



МОНИТОРИНГ НА

ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ

Деян Колев, Алексей Пампоров,
Теодора Крумова

Съдържание

	ВЪВЕДЕНИЕ	2
1.	РОМИТЕ В БЪЛГАРИЯ	3
2.	ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ ПРЕДИ НСИР	5
3.	НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ	6
4.	ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ	10
4.1	Институционална рамка на национално и местно ниво	10
4.2	Финансова рамка	12
5.	ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ ПО ПРИОРИТЕТИ	14
6.	ОСНОВНИ ИЗВОДИ	19
	Документи	20
	Цитирана литература	20

ВЪВЕДЕНИЕ

Едно десетилетие е твърде кратък период, за да бъде постигната мащабна промяна на сложен социален процес като равнопоставената интеграция на ромите. В същото време, едно десетилетие е напълно достатъчно, за да се проверят и анализират уместността, ефикасността и ефективността на стратегически документ като Националната стратегия на Република България за интеграция на ромите. Краят на 2020 г. е формален край на времевия период, заложен в посочения стратегически документ, както и повод да се насочи вниманието към неговото продължаване, свързано с необходимите промени.

Настоящият анализ има за цел да допринесе за оценката на приключващата Национална стратегия за интеграция на ромите и нейното изпълнение от гледна точка на необходимите промени в новия документ за равнопоставеност, включване и участие на ромите. Анализът допълва, а не измества съществуващите доклади за оценка на Националната стратегия – Гражданските мониторингови доклади за изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите в България, изработени от широка коалиция от водещи ромски неправителствени организации и Оценка на интеграционните политики към ромите през периода 2012-2019 г., изработена от Института по философия и социология към Българската академия на науките.

1

РОМИТЕ В БЪЛГАРИЯ

България е една от страните с най-многобройно ромско население, съгласно приетата от Европейската комисия широка дефиниция¹. Точният брой на ромите трудно може да бъде установен и варира именно заради хетерогенния характер тази съвкупност. В това отношение използваният в България инструментариум за преброяване на населението на страната не е достатъчно добре адаптиран към спецификите на това население и много от изследваните лица предпочитат да се самоопределят като турци, българи, власи, други или да не се декларират етнически (особено в случаите на смесен брак и фактическа множествена етническа принадлежност). По време на преброяването от 2001 г. като роми се самоопределят 370 908 души, а в преброяването от 2011 г. – 325 343 души, което представлява приблизително 4,9% от населението на страната². Някои международни и български изследователи, обаче, определят броя на ромите в България на около 800 000 души още в началото на 90-те години на XX век. Макар че тази оценка е въпрос на академичен дебат, защото стъпва на неофициални полицейски оценки за „населението от цигански произход“ преди 1989 г., в Рамката на Европейския съюз за национални стратегии за интеграция на ромите заляга сходен брой на ромското население в страната, имайки предвид, че дискриминационното отношение на макрообществото към жителите на сегрегирани жилищни квартали е сходно, независимо от самоопределянето на хората в тях³. Ако приемем подобна оценка за вярна, това би означавало, че България е страната с най-висок дял на ромско население в Европа.

Наличието на фактическа разлика между броя и съответно на относителния дял на общностите, определени от околното население като цигани/роми и формалния брой на хората, самоопределящи се като роми по време на преброяването на населението, е феномен, който се среща и в други европейски страни. Причините за това са различни, но в България могат да бъдат посочени поне три относително значими фактора:

1. Приблизително 10% от българските граждани отказват да се самоопределят етнически по време на последното преброяване на населението през 2011 г. Това представлява един относително голям дял от населението (на практика два пъти по-висок от дела на самоопределилите се като роми). Този факт изисква данните за етническата структура на населението в България да се разглеждат внимателно, доколкото е възможно представителите на някои етнически малцинства, както и семействата, формирани в резултат на етнически смесен брак, да са останали извън обхвата на преброяването. Направените статистически анализи след преброяването категорично показват, че делът на неопределилите се не идва основно и само от ромските общности, но несъмнено има области, в които ромите (особено онези от тях, които не говорят ромски) са най-големият брой в тази съвкупност.

2. Много от живеещите в България роми принадлежат към специфични субгрупи, които не говорят ромски език, а използват български, турски или румънски като майчин език. Традиционно тези общности имат преферирано не-ромско самосъзнание и по време на преброяванията се самоопределят като турци, българи, власи и други. По експертни оценки броят на турскоезичните роми, определящи се като „миллет“ е около 200-300 хиляди души, като в някои градове те населяват многочислени сегрегирани квартали. Например в кварталите Столипиново, Шекер махала и Арман Махала в Пловдив над 90% от жителите принадлежат към групата на миллета и се определят като турци в преброяванията на населението. Десетки хиляди души принадлежат към група-

1 Дефиницията обхваща следните общности: рома (т.е. говорещите романес), синти, кале, романичели, бояш (или рудари) ашкали, гюпци, йениш, дом, лом, ром и абадал, както и номадските населения (чергари, джипси, камминанти и др.). С оглед на българския контекст, агрегатът от общности с различни етноними включва: роми, миллет, рудари/лудари, гюпци, цуцумани, сархази, карастанчовци, дале, демирджий, джоревци и др.

2 <https://www.nsi.bg/census2011/pagebg2.php?p2=175&sp2=190>

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0173>

та на рударите, тоест на румънскоезичните роми, а по някои оценки около 150 000 роми говорят като майчин език български и се определят като българи в преброяванията.

3. Трета важна причина е свързана с факта, че част от образованите роми и ромите с по- висок социа-

лен статус предпочитат да скриват своята етническа идентичност и отказват публично да се декларират като роми. Причината за това е, че в някои райони от страната се наблюдава институционална дискриминация и дълбоки обществени предразсъдъци, което би повлияло негативно както тяхната кариера, така и образователната интеграция на децата им.

2

ПОЛИТИКИТЕ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ ПРЕДИ НСИР⁴

Опитите за формулиране на цялостна национална политика за интеграция на ромите и за изграждане на нормативна, институционална и финансова рамка за прилагането на тази политика започват още в средата на 90-те години на 20 век. Евроатлантическата перспектива – т.е. кандидатстването на България за членство в НАТО и ЕС – ускорява този процес, съответно са приети редица политически документи за ромска интеграция (стратегии, програми и планове), както и са взети мерки за повишаване на административния капацитет за изпълнение на приетите документи. Времево този етап започва през 1999 г., когато е приета първата *Рамкова програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество* и като цяло приключва с приемането на България за член на Европейския съюз. Основните движещи фактори са както вътрешни (натиск от страна на гражданското общество – преди всичко правозащитни, ромски и проромски организации), така и външни, свързани с изискванията, поставени пред България в преговорния процес. В резултат, в навечерието на официалното присъединяване към ЕС, България има създадени някои от необходимите предпоставки за формулиране и изпълнение на цялостна политика за интеграция на ромите, като:

- **Приети документи за ромска интеграция:** цялостни политически документи (Рамкова програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество и План за действие за Десетилетието на ромското включване) и секторни стратегии за образователна интеграция, здравна интеграция и жилищна интеграция. В голямата си част, посочените документи са приети консенсусно, след обсъждания с гражданското общество и заинтересованите институции, като ромските неправителствени организации участват активно в тяхното изгра-

ботване.⁵ Проблем в този случай е липсата на реално изпълнение. *„Широко разпространено мнение сред много ромски активисти е, че нормативната рамка е сравнително добра, но прилагането ѝ се сблъсква с проблеми“*⁶;

- **Публични институции с мандат да координират дейностите за ромска интеграция:** институциите на изпълнителната власт имат правомощията да консултират формулирането и изпълнението на интеграционните политики с гражданския сектор и организациите на етническите малцинства (Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси и Дирекция „Етнически и демографски въпроси“ към администрацията на Министерски съвет). Въпреки че посочените институции са със сравнително ограничени правомощия и са източник на обществено напрежение, те са стъпка напред в изграждането на институционална рамка за интеграция на ромите;
- **Законодателство и институции в областта на антидискриминацията:** Законът за защита от дискриминация отговаря на най-високите европейски стандарти, като включва и защитата от дискриминация на етнически принцип. Създадената Комисия за защита от дискриминация е институция със сериозен мандат, като е избирана от Народното събрание, има свои регионални представители и т.н. През първите години от своята работа комисията разглежда и разрешава множество дела, свързани с дискриминация на етнически принцип.

⁴ Пълното наименование на документа е Национална стратегия на Република България за интеграция на ромите.

⁵ Така например, Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество е подписана от 56 ромски организации, партии и активисти: прегледът на подписалите сочи, че сред тях са всички активни ромски общественици през 1998-99 г.. Виж: <http://www.ncedi.government.bg/7.RPRIRBO-sporasumenie.htm>

⁶ Колев, Д. и др. *Годишен доклад за реализация на политиките, насочени към ромска интеграция в България – 2006 г.*, с. 34. В. Търново, 2007. Налична на: http://www.amalipe.com/files/publications/080108_Doklad-bg.pdf

3

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ

На 5 април 2011 г. Европейската комисия обявява своето комунике „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите“⁷. След консултации с неправителствените организации, които се повеждат през втората половина на 2011 г., Министерски съвет приема Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите (НСИР) и План за действие (ПД) на 21 декември 2011 г. Вследствие на искането на ромските неправителствени организации, стратегията е предложена на Парламента и одобрена с Решение на Народното събрание от 1 март, 2012 г.⁸ По този начин НСИР стана първият документ за интегриране на ромите в България, одобрен от Народното събрание, което само по себе си е важно постижение (всички предишни документи бяха одобрени с решения на Министерския съвет, на съответния министър или в най-добрия случай – с Постановление на Министерския съвет). Така стратегията можеше да задължи и ангажира по-широк набор от институции в изпълнението ѝ, като общини и т.н.

Стратегията съдържа богат на статистически данни анализ на актуалната ситуация по сектори, визия, принципи, цел, и приоритетни цели по 6 секторни направления, механизми за изпълнение и мониторинг на изпълнението. Стратегическата цел на НСИР е дефинирана като „Създаване на условия за равнопоставено интегриране на ромите и на българските граждани в уязвимо положение от други етнически групи в обществената и икономическия живот чрез осигуряване на равни възможности и равен достъп до права, блага, стоки и услуги, участие във всички обществени сфери и подобряване на качеството на живот при спазване на принципите на равнопоставеност и недискриминация.“⁹ Шестте приоритетни области, съглас-

но НСИР са: образование, заетост, здравеопазване, жилищни условия, върховенство на закона и недискриминация, както и култура и медии. Освен стратегическа част, новият документ е съпроводен от План за действие, в който са разписани мерки, отговорни институции и финансиране.

Процесът по изготвянето на НСИР е включващ и ромските организации участват равнопоставено с ресорните институции. Така например, в Заповедта на министър-председателя за формирането на Междудефектвена работна група, която да подготви предложението за нов документ (Р – 185 / 22.07.2011) са включени 22 представители на неправителствени организации (от общо 53 участника в групата). Ромски НПО организират четири национални конференции по различните приоритети на стратегията (в Сливен, Стара Загора, Враца и Лом)¹⁰, а във финалното обсъждане в София на 14 ноември¹¹ участват десетки организации от цялата страна.

Цялостната оценка на ромските НПО и независими експерти, които участват в изработването на НСИР е синтезирана в становище, публикувано в доклад за гражданска оценка на изпълнението на Стратегията през периода 2012- 2014 г.: „Тя (НСИР) е стъпка напред: Стратегията демонстрира политическа воля за извеждане на интеграционната политика на по-високо в дневния ред на българското правителство и определя подходящ стратегически подход и насоки за действие. В тези условия НСИР продължава и доразвива силните страни на предишните документи за интеграция на ромите, приети от три български правителства. В същото време, Стратегията не предлага промяна в институционалната инфраструктура на политиките за интеграция на ромите, както и в механизмите за мониторинг и оценка, които са доказали своята

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0173>

⁸ Повече информация виж на: <http://www.amalipe.com/index.php?nav=news&id=1101&lang=2>

⁹ Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите, с. 9. Налична на: <http://nccedi.government.bg/page.php?category=35&id=1741>

¹⁰ Събитията бяха организирани от Център Амалипе, Ромска академия за култура и образование – Сливен, Сдружение Свят без граници – Стара Загора, Сдружение Нов път – Хайредин и Фондация Рома – Лом

¹¹ Организирано от Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси.

неефективност през предходните години. Важни шансове са пропуснати в тази насока, които трябва да бъдат наваксани. Добавената стойност на Плана за действие е минимална поради липсата на финансови средства за повечето от дейностите и липсата на нови дейности, различни от тези, извършвани в момента. Планът не е последователен: някои от неговите части са сравнително подробни като дейности, за разлика от другите, които са скромни и формални. Изглежда, че ПД е по-скоро обяснителен, отколкото планов документ: той описва какво в момента се прави, а не планира нови дейности.”¹²

Националната стратегия може да бъде анализирана през призмата на няколко важни характеристики:

■ **Реалистични национални цели и приоритети**

Стратегическият документ прилага подход, който следва принцип 2 „Експлицитна, но не изключваща целенасоченост“ от десетте основни принципа за приобщаване на ромите, одобрени от Съвета на Европейския съюз. В него се определят национални цели в шестте приоритетни сфери на публични политики, които са продължение на основните приоритети от съществуващите документи за интеграция на ромите и са признати от заинтересованите страни, които работят за ромската интеграция. Изключение е приоритетна област „Заетост“, в която предложението на ромски и не-ромски организации (като например УНИЦЕФ, Национална мрежа за децата и други) да се разшири обхватът на публичните политики и приоритетът да бъде преформулиран в „Трудова заетост и социално включване“, остава неприето.

■ **Потвърждаване на старата институционална рамка за изпълнение**

Част VII от НСИР „Механизми за изпълнение на политиката за интеграция“ потвърждава съществуващата институционална рамка и разпределяне на отговорностите. Институциите на изпълнителната власт запазват ролята на управление на политиката за интеграция в дадена област (например, Министерство на образованието е отговорно за образователна интеграция и др.), координиращата роля на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси също се затвърждава. Стратегията призовава за „формиране и поддържане на необходимия административен капацитет в ключовите отговорни институции“, което е очевидна необходимост, имайки предвид липсата на каквато и да било административна инфраструктура, която

се занимава с ромска интеграция в ключови министерства. Към 2011 и понастоящем никое министерство не разполага с административно звено¹³, занимаващо се с интеграцията на ромите, а тази задача се възлага на един експерт, наред с няколко други отговорности¹⁴. Като частично изключение можем да посочим Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства. Той е самостоятелна структура, която има за задача да набира и преразпределя средства между училища и детски градини за изпълнение на политиките за образователна интеграция без да има функциите да определя тези политики.

Липсата на специализирано административно звено, отговарящо за интеграционните политики, е безспорно неефективен подход. Въпреки това, в стратегията липсва изискване за промяна на заварената ситуация, а напротив – дори е оставена опцията да се продължи по същия модел а работата. По-конкретно, Стратегията предвижда твърде голямо разнообразие на административна инфраструктура, свързана с интеграция на ромите, а именно „делегиране на определени отговорности на дирекции, клонове, звена или експерти, или формирането на специализирани звена“. Това обобщава всички възможни случаи и по същество не предлага нищо, както и не предвижда минимален стандарт.

В същата част от НСИР е предвидено „включване на общините в изпълнение на политиката за интеграция“, което е важно изискване в положителна насока, като се има предвид, че до 2011 г. общинските власти остават встрани от политиката на интеграция на ромите, която се възприема като отговорност на централната власт. Въпреки това, Стратегията не предвижда задължителното изискване за специална административна подкрепа на общинско ниво, като се заявява, че формирането на необходимия административен капацитет в структурите на общинските администрации може да се осъществи „чрез делегиране на определени функции на дирекции, клонове, звена и на специалистите, отговорни за интеграционната политика“. Няма го и ясното изискване да бъдат назначени експерти/специалисти по етническите въпроси: това е препоръчано в случай на идентифицирана необхо-

¹² Колев, Д., Т. Крумова, М. Илиева и Сп. Петрова, *Гражданска оценка на изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите 2012- 2014*, с. 7-8. Пловдив, 2015. Налична на: <http://amalipe.com/files/publications/Grajdanska%20ocenka.pdf>

¹³ Такива звена на по-ниско административно ниво – отдели – съществуваша в Министерството на образованието и Министерството на труда и социалната политика. Те бяха разформирвани, съответно през март 2009 г. и април 2011 г.

¹⁴ Такъв е случаят в момента с Министерството на образованието, Министерството на културата, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на регионалното развитие и Министерството на здравеопазването и Агенцията по заетостта.

димост. Тоест и тук Стратегията не предлага нищо по-различно от съществуващото до момента.

НСИР затвърждава институционната инфраструктура за интеграция на ромите на централно и общинско ниво, без да я развие в една от двете възможни посоки: създаване на орган/институция с управленски функции (не само координиращи такива) или формиране на административните звена, които се занимават главно с интеграцията на ромите в ключовите институции. Липсата на подходяща административна подкрепа определя три възможни варианта за прилагане на НСИР: формално изпълнение или дори липса на реализация; засилване на ролята на общините, неправителствените организации и други заинтересовани страни в инициирането и изпълнението на дейностите по интеграцията на ромите; или промени в административната инфраструктура, които не са предвидени в Стратегията.

■ **Слаб мониторинг**

Глава „Мониторинг на изпълнението“ е изключително кратка и фактически приравнява понятието мониторинг и оценка с така наречения „административен мониторинг“, което представлява по-скоро отчитане на извършените дейности, отколкото същинска процедура по оценка и контрол с цел по-ефикасно и по-устойчиво изпълнение. Въпреки че неправителствени организации и експерти повдигат редица предложения за въвеждане на допълнителни механизми за независимо наблюдение и оценка, те не са включени в окончателната версия. Включените в ПД индикатори за оценка на въздействието, в множество от случаите всъщност не измерват въздействие, а представляват сумарен отчет на дейността, който по същество няма индикативна стойност спрямо целевите групи на дадената дейност.

Индиректна оценка за сериозните слабости в предвидения механизъм за мониторинг бе дадена и от Европейската комисия, която впоследствие предлага създаването на специална система за мониторинг на изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите със средства от Оперативна програма Развитие на човешките ресурси. Това е заложено като предварителна условност за изпълнението на новите програми, съфинансирани от Европейския социален фонд. Въпреки това, липсата на административен капацитет в публичните институции рефлектира и в този аспект, като отчетите от общините и министерствата в множество случаи не следват и не спазват протокола на мониторинговата система (доколкото той е въведен допълнително и не е техническа част от самата стратегия).

■ **Решение на Народното събрание**

Най-важната положителна страна на НСИР е, че тя е приета с Решение на Народното събрание. Това е едно от основните искания, поставени от участ-

ващите в процеса на консултация ромски организации, още в средата на октомври 2011¹⁵. Одобреното на Парламента не само демонстрира силна политическа воля за поставяне на интеграцията на ромите на по-видно място в дневния ред на българското общество, но също така дава възможност да се ангажира широк кръг от институции с прилагането му. Решението на Народното събрание може да ангажира общинските власти, националния омбудсман и други институции, встрани от изпълнителната власт. Това би могло да отвори голям набор от нови възможности за НСИР.

В допълнение, одобряването на Националната стратегия чрез Решение на Народното събрание предоставя възможност за мониторинг и оценка на изпълнението извън рамките на Административния мониторинг. Предвидено е Правителството да предоставя доклад за изпълнението на Националната стратегия всяка година в Народното събрание и последното да се произнася по доклада. Това е възможност - с всички рискове, които я съпътстват – изпълнението на интеграционната политика да бъде дискутирано от законодателната власт.

■ **Планът за действие**

Съществуването на План за действие е изключително положителен факт. Това е възможност да се планира цялостна програма от дейности с финансиране, срокове и административни отговорности за изпълнение на НСИР. Чрез плана за действие, одобрен с решение на МС № 1/05.01.2012 г., стратегическите цели, определени в Стратегията биха могли да се превърнат в по-конкретни задачи и съвсем конкретни дейности. На практика това по-скоро не се случва. Одобреният през 2011 г. План на практика не предвижда нови дейности, а единствено обобщава това, което съответните министерства вече реализират - в повечето случаи без каквато и да е връзка с интеграционната политика. По-голямата част от приоритетните области не са подкрепени с конкретно финансиране или това е финансирането, одобрено преди разработването на НСИР и без да има връзка с нейното приемане и изпълнение. **В това отношение, добавената стойност на Стратегията и Плана за действие е много ограничена.**

За повечето от дейностите, предвидени в ПД няма осигурено финансиране: в графата Финансиране стои или празно поле, или „не е необходимо финансиране“, или „от собствените бюджети“. Всъщност, от 120 дейности включени в Плана, за 71 няма осигурено целево финансиране.

¹⁵ Виж <http://www.amalipe.com/index.php?nav=news&id=935&lang=1>

Приоритетна област	Брой дейности	С предвидено финансиране	Без предвидено финансиране
Образование	40	13	27
Здравеопазване	39	27	12
Заетост	8	0	8
Жилищни условия	18	6	12
Върховенство на закона	7	3	4
Култура и медия	8	0	8

4

ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ

Изпълнението на Националната стратегия на Република България за интеграция на ромите първа предстои да бъде анализирано от различни гледни точки. Като цяло мнението, че НСИР не променя съществено изпълнението на интеграционните политики, се споделя от повечето заинтересовани страни. Гражданските мониторингови доклади за изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите, както и три последователни доклада от различни институти на Българската академия на науките през 2018, 2019 и 2020 г. анализират основните аспекти от изпълнението на стратегическият документ по приоритетни области. По тази причина настоящият анализ се концентрира върху промяната / липсата на промяна в институционалната и финансовата рамка на изпълнението на НСИР.

4.1 ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА НАЦИОНАЛНО И МЕСТНО НИВО

Както посочихме по-горе, Националната стратегия повтаря съществуващото разделение в отговорностите при изпълнението на политиките за интеграция на национално ниво. Ресорните министерства, например МОН, МЗ и така нататък, имат управленски правомощия и отговорност за изпълнението на съответния аспект от интеграционната политика. Координацията на ресорните министерства се осъществява от Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси, председателстван от вицепремиер. Съветът има също така задължението да консултира изпълнението на политиките за интеграция с гражданския сектор. В допълнение, Националната стратегия пожелава формирането на необходимия административен капацитет без императивно да изисква това и да определи под каква форма да се осъществи.

Изминалите десет години отбелязват застой и дори влошаване на институционалната рамка на национално ниво. Застоят се отнася преди всичко до формирането на необходимия административен капацитет в ресорните министерства. В нито

едно от тях капацитетът не е повишен в сравнение с 2011 г. Не са формирани отдели, дирекции или други звена с основни правомощия изпълнението на съответната политика за интеграция на роми, малцинства или уязвими групи. Към определен момент дори се появява опасност от влошаване на ситуацията, свързано с опити за трансформиране на Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства в структура, подпомагаща образователната интеграция на по-широка група – включително българите в чужбина. Последното би довело до обезличаване на спецификата на работа с етническите малцинства от дейността на центъра. Посочената опасност не се реализира, включително благодарение на реакцията на ромските организации, участващи в Управителния съвет на Центъра.

Влошаване е отбелязано относно дейността на НС-СЕИВ, особено относно консултативните му функции спрямо гражданските организации. Анализирайки това влошаване, следва да посочим, че сериозни съмнения относно възможността на съвета да изпълнява реално своите координиращи и консултиращи функции съществуват от самото му възникване. Както сочи, Гражданският мониторингов доклад за изпълнението на НСИР „Основни слабости на НССЕИВ са:

- Структурата на НССЕИВ и неговите правомощия не позволяват реалното осъществяване на консултативен и координационен процес, като Съветът по същество не функционира: не притежава управленски компетенции за вземане на решения; участието на НПО е ограничено и не се основава на ясни критерии и др.;
- Секретариатът на НССЕИВ, който също е и Националната контактна точка, има остра нужда от укрепване на капацитета и назначаване на нови служители, включително на експерти - роми с оглед разширяване на състава и правомощията му. В настоящия момент, целият състав на Секретариата се състои от четирима души, като единият от тях е секретар, имащ и ръководни функции. Нито един от работещите в Секретариата не е с ромски произход.

От 2013 г. насетне дейността на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси е бойкотирана от множество ромски организации¹⁶, които в знак на протест напускат НССЕИВ на 8 Април 2013 г.¹⁷ след липса на реакция на Съвета във връзка с няколко случая на етнически-мотивирани убийства на цели ромски семейства и други роми. Ромските неправителствени организации искат институционална промяна в НССЕИВ¹⁸ и обявяват бойкот на работата до провеждане на обсъждане на предложенията. Основните мотиви на организациите са свързани с невъзможността за осъществяване на постоянен диалог с организациите и с искания за промяна на структурата, правомощията, функциите и състава на Националния съвет и др.^{19,20}

Втора вълна на напускане на Националния съвет от ромските организации е отбелязана през 2017 г., когато за председател на съвета е назначен Валери Симеонов, станал известен с това, че в края на 2014 г. от трибуната на Народното събрание нарича ромите „човекоподобни“ и сравнява ромските жени с „улични кучки“, за което ромски активисти завеждат дела за език на омразата²¹. Както посочва Гражданския мониторингов доклад за изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите от 2018 г.: *“По отношение на ромската интеграция, периодът 2017-2018 година се характеризира с колапс в легитимността на Националната контактна точка по проблемите на ромите (НКТПР) и консултативния процес с гражданския сектор, след като за председател на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (НССЕИВ) бе избран представител от крайните националисти.”*²²

В резултат на посоченото, голямата част от ромските организации напълно бойкотира дейността на Националния съвет. Индикатор за това е например фактът, че много от организациите не се включват в събитието, посветено на ромската интеграция в рамките на българското председателство на Съвета на Европейския съюз през май 2018 г., защото е организирано от НССЕИВ. Друга част от организациите се включват, но отправят остри критики към дейността на НССЕИВ и искат неговата дълбока институционална реформа. Необходимостта от такава реформа е очевидна. Единствено по този начин може да бъде възстановен реалният консултативен процес с ромските неправителствени организации от страна на Националната контактна точка.

Посоченото по-горе не означава липса на консултативен процес на национално ниво. Такъв е осъществяван активно и води до важни позитивни резултати в рамките на Комитетите за наблюдение на оперативните програми, съфинансирани от Европейския социален фонд, както и от Европейския фонд за регионално развитие. В рамките на процедури, организирани от съответните Управляващи органи, организациите, работещи за социално включване на маргинализирани групи и уязвими малцинства, избират свои представители, които участват активно в подготовката на Оперативна програма Наука и образование за интелигентен растеж и Оперативна програма Развитие на човешките ресурси. Представители на ромските организации са включени в Комитетите за наблюдение на посочените две оперативни програми, в Оперативна програма Региони в растеж и в Споразумението за партньорство. Участието в тези консултативни органи е активно и води до насочването на сериозен финансов ресурс за изпълнението на политиките за интеграция на ромите. Важно е да се подчертае обаче, че този консултативен процес е реализиран в резултат от активността на ромските организации, а не поради изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите.

Състоянието на административната уредба по изпълнението на интеграционните политики в различните общини и административни области е различно. Националната стратегия не води до конкретно развитие в това отношение.

Важна положителна промяна е изработването на областни стратегии и на общински планове за интеграция на ромите. Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите изисква всички общини да подготвят и приемат общински годишни планове за ромска интеграция. През втората половина на 2012 г. Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси инициира процес на подготовка на об-

¹⁶ 30 ромски организации се оплакаха на Зинаида Златанова. Наличен на: <http://btvnovinite.bg/article/bulgaria/politika/30-romski-organizatsii-se-oplakaha-na-zinaida-zlatanova.html>

¹⁷ <http://www.amalipe.com/index.php?nav=news&id=1549&lang=1>

¹⁸ Предложение от ромски НПО за преструктуриране на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси, достъпно на <http://www.amalipe.com/index.php?nav=news&id=1560&lang=1>

¹⁹ Писмо до председателя на НССЕИВ Ивайло Калфин с предложения за преобразуване на НССЕИВ. Наличен на: http://integrob.org/wp-content/uploads/2016/02/FINAL_%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D0%9D%D0%A1%D0%A1%D0%95%D0%98%D0%92_22.02.pdf

²⁰ Граждански мониторингов доклад за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на роми на Република България. Фокусиран върху структурните и хоризонталните предпоставки за успешното изпълнение на стратегията, с. 15 - 16. Наличен на <http://www.amalipe.com/files/publications/2017-C1-Bulgaria-local-electronic.pdf>

²¹ https://clubz.bg/59932-valeri_simeonov_osyden_zajeni_s_instinkti_na_ulichni_kuchki

²² Граждански мониторингов доклад за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на роми на Република България. Фокусиран върху структурните и хоризонталните предпоставки за успешното изпълнение на стратегията, с.8. Наличен на <http://www.amalipe.com/files/publications/2017-C1-Bulgaria-local-electronic.pdf>

щинските планове, като в това усилие са включени и областните администрации. От тях е изискано да изработят Областни планове за изпълнение на НСИР. По този начин до края на март 2013 г. всички областни администрации подготвят областни стратегии за изпълнение на НСИР и 219 общини (от общо 264), изготвят и одобряват общински планове за ромска интеграция за 2013-14 г. Процесът на подготовка на Общински планове за интеграция на ромите за периода 2015-2020 г. обхваща 194 общини (от общо вече 265). Сериозен стимул пред общините да подготвят и приемат с решение на общинския съвет свои Общински планове за интеграция на ромите до 2020 г. е изискването на оперативните програми Развитие на човешките ресурси и Наука и образование за интелигентен растеж за наличието на общински план пред всяка община, която кандидатства с проект за интеграция на ромите.

Както сочи Гражданският мониторингов доклад за изпълнението на НСИР *„Качеството на повечето Общински планове не може да бъде оценено особено високо. Заложените дейности в масовия случай са без предвидено финансиране или разчитат единствено на проектно финансиране, като ангажиментът на общинските бюджети е минимален. В много случаи описаните проблеми не са продължени с дейности, липсват индикатори и т.н. Въпреки това, самият факт, че общинските съвети на 194 общини одобриха общински планове, следва да бъде приветствен.“*²³

4.2 ФИНАНСОВА РАМКА

Въпреки широко споделяната от някои медиите представа, че огромни суми са похарчени и погрешно използвани за ромите, изчисленията показват, че политиката за интеграция на ромите е недофинансирана²⁴. Средствата, предназначени за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на ромите са предимно от оперативните програми, съфинансирани от Европейския съюз в България, Норвежкия Финансов механизъм / Финансовия механизъм на ЕИП и Швейцарския принос.

Един от големите успехи на българското правителство и ромските организации е заделянето на от-

носително голям финансов ресурс от оперативните програми, съфинансирани от ЕС за операции, насочени към ромите. Това започва още през предходния програмен период, но се развива в пълна сила през настоящия. Освен на активното застъпничество на ромските организации при подготовката на оперативните програми и в Комитетите за наблюдение, той се дължи и на подкрепата на Европейската комисия, както и на конструктивното отношение на Управляващите органи. Включването на приоритет 9ii „Подкрепа на социално-икономическата интеграция на маргинализирани общности като ромите“ в разпоредбите на Европейския социален фонд и в съфинансираните от ЕСФ оперативни програми е другият ключов фактор: общо 142 млн. евро са предвидени за тази тематична цел, насочени към две български оперативни програми, финансирани от ЕСФ – ОПРЧР и ОПНОИР. По същество това е основната финансова рамка за изпълнението на интеграционните политики. Ангажиментът на националния бюджет остава скромнен и е насочен преди всичко към покриването на разходите за назначаване на различни видове медиатори – здравни, трудови и образователни. Положително развитие през последните 3 години се наблюдава единствено в сферата на образованието, като националният бюджет там започва предоставянето на относително големи суми за дейността на училищата, обучаващи ученици от уязвими групи.²⁵ Предоставянето на средства за работа с уязвими групи на училищата и детските градини, в които се обучават над 20% деца и ученици от семейства с нисък образователен статус е първият случай, в който държавният бюджет се ангажира с такъв тип подкрепа. Това става във връзка с изпълнението на ангажимента за увеличаване на учителските заплати и предоставените средства са за заплати и хонорари. МОН препоръчва с тях да бъдат наети и образователни медиатори. Ежегодно министерството предоставя между 24-и 30 милиона лв. Това се случва не във връзка с изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите, а в съответствие с член 52а от Наредбата за финансирането.

Въпреки наличието на посочения финансов ресурс, към този момент изпълнението на интеграционните политики не постига резултатите, очаквани както от ромската общност, така и от обществото като цяло. Гражданският мониторингов доклад за изпълнението на НСИР също подчертава, че „Въпреки значителното насочване на ЕСФ към ромско

²³ Граждански мониторингов доклад за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на ромите на Република България. Фокусиран върху структурните и хоризонталните предпоставки за успешното изпълнение на стратегията, с.17. Наличен на <http://www.amalipe.com/files/publications/2017-C1-Bulgaria-local-electronic.pdf>

²⁴ Колев, Д., Т. Крумова, М. Илиева и Сп. Петрова, *Гражданска оценка на изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите 2012- 2014*, с. 49-56. Пловдив, 2015. Налична на: <http://amalipe.com/files/publications/Grajdanska%20ocenka.pdf>

²⁵ Граждански мониторингов доклад за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на ромите на Република България. Оценка на напредъка по четири ключови области на стратегията, с. 54. Наличен на <https://amalipe.bg/wp-content/uploads/2020/12/RCM-2018-C1-Bulgaria-PUBLISHEDBG.pdf>

включване в настоящия програмен период, някои препятствия на национално ниво рязко ограничават възможността насочените към ромите дейности да постигнат устойчиви резултати:

- Не е наличен капацитет сред институциите на централната власт, който да позволи реализирането на системен проект, насочен към ромската интеграция: „системен проект“ е термин, използван за големи проекти, създадени да осъществят политическа реформа на държавно ниво. Те се осъществяват от конкретния бенефициент – съответната държавна институция. Липсата на стабилна институция, занимаваща се с ромската интеграция, правят задачата невъзможна.
- Капацитетът на гражданското общество не е правилно използван: НПО не са конкретни бенефициенти, не им е осигурен достъп до големи проекти или международни фондове, въпреки че Финансовият механизъм на ЕИП и Норвежният финансов механизъм доказаха ефективността на подобна практика.
- Участието на недържавни организации (например НПО) е ограничена поради прилагането на принципа „държавна помощ“²⁶ чрез неблагоприятна схема на плащанията (малки авансови плащания и закъснения).
- Поради управленски грешки (нередности) и политически грешки,²⁷ плащанията по ОПНО-ИР от ЕС бяха спрени до провеждането на ин-

ституционална реформа (прилагане на план на действие, включващ посочване на нова агенция за прилагането на ОПНОИР). Като резултат, много от мерките (включително тези, насочени към ромска интеграция) бяха забавени.

- Административната тежест кара бенефициентите да обръщат повече внимание на отчетането, отколкото на истинската работа на терен.

Основни слабости, които могат да се обобщят на местно ниво в процесите на ромската интеграция са следните:

- По-малките общини, (общините от селски тип) са с ограничен капацитет от човешки ресурси. В повечето случаи, в тези общини има само един служител, на когото му е „възложена и ромската проблематика“, ведно с другите му административни отговорности, функции и задачи. Много често тези служители не разбират и не познават в дълбочина проблемите и спецификите на ромската общност, което, от своя страна, възпрепятства общината да може да планира и целеполага качествено, а от друга – максимално да се възползва от различните възможности по съответните програми.
- В селските общини се нуждаят от допълнителна експертиза за планирането и разработване на проекти, насочени към ромската интеграция по линия на различните фондове.”²⁸

²⁶ Като пример може да посочим, че всички проекти, финансирани от ОП РЧР, прилагат de minimis подход, въпреки, че много от тях подкрепят неикономически дейности.

²⁷ През юли 2016 г. министърът на образованието стана председател на ОП НОИР, което доведе до нарушаване на правилото за разделение, защото министерството стана както управляващ орган, така и бенефициент и сертифициращ орган.

²⁸ Граждански мониторингов доклад за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на роми на Република България. Фокусиран върху структурните и хоризонталните предпоставки за успешното изпълнение на стратегията. Наличен на <http://www.amalipe.com/files/publications/2017-C1-Bulgaria-local-electronic.pdf>

5

ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ ПО ПРИОРИТЕТИ

Както посочихме по-горе, Националната стратегия поставя релевантни цели и приоритетни дейности по повечето от шестте приоритета. За съжаление, много от тях не са транспонирани в Плана за действие чрез подходящи мерки, дейности и реален бюджет. По-долу прилагаме анализ на изпълнението на приоритет Върховенство на закона и недискриминация.

На 8 октомври 2020 г., Европейският парламент гласува Резолюция относно принципите на правовата държава и основните права в България.²⁹ Отзвукът от тази резолюция в България са по-скоро отделни политически интерпретации, свързани с протестите и техните искания за оставка на правителството и главния прокурор. Фокусът на обществените медии в страната е насочен към върху разделението на властите, независимостта на съда и статута на главния прокурор и всъщност в страни от информационния поток остава фактът, че в каталога на ЕП резолюцията е класифицирана в тематични раздели „Харта на Основните права на ЕС“ и „Ценности на ЕС“. Всъщност, преамбюлът на резолюцията изрично започва с твърдението, че е взет предвид чл. 2 от Договора на Европейския съюз, който гласи „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите-членки в общество, чиито характеристики са плурализъм, недискриминация, толерантност, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете“. Като следващи основания за изготвянето на резолюцията са посочени Харта на основните права на ЕС и Европейската конвенция за правата на човека. Разбира се, още това са напълно ясни сигнали към публичните власти в България, че в страната има проблем с права-

та на малцинствата, с толерантността и проявите на дискриминация. Въпреки това обаче, чл. 2 от резолюцията изрично *„подчертава, че е от основно значение е да се гарантира, че ценностите, изброени в член 2 от ДЕС, се спазват изцяло и че са гарантирани основните права, определени в Хартата на основните права; призовава българските органи да осигурят пълно и безусловно спазване на тези ценности и права“*. Нещо повече, в чл 15. от резолюцията, ЕП изрично *„осъжда всички случаи на слово на омразата, дискриминация и враждебност срещу хора от ромски произход, жени, ЛГБТИ лица и лица, принадлежащи към други малцинствени групи – въпрос, който продължава да буди сериозна загриженост; призовава органите да реагират енергично при случаи на слово на омразата, включително от страна на високопоставени политици, да засилят правната защита срещу дискриминацията и престъпленията от омраза и ефективно да разследват и подлагат на наказателно преследване тези престъпления“* и *„призовава българските органи и длъжностни лица да осъждат категорично всички актове на насилие и слово на омразата срещу малцинства“*. Всъщност, чл. 16 дори посочва конкретни актуални примери за недопустими действия и враждебност на публичните власти срещу хората от ромски произход през последните няколко години: тормоз и насилственото прогонване от домовете; образователна сегрегация на децата от ромски произход; полицейски операции, насочени срещу ромски квартали по време на пандемията.

С основание може да се каже, че цитираните по-горе текстове от Резолюцията на ЕП от 8 октомври са категорична негативна оценка за ефективността на публичните политики в България, които касаят приоритет „Върховенство на закона и недискриминация“. В текста по-долу са разглеждани планирането, изпълнението и резултатите от мерките и дейностите, предприети в това отношение от публичните власти във връзка с Националната стратегия на Република България за интеграция на ромите 2012-2020 (НСРБИР2020). Целта на анализа е да се посочат конкретни слабости, които следва да бъдат преодоляни, за да

²⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0264_BG.html

може България да изпълни своите задължения, съгласно Договора за Европейския съюз, както и да отговори на препоръките от резолюцията, касаещи хората от ромски произход.

Оперативната цел по приоритет **„Върховенство на закона и недискриминация“** в НСРБИР2020 е формулирана като: *„Гарантиране правата на гражданите, с акцент върху жените и децата, защита на обществения ред, недопускане и противодействие на проявите на нетолерантност и на езика на омразата“*. Макар че, дефиницията е твърде обща и на практика е съставена от три компонента, е очевидно, че от тази цел би следвало да има мерки и дейности, насочени срещу езика на омраза и срещу проявите на нетолерантност (в т.ч. дискриминация, като част от наименованието на приоритета). Разбира се, както е логично да се очаква, във връзка с този компонент на целта, в НСРБИР2020 е формулирана оперативна подцел №7, която гласи *„Повишаване на институционалната и на обществената чувствителност и нетърпимост към прояви на дискриминация и „език на омразата“*. Нещо повече, вземането на мерки срещу езика на омразата и престъпленията от омраза е необходимо и съгласно Препоръка № 15 на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността³⁰, където като *„език на омразата“* е дефинирано *„използването на една или повече конкретни форми на изразяване, а именно застъпничеството, насърчаването или подбуждането на клевета, омраза или оскверняването на човек или група от лица, както и всеки тормоз, обида, отрицателно стереотипизиране, стигматизация или заплаха от такова лице или лица и всяка обосновка на всички тези форми на изразяване – която се основава на неизчерпателен списък на лични характеристики или статус, който включва „раса“, цвят, език, религия или убеждения, националност или национален или етнически произход, както и произход, възраст, увреждане, пол, полова идентичност и сексуална ориентация“*. Справка с Националния план за действие по НСРБИР2020, както и с административните мониторингови доклади в периода 2012-2015 г. обаче показва, че тази подцел от стратегията изобщо не е транспонирана в плана за действие, за нея **няма предвидени мерки, няма предвидени дейности, няма бюджет и няма отговорни институции**. Казано с други думи, още на етап планиране на мерки за недопускане и противодействие на езика на омразата публичните институции в България се провалят. В дадения случай могат да се посочат поне три виновни заинтересовани страни, които би следвало да имат такъв фокус на своята работа. На първо място, това

е Националният съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси (НССЕИВ), чийто секретариат се явява и Национална контактна точка по въпросите на ромската интеграция и би следвало да е основен носител на политическата воля. На второ място, безспорна отговорност за този пропуск носи Министерство на правосъдието. То е институционално отговорно за прилагането на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи³¹ и то администрира кореспонденцията и делата за дискриминация, заведени срещу България в Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). На последно място, но не и по значение, виновна за липсата на превантивни мерки и дейности срещу етнически обособената дискриминация е Комисията за защита от дискриминация (КЗД). Съгласно чл. 6, т.8 от устройственния правилник на КЗД, както и с оглед на трите функции на комисията (т.е. специализирано производство, анализ, и превенция), тя е трябвало да установи липсата на подобни мерки в хода на съгласувателната процедура през 2015 г. и съответно да изиска тяхното включване. Липсата на мерки срещу езика на омразата, при наличието на три пряко заинтересовани публични институции, е белег **или за липса на експертност, или за сериозна липса на политическа воля** и съответно за неправдоподобност на приоритет **„Върховенство на закона и недискриминация“**.

Вероятно тук е моментът да си припомним, че Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС) е ратифицирана от България със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. и влиза в сила от 7 септември 1992 г. След влизането в сила на протокол 14 през юни 2010 г. (CETS № 194), Европейският съюз също става страна по конвенцията, а успоредно с това са разширени и предефинирани част от компетенциите на Европейския съд по правата на човека. Това несъмнено води до необходимост от запознаване на публичните институции, особено органите на правосъдната система, с измененията на ЕКЗПЧОС, доколкото защитата на индивидуалните права и защитата на груповите права на малцинствените групи в някои случаи могат да влязат в конфликт, който да изисква еднозначни решения и съгласуваност с европейските правни практики. Тази необходимост намира адекватно приложение във плана за действие през задача 1.1. *Повишаване капацитета на съдебната система в областта на защита правата на човека и основните свободи*. Обученията в рамките на съдебната система са финансирани по Норвежкия финансов

³⁰ ECRI, Обща препоръка за политика № 15 относно борбата с речта на омразата, 8 декември 2015 г.

³¹ Както е видно от уеб-страницата на МП, тук: <https://www.justice.government.bg/home/index/4d98bffd-f40c-412e-883d-15c92562a59a>

механизъм и фактически дейностите по тези мерки са прекратени през 2015 г. с приключването на съответния бюджетен цикъл. В административните мониторингови доклади обаче няма никаква информация, от която да може да се оцени въздействието на съответните проведени обучения, т.е. липсва информация за броя на участниците, хорариума, и учебния план³².

Като особено проблематичен, може да се посочи третият компонент от тази задача, който е делегиран на Агенцията за социално подпомагане. В Административния мониторингов доклад от 2016 г. е съобщено, че през 2015 г. и 2016 г. са организирани и обучения по Програма за професионално обучение на служители от отделите „Социална закрила“ и „Хора с увреждания и социални услуги“ на тема „Социална подкрепа на лица и семейства“ с модул: „*Модел за безопасно поведение на социалните работници. Мерки за превенция и ограничаване на престъпността в уязвими групи*“, където в учебния план могат да се видят теми като: модели на безопасно поведение с цел предпазване от престъпления; избягване на криминогенни ситуации – превенция на престъпността против личността, собствеността и семейството; превенция на лица и групи в риск от криминализиране (маргинализирани общности, бездомни лица, зависими лица и др.). В този случай следва да се отбележи, че подобно обучение вероятно е изключително необходимо като част от професионалната квалификация на социалните работници, работещи на терен в квартали с концентрация на бедност, но е абсолютно недопустимо то да бъде отчитано по тази мярка, защото противоречи на философията на конкретната политическа цел *Повишаване гаранциите за ефективна защита на правата на българските граждани в уязвимо социално положение, принадлежащи към различни етнически групи*, а именно внушавайки криминогенност и престъпност на мултиетническата среда, т.е. виктимизирайки целевата група и създавайки предпоставки за формиране и усилване на предразсъдъци и дискриминационни нагласи у служителите на АСП. Казано с други думи, при тази мярка има **контрапродуктивна дейност**, което вместо да редуцира предпоставките за дискриминация, ги усилва.

Подобен подход се наблюдава и при реализацията на подцел *Преодоляване на културните бариери в общуването и всякакви форми на дискриминационни нагласи*. Обученията за работа в „мултиетническа среда“ „по стандартите на правата“, са обвързани в учебните планове, където се говори

за „превантивна дейност на престъпленията и правонарушенията“. По този начин **мерките за недискриминация се оказват пропагандиране на дискриминация**, доколкото директно етнизируют престъпността. На практика, подобна дефиниция пренебрегва базовото терминологично разбиране на НСБРИР2020, което третира понятието „роми“ като *обобщаващо, както за българските граждани в уязвимо социално-икономическо положение, които се самоопределят като роми, така и за гражданите в сходна ситуация, които околното население определя като такива, независимо от начина на тяхното самоопределяне*. Преодоляването на „културни бариери“ в случая на хетерогенни етно-социални общности изисква обучения в управление на многообразието и целеви обучения, свързани с повишаване на чувствителността към езиковите и религиозните различия, от една страна. От друга, „уязвимото социално-икономическо“, „независимо от тяхното самоопределяне“, положение показва, че става дума за общности с концентрация на бедност, безработица и ниско образование – т.е. не можем да говорим за „етнокултура“, а в най-добрия случай за „култура на бедността“³³. При културата на бедността следва да има обучения за преодоляване на заучената безпомощност (т.е. бягство от вземане на трайни решения за собствения си живот и високата зависимост от социални помощи), за работа с лица с ниско образование и липса на грамотност и на последно място, но не и по значение е необходимо да има обучения за не-виктимизация³⁴, т.е. трябва да се преодолее институционалният стереотип, че „сами са си виновни“ и „всеки би могъл“ и да се постави акцент върху наличието на структурни неравенства и липса на гражданска и институционална култура, поради отсъствие на институции в заобикалящата среда и социалните мрежи на лицата в риск. От тази гледна точка, и тези мерки са неефикасни и неправдоподобни, защото виктимизацията на уязвимите групи през „криминогенност“ и „престъпност“ е пряк индикатор за декларативност на мерките, без реален потенциален ефект за преодоляване на дискриминационните нагласи в полицейските служители.

Третата ключова подцел, свързана с езика на омразата в този приоритет, е *Повишаване на капацитета на правоприлагащите органи по отношение на борбата с престъпленията и проявите на дискри-*

³² От свързаните с НФМ публични данни, се вижда, че проектът е на стойност над 1.2 млн евро, от които значителната част са изразходвани за закупуване на лаптопи и логистика на семинарите. Броят на обучените магистрати и служители от системата на правосъдието е 150.

³³ Понятието „култура на бедността“ е свързано с разбирането, че в някои общности бедността не е просто липса на ресурси, а е свързана с междупоколенческо предаване на ценности, които възпрепятстват развитието на децата и общността, виж.: Lewis, Oscar (1998). "The culture of poverty". *Society*. 35 (2): 7–9. doi:10.1007/BF02838122.

³⁴ Coates, L., Richardson, C., & Wade, A. (2006, May). Reshaping Responses to Victims of Violent Crime. Presented at Cowichan Bay, B.C., Canada.

минация, насилие или омраза, основани на етническа принадлежност. Така дефинирана, мярката изглежда чудесна, но включването ѝ в плана за действие всъщност рязко намалява обхвата и на практика го свежда до ремонт на инфраструктурата в местата за задържане и лишаване от свобода, т.е. няма повишаване на капацитета на правоприлагащите органи. Факт е, че в местата за лишаване от свобода лицата, които се самоопределят като роми, са свръхпредставени в общия брой на затворниците, като достигат около 40%, при 5% роми в общото население на страната³⁵; факт е и че годишните доклади на Българския Хелзински Комитет показват, че към 2018 г. и 2019 г. стандартите в затворите и следствените арести по отношение на условията на живот и насилието все още не са на необходимото ниво, въпреки направените подобрения през последните години, т.е. има нужда от подобен ремонт. Но отново, може да се каже, че от една страна става дума за **нецелесъобразни дейности** спрямо борбата с престъпленията от омраза и дискриминацията; а от друга страна, има **етническа стереотипизация** на ромите като престъпници, което не помага за преодоляването на негативните стереотипи.

Освен в приоритет „Върховенство на закона и недискриминация“, езикът на омразата и престъпленията от омраза са по принцип пренебрегнати и при изпълнението на приоритет „Култура и медии“, където една от стратегическите цели е *Противодействие на проявите на „език на омразата“ в печатните и електронни медии*. Аналогично на разгледания в началото на статията казус, и в този случай е регистрирана липса на транспонирани мерки и дейности в плана за действие и съответно няма никакво изпълнение и няма въздействие. В дадения случай отговорността за липсата на конкретни мерки, дейности и действия трябва изрично да се поеме от Прокуратурата на Република България, доколкото се наблюдава **липса на воля за наказателно правораздаване**, във връзка с чл. 162, ал. 1 от Наказателния кодекс: „*Който чрез слово, печат или други средства за масова информация, чрез електронни информационни системи или по друг начин проповядва или подбужда към дискриминация, насилие или омраза, основани на раса, народност или етническа принадлежност, се наказва с лишаване от свобода от една до четири години и с глоба от пет хиляди до десет хиляди лева, както и с обществено порицание*“.

Тази липса на воля е изключително тревожна, доколкото изследванията през последните години показват, че след 2012 г. рязко се повишават пред-

разсъдъците към ромската общност и другите етнически групи (мерени през социални дистанции)³⁶, както и че има подчертано нарастване на езика на омразата както в медиите, така и сред политическия елит и някои магистрати³⁷. На практика класически случаи на расизъм – мислен като дехуманизация³⁸ и инфрахуманизация³⁹ – не бяха разпознати като такива от българската правосъдна система и затова имаме основание да твърдим, че в България се наблюдава **институционален расизъм**, който е засегнал тежко правосъдната система и в това отношение не е случайно, че срещу България и в частност срещу главния прокурор Иван Гешев бе заведено дело в ЕСПЧ за расизъм, заради употребата на думата „цигани“ като обида в публично изказване.

Наличните анализи за нарастването на езика на омразата, и в този контекст липсата на всякаква първична, вторична и третична превенция на престъпленията от омраза, липсата на наказателни дела за престъпления от омраза, са чисто и просто белег за липсата на експертен капацитет в българските магистрати, както и за липсата на политическа воля в правителството и публичните институции. За да се преодолее тази липса на капацитет, е необходимо да се инициират ясни промени в наказателния кодекс (напр. чрез дефиниции в допълнителните разпореби), които ясно да показват какво означава расизъм и подстрекаване на насилие и проповядване на омраза. Изключително полезно в това отношение може да бъде приетата на 8.10.2020 г. работна дефиниция за „анти-ромска дискриминация“, изработена от Международния алианс за възпоменание на Холокоста⁴⁰. В дефиницията се съдържат следния неизчерпателен списък от примери за антиромски расизъм, който може да се вземе предвид при изготвянето на новите стратегически документи и евентуалната промяна на Наказателния кодекс:

- 36 Пампоров, А. (2015) „Някои особености при измерване на социални дистанции със скалата на Богардус в България“. В: Знанието като ценност, познанието като призвание (ред.: Стоилова, Р.; К. Петкова, С. Колева), София: Изток-Запад, с. 383-397; Пампоров, А. (2009) Социални дистанции и етнически стереотипи за малцинствата в България. София: Институт Отворено общество.
- 37 Pamporov, A. Iliev, G. (2020) „Social prejudices and hate speech towards Roma“ *Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Bulgaria*, vol. 3, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, ISBN 978-92-76-20781-8 doi:10.2838/076494; Иванова, И. (2018) ОБЩЕСТВЕНИ НАГЛАСИ СПРЯМО РЕЧТА НА ОМРАЗАТА В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2018 г., София, Институт Отворено общество.
- 38 Определянето на ромите като „скотове“ от Петър Москов и ромските жени като „улични кучки“ от Валери Симеонов са типичен пример за вид подобен расизъм; както и изразът „нечовеци“, използван от Ангел Джамбазки.
- 39 Определянето на ромите като „подчовеци“ и „получовеци“ в редица изказвания и постове на Ангел Джамбазки са пример за тъкъв тип расизъм.
- 40 <http://nccedi.government.bg/node/337>

35 Безлов, Тихомир. Ромите и престъпността: полицейска статистика и реалности част 6. // www.Capital.bg, 26.03.2007

- Изопачаване или отричане на преследването на роми или геноцида над ромите.
- Прославяне на геноцида над ромите.
- Подбуждане, оправдаване и извършване на насилие над ромски общности, тяхното имущество и отделни роми.
- Насилствена и принудителна стерилизация, както и друго физическо и психологическо насилие върху ромите.
- Трайно поддържане и затвърждаване на дискриминационни стереотипи за и срещу ромите.
- Обвиняване на ромите, чрез използване на реч на омразата, за реални или предполагаеми социални, политически, културни и икономически проблеми или проблеми в здравеопазването.
- Стереотипизиране на ромите като лица, които участват в престъпно поведение.
- Използване на термина „циганин“ като обида.
- Одобряване или насърчаване на механизми за изключване на ромите на основание на предположения, базирани на расова дискриминация, като изключване от редовните училища и институционални процедури, или политики, които водят до сегрегация на ромските общности.
- Въвеждане на лишени от правно основание политики, които позволяват произволно или дискриминационно разселване на ромски общности и лица, или създаване на условия за това.
- Вменяване на колективна отговорност на ромите за действителните или предполагаеми действия на отделни членове на ромските общности.
- Разпространяване на реч на омразата срещу ромските общности под каквато и да е

форма, например в медиите, включително в интернет и в социалните мрежи.

Можем да обобщим, че планирането на мерките в приоритет „Върховенство на закона и недискриминация“ е скандално и показва неразбиране на основни принципи на Хартата на основните права на Европейския съюз и Европейската конвенция за правата на човека, свързани с човешкото достойнство, недискриминация, правото на справедлив съдебен процес (по отношение на презумпцията за невинност) и особено правото на културно, езиково и религиозно разнообразие. Показателни в това отношение са мерките за „преодоляване на културните бариери“, които са мислени през понятия като „криминогенност“ и „престъпност“, т.е. вместо да задават посока на недискриминация, те още с дефиницията си потвърждават и подсилват предразсъдъци. Изключително показателен за липсата на политическа воля в това отношение е фактът, че дейности за „Повишаване на капацитета на правоприлагащите органи по отношение на борбата с престъпленията и проявите на дискриминация, насилие или омраза, основани на етническа принадлежност“ изобщо не попадат в плана за действие. Задължително трябва да се планират мерки, свързани с медийната среда, например:

- Административни мерки – свързани с Етичния кодекс на българските журналисти и правото на отделни лица да практикуват тази професия за даден период от време
- Наказателни мерки – свързани с личната отговорност на отделни журналисти или редакции
- Икономически санкции – напр. отнемане на лиценз за даден период на време – при констатиране на целенасочена редакционна политика, основана на ксенофобия и расизъм

6

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

Националната стратегия на Република България за интеграция на ромите е важна стъпка напред, която продължава традицията за изработване на добри интеграционни документи. Сред важните достойнства на Националната стратегия можем да посочим:

- Приета е с Решение на Народното събрание. Това прави стратегията задължителна за изпълнение от всички институции, включително тези, които не са на директно подчинение на изпълнителната власт – общини, омбудсман, Комисия за защита от дискриминация и други;
- Заложени са реалистични национални цели по повечето от приоритетите на стратегията;
- Предвиден е децентрализиран начин на изпълнение чрез задължително изискване за изработване и приемане с решение на съответния Общински съвет на Общински планове за интеграция на ромите
- Налице е План за действие за изпълнение на Националната стратегия
- Важно предимство е включващия начин на подготовка на стратегията чрез участие на гражданския сектор и всички заинтересовани страни

Въпреки посочените предимства, Националната стратегия за интеграция на ромите съдържа и множество слаби моменти, които не позволяват нейното изпълнение да доведе до реална промяна в състоянието на ромските общности. Сред основните слабости можем да посочим:

- Липса на подходяща административна инфраструктура за изпълнението на интеграционните политики;
- Липса на подходящи индикатори и механизми за мониторинг и оценка на изпълнението;

- Слаб план за действие, който само обобщава вече изпълнявани от различните министерства дейности, без консистентност и без добавена стойност;
- Липса на ангажимент и политическа воля от страна на отделните министерства – или поне на голяма част от тях, за изпълнение на съответните интеграционни политики и тяхното приоритизиране;
- Ключови препятствия пред изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите се явява задълбочаването на антиромските стереотипи и дискриминация. Приоритет Върховенство на закона и недискриминация в Националната стратегия съдържа множество пропуски и слабости – както на стратегическо, така и на оперативно ниво.

Посочените силни страни и слабости следва да бъдат взети под внимание при изработването на новата Национална стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021-2030 г. Съобщението на Комисията до Европейския Парламент и Съвета от 7 октомври 2020 „Съюз на равенството: Стратегическа рамка на ЕС за ромите за равенство, включване и участие“, както и анексите към него „Насоки за планиране и прилагане на националните ромски стратегически рамки“ и „Портфолио от показатели“ предоставят широк спектър от нови възможности пред държавите членки. Необходимо е българският стратегически документ за ромска интеграция да се възползва от тези възможности, като запази и разшири положителните страни на съществуващата досега Национална стратегия за интеграция на ромите и преодолее множеството слабости, които стопираха нейното изпълнение през изминалото десетилетие.

ДОКУМЕНТИ

Национална стратегия за интеграция на ромите на Република България (2012- 2020). Налична на: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_bulgaria_strategy_en.pdf

План за действие за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на ромите в Република България (2012-2020 г.). Наличен на: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma-integration/bulgaria/national-strategy/national_en.htm

Roma Civil Monitor. Граждански мониторингов доклад за изпълнение на националната стратегия за интеграция на ромите в България: Фокусиране върху структурните и хоризонтални предпоставки за успешното изпълнение на националните стратегии за интеграция на ромите. 2018 г. Изтеглено от: <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor-reports>

Roma Civil Monitor. Граждански мониторингов доклад за изпълнение на националната стратегия за интеграция на ромите в България: Оценка на напредъка по четири ключови области на стратегията. 2019 г., Изтеглено от <https://amalipe.bg/wp-content/uploads/2020/12/RCM-2018-C1-Bulgaria-PUBLISHEDBG.pdf>

Roma Civil Monitor. Граждански мониторингов доклад за изпълнение на националната стратегия за интеграция на ромите в България: Определяне на недостатъците в политиката за приобщаване на ромите. 2020 г., Изтеглено от: <https://amalipe.bg/wp-content/uploads/2020/12/RCM-Y3-C1-Bulgaria-local-PUBLISHED.pdf>

Институт по философия и социология, БАН. Цялостен доклад за оценка на интеграционните политики към ромите в България в периода 2012-2019 г., 2020. Наличен на <http://www.ncsedi.government.bg/bg/node/356>

ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА

Coates, L., Richardson, C., & Wade, A. *Reshaping Responses to Victims of Violent Crime. Presented at Cowichan Bay, B.C., Canada, 2006*

ECRI, Обща препоръка за политика № 15 относно борбата с речта на омразата, 8 декември 2015 г

Lewis, Oscar. „The culture of poverty”. *Society*. 35 (2): 7–9. doi:10.1007/BF02838122, 1998

Безлов, Тихомир. Ромите и престъпността: полицейска статистика и реалности — част 6. // www.Capital.bg, 26.03.2007

Иванова, И. ОБЩЕСТВЕНИ НАГЛАСИ СПРЯМО РЕЧТА НА ОМРАЗАТА В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2018 г., София, Институт Отворено общество, 2018

Колев, Д. и др. *Годишен доклад за реализация на политиките, насочени към ромска интеграция в България – 2006 г.*, В. Търново, 2007. Налична на: http://www.amalipe.com/files/publications/080108_Doklad-bg.pdf

Колев, Д., Т. Крумова, М. Илиева и Сп. Петрова, *Гражданска оценка на изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите 2012- 2014*, Пловдив, 2015. Налична на: <http://amalipe.com/files/publications/Grajdanska%20ocenska.pdf>

Пампоров, А. "Някои особености при измерване на социални дистанции със скалата на Богардус в България". В: *Знанието като ценност, познанието като призвание* (ред.: Стоилова, Р.; К. Петкова, С. Колева), София: Изток-Запад, 2015. с. 383-397;

Пампоров, А. *Социални дистанции и етнически стереотипи за малцинствата в България*. София: Институт Отворено общество,

За авторите:

Деян Колев е председател на Център за междуетнически диалог и толерантност Амалипе. Магистър е по философия и докторант по политология във Великотърновския университет „Св. Св. Кирил и Методий“. Автор/съавтор на учебни помагала по ромски фолклор и интеркултурно образование, на статии и книги за ромската култура и политиките за интеграция на ромите.

Доц. д-р Алексей Пампоров (Институт по философия и социология - БАН) е автор на множество изследвания, посветени на културата и всекидневния живот на ромите в България. Чете лекции, свързани с тази проблематика, в специалност „Културология“ на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и в специалност „Етнология“ на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“.

Теодора Крумова е програмен координатор на Център за междуетнически диалог и толерантност Амалипе. Магистър е по археология на Великотърновски университет и по медиевистика на Централноевропейски университет. Автор на над 30 публикации за политиките за ромска интеграция, ромска история и култура.

ИЗДАТЕЛ

Фондация Фридрих Еберт
Бюро България
ул. Княз Борис I 97
1000 София, България

Отговорен редактор:
Хелен Кортлендер, директор
© Дизайн корица: ViBrand Visuals
Предпечат: Про Креатив Студио

Използването с търговска цел на всички издадени от Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) публикации не е позволено без писменото съгласие на ФФЕ.

Мненията, изразени в тази публикация, принадлежат на авторите и не отразяват непременно позицията на Фондация Фридрих Еберт.

Всички текстове са достъпни онлайн
<https://bulgaria.fes.de>

София, 2021 г.
ISBN 978-954-2979-86-9