



Четвърто становище за България, прието на 26 май 2020 г.

Резюме

България е осъществила напредък в изпълнението на Рамковата конвенция. По отношение на законодателната рамка България е доразвила законодателството си относно недопускането на дискриминация и е въвела по-всеобхватна забрана за подбуждане към дискриминация, насилие или омраза на основание религия. Властите участват в борбата с антисемитизма, а схемата за финансиране на вероизповеданията е реформирана в полза на мюсюлманската общност. Съгласуваните усилия по отношение на достъпа до образование са довели до по-висока посещаемост на децата роми в училищата и постепенно намаляване на броя на преждевременно напускащите училище.

По отношение на културните права, езиковите права и правата на участие на лица, принадлежащи към национални малцинства, действащата правна рамка остава недостатъчно развита. Като се остави настрана правото да се изучава майчин език, не съществува всеобхватна правна рамка, която да предоставя специфични права на принадлежащи към малцинства лица в области като култура, медии, използване на езици при контакти с властите, топографски обозначения или политическо участие. Това е достойно за съжаление не само по отношение на големите в числено изражение ромски и турски малцинства; малките в числено изражение малцинства като арменци, арумъни, евреи, каракачани и власи също страдат от чисто минималната подкрепа, която получават, за да защитават и развиват своите култури и езици. Избирането на обучение по турски като роден език е в рязък спад, много малко деца учат арменски, а за майчин език гръцки, ромски или румънски не се осигурява обучение.

Въпреки похвалните усилия на властите в областта на образованието на децата роми продължават да са налице проблеми по отношение на напредъка към средното образование и качеството на образованието. Ромите продължават да са засегнати от подчертано социално-икономическо неравенство в образованието, жилищното настаняване и заетостта и все така са изложени на високи равнища на дискриминация, враждебност и антиромски нагласи. Честата фактическа сегрегация в образованието, в жилищния и в здравния сектор е реалност, а усилията на властите в борбата с това положение са недостатъчни.

Властите полагат усилия за насърчаване на междуетническата и междурелигиозната толерантност, които обаче редовно биват дискредитирани от ксенофобски, антиромски, ислямофобски и антисемитски изявления на политици на високо равнище и медийни репортажи с подобен характер, на които властите често не реагират. Лицата, принадлежащи към национални малцинства, нерядко стават жертви на подбуждания към омраза, мотивирани най-

често от антиромски нагласи и ислямофобия. Докато правната рамка относно словото на омразата и престъпленията от омраза е до голяма степен задоволителна, случаите на санкции за престъпления от омраза остават изолирани, а събеседниците се оплакват от атмосфера на безнаказаност, по-специално по отношение на словото на омразата и престъпленията от омраза срещу роми.

Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси не се възприема от организациите на малцинствата като ефективен инструмент за участие в публичната сфера. Неговата двойна функция като консултативен орган както за изпълнението на Стратегията за интегриране на ромите, така и за защитата на малцинствата като цяло изглежда изостря проблема.

Препоръки за незабавни действия

- да се разработи, приеме, прилага и редовно да се оценява с ефективното участие на членове на ромските общности и други заинтересовани страни всеобхватна нова стратегия за приобщаване на ромите от 2021 г. нататък. Властите следва да продължат да дават приоритет на достъпа до образование за децата роми, да разширяват програмата за образователни медиатори и да се борят със сегрегацията. Принудителното изваждане на роми от незаконни жилища следва да се осъществява само като крайна мярка и в съответствие с принципите на недопускане на дискриминация и пропорционалност. Необходимото законодателство следва да бъде бързо прието.
- да се гарантира независимостта, безпристрастността и ефективността на Комисията за защита от дискриминация чрез въвеждане на функционален имунитет по отношение на решенията, приети от нейните членове по време на техния мандат, по-нататъшно деполитизиране на процедурата по назначаване в нея и осигуряване на достатъчно финансиране за разширяване на нейното регионално присъствие във всички 28 области.
- да се гарантира, че нападенията и дискриминацията на расова или етническа основа се идентифицират, регистрират и разследват ефективно, а отговорните лица биват изправени пред съда. Да се предприемат мерки за повишаване на осведомеността относно достъпните средства за правна защита, с помощта на които да се намалява недостатъчното докладване на престъпленията от омраза. Освен това властите следва да се противопоставят и категорично да осъждат всички случаи на антиромски дискурс от страна на политици и други публични личности и активно да подкрепят мерки за повишаване на осведомеността срещу антиромските нагласи в обществото.
- да се насърчава образованието на малцинствени езици в тясно сътрудничество с представители на малцинствени групи чрез въвеждането му в предучилищното и в средното образование чрез осигуряване на преподаване на различни предмети на малцинствени езици и въвеждане на стандартна процедура за информиране на родителите за местните възможности за достъп до преподаване на или по малцинствени езици.

Допълнителни препоръки¹

- да се започне диалог с групи, които са изразили интерес към защитата, предоставяна от Рамковата конвенция, и да се разгледа възможността за прилагане на нейните разпоредби по отношение на лица, принадлежащи към такива групи, поотделно за всеки член от нея. Освен това да се гарантира, че правото на свободно самоидентифициране на лица, принадлежащи към национални малцинства, ще се спазва стриктно при предстоящото преброяване на населението през 2021 г., и че с тях са проведени консултации по неговата методология.
- да се увеличи значително бюджетът, разпределен за опазване и развитие на националните култури на малцинствата, и да се създаде ефективен механизъм за участие на представителите на малцинствата в разработването на културни политики и разпределението на финансирането.
- да се осигури възможност за всички заинтересовани групи да упражняват свободата на сдружаване, гарантирана с член 7 от Рамковата конвенция. За тази цел властите следва да се стремят да осигурят правна сигурност при прилагането на новата процедура за регистрация за неправителствени организации, представляващи малцинствени групи.
- да се улеснява в сътрудничество с лица, принадлежащи към национални малцинства, публичното и/или частното излъчване на телевизионни и радиопрограми с достатъчна продължителност, както и да се подкрепя редовното публикуване на писмени новини (печатни или онлайн новинарски издания) на малцинствени езици, за да се отговори на нуждите.
- да се оцени необходимостта от използване на малцинствени езици в отношенията с административните органи в области, населени традиционно или в значителна степен с лица, принадлежащи към национални малцинства. При това властите следва да определят в съответствие с ясно установени критерии общините, в които член 10, параграф 2 се прилага по отношение на съответните малцинства, и да гарантират, включително чрез предоставяне на финансова помощ, че местните органи предприемат необходимите практически стъпки за прилагането на тази разпоредба.
- да не се пристъпва към промяна на официалните географски наименования на малцинствени езици и в сътрудничество с представителите на националните малцинства да се възстановят наскоро изменените географски наименования най-малкото като официални редом с новите български наименования.
- да се насърчава предоставянето на подходяща информация на децата за историята, културата, езиците и религията на националните малцинства и за техния принос към българското общество. Властите следва също така да преразгледат материалите за преподаване и учене в сътрудничество с лица, принадлежащи към малцинства, за да вземат предвид съответните чувствителни за тях аспекти.
- да се реформира Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси и неговите задачи, свързани с Националната стратегия за интегриране на ромите, да се отделят от тези, свързани с общите политики за националните малцинства в области като култура и идентичност, малцинствени езици и

¹ Препоръките по-долу са подредени по реда на съответните членове от Рамковата конвенция.

насърчаване на междуетническата толерантност и разбиране, както и с прилагането на Рамковата конвенция. Властите следва да гарантират, че в Съвета е представен широк кръг от организации на национални малцинства.

Основни констатации

Процес по мониторинг

1. Становището от четвъртия мониторингов цикъл за прилагането на Рамковата конвенция от България бе прието в съответствие с член 26, параграф 1 от Рамковата конвенция и член 25 от Резолюция (2019)49 на Комитета на министрите². Констатациите се основават на информацията, съдържаща се в четвъртия доклад от държавата, представен от властите на 7 декември 2017 г., други писмени източници и информация, която Консултативният комитет получи от правителствени и неправителствени източници по време на посещенията си в Бургас, Средец, Пловдив и София между 18 и 22 ноември 2019 г. Консултативният комитет изразява съжаление, че поради забавянето на посещенията срокът за изпълнение на препоръките, съдържащи се в настоящото становище, ще бъде кратък³. Консултативният комитет изразява своята благодарност към българските власти за оказаната помощ преди, по време и след посещенията в страната. Той е благодарен за ценния принос на други събеседници по време на посещенията. Проектостановището, одобрено от Консултативния комитет на 19 февруари 2020 г., е предадено на българските власти на 6 март 2020 г. за становище съгласно член 37 от Резолюция CM/RES(2019)49. На 5 май 2020 г. Секретариатът получи становище.
2. Докладът на държавата трябваше да бъде представен на 1 септември 2015 г., но, за съжаление, беше предаден с 24-месечно закъснение. Тъй като в него се съдържа само ограничена информация относно фактическото прилагане на Рамковата конвенция, от властите беше поискано да предоставят допълнителна информация в писмена форма. Консултативният комитет оцени високо факта, че на тези искания беше даден ефективен отговор, като властите изпратиха писмените становища през септември 2019 г. и през януари 2020 г.
3. Консултативният комитет отбелязва с голямо съжаление, че третото становище на Консултативния комитет не е преведено нито на български, нито на малцинствени езици. Уебсайтът на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (наричан по-долу "Националният съвет") препраща само към съответната резолюция на Комитета на министрите на Съвета на Европа, но не и към текста на становището на Консултативния комитет. Също така е жалко, че становището не беше доведено до знанието на заинтересованите страни и че по време на мониторинговия цикъл не беше организирана последваща среща с Консултативния комитет.
4. Консултативният комитет насърчава властите да оповестят настоящото становище при получаването му. Той също така ги приканва да преведат настоящото становище и предстоящата резолюция на Комитета на министрите на български и на малцинствени езици и да ги разпространят широко сред всички заинтересовани участници. Консултативният комитет приканва властите да проведат последващо събитие след публикуването на настоящото становище. Комитетът счита, че би било полезно да се провежда последващ диалог за преглед на наблюденията и препоръките, посочени в настоящото становище. Освен това Консултативният комитет е готов да подкрепи властите при определянето на най-ефективните начини за изпълнение на препоръките, съдържащи се в настоящото становище.

² Представянето на [доклада от държавата](#), което трябваше да се осъществи на 1 септември 2015 г., беше уредено с Резолюция (97)10. Същевременно, приемането на настоящото становище беше уредено с [Резолюция \(2019\)49](#) относно преразгледаните правила за мониторинг съгласно членове 24—26 от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, приета от Комитета на министрите на 11 декември 2019 г.

³ Петият доклад на държавата трябва да бъде представен на 1 септември 2020 г.

Общ преглед на настоящата ситуация

5. Консултативният комитет оценява факта, че по време на посещението му в България властите предоставиха форум за открит диалог по принципни въпроси, свързани с прилагането на Рамковата конвенция от България. Консултативният комитет си дава сметка, че понятието „национални малцинства“ не се съдържа в българското законодателство и в Конституцията, а с тълкувателно решение на Конституционния съд от 1998 г. е установено, че то е в съответствие с Конституцията⁴. Той също така отбелязва, че българските власти подчертават програмния характер на разпоредбите на Рамковата конвенция и запазват свободата си да определят кои членове са пряко приложими към българския контекст и кои според тях не са. Независимо от открития и полезен обмен и доводите, изтъкнати от българските власти, Консултативният комитет запазва своето виждане, изразено в предходните му становища, както по отношение на приложното поле на Рамковата конвенция по отношение на лицата (вж. член 3), така и по отношение на материалноправното ѝ приложно поле (вж. членове 10 и 11).

6. По отношение на правната рамка защитата на лицата, принадлежащи към национални малцинства, от дискриминация (вж. член 4) и от враждебни или насилствени действия (вж. член 6) до голяма степен се осигурява чрез закона за защита от дискриминация и съответните разпоредби от Наказателния кодекс. Практическото прилагане на тази правна рамка обаче е възпрепятствано от липсата на осведоменост относно съществуващите права и средства за правна защита, слабата политическа подкрепа за институции като Комисията за защита от дискриминация и недостатъчните усилия за разследване и наказателно преследване от страна на правоприлагащите органи и съдебната власт. Напредък може да се наблюдава в областта на религиозните права. Като минимум, най-многобройното религиозно малцинство, това на мюсюлманите, изрази задоволството си от последните изменения в закона за вероизповеданията, които синхронизират механизма за финансиране, приложим към тях, с този, прилаган към българската православна църква.

7. По отношение на културните права, езиковите права и правата на участие на лица, принадлежащи към национални малцинства, действащата правна рамка остава недоразвита. Освен правото да се изучава майчин език, предвидено в закона за предучилищното и училищното образование, няма правни разпоредби, които да предоставят специфични права на лица, принадлежащи към малцинства, в области като култура, медии, контакти с властите, топографски обозначения или политическо участие. Това правно положение е отразено в практиката. Ролята на националните малцинства в националните медии, културната и езиковата среда и образованието не е пропорционална на техния демографски размер. Това се отнася по-специално до най-големите в числено изражение малцинства — ромите и турците.

Оценка на мерките, приети за изпълнение на препоръките за незабавно действие

8. Въпреки положителните усилия на властите в редица области, особено в областта на образованието, положението на ромите продължава да бъде тревожно. Ромите продължават да са засегнати от подчертано социално-икономическо неравенство в образованието, жилищното настаняване и заетостта и все така са изложени на високи равнища на дискриминация, враждебност и антиромски нагласи. За съжаление, не е възможен задълбочен количествен анализ на въздействието на Стратегията за интеграция на ромите, тъй като системата за мониторинг започна да функционира едва през 2018 г. В областта на образованието цялостна съвкупност от мерки, приети от националните, регионалните и

⁴ В настоящото становище е използвана терминологията на Рамковата конвенция. В български контекст термините „национално малцинство“ и „малцинствен език“ могат да се отнасят съответно до „малцинствени групи“ или „майчин език“.

местните власти е довела до по-висок процент на посещаемост и намаляване на процента на преждевременно напусналите училище преди края на основното образование, т.е. между 1 и 7 клас. Все още обаче съществуват проблеми, свързани с преминаването към средното образование и с качеството на образованието. Честата фактическа сегрегация в образованието, в жилищния и в здравния сектор е реалност и усилията на властите за борба с това положение са недостатъчни.

9. За съжаление, българските власти все още не събират данни за словото на омразата и престъпленията от омраза, разпределени по пристрастна мотивация. Съобщенията на гражданското общество и на представителите на националните малцинства обаче показват, че лицата, принадлежащи към национални малцинства, редовно са жертви по-специално на подбуждане към омраза, най-често мотивирано от антиромски нагласи и ислямофобия. Докато правната рамка относно словото на омразата и престъпленията от омраза е до голяма степен задоволителна, случаите на санкции за престъпления от омраза остават изолирани и събеседниците се оплакват от атмосфера на безнаказаност, по-специално по отношение на речта на омразата и престъпленията от омраза срещу ромите.

10. Понастоящем в основното образование под формата на избираема дисциплина „майчин език“ се преподават само арменски, иврит и турски, а броят на учениците, изучаващи тези езици, е намалял в сравнение с предишния мониторингов цикъл. Арабският, гръцкият и ромският език вече не се преподават като майчини езици. Малцинствените езици не се преподават в предучилищното или в средното образование. Независимо че преподаването на майчин език на предмети, различни от този език, не е забранено, в България понастоящем не се предлага обучение на малцинствени езици.

11. Броят на учениците, изучаващи турски език, е много нисък в сравнение с броя на лицата, които при преброяването през 2011 г. са обявили своята принадлежност към турския етнос, и непрекъснато намаляват от 90-те години на миналия век нататък. Въпреки големия брой хора, говорещи ромски език в България, в момента няма ученици, които да изучават ромски като майчин език в училище. Няма признаци властите да са се консултирали с представители на други национални малцинства по въпроса дали има търсене на преподаване по/на техните езици.

12. По отношение на правото на ефективно участие в публичната сфера, за съжаление, през периода на наблюдение положението се е влошило. Организации, представляващи турското малцинство, както и много организации, работещи с и за ромите, или напуснаха Националния съвет, или не подновиха кандидататурите си за членство в него, изразявайки недоволството си от неговата работа. Двойната функция на Националния съвет в рамките на Стратегията за интегриране на ромите и за защита на малцинствата като цяло изостря проблема.

Оценка на мерките, предприети за изпълнение на допълнителни препоръки

13. Властите не са започнали диалог с лица, самоопределящи се като македонци, които продължават да искат признаване като национално малцинство и закрила съгласно Рамковата конвенция. Същото е валидно за лица, които се самоопределят като помаци. С решение на Софийския апелативен съд от 2019 г. относно регистрацията на сдружение, подобно на „ОМО Илинден“, за пореден път беше потвърдена позицията, поддържана от българските власти и съдебната власт в продължение вече на 20 години, че в България няма „македонски етнос“. Процедурата за регистрация на неправителствени организации беше реформирана с цел опростяване на процеса. Оттогава са регистрирани две организации на лица, самоопределящи се като македонци. По време на посещението на Консултативния комитет през ноември 2019 г. обаче вицепремиерът поиска от главния прокурор да започне разследване за прекратяването

на регистрацията на тези организации, което доведе до искане за прекратяване на регистрацията на едната от тях.

14. Бюджетът на Комисията за защита от дискриминация (КЗД), органът по въпросите на равенството, постепенно бе увеличен през периода на мониторинг, а в 23 от 28-те области са създадени регионални представителства. Процесът на подбор на деветимата членове на колегиалния орган стана по-прозрачен, но остава политизиран. КЗД има широк мандат, но поради липсата на функционален имунитет на членовете и недостатъчната политическа подкрепа за независимостта си не използва пълния си потенциал.

15. По отношение на положението в медиите българската национална телевизия (БНТ) продължава да излъчва ежедневна десетминутна новинарска програма на турски език. През 2015 г. стартира първият национален ромски телевизионен канал в България, Roma TV. Увеличаването на предлагането на телевизионни и радиопредавания, създавани в България и засягащи теми, свързани с живота в България, на турски език и на други малцинствени езици е не само необходимо в отговор на нуждите на лица, принадлежащи към национални малцинства, но също така би могло да изиграе роля като важен фактор за засилване на интеграцията в българското общество. По отношение на печатните медии Консултативният комитет отбелязва, че някои новинарски бюлетини се публикуват на малцинствени езици с подкрепата на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси.

16. Лицата, принадлежащи към национални малцинства, нямат право да използват малцинствените езици в отношенията си с административните органи и не са приети никакви мерки за оценка на степента на необходимост и търсене на използването на майчиния език в такива отношения. Малцинствените езици фактически се използват от местните органи в райони, в които значителна част от населението са лица, принадлежащи към малцинства, което на практика се прилага само за райони, населени от турското малцинство. Такова използване на турския език обаче е само устно и не обхваща писмени съобщения или административни формуляри.

17. Традиционните местни имена, наименования на улици и други топографски обозначения не се изписват на малцинствените езици. Освен това през 2018 г. общинският съвет в Стара Загора прие решение да замени местните топоними от турско-арабски произход с български преводи или неологизми. Като цяло продължава да не се оценява в достатъчна степен значителната символична стойност, която тези имена имат за населението за утвърждаване на дългогодишното присъствие на националните малцинства като ценна част от обществото.

18. Възстановяването на личните имена все още невинаги се осъществява в административната практика. Независимо че много турски имена са били възстановени, има съобщения, че все още се срещат случаи на органи, издаващи документи, в които се споменават предишните славянски имена.

19. През 2019 г. в училищата бяха въведени помощи за преподаване на турски като майчин език от 1 до 7 клас. Работи се по създаването на материали за преподаване на арменски, иврит и ромски като майчини езици. През 2017 г. Министерството на образованието и науката приключи работата си по учебни програми за преподаване на арменски, иврит, ромски и турски като майчини езици от 1 до 7 клас.