на физическа сила от правоохранителните органи, корупцията и избиращелното фокусиране върху бедните и онеправданите. Тези проблеми засягат всички лица, които влизат в контакт със системата на наказателното правораздаване. Много малък брой ромски лидери и активисти изразяват загриженост, свързана с дискриминацията на ромите в системата на наказателното правораздаване. Само един от интервюираните спомена за наличие на дискриминация в работата на полицията и съдебната власт¹⁴³.

Независимо от това някои правни разпоредби са открито дискриминационни. В това отношение може да се посочи липсата на задължение на полицията да информира задържаното лице за причините за задържането или за повдигнатите обвинения срещу него на разбираем за него език. Освен че е дискриминационна, тази уредба влиза в пряко противоречие с член 5.2. на Европейската конвенция за правата на човека и член 10.3. на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства.

Налице е нарастващ обем от доказателства, че малцинствата (най-вече ромите и турците) са жертва на дискриминация, която оказва значително въздействие върху всички аспекти на положението им като обвиняеми по наказателни дела. Според редица изследвания, проведени от Български хелзинкски комитет след 1999 година, малцинствата са изложени на по-голям риск да бъдат физически малтретирани по време на задържане, по-малко вероятно е да имат адвокат по време на всичките етапи на наказателното производство, има по-голяма вероятност да бъдат обвинени в тежки престъпления и са изложени на най-голям риск да бъдат осъдени на ефективно лишаване от свобода¹⁴⁴. Според изследва-

¹⁴³ Интервю с Петър Георгиев, председател на Конфедерация на ромите „Европа“, 6 март 2002 г.

¹⁴⁴ Вж. „Правна защита на обвиняеми в наказателното производство и нейният ефект“, достъпен на адрес: www.bghelsinki.org, достъп на 22 март 2002 г.; К. Кънев, „Достъпът до правосъдие за бедните не се подобри“, в сп. „Обектив“, януари 2001 г.; Български хелзинкски комитет, „Правата на човека в България през 2001“, сп. „Обектив“, специално издание, март 2002 г., достъпно на адрес: www.bghelsinki.org, достъп на 22 март 2002 г.; Виж също Програма за наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС: *Защита на малцинствата 2001*, с. 97–99.

ния, проведени от БХК през 2001 и 2002 година, вероятността за представителство от адвокат по време на процеса е в ясна зависимост от етническата принадлежност на обвиняемия. При равни други условия, вероятността да бъде представяван от адвокат по време на първоинстанционния съдебен процес е между 4 и 6 процента по-ниска, ако обвиняемият не е етнически българин¹⁴⁵.

Крайният вариант на Рамковата програма не се спира специално върху дискриминацията в системата на наказателното правораздаване. Предложеното законодателство за борба с етническата дискриминация е най-общо замислено да предоставя защита срещу етническа дискриминация и в системата на наказателното правораздаване. По-предишен вариант на Рамковата програма включваше механизъм за разследване на оплаквания от незаконни действия на полицията, който обаче отпадна в крайния вариант¹⁴⁶. Програмата за интеграция на малцинствата не се спира върху проблема с дискриминацията в системата на наказателното правораздаване. Освен тези две програми не съществуват никакви други държавни инициативи или политики за борба с дискриминацията в тази област. С този проблем не се занимават и никакви програми на ЕС или други международни програми.

3.3. Защита от расистки мотивирано насилие

Расистки мотивираното насилие и по-специално проявите на грубост от страна на полицейски служители спрямо ромите продължават да бъдат сериозен проблем¹⁴⁷. Расистки нагласи продължават да битуват дори и в официалната комуникация на висши полицейски служители¹⁴⁸. Такива нагласи могат да намалят

¹⁴⁵ Проучването включваше изучаване на 1891 наказателни дела и интервюта с 1001 лишени от свобода, „*Достъпът до защита в системата на наказателното правосъдие в България*“, достъпно на адрес: www.bghelsinki.org, достъп на 7 април 2002 г.

¹⁴⁶ Вж. Раздел 3.3.

¹⁴⁷ Някои от по-скорошните съобщения с доказателства за расистки мотивирано насилие са: „Случаят на Благо Атанасов от Гелеменово“, сп. „Правата на ромите във ФОКУС“, януари – юли 1999 г., с. 3–4; „Случаят от Сотирия“, пак там, с. 4; „Bulgarian police against Roma“, *Roma Rights*, No. 4, 2000; вж. също годишните доклади на БХК за правата на човека в България, 1992–2001 г. на www.bghelsinki.org, (достъп на 25 март 2002 г.); *Racial Discrimination and Violence against Roma in Europe*, ERRC submission to the 57-th Session of the CERD, August 2000; и Helsinki Watch, *Destroying Ethnic Identity: the Gypsies of Bulgaria*, p. 47.

¹⁴⁸ Ето един характерен пример от писмото на П. Първанова, директор на Дирекция „Международно сътрудничество“ в МВР, до Е. Поптодорова, директор на Дирекция „Права на човека“, МВнР, във връзка с изготвянето на първия доклад, дължим по Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, от 14 декември 2001 г.: „Социално-икономическите фактори, демографските и етно-културните особености на ромското население обуславят сравнително високата степен на престъпността сред него. Поради слабата професионална квалификация на голяма част от ромите, те най-често са осъждавани при структурни промени в обектите на икономиката. В този смисъл, циганската престъпност се „оправдава“ като форма на социална съпротива.“ В същото писмо легитимни протестни действия, като тези срещу спирането на електроенергията и забавяне на изплащането на социални помощи, се наричат „антисоциални прояви“.

ефекта на институционалната реакция към расистки мотивираното насилие, извършвано от частни лица¹⁴⁹. Три различни изследвания за използването на сила от правоохранителните органи по време на задържане и в полицейските участъци, проведени от Български хелзинкски комитет през 1999, 2001 и 2002 година, установиха, че ромите са изложени на по-голям риск от други задържани да станат жертва на физическо малтретиране по време на задържане и в полицейските управления¹⁵⁰.

Ромските лидери и активисти имат различни мнения за съществуването и ролята на расистки мотивираното насилие спрямо ромите. Някои считат, че това е сериозен и разпространен проблем¹⁵¹. Други са на мнение, че то има лични и институционални прояви, но не представлява сериозен проблем от ранга на националистични принципи, или че се случва от време на време¹⁵². Други заявяват, че расистки мотивираното насилие е скрито или че съществува само на ниво частни групи¹⁵³. Има и ромски лидери и активисти, за които е преувеличено да се говори за расистки мотивирано насилие¹⁵⁴.

Към днешна дата правителство не е проявило склонност да признае съществуването на расистки мотивирано насилие, особено когато за това са отговорни държавни служители. Вариантът на Рамковата програма, подписан от правителството и ромските НПО на 8 април 1999, съдържаше раздел, който предвиждаше създаване на специализиран държавен орган за разследване на оплаквания от незаконни действия на полицията срещу граждани. В резултат на „редакционните изменения“ след подписването на споразумението крайният вариант на Рамковата програма не предвижда създаването на такъв орган, което е и най-сериозният пропуск на програмата.

¹⁴⁹ Ето още един пример от същото писмо: „Въпреки традиционната толерантност на обществото по отношение на малцинствените групи, се наблюдават отделни изолирани прояви на нетърпимост, обусловени от възприемането на представителите на ромската общност като потенциални извършители на престъпления. Подобни негативни нагласи намират израз и в действията на определени младежки групи, подражаващи на движението скинхедс“. Пак там. Вж. писмо на П. Първанова по-горе.

¹⁵⁰ К. Кънев, „Достъпът до правосъдие за бедните не се подобри“, в сп. „Обектив“, ноември 2000/януари 2001 г.; Български хелзинкски комитет, „Правата на човека в България през 2001“, сп. „Обектив“, специално издание, март 2002 г., достъпно на адрес: www.bghelsinki.org.

¹⁵¹ Интервюта със: Стела Костова, председател на Ромска младежка организация, София, 14 март 2002 г.; Светлана Василева, бивш секретар на НСЕДВ, 5 март 2002 г.

¹⁵² Интервюта с: Васил Чапразов, председател на Обединен ромски съюз, 6 март 2002 г.; Златко Младенов, председател на Ромски обществен съвет „Купате“, 8 март 2002 г.

¹⁵³ Интервюта със: Христо Кючуков, президент на фондация „Дайвърсити“, София, 6 март 2002 г.; Симеон Благоев, експерт по ромски въпроси в Министерството на културата, 8 март 2002 г.

¹⁵⁴ Интервюта със: Тома Томов, народен представител от Коалиция за България в 39-ото Народно събрание, 13 март 2002 г.; Петър Георгиев, председател на Конфедерация на ромите „Европа“, 6 март 2002 г.

Програмата от 8 април разглежда незаконното използване на сила и огнестрелно оръжие от правоохранителните органи като „една от най-сериозните демонстрации на етническа дискриминация спрямо ромите“. В тази връзка проекто-програмата, одобрена на 8 април 1999, предвижда основаване на комисии на централно и местно ниво за разследване на оплаквания срещу правоохранителните органи. Тези комисии, в които етническите малцинства трябваше да бъдат пропорционално представени, имаха правомощия да предават случаите на прокуратурата и да участват в наказателното разследване, да дават препоръки за справедливо обезщетение на жертвите и да налагат административни наказания. В крайния вариант на Рамковата програма залегна единствено приемане на поправки в Наказателния кодекс, които да предвиждат по-тежки наказания, когато е налице расистка омраза като мотив на извършване на престъпление. Програмата за интеграция на малцинствата изобщо не се занимава с расистки мотивираното насилие.

Расистки мотивираното насилие не среща адекватна реакция от държавата и извън обхвата на Рамковата програма. На 15 август 2000 към полицията беше създадена Специализирана комисия по правата на човека, на която е възложено планиране на мероприятия за запознаване на състава на полицията с проблемите на правата на човека. Според информация, получена от МВР, до ноември 2001 г. министерството е реализирало шест проекта, отнасящи се до правата на човека и полицейската работа:

- издаване на учебни материали в областта на правата на човека и разпространение на български език на видеокасета „Полицията и правата на човека – нека бъдем внимателни“, финансирани от Съвета на Европа;
- провеждане на 6 семинара за 180 полицейски служители по полицейско насилие и процедури за подаване на жалби, както и върху вътрешните взаимоотношения в полицейската организация, финансирани от Световната организация против изтезанията;
- провеждане на семинари за ръководни служители по правата на човека, финансирани от Отдела за техническа помощ към Министерството на финансите на САЩ;
- организиране на обучителен семинар за регионалните координатори на комисиите по правата на човека, финансиран от ADACS;
- организиране на експертни работни срещи по проблемите на полицейската етика с цел обсъждане на Кодекса за поведение на служителите от Националната полиция, финансирани от Съвета на Европа¹⁵⁵.

В някои от тези проекти взеха участие и правозащитни неправителствени организации, за да обсъдят полицейското насилие срещу малцинствата, но темата за расистки мотивираното насилие не беше разгледана. Очевидно нито един от горните проекти не е бил ефективен в борбата с това насилие, което запази висо-

¹⁵⁵ Писмо на П. Първанова, 14 декември 2001 г., вж. по-горе.

ки нива, поне що се отнася до полицейското насилие по време на задържане и в полицейските управления¹⁵⁶. Някои организации на гражданското общество оказват помощ на жертвите на полицейско насилие да заведат дела пред местни и международни съдилища. Европейският съд по правата на човека се е произнесъл по три дела срещу България, засягащи случаи на малтретиране/изтезания на роми от правоохранителни органи. Съдът установи, че и в двата случая държавата не е провела адекватно разследване на твърденията за полицейски произвол. Жалбите бяха заведени с помощта на правозащитни НПО¹⁵⁷.

3.4. Насърчаване на малцинствените права

Цялостната рамка за защита на малцинствените права в България е незадоволителна и в някои случаи не съответства на международните стандарти.¹⁵⁸ Прилагането на съществуващите закони е рестриктивно и дискриминационно и допълнително ограничава правата, дадени от конституцията и законите.

Насърчаване на някои малцинствени права е залегнало и в Рамковата програма, и в Програмата за интеграция на малцинствата. Никоя от тях обаче не е изчерпателна при изброяване на целите и определяне на дейностите по отношение на целия спектър малцинствени права. Независимо от това някои държавни инициативи за защита на малцинствената самобитност и култура се реализираха извън правителствената програма.

3.4.1. Образование

Повечето ромски лидери и активисти са на мнение, че ромският език трябва да се изучава в държавните училища наравно с езиците на другите малцинства. Мненията как това да стане обаче са различни, а сред някои ромски лидери и активисти е разпространено убеждението, че изучаването на ромски език в училищата не е необходимо или те нямат мнение по въпроса¹⁵⁹. В периода 1994/1995 година обучение по ромски език беше предоставено на около 4000 ученици от

¹⁵⁶ К. Кънев, „Достъпът до правосъдие на бедните не се подобри“, в сп. „Обектив“, ноември 2000/януари 2001 г.; Български хелзинкски комитет, „Правата на човека в България през 2001“, сп. „Обектив“, специално издание, март 2002 г., достъпен на адрес: www.bghelsinki.org.

¹⁵⁷ *Assenov and Others v Bulgaria*, ECHR Appl. No. 24760/94, Judgement from 28 October 1998; *Velikova v Bulgaria*, ECHR Appl. No. 41488/98, Judgement from 18 May 2000, *Anguelova v. Bulgaria*, ECHR Appl. No. 38361/97, Judgement from 13 June 2002.

¹⁵⁸ Напр. Конституцията забранява образуването на политически партии на етническа или верска основа.

¹⁵⁹ Интервюта със: Тома Томов, народен представител от Коалиция за България в 39-ото Народно събрание, 13 март 2002 г.; Симеон Благоев, експерт по ромски въпроси в Министерството на културата, 8 март 2002 г.; Златко Младенов, председател на Ромски обществен съвет „Купате“, 8 март 2002 г.

ромски произход. Оттогава обаче техният брой постепенно намаляваше и понастоящем няма ученици от ромски произход, които изучават майчиния си език.¹⁶⁰

По време на изготвянето на Рамковата програма обучението по майчин език за всички малцинства се осъществяваше като свободно избираема дисциплина извън учебната програма, за която не се пишеше оценка. Рамковата програма предвижда ромският език да стане част от задължително избираемата учебна програма в държавните училища. Освен това в програмата е залегнала подготовка на учители по малцинствени езици във висшите педагогически заведения, в това число в Софийски университет. Като част от целта си за борба с проявите на расизъм в класната стая¹⁶¹, Рамковата програма предвижда Министерството на образованието да развие програми за обучение на учители по етническа търпимост и да организира обучение за противодействие на проявите на расизъм в училищата. В раздела за защита на етническата специфика и културата на ромите програмата предвижда въвеждане на теми от ромската история и култура „в учебниците за началното, основното и средното образование, вплетена в общия контекст на българската история и култура“¹⁶².

Програмата за интеграция на малцинствата не предвижда конкретни мерки за обучение по майчин език и за други образователни дейности. Тя само преповтаря ангажимента към изпълнението на Рамковата програма и Рамковата конвенция за защита на националните малцинства. Към края на мандата на това правителство тя предвижда „осигуряване на последователно и ефективно прилагане на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства с предприемане на конкретни мерки от законодателен или друг характер“¹⁶³.

През 1999 година след промени в законодателната рамка обучението по майчин език стана задължително избираема дисциплина. Това означава, че всички ученици (турци, арменци, евреи и други), които преди това изучаваха майчиния си език като свободно избираем предмет, започнаха да го изучават като задължително избираем. Тази промяна обаче не се отрази на ромите, тъй като за тях обучение по майчин език не беше организирано под никаква форма. Не беше направено усилие да се подготвят квалифицирани учители за преподаване на ромски език в държавните училища и не бяха реализирани никакви държавно-спонсорирани промени в педагогическите заведения в тази насока.

Една от дейностите по проекта за интегриране на ромското население, който се реализира в рамките на Националната програма Фар за България 2001,¹⁶⁴ предлага въвеждане на преработена учебна програма с мултикултурно съдържание в национален мащаб с оглед на учениците да се предложи по-добро разбиране

¹⁶⁰ Програма за наблюдение на присъединяването към ЕС, *Защита на малцинствата 2001*, с. 106–107.

¹⁶¹ Вж. Раздел 3.2.1.

¹⁶² Рамкова програма, Раздел VI.

¹⁶³ Програма за интеграция на малцинствата: Действия.

¹⁶⁴ Вж. Раздел 3.2.1.

на ромската култура. Тези дейности трябва да са съпътствани с информационна кампания, насочена към ръководствата на училищата и гражданските организации, и с подкрепа за оценка на образователните нужди и идентификация на разходите за планираните обучения на учителите. Както и с другите проекти на Фар 2001, реализацията и на този все още не е започнала.

С разрешение на Министерството на образованието няколко НПО проведоха образователни програми по мултикултурно образование с учители. Издадени бяха образователни материали по история и култура на малцинствата, но тази дейност се осъществяваше с много ограничен обхват.

3.4.2. Език

Ромските лидери и активисти не са единодушни относно необходимостта ромите да могат да ползват езика си в отношенията с администрацията. Някои са на мнение, че ромският език би могъл или трябва се използва в комуникацията с административните власти¹⁶⁵. Други считат, че обществото не е готово да приеме използването на ромския език в отношенията с публичните власти или че това не се налага¹⁶⁶. Що се отнася до възможността ромите да поставят обозначения на собствения си език на обществени места, то мненията на ромските лидери и активисти също се разделят. Някои подкрепят идеята¹⁶⁷, докато други я отхвърлят¹⁶⁸.

Нито Рамковата програма, нито Програмата за интеграция на малцинствата предвиждат мерки за насърчаване на използването на ромски език в отношенията с публичните власти, в това число и в съдопроизводството, или мерки, които да дадат възможност на местните общности да сложат обозначения на малцинствения език, или да осигурят правото на ромите сами да избират своите имена и фамилии.

¹⁶⁵ Интервюта със: Стела Костова, председател на Ромска младежка организация, София, 14 март 2002 г.; Христо Кючуков, президент на фондация „Дайвърсити“, София, 6 март 2002 г.

¹⁶⁶ Интервюта със: Симеон Благоев, експерт по ромски въпроси в Министерството на културата, 8 март 2002 г.; Тома Томов, народен представител от Коалиция за България в 39-ото Народно събрание, 13 март 2002 г.; Александър Филипов, народен представител от НДСВ, 21 март 2002 г.; Светлана Василева, бивш секретар на НСЕДВ, 5 март 2002 г.; Васил Чапразов, председател на Обединен ромски съюз, 6 март 2002 г.; Златко Младенов, председател на Ромски обществен съвет „Купате“, 8 март 2002 г.

¹⁶⁷ Интервюта със: Стела Костова, председател на Ромска младежка организация, София, 14 март 2002 г.; Христо Кючуков, президент на фондация „Дайвърсити“, София, 6 март 2002 г.; Васил Чапразов, председател на Обединен ромски съюз, 6 март 2002 г.; Златко Младенов, председател на Ромски обществен съвет „Купате“, 8 март 2002 г.

¹⁶⁸ Интервюта със: Симеон Благоев, експерт по ромски въпроси в Министерството на културата, 8 март 2002 г.; Петър Георгиев, председател на Конфедерация на ромите „Европа“, 6 март 2002 г.; Светлана Василева, бивш секретар на НСЕДВ, 5 март 2002 г.

Правителството не е приело никакви мерки за използването на ромски език или други малцинствени езици на обществени места.

3.4.3. Участие в обществения живот

Ромите са представени изключително слабо на всички нива на взимане на решения и в сектора на обществената заетост¹⁶⁹. На местните избори през 1999 година две *de facto* ромски партии, „Свободна България“ и „Бъдеще за всички“, спечелиха съответно 102 в общински съвети и 4 кметски места. Към днешна дата в парламента има само двама депутата роми, като и двамата са избрани от листите на основните политически сили, НДСВ и Коалиция за България.

Ромски лидери и активисти единодушно изразяват загриженост от слабото присъствие на роми в държавните институции, въпреки че предлагат различни модели на участие за подобряване на настоящото положение. Мнозинството от тях заявяват, че ромите трябва да имат своя политическа партия, чрез която да взимат участие в изборите на централно и местно равнище¹⁷⁰. Някои предпочитат участието да се осъществява посредством основните политически сили¹⁷¹. Други считат за най-ефективно участието чрез кандидати от едномандатни райони¹⁷². Трети са на мнение, че ромите трябва да участват във вземането на решения най-вече в качеството си на експерти¹⁷³.

В своя увод Рамковата програма заявява: „Ромите трябва да бъдат не пасивен обект на въздействие, а активен субект в публичната сфера.“¹⁷⁴ А в заключение тя казва: „Активната ромска позиция във всички нива на държавните институции, които реализират тази национална програма, е задължително условие за нейния успех.“¹⁷⁵ Рамковата програма предвижда ромите да участват в някои от управителните органи, които следва да се формират съгласно нейните разпоредби. Такъв е случаят със специализирания държавен фонд, който трябва да

¹⁶⁹ „Наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС: Защита на малцинствата“, с. 110.

¹⁷⁰ Интервюта със: Стела Костова, председател на Ромска младежка организация, София, 14 март 2002 г.; Васил Чапразов, председател на Обединен ромски съюз, 6 март 2002 г.; Тома Томов, народен представител от Коалиция за България в 39-ото Народно събрание, 13 март 2002; Симеон Благоев, експерт по ромски въпроси в Министерството на културата, 8 март 2002 г.; Златко Младенов, председател на Ромски обществен съвет „Купатe“, 8 март 2002 г. Конституцията, член 11.4. обаче забранява формирането на партии на етническа или верска основа.

¹⁷¹ Интервю с Петър Георгиев, председател на Конфедерация на ромите „Европа“, 6 март 2002 г.

¹⁷² Интервю с Александър Филипов, народен представител от НДСВ, 21 март 2002 г.

¹⁷³ Интервю със Светлана Василева, бивш секретар на НСЕДВ, 5 март 2002 г.

¹⁷⁴ Рамкова програма, Увод.

¹⁷⁵ Рамкова програма, Заключение.

отпуска заеми за създаване на трудова заетост за ромите¹⁷⁶. В проектоварианта на Рамковата програма, подписана от правителството и ромските организации, органът за предотвратяване на дискриминацията, чието формиране се предвиждаше в съответния раздел на програмата, трябваше да се избира от Народното събрание, а неговият състав на централно и местно ниво ще се „избира по предложение на малцинствени организации и ще отговаря на относителния дял на съответната етническа група“¹⁷⁷. В хода на процеса на „редактиране“ тази част отпадна и не фигурира в крайния вариант на Рамковата програма.

Програмата за интеграция на малцинствата предвижда приоритетите на програмата да се осъществят „с прякото участие на малцинствата в изработването и реализацията на политиката“¹⁷⁸. В краткосрочните си дейности програмата предвижда „създаване на звена, занимаващи се с проблемите на малцинствата в централната, областната и общинската администрации“¹⁷⁹.

След приемането на Рамковата програма ромите са по-добре представени в обществения живот, но постигнатите в тази сфера промени са далеч от задоволителни. Няколко роми са назначени да работят по малцинствените въпроси в различни държавни институции, в това число в Министерство на образованието и науката, Министерството на културата, НСЕДВ, Държавната агенция за младежта и спорта. Няколко работят в тези институции като обикновени служители на постове, които не са свързани с малцинствата. Служителите и от двете групи заемат най-ниски постове в административната йерархия.

Редица роми работят като експерти по етнически и демографски въпроси в областните и общинските администрации. На много места те нямат ясно дефинирани задължения и отговорности и в редица случаи ромската общност вярва, че назначенията са направени с единствената цел да се спечелят гласовете им¹⁸⁰.

Според информация от МВР, към края на 2000 година само 92 роми са работели в системата на полицията, като 88 от тях от сержантския състав¹⁸¹. По този начин участието на роми в реализирането на Рамковата програма на различни нива в държавните структури, както това се изисква от програмата, в момента е незначително.

¹⁷⁶ Виж Раздел 3.2.2.

¹⁷⁷ Програма „За равнопоставено участие на ромите в обществения живот на България“, Раздел 1.1.

¹⁷⁸ Програма за интеграция на малцинствата: Приоритети.

¹⁷⁹ Програма за интеграция на малцинствата: Действия.

¹⁸⁰ Институт „Отворено общество“, кръгла маса, София, май 2002 г.

¹⁸¹ Писмо на П. Първанова, директор на Дирекция „Международно сътрудничество“ в МВР, до Е. Попгодорова, директор на Дирекция „Права на човека“ в МВР, от 14 декември 2001 г.

3.4.4. Медии

Ромски лидери и активисти са почти единодушни, че ромите имат нужда от вестници, радио- и телевизионни предавания на ромски език. Някои са на мнение, че такива предавания трябва да бъдат излъчвани по всички канали и че трябва да има специален ромски канал¹⁸². Други считат, че държавата трябва да участва в реализирането на такива предавания чрез финансова подкрепа и административни решения¹⁸³. Има ромски лидери и активисти, които не виждат необходимостта от медии на ромски език, тъй като според тях това би „изолирало“ общността от мнозинството в българското общество¹⁸⁴.

Рамковата програма е критична към образа на ромите в медиите. Според нея, на ромите „им е отнета възможността за равен достъп до националните медии“, което, предвид стереотипния образ на ромите в тях, „оставя развитието на негативните обществени нагласи без алтернатива“¹⁸⁵. Програмата предвижда държавна подкрепа за ромското участие в БНТ и БНР чрез включване на ромски предавания и наемане на журналисти роми. Рамковата програма също предвижда държавна подкрепа за ромски печатни издания.

Програмата за интеграция на малцинствата не предвижда никакви мерки за подобрене на образа на малцинствата в медиите. В нея не намира място и подкрепата за ромски печатни издания.

След приемането на Рамковата програма образът на ромите в медиите остана стереотипен и ромските гласове продължиха да отсъстват от електронните и печатните медии. Единственото подкрепено от държавата предаване, което се занимава с проблемите на ромите, е едночасово предаване, което се излъчва по Канал 1 на БНТ на български език¹⁸⁶. Някои частни радио- и телевизионни станции излъчват програми за ромите, без да разчитат на каквато и да било подкрепа от държавата. Излизат и няколко ромски печатни издания, повечето с нередовна периодичност, а някои получават скромна финансова подкрепа от правителството. През 2001 година НСЕДВ е подкрепил издаването на най-големия ромски вестник „Дром дромндар“ двукратно със сума на обща стойност 3300 лева, на ромското сдружение в с. Брусарци са отпуснати 5983 лева за организиране на медийна кампания, а студио „Рома“ на районна радиостанция „Мизия“ в Плевен е получило 600 лева¹⁸⁷.

¹⁸² Интервю с Александър Филипов, народен представител от НДСВ, 21 март 2002 г.

¹⁸³ Интервю с Тома Томов, народен представител от Коалиция за България в 39-ото Народно събрание, 13 март 2002 г.

¹⁸⁴ Интервю със Светлана Василева, бивш секретар на НСЕДВ, 5 март 2002.

¹⁸⁵ Рамкова програма, Раздел VII.

¹⁸⁶ Вж. „Наблюдение на процеса на присъединяване към ЕС: Защита на малцинствата“, стр. 108.

¹⁸⁷ Справка за отпуснатите средства от бюджета на НСЕДВ за проекти 2001, предоставена от НСЕДВ.

3.4.5. Културна традиция

Рамковата програма съдържа специален раздел за защита на ромската култура. В него тя предвижда подкрепа за „развитието на културата на ромите като специфична етнокултура и същевременно част от българската национална култура“¹⁸⁸. Рамковата програма предвижда няколко мерки за осъществяването на тази цел:

- възстановяване на читалищата в ромските квартали;
- насърчаване участието на ромите в националните и регионални фолклорни фестивали;
- защита на автентичния ромски фолклор чрез подпомагане на ромски музикални фестивали, издаване и разпространение на аудио- и видеоматериали и осигуряване на достъпа му до националните медии;
- възстановяване на ромския театър.

Програмата за интеграция на малцинствата не предвижда конкретни цели за защита на ромската култура, освен изложените в Рамковата програма, въпреки че има една обща цел за „съхраняване и насърчаване на културата на различните малцинства“.

Ежегодно държавата предоставя определена сума за насърчаване на ромската култура, най-вече като финансира ромски фолклорни фестивали и празници. За 2001 година Националният съвет по етническите и демографските въпроси е предоставил общо 7500 лева за ромски културни събития и фестивали. Ромските културно-информационни центрове са получили 48 880 лева. Тяхна основна дейност е организирането на културни събития¹⁸⁹. През 2001 г. Министерството на културата отпусна още 14 500 лева за ромски културни дейности¹⁹⁰.

Проектът „Социално интегриране“ на Националната програма Фар за България 2001 предвижда развиване на ромски читалища. Очакванията са те да възстановят ролята си на център на ромски културни събития (вж. Раздел 3.2.3.). Освен това проектът предвижда засилване на ролята им на посредници между ромската общност и властите при организиране на курсове за ограмотяване, предоставяне на информация за откриване на работни места и обучение за държавни служители за работа с роми.

¹⁸⁸ Рамкова програма, Раздел VI.

¹⁸⁹ Информация за средствата от бюджета на НСЕДВ за проекти 2001, предоставена от НСЕДВ.

¹⁹⁰ 2000 лева за празника „Банго Васил“; 3000 лева за национално честване на 8 април; 4000 лева за честване на празника на 8 април в Монтана; 4000 лева за Фестивала на ромската песен в Стара Загора; 1500 лева за Ромските пролетни музикални дни в Стара Загора.

4. ОЦЕНКА НА ПРОГРАМИТЕ

Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество беше разработена и приета с ентузиазъм от широки кръгове в ромската общност. Различни местни и международни организации вярваха, че тя ще реши най-сериозните проблеми, стоящи пред ромската общност. Приемането на Рамковата програма изигра положителна роля и за международния престиж на България, която бе похвалена за загрижеността си за интеграцията на малцинствата.

Подходът на Рамковата програма към интеграцията на ромите е всестранен. Програмата обхваща широк кръг проблеми и предлага богата гама решения. Един по-задълбочен прочит на програмата обаче разкрива пропуски, които се отнасят до:

- *Расовата дискриминация в системата на наказателното правораздаване.* Рамковата програма не се занимава в достатъчна степен с всички дискриминационни ефекти на системата и не предлага решения. В тази насока няма друго държавно или международно усилие.
- *Защита от расистки мотивирано насилие.* Тази тема продължава да е табу за българското общество, когато става дума за държавни служители. Рамковата програма не предлага никакви конкретни решения в това отношение. Тази тема не е предмет и на други национални или международни програми.
- *Дискриминацията в областта на здравеопазването.* Подходът на Рамковата програма към проблемите на ромското здравеопазване е минималистичен. Този подход не взема, а и няма как да вземе под внимание, новите промени след въвеждането на универсалното здравно осигуряване, което има силен дискриминационен ефект върху ромите.
- *Използване на малцинствен език на публични места и в отношенията с административните власти.* Рамковата програма не разглежда този въпрос. Между общността и ромските лидери и активисти няма консенсус докъде да се простира законната и административната рамка за гарантиране на правата в тази сфера.
- *Проблеми, свързани с вътрешната съгласуваност на някои от подходите на Рамковата програма.* Отношенията и съгласуваността между различните подходи и цели на Рамковата програма невинаги са ясни. Такъв е случаят с десегрегацията на ромските училища, която не е съгласувана с обучението за „помощник-учители“. Прегледът, оценката и въвеждането на промени в програмата ще допринесат за нейната ефективност.

Антидискриминационните разпоредби на Рамковата програма също се нуждаят от допълнителна работа с оглед привеждането им в съответствие с Директивата на ЕС за расово равенство.

Основният проблем с Рамковата програма обаче се състои в това, че три години след като беше приета, нейното цялостно изпълнение все още не е започнало. Изключение правят някои мерки, предвидени в нея, чието осъществяване се ха-

рактеризира със слаба координация. Не беше създадена ефективна администрация на програмата със съответните фондове, процедури за отчитане и оценяване. Както посочва комисарят по правата на човека на Съвета на Европа в своя доклад от 2002 г., „макар че Рамковата програма е продукт на официално споразумение с правителството и отговаря на очакванията както на ромската/циганската общност, така и на властите, до настоящия момент тя не е довела до нищо“¹⁹¹.

Макар подходът на Рамковата програма да е по-скоро минималистичен отколкото обратното, с оглед на мащаба на проблемите, с които ромите се сблъскват, тя се разглежда като тежест за българското общество, която то не е подготвено да носи. Това обяснява защо българските политици демонстрират липса на воля да започнат систематично реализиране на предвидените в нея мерки. Това е и причината за неясните отношения между Програмата за интеграция на малцинствата и Рамковата програма. Макар да твърди, че Рамковата програма продължава да бъде правителствената програма за интеграция на ромите, Програмата за интеграция на малцинствата не успя да направи необходимата следваща стъпка и да развие целите за нейното пълно осъществяване. Мнението на правителството по такива ключови въпроси като десегрегацията на ромските училища и привличането на малцинства в предотвратяването на расовата дискриминация остават неясни.

ЕС от своя страна не е дал индикации, че очаква конкретно и всестранно изпълнение на разпоредбите на Рамковата програма. Макар Европейската комисия да похвали приемането на Рамковата програма в своите редовни доклади, единственото, което тя направи, бе да изкаже съжаление, че програмата не се изпълнява. Отношението между повечето от проектите на ЕС за интеграцията на малцинствата и Рамковата програма е всичко друго, но не и ясно. В редица случаи, какъвто е този с образователния компонент на Проекта за интеграция на ромското население на Фар 2001, неговото реализиране по-скоро ще попречи на понататъшното осъществяване на Рамковата програма, отколкото да го насърчи.

Изпълнението на Рамковата програма досега е типичен случай на провал на усилията за подобряване на защитата на малцинствата. Въпреки това приемането на програмата с подкрепата на широк спектър организации на гражданското общество и ромската общност продължава да бъде сериозно постижение. Рамковата програма е добре известна и сред ромите, и сред международната общественост и на кара много хора да очакват значителни промени в положението на ромите. Както споделя един от ромските лидери, „ние си имаме един документ, Рамковата програма, и това доказва, че можем да се обединим в името на общата кауза“¹⁹². Изпълнението на този документ следователно ще продължи да стои на политическия дневен ред на правителството и ромската общност.

¹⁹¹ Commissioner for Human Rights, *Second Annual Report April 2001 to December 2001 to the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly*, Strasbourg, 2002, p. 45

¹⁹² Интервю с Петър Георгиев, председател на Конфедерация на ромите „Европа“, 6 март 2002.

5. ПРЕПОРЪКИ

За да се започне систематична и всеобхватна интеграция на ромите в българското общество, правителството на България трябва:

- Да препотвърди намерението си да изпълни Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество на най-високо държавно равнище.
- Да планира и реализира мерки с участието на висши политически и държавни кръгове за образование на обществеността относно нуждата ромите да се интегрират в българското общество.
- Да изясни отношението между Програмата за интеграция на малцинствата и Рамковата програма и да разработи единна стратегия за изпълнение.
- Да допълни Рамковата програма с цели там, където такива не са предвидени, като сферите на наказателното правораздаване, защита от расистки мотивирани насилие, здравеопазване, публично използване на малцинствен език и религиозна свобода.
- Да започне да разработва програма за изпълнение на Рамковата програма със специфични цели във всички сфери, които са предмет на програмата.
- Да отпусне средства за изпълнение и да основе задоволителни процедури за отчитане и оценяване във всички сфери, предмет на Рамковата програма.
- Да ангажира гражданското общество и по-специално ромските организации във всички етапи на планирането, изпълнението и оценяването.
- Да потърси финансова подкрепа от ЕС и от други международни донори само въз основа на всеобхватен план за изпълнение на Рамковата програма.

Европейският съюз трябва да насърчи България и да ѝ помогне да изпълни Рамковата програма, като:

- Превърне Рамковата програма и нейното изпълнение в мерилото за оценяване на правителствените усилия за гарантиране на правата на човека и защитата на малцинствата.
- Насочи всички свои програми за финансова подкрепа за интеграция на ромите стриктно по линия на целите, залегнали в Рамковата програма.
- Осигури участието на гражданското общество и най-вече на ромските организации във всички дейности, насочени към интеграцията на ромите чрез туининговите програми между ЕС и България и чрез програми за гражданското общество.

