

РАЗРУШАВАНЕТО НА НЕЗАКОННИ ЖИЛИЩА В РОМСКИТЕ МАХАЛИ:

**Устойчиво решение за ромска интеграция
или проблем на дискриминация на ромите в България?**

*Анализ на законодателството относно премахване на незаконни постройки
и практиката по прилагането му в България с оглед установяване на
съответствието с правото на ЕС относно защита от дискриминация
на основата на признака „етническа принадлежност“*



OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

НЯКОИ ПРАВА ЗАПАЗЕНИ



Фото кредит: © Боряна Кацарова/Cosmos/Redux

Разрушаването на незаконни жилища в ромските махали:

Устойчиво решение за ромска интеграция или проблем на дискриминация на ромите в България?

Анализ на законодателството относно премахване на незаконни постройки и практиката по прилагането му в България с оглед установяване на съответствието с правото на ЕС относно защита от дискриминация на основата на признака „етническа принадлежност“

**Даниела Михайлова
Александър Кашъмов**

София, март 2017

БЛАГОДАРНОСТИ

Автори

Даниела Михайлова, СНЦ „Инициатива за равни възможности“

Александър Кашъмов, СНЦ „Инициатива за равни възможности“

Настоящият доклад се издава по поръчка на Институт за европейски политики на Отворено общество под ръководството на старши политически анализатор Виолета Найденова.

Институт за европейски политики на Отворено общество и авторите на доклада биха искали да изразят своята благодарност към местните изследователи Диян Данков и Десислава Тенева за техния принос, както и към Фондация „Програма достъп до информация“ за съдействието при прилагането на Закона за достъп до обществена информация в случаите на отказ на общините да представят исканата за целите на доклада обществена информация.

Специална благодарност за Саймън Кокс от Инициатива Правосъдие на Фондация „Отворено общество“ и Мила Минева от Център за социални стратегии за тяхната помощ, както и за Александър Кашъмов – младши за превода на настоящия доклад на английски език.

Бихме искали да изразим своята благодарност и към Николай Кирилов от Постоянна Ромска конференция за критичния прочит и коментари към доклада, както и към Марияна Милошева – Круш от CREDA consulting за коментарите и препоръките, които подобриха текста и редакторската работа по финализирането му.

Съдържание

БЛАГОДАРНОСТИ	2
СПИСЪК СЪС СЪКРАЩЕНИЯ	5
РЕЗЮМЕ	7
I. Въведение	10
1. Цели на изследването	10
2. Методология на изследването	10
II. Жилищната ситуация на ромското малцинство в България – проблеми, политики и предизвикателства	13
1. Основни проблеми на жилищната ситуация на ромите	13
1.1. Общи проблеми на обособените ромски квартали	13
1.2. Специфични проблеми породени от липсата на правен статут на собственост върху земята или върху сградите	14
2. Основни политики за подобряване на жилищната ситуация на ромското малцинство – постижения и предизвикателства	16
III. Преглед на българското законодателство регулиращо премахване на незаконни постройки	21
1. Обща правна уредба за премахването на незаконни строежи	21
1.1. Закон за планово изграждане на населени места	21
1.2. Закон за териториалното и селищно устройство	21
1.3. Закон за устройство на територията	22
2. Узаконяване и търпимост на строежи	22
2.1. Законова уредба	22
2.2. Компетентни органи по премахването на незаконни постройки	23
2.3. Защита срещу издадени заповеди за премахване на незаконни постройки	24
IV. Прилагане на правната рамка по отношение на незаконното строителство	26
1. Съдебна практика по случаите на незаконно строителство	26
2. Преглед на приложението на ЗУТ	27
2.1. Прилагане на ЗУТ от органите на ДНСК (до 26 ноември 2012 г.)	28
2.2. Практиките на местната власт (ноември 2012 – 2016)	31
3. Медийно отразяване	33

V. Знакови случаи и примери	36
1. Случаят Гърмен	36
2. Случаят Варна	38
3. Други примери за разрушаване на единствени жилища на ромски семейства	41
VI. Съответствие на практиките за прилагане на правната уредба за незаконното жилищно строителство с българското и европейско законодателство за защита от дискриминация	43
1. Директивата за расово равенство на Съвета на Европейския съюз (Директива 2000/43).....	43
2. Национално законодателство относно забраната на дискриминация	43
3. Международно-правни актове по отношение премахване на дискриминацията, ратифицирани от България.....	45
4. Съвместимост на практиките за премахване на незаконни ромски жилища с приетите от България норми за недискриминация	56
VII. Общи заключения и препоръки	49
1. Общи заключения	49
2. Препоръки	50

СПИСЪК СЪС СЪКРАЩЕНИЯ

БХК	Български хелзински комитет
ДНСК	Дирекцията за национален строителен контрол
ЕК	Европейска комисия
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
ЗПИНМ	Закон за планово изграждане на населени места
ЗТСУ	Закон за териториалното и селищно устройство
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ЗДОИ	Закон за достъп до информация
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
НСИ	Национален статистически институт
НПО	неправителствени организации
НССЕИВ	Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси
НСИРРБ	Национална стратегия на Република България за Интеграция на Ромите в Република България
ОП	Оперативна програма

РЕЗЮМЕ

Докладът представя резултатите на изследване на законодателството и практиките на премахване на незаконни жилищни постройки в България с приоритетен фокус върху обособените ромски квартали с оглед установяване на тяхното съответствие с приетите национални и международни норми и принципи относно защита от дискриминация. Изследването е от Сдружение „Инициатива за равни възможности“ и външни експерти от Програма „Достъп до информация“ през периода януари – май 2016 година и подкрепено от Институт Отворено Общество за Европейски политики - Брюксел.

Методологията на изследването включва преглед на правната уредба в областта на незаконното строителство, на международните и европейски правни норми за защита от дискриминация приети от България; както и проучване на практиките за премахване на незаконни жилища чрез преглед на Публичния регистър на Дирекция за национален строителен контрол (ДНСК), представително проучване на всички общини в България, съчетани с теренна работа и конкретни казуси.

Въз основа на установените факти, докладът извежда заключения в пет насоки:

(1) Практиките за разрушаване на единствени жилища на ромски семейства дават доказателства за дискриминация на етническа основа и нарушаване на правата на засегнатите:

- Издаването и изпълнението на заповеди за разрушаване на незаконни жилищни постройки засяга особено неблагоприятно и непропорционално най-вече ромски семейства, което е в нарушение на Директивата за расово равенство на Съвета на Европейския съюз (Директива 2000/43) по отношение на „непряката дискриминация“ на етническа основа.
- Доказателство за това е, че 97% или 500 от общо 514 заповеди на ДНСК, засягащи жилищни сгради издадени през 2010-2012г. се отнасят до единствени жилища на роми; по данни събрани от 61% от всички общини в България, 89% или 399 от всичките 444 заповеди, засягащи жилищни постройки издадени от местните администрации се отнасят за единствени жилища на роми.
- Административните практики прилагани при разрушаване на единствени жилища на ромски семейства, са в нарушение на приетите от България международно правни норми за защита от дискриминация. Няма дискутиране на възможните разумни алтернативи преди разрушаването; на засегнатите семейства не се предлага адекватно алтернативно настаняване и те на практика остават бездомни – без възможност да се регистрират на нов постоянен адрес, което възпрепятства издаването на редовни лични документи и съответно от достъп до основни права и услуги.

(2) Няма правна уредба по отношение защитата на засегнатите при нарушаване на основните права на адекватно жилище, или да им даде възможност да се обърнат към съда, ако правата им са нарушени.

(3) Има нарастване на антиромски настроения и действия, определяни от Европейската комисия като „антироманипе“, които често стават основен двигател за активирането на действия на местната власт за разрушаване на къщи в ромските квартали. В много от приведените случаи, практиките на евикции на ромски семейства се засилват около местните избори под натиска на анти-ромски протести и искания на негативно настроени към ромите политически формирования и граждани. Основен проблем за противодействието на такива действия и нагласи е липсата на последователна комуникация от страна на националната и местни власти по целите на интеграционната стратегия и ползата от изпълнението им, както и липса на санкции за такива действия, чрез използване на Закона за защита от дискриминация.

(4) Няма достатъчно адекватни практически политики за изпълнение на целите за подобряване на жилищната ситуация на ромите, заложи в Националната стратегия за интеграция на ромите в България (НСИРРБ). Това се дължи най-вече на липсата на ясни отговорности и показатели за успех по заложените цели, свързани с нужните законодателни промени, както и недостатъчното финансиране и подпомагане на капацитета на общините за разработване и изпълнение на адекватни мерки и инвестиции за интегриран подход към жилищните проблеми на ромите.

(5) Практиките на евикции и разрушаване на къщи в обособените квартали не само че не допринасят за трайно разрешаване на проблемите с жилищната ситуация на ромското население, но ги обострят. При липса на алтернативно настаняване, засегнатите семейства остават да живеят в същите квартали при роднини, а по късно строят нови незаконни жилищни постройки. Същевременно, разрушаването на ромските къщи засилва междуетническото напрежение не само на местно, но и на национално ниво, което предизвиква анти-ромски настроения сред мнозинството и пълно недоверие в институциите сред ромите. При липса на ясни позиции и комуникация от отговорните органи за интеграционната политика на ромското население анти-ромските настроения ескалират от негативното отразяване на медиите и преобладаващия в публичното пространство глас на националистически партии и формирования, които определящо влияят за формиране на общественото мнение.

За преодоляване на тази ситуация докладът дава следните препоръки:

(1) Законодателна промяна в обзримо бъдеще в две насоки: 1/ на правната уредба за узаконяването на конструктивно устойчивите сгради за жилищни нужди, представляващи единствено жилище и диференциация на правилата за третиране на незаконно изградени сгради за жилищни и нежилищни нужди и 2/ инкорпориране в българското законодателство на международно-правната защита на граждани в случаите на принудителни разрушения и/или изваждания от единствени жилища.

(2) Ограничаване на проблема чрез:

а) налагане на Мораториум върху изпълнението на вече издадени заповеди за разрушаване на

единствени жилища до разработването на предложените законодателни промени за узаконяване и международно правна защита; и

б) по-строг контрол и проактивно действие на общините за спиране на ново незаконно строителство в обособените квартали в сътрудничество с НПО за осигуряване на разбирането и участието на общността.

(3) Междинна оценка на напредъка по НСИРРБ (2015-2020) по приоритета за подобряване на жилищните условия, която да се проведе не по късно от началото на 2018 г. в консултация с неправителствените организации. Оценката трябва да направи преглед на средносрочните резултати по отношение заложените цели за въздействие и да се актуализират националните и местни планове за действие, като включително се предвидят адекватно допълнителни средства за изпълнението им.

(4) Разработване на адекватна Национална комуникационна стратегия за промяна на негативните нагласи към ромите, с конкретен план за действие по всяка една от политическите приоритетни области, включително жилищната политика, предвидени финансови ресурси за това, както и ясни средносрочни и дългосрочни показатели за успех.

(5) Предприемане на действия по изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека, издадени срещу България и касаещи защитата на граждани от ромски етнически произход в случаите на заплахата от премахване на единствени жилища.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Цели на изследването

Настоящият доклад представя резултатите от изследване на Сдружение с нестопанска цел „Инициатива за равни възможности“, осъществено в сътрудничество с експерти на Програма „Достъп до информация“ през периода януари – май 2016 година и подкрепено от Институт Отворено Общество за Европейски Политики, Брюксел. Изследването има за цел да анализира националното законодателството, правната и институционална рамка по отношение на незаконното строителство в България както и да изследва практиките по прилагането му относно премахването на незаконни жилищни постройки, с приоритетен фокус на анализ на тези практики в местата, населени предимно с граждани от ромски произход. Анализът цели да установи:

- до каква степен евикциите и разрушаването на единствени жилища, които са незаконни, засягат равнопоставено както граждани от ромски произход, така и граждани от българското мнозинство
- доколко съществуващите норми и практики на разрушаване на единствени жилища съответстват или противоречат с принципа за забрана на дискриминация на етническа основа, заложен в българското и в европейското право, ратифицирано от Република България
- Доколко тези практики допринасят за трайно разрешаване на проблемите с жилищната ситуация на ромското малцинство и за изпълнението на приетите дългосрочни стратегии и политики на страната за интеграция на ромското население

Анализът, изводите и препоръките произтичащи от изследването са насочени към:

- Българската администрация и законодатели, както и неправителствени организации и медии - за подпомагане на дискусиата и търсенето на устойчиви решения на проблемите с жилищната ситуация на ромите, без да се нарушават международно правните норми ратифицирани от България, както и националното законодателство за недискриминация и политиките за интеграция на ромите;
- Българския съд – като доказателство за дискриминационния характер на действията по отношение на разрушаване на единствени жилища на ромите и нуждата от промяна на съществуващите практики;
- международни институции, които имат възможност да повлияят за подобрене на ситуацията чрез средствата на правото – като Европейският съд за правата на човека (ЕСПЧ), или чрез административната санкция – като Европейската комисия (ЕК).

2. Методология на изследването

Изследването се базира на използването на смесени методи които включват:

- (1) Документален преглед на основните закони и правно-административни уредби в България,

регулиращи премахването на незаконни жилищни постройки;

(2) Преглед на административните практики за прилагане на Закона за устройство на територията (ЗУТ), свързани с издаването на заповеди за премахване на незаконни жилища. Изследването сравнява общия брой на сградите за жилищни нужди, по отношение на които са издадени заповеди за премахване поради незаконност, с броя на сградите за жилищни нужди, по отношение на които са издадени заповеди за премахване и се намират в ромски квартали.

Прегледът на административните практики е направен чрез следните методи:

2.1. Документално проучване на отразената в публичния регистър практика на органите на Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) по отношение на установеното незаконно строителство в България през периода 1998-2012 година (когато ДНСК е компетентният орган за предприемане на мерки по отношение на незаконни постройки, включително жилища). Публичният регистър на ДНСК е активен от 2010 година и достъпен онлайн на интернет страницата на институцията. Регистърът съдържа информация за вида незаконен строеж и местонахождението му. Поради липса на данни за етническата принадлежност на засегнатите, документалното проучване бе допълнено с проучване на местоположението на строежите, определени за премахване (доколкото те са в предимно ромски квартали), както и проверка по места и срещи със засегнатите.

2.2. Проучване на административните практики на местната власт за периода от ноември 2012 година досега (когато правомощието по издаването на заповеди за премахване на незаконни строежи е прехвърлено към кметовете на общини, а в градовете с районно деление – и на районните кметове).

- Поради липса на данни за статистика на национално ниво във връзка с тази административна дейност, установяването на информацията по места бе направено чрез използването на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Проучването бе направено през периода януари – края на март 2016 г. Бяха изпратени по електронен път заявления до кметовете на всички 265 общини. С подадените заявления беше поискана информация дали в съответната община са издавани заповеди по реда на чл. 224 от Закона за устройство на територията (ЗУТ), както и дали тези заповеди (в случай, че има издадени) засягат постройки за жилищни или за нежилищни нужди¹.
- До 31-ви март 2016 г. 162 общини или 61 % от всички общини са изпратиха отговори по подадените заявления. Отговорите съдържат информация относно броя издадени заповеди за премахване на незаконни строежи от всяка общинска администрация; информация за вида постройки с оглед тяхното използване и информация за местонахождението на постройките. В повечето случаи общинските администрации предоставиха и копия от издадените заповеди за

¹ Според ЗДОИ документът, с който се иска информация се нарича заявление. Заинтересованите лица го подават и органите са длъжни да отговорят в 14 – дневен срок, като заявителят избира на какъв носител иска да получи исканата информация и нейния обем. Отказите на задължените органи подлежат на обжалване по реда на АПК пред съответния административен съд.

премахване на незаконни постройки.

- Идентифицирането на етническата принадлежност на обитателите беше направено от една страна чрез местоположението на жилищните сгради обект на заповеди за премахване (дали те се намират в ромски обособените квартали,), а от друга – чрез проверка на място от изследователския екип в следните общини: Тунджа, Омуртаг, Чирпан, Мъглиж, Пазарджик и Благоевград.

(3) Проучване на медийните публикации по проблема с незаконните постройки за периода 2012-2014, като са избрани онези случаи, които се отнасят до единствени жилища на семейства от ромски произход. Целта на медийното проучване беше да се валидизира документалния преглед на публичния регистър и проучването сред общините базирано на инструментите на ЗДОИ от още един източник (публикации в медиите), както и да се проследи начина на интерпретация и формиране на обществени нагласи по въпроса.

(4) Проучване и илюстрация на ефектите от премахването на незаконни жилищни постройки през няколко представителни случая. Бяха подбрани шест случаи, които са представителни поради високата степен на медийна известност и коментиране и съответно предизвикващи силна негативна обществена реакция; както и случаи, по които правният екип на фондация „Инициатива за равни възможности“ е работил или работи като осигурява представителство на пострадалите пред българските съдилища и пред Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

(5) Документален преглед на европейското и българското законодателството, свързано със защита от дискриминация и анализ доколко проучените съдебни и административни практики отговарят на това законодателство.

II. Жилищната ситуация на ромското малцинство в България – проблеми, политики и предизвикателства

1. Основни проблеми на жилищната ситуация на ромите

1.1. Общи проблеми на обособените ромски квартали

По данни на Националния статистически институт (НСИ), според последното национално преброяване от 2011 година ромите наброяват 325,343 души или 4.9% от българското население; по неофициални данни от проучвания на неправителствени организации, както и на Съвета на Европа броят на ромите е 700,000–800,000 души – или повече от 10% от населението на страната². Хора от ромски произход населяват цялата страна, но най-много са в региона на Монтана – 12.7% и Сливен – 11.8%, следвани от Добрич – 8.8% и Ямбол – 8.5%. Според преброяването 55.4% от ромите живеят в градовете, а останалите – по селата³.

Както в селата, така и в градовете ромите живеят в големи конгломерати (гета), отделени от другите квартали. Жилищната отделеност и разрастващите се обособени ромски квартали се отбелязват като изключително сериозен проблем в различните проучвания и национални документи, свързани с интеграцията на ромското население⁴. Тази нарастваща отделеност е както резултат от засилването на процесите на социално изключване на ромите, така и катализиращ фактор за неговото задълбочаване.

Обособените квартали възникват още през 19 век и развитието им се свързва с политиките за преселване на ромите в периферията на населените места през различни периоди от историята на страната.

Разрастването на обособените квартали се засилва значително след 1989 година. С процеса на реструктуриране на икономиката, ромите са сред първите които отпадат от пазара на труда и много от тях, които преди са живели в жилищни комплекси, поради липса на доходи напускат жилищата си и се връщат в обособените квартали. Според съществуващи проучвания, ако през 1980 г. е 49% от ромите живеят в обособени квартали, през първото десетилетие на 21 век вече три четвърти от ромското население живее сегрегирано.⁵ Обособеността на кварталите драстично намалява

2 An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, Brussels, 5.4.2011 (http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf)

3 Данните на НСИ са публикувани в Национална стратегия на Република България за Интегриране на Ромите (2015-2020) <http://www.nccedi.government.bg/page.php?category=125&id=1740>

4 UNDP, The Roma in Central and Eastern Europe, Avoiding the Dependency Trap, 2003. Bulgaria, Romania, Slovakia, Hungary and the Czech Republic. Equality and Human Rights Commission, Inequalities Experienced by Gypsy and Traveller Communities: A review, 2009.; Fundamental Rights Agency, European Union Minorities and Discrimination Survey, Main Results. Report, 2009; Национална стратегия на Република България за Интегриране на Ромите (2015-2020) <http://www.nccedi.government.bg/page.php?category=125&id=1740>

5 Насърчаване на политики за преодоляване на териториалната изолация на Ромите. Януари 2016-август 2017. Работен доклад по проучване в рамките на проект на фондация С.Е.Г.А. България и Union Romani (Испания) с финансовата подкрепа на програма „Права, Равенство и Гражданство“ на

достъпа до социални и здравни услуги, както се занижава и качеството на образование в училищата в ромските махали, което от своя страна създава предпоставки за възпроизводство на безработица и бедност в дългосрочен план.

През последните 20 години ситуацията в обособените махали непрекъснато се влошава и се характеризира с лоша или липсваща инфраструктура, лош публичен транспорт, нисък достъп до публични услуги (електричество, водоснабдяване, канализация, улично осветление, сметосъбиране), липса на устройствени планове, както и на възможности за легално строителство. Жилищната площ на глава от населението е много по-малка спрямо останалото население – около 10 кв. м. при ромите, сравнено с 25 кв. м. при останалото население. Застрояването в обособените ромски квартали е със сравнително много по-голяма гъстота, жилищните площи на глава от населението са значително по-малки, а от друга страна ромските семейства са все още по-многобройни в сравнителен план, при все че тази тенденция сочи намаляване в последните години.

Незаконното строителство и липса на контрол и регулация в повечето от разширенията на ромските квартали са сериозна пречка за изпълнението на политиките за подобрене на тяхната инфраструктура. Няма точна статистика за броя на незаконните жилища в ромските махали. Според някои проучвания те са повече от една четвърт от жилищата в ромските квартали, а според други – това предположение е доста занижено⁶.

През последните десетилетия администрацията както на централно, така и на местно ниво няма адекватна политика за адресиране на незаконното строителство в ромските квартали – ромите са оставени да строят, като констатирането на незаконното строителство се извършва едва когато строежите са в завършен вид. Това, в повечето случаи се установява в отговор на жалби от граждани, а не защото има регулярни и навременни проверки от страна на местната власт.

Фактът, че повечето от кварталите не са регулирани е пречка пред жителите им да се снабдяват с редовни строителни документи. В допълнение, по неофициални данни голяма част от тях не притежават земята, върху която строят. Без наличие на правна регулация, на практика тези квартали "не съществуват" и общините не могат да отделят бюджет за подобряване на публичните услуги в тях.

1.2. Специфични проблеми породени от липсата на правен статут на собственост върху земята или върху сградите

На база на теренната работа в рамките на настоящото изследване могат да се очертаят няколко типове ситуации по отношение на правния статут на собственост върху земята или сградите, които съществуват във всички обособени ромски квартали. Поради липса на точна официална статистика,

Европейския съюз (JUST/2014/DISC/AG/8155) (под печат).

6 Пак там.

може само да се даде предположение за относителния им дял в жилищното строителство в ромските квартали:

- Наличие на собственост, която е правно установена както по отношение на земята, така и на сградата – минимален процент;
- Наличие на множество случаи на закупуване на земя неформално (не по правно установения ред) - собствениците нямат необходимите документи, доказващи собствеността им пред други лица или пред местните/централните власти;
- Съществуващ значителен брой собственици на правно регулирана земя, които извършват строителство за жилищни нужди без да следват административно правните процедури, което превръща постройките в незаконни и следователно – в обект за събаряне;
- Значителен брой случаи, при които сградите са изградени върху държавна или общинска земя или върху частна собственост на други лица, което излага живущите на риска да бъдат принудително изведени, а сградата да бъде съборена без да им бъдат предоставени компенсации;
- Значителен брой случаи, при които сградите са построени на собствена земя преди 31 март 2001, което може да им даде статут на „търпимост“ според Закона за Устройство на територията (ЗУТ)⁷;
- Малък брой живущи (наематели) на общински жилища в ромските квартали– с редовни документи за наемане и редовно плащане на наемите;
- Значителен брой живущи в общински жилища в ромските квартали, които обаче не плащат редовно наема си и следователно са изложени на риска наемните им отношения да бъдат прекратени от съответните общински администрации.

Липсата на правен статут на собственост върху земята или върху сградите поражда следните проблеми:

(1) Всички форми на неустановен правен статут на собственост върху земята или сградите носят риск от премахване на сградите или принудително извеждане на живущите в тях семейства;

(2) Неустановеният правен статут е пречка пред използването на публични услуги като всички комунални услуги – електричество, водоснабдяване, канализация. Всяко едно от дружествата – доставчици на комунални услуги има поредица от изисквания, закрепени законодателно, които са условия за откриване на потребителски партиди. Незаконните строежи не могат да отговорят на тези условия, което в много случаи създава трудности на живеещите в тях да имат редовен достъп до тях.

(3) Неустановеният правен статут е пречка пред регистрирането на собствеността в съответната общинска териториална агенция и вписването ѝ в териториалния регистър;

⁷ Според § 127 от ЗИДЗУТ постройките, изградени преди тази дата и отговарящи на строителните правила се признават за търпими, което значи, че не подлежат на премахване, могат да бъдат предмет на правна сделка и се обезщетяват при случаи на отчуждаване.

(4) Неустановеният правен статут е пречка пред трансферните транзакции, както и пред установяването на ипотека върху имота, както и възможните свързани с това заеми.

Натрупаните дългогодишни неуспехи за адекватно адресиране на сходните проблеми на обособените ромски квартали и неспазването на процедурите, както от страна на живеещите в тях, така и от страна на местните власти водят до хаос в жилищната ситуация в тези квартали. На този етап дори ограничените възможности на законодателството за адресиране на проблема с незаконното строителство не се използват от жителите на обособените ромски квартали, поради недостатъчната правна култура и липсата на знание сред ромите за необходимите процедури. Проблемът се задълбочава и от липсата на подготовка на местните власти за подпомагане на ромската общност в процеса на правните процедури и при идентифицирането на възможности за постигане на стабилитет на статута на живущите.

2. Основни политики за подобряване на жилищната ситуация на ромското малцинство – постижения и предизвикателства

За първи път подобряването на жилищната ситуация на ромите е включена като приоритет в Рамковата програма за интеграция на ромите приета от Министерски съвет (МС) на Република България през 1998 г. По късно, през 2004 г. в резултат на присъединяването на България към Десетилетието на ромското включване се приема и „Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите“ като част от Националната жилищна стратегия.

През март 2006 г. Министерския съвет приема Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България (2005-2015 г), която залага конкретни целеви показатели за построяване на нови и реконструиране на съществуващи жилища на роми, както и благоустройство на ромски квартали чрез финансиране от държавния и общинските бюджети и Структурните фондове на Европейската Комисия (ЕК).

В момента основният политически рамков документ, задаващ стратегическата рамка и насоките за изпълнение на политиката за социална интеграция на ромите е Национална стратегия на Република България за Интеграция на Ромите (НСИРРБ) (2015-2020), приета от Народното събрание през 2012⁸. Създадена в условията на широка консултация с различни заинтересовани страни, включително неправителствения сектор, НСИРРБ е много по-систематичен документ, който залага нови подходи по отношение на интеграцията на ромите:

- Стратегията прилага целенасочен интегриран подход към гражданите в уязвимо положение от ромски произход, в рамките на по-общата стратегия за борба с бедността и изключването и не изключва предоставянето на подкрепа и за лица в неравностойно положение от други

8 Национална стратегия на Република България за Интегриране на Ромите (2015-2020)
<http://www.nccedi.government.bg/page.php?category=125&id=1740>

етнически групи.

- Стратегията кореспондира с приетите от България международни стандарти в областта на правата на човека и правата на лица, принадлежащи към етнически малцинства; ръководи се от принципите на политическата рамка на Европейския съюз за недопускане на дискриминация въз основа на различни признаци, включително етнически произход и отчита насоките на европейските политики в областта на интеграцията на ромите;
- Стратегията приема като водещи Десетте общи основни принципа за включване на ромите, приети от Съвета на Европейския съюз на 8.06.2009 г., на базата на които залага на - провеждането на конструктивни, прагматични и недискриминационни политики, подхода на утвърдителните мерки, между културния подход;
- Хоризонталните аспекти на изпълнението са насочени към интегрирано управление на секторните политики, основано на добровъзвзаимодействие и взаимна допълняемост, интегриране на правата, задълженията, потребностите и проблемите на ромите в общите правителствени и секторни политики (мейнстрийминг). Залага се и на насърчаване на позитивни действия за преодоляване на различни форми на неравнопоставеност във всички обществени сектори, както и на утвърждаване на позитивни обществени нагласи към ромската общност.

Подобряването на жилищните условия, включително и на прилежащата техническа инфраструктура е един от основните приоритети на НСИРРБ. Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) е водещата отговорна институция за неговото изпълнение. В този приоритет са заложили 10 цели, насочени към решаване на различни аспекти на проблемите с жилищното строителство и инфраструктурата в обособените ромски квартали. Най-важните от тях, свързани с предмета на настоящото изследване, включват:

- деконцентриране на компактните и обособени ромски квартали чрез отреждане на нови територии за жилищно строителство;
- регулация на кварталите чрез изработване на кадастрални карти и кадастрални регистри, там където ги няма, и актуализация/изработване на подробни устройствени планове на съществуващи и новоотредени терени;
- Подобряване на техническа инфраструктура - водоснабдяване, канализация, улична мрежа и благоустрояване, и др.;
- Изграждане, осигуряване на социални жилища;
- Осигуряване на подходящо алтернативно жилищно настаняване в случай на евикция на ромски семейства от домовете, които обитават незаконно или при опасност за тяхната сигурност и здраве;
- Усъвършенстване и допълване на законодателството в областта на жилищните условия;

Предвиждат се и мерки за подобряване на социалната инфраструктура за целите на образованието и културата, както и работа с ромската общност в сътрудничество с НПО за изграждане на съвременни поведенчески модели при предоставяне на право на ползване на недвижим имот.

Мерките за постигане на целите на НСИРРБ са заложи в Плановете за действие за нейното изпълнение, разделени в два периода (2012-2014 и 2015-2020). Всички общини имат задължението и разработват местни стратегии и планове за изпълнение в съответствие с Националната стратегия и Националните планове за нейното изпълнение. Това е и условие за възможността за участие на общините в кандидатстване по Оперативни програми по Структурните фондове, свързани с приоритети на стратегиите. Секретариатът на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (НССЕИВ) изработва годишни административните мониторингови доклади за изпълнението на НСИРРБ, въз основа на подадените отчети за извършената дейност от ресорните институции, отговорни за изпълнението на мерките от Националния план за действие по изпълнението.

Стратегията също предвижда разработване на общ комуникационен план за осведомяването на обществото за изпълнение на интеграционните политики. Комуникационният план ще бъде изпълняван от НССЕИВ, ресорни ведомства и граждански организации.

Приемането на НСИРРБ и съответните планове на национално и местно ниво за нейното изпълнение са несъмнено постижение, което създава добра обща стратегическа рамка за преодоляване на проблемите с жилищната ситуация в обособените ромски квартали. Има и постигнати резултати, особено в рамките на подкрепени пилотни програми чрез средства от структурните фондове на ЕК.

Същевременно, мониторинговите доклади за изпълнението на националната стратегия за интеграция на ромите отчитат липса на сериозен напредък и забавяне на изпълнението на заложените цели, особено по трети приоритет – подобряване на жилищните условия. Това се отбелязва както в оценъчните доклади на Европейската комисия⁹, така и в алтернативни мониторингови доклади разработени от неправителствени организации, според които напредъкът по този приоритет на НСИРРБ е най-слаб¹⁰.

На база на административните мониторингови доклади за изпълнението на националните планове за действие по изпълнението на стратегията, изработени от Секретариата на НССЕИВ, видими дейности и възникващи резултати има главно по пилотни проекти в няколко общини за построяване на социални жилища, както и по целите за социална инфраструктура в областта на образованието и културата. Няма данни за дейности, свързани с други важни цели в областта на подобряване на жилищните условия, нито обяснение за забавяне и трудности по тяхното изпълнение. Това прави общото изпълнение на иначе добрата стратегическа рамка на НСИРРБ фрагментирано, като се губи

9 Assessing the implementation of the EU Framework for NRIS and the Council Recommendation on Effective Rom integration measures in the Member States. (COM (2016) 424, 27 June 2016) http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma-report-2016_en.pdf

10 Гражданска оценка на изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите 2012 -2014 г. <http://amalipe.com/files/publications/Grajdanska%20ocenka.pdf>; Оценка за изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите през 2015 г. http://amalipe.com/files/publications/amalipe-NRIS-assessment_2015_bg.pdf

една от силните ѝ страни – взаимодопълняемост и оптимизация на различните мерки в тяхната съвкупност за осигуряване на резултати насочени към дългосрочно въздействие.

Някои от основните предизвикателства на изпълнението на приетите политики за интеграция на ромите в приоритетната област подобряване на жилищните условия включват:

- Няма практическо приоритизиране на необходимите мерки и ясен план за взаимовръзката между различните интервенции, или как забавянето на изпълнението на част от целите може да се отрази на общото въздействие на политиките по този приоритет. Така например, много позитивно е, че има пилотни програми главно за изграждането на социални жилища като се търси интегриран подход. Но технологичното изпълнение на тези пилотни програми отнема време, включително и за анализ на тяхното въздействие и ефективност – какво работи и защо и какво трябва да се промени. В същото време не е ясно как ще се действа с незаконните жилища в ромските квартали, докато пилотните програми започнат да дават резултати и как този подход ще се разпространи и в други общини, така че да се подсиgurят социални жилища, които липсват на много места в страната.
- Има зададена цел за промяна на законодателството по отношение на узаконяване, но няма ясни отговорности и конкретна времева рамка, кога това ще се случи. Интересно е, че в Националните планове за изпълнение на НСИРРБ и за двата периода, като отговорна институция по тази цел са записани неправителствените организации, а като ресурсното обезпечаване – средства от донорски програми, мобилизирани от НПО¹¹. Съответно, на ниво мониторинг е заложен показател за брой дейности (брой проучвания на НПО), а не показател на ниво резултати от тези проучвания (брой промени в съответното законодателство). Липсва всякаква референция за отговорността на компетентните държавни институции за изпълнението на тази цел. Неправителствените организации могат да допринасят с експертиза и да участват в работни групи, но отговорността за промяна на законодателството не е в тяхната компетенция.
- Има някои позитивни действия за промяна на законодателството, но без реален практически резултат по отношение на заложената цел за синхронизирането на правната рамка по приоритетите на НСИРРБ. През юли 2012, по инициатива на председателя на НССЕИВ е създадена междуведомствена група, която да работи по промени на правната рамка, както е планирано в глава 4 на Националния план за изпълнение на НСИРРБ. Участващите експерти както от институциите така и от неправителствените организации са разделени на работни под-групи по различните приоритети на стратегията. Под-групата по жилищните приоритети подготви предложения за промяна на Закона за устройство на територията насочени към подсиgurяване на възможности за узаконяване на съществуващи единствени жилища. Само че, нито едно от разработените предложения не стигат до парламента и съответно – няма промяна на законодателството.
- Друга важна цел, заложена в стратегията е осигуряването на подходящо алтернативно

настаняване в случай на изселване на ромски семейства от домовете, които обитават незаконно или застрашават тяхната сигурност и здраве. В същото време няма яснота как се процедира в случаите, в които общините нямат наличен ресурс от общински жилища, откъде ще се вземат средства за ремонтране и подsigуряване на такива жилища. Няма и никаква конкретност, кой и как осъществява контрол дали се предоставя адекватно алтернативно настаняване и какви са санкциите, когато тази заложенa цел не се спазва.

- Няма ясно планирани средства за повечето от целите на стратегията. Националните Планове за изпълнение на стратегията залагат по повечето цели „индикативни бюджети“ на общините. При състоянието на местните бюджети, особено в по малките и бедни общини, основен източник за попълването на тези индикативни бюджети за средства по програми и проекти. Но мобилизирането на тези средства е несигурно и зависи както от желанието на общините да правят програми за интеграция на ромите, така и от капацитета им да правят печеливши проекти. Няма яснота как и дали ще се изпълнява стратегията на местно ниво, при невъзможност за мобилизиране на външни програмни ресурси.
- Няма адекватна комуникационна стратегия на местно и национално ниво – как конкретно ще се работи сред ромската общност за информираност по въпросите на жилищната политика и решения, нито как ще се информира мнозинството – какви са възможните решения и защо решаването на жилищните проблеми е важно и от интерес на цялото общество. Предвиденият комуникационен план в подкрепа на изпълнението на интеграционните политики, включително и по жилищната интеграционна политика не е разработен систематично и не е подsigурен с нужните средства за изпълнение. Липсата на последователна комуникация по жилищната политика в ромските квартали засилва негативното обществено мнение, възможностите за неговата манипулация от националистически формирования, особено в предизборни ситуации и нарастващото противопоставяне на интеграционни жилищни политики. Това на практика прави изпълнението на стратегията както на национално, така и на местно ниво много по-трудно.

Някои от тези предизвикателства са ясно отбелязани и в последният доклад на ЕК¹² от 2016, относно НСИРРБ. Там се посочва тревожното нарастване на евикции на роми в България през 2015 г. особено преди местните избори. Комисията препоръча на българските власти да избягват евикции или да ги изпълняват само тогава когато има ясно предложено алтернативно жилище. Също така общините трябва да бъдат допълнително ръководени и подкрепени от националната власт, за да предприемат адекватни жилищни мерки, насочени към социалното включване на ромите. Комисията също подчертава, че финансирането и развитието на подробни градски планове трябва да се засили.

12 Доклад на ЕК „Мерки за ефективна Ромска интеграция в държави членки 2016“: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma-report-2016_en.pdf

III. Преглед на българското законодателство регулиращо премахване на незаконни постройки

1. Обща правна уредба за премахването на незаконни строежи

Правната уредба относно премахването на незаконни строежи е част от административно правните норми, свързани с плановете изграждане, устройството и благоустрояването на населените места. През последните 65 години материята е уредена последователно от разпоредби в Закона за планово изграждане на населени места (ЗПИНМ), Закона за териториалното и селищно устройство (ЗТСУ) и Закона за устройство на територията (ЗУТ), като всеки следващ закон отменя предишния.

1.1. Закон за планово изграждане на населени места

Законът за планово изграждане на населени места (ЗПИНМ) влиза в сила през 1950 г. и отменя голям брой предходни закони и нормативни актове, създадени в първите години след 9 септември 1944 г. Според чл.66е от ЗПИНМ изградени строежи, извършени без строително разрешение или при неспазване на строителните книжа, се събарят, ако са недопустими по действащите разпоредби. Строежи, извършени с недоброкачествени или неподходящи материали или противно на техническите правила и изисквания, се събарят, ако представляват опасност за експлоатация и не могат да се заздравят.

Строежи в неурегулираните терени подлежат на събаряне, като при повторно нарушение се конфискува и мястото, а изпълнителните комитети на народните съвети могат да лишат от жителство нарушителите и да постановят изселването им. Тези драконовски мерки се допълват с възможност за налагане на санкция в размер до 2000 лв. за нарушение на която и да е разпоредба от закона.

По този закон не са предвидени процедури нито по узаконяване, нито по признаване на търпимост на незаконно изградени постройки. При все това обаче, законът не предвижда премахването на незаконно изградените строежи като единствена санкция; към събаряне се пристъпва след като проучването на всеки индивидуален случай установи дали освен липса или неспазване на строителните книжа има и недопустимост на строежа по съществуващите действащи разпоредби. Това означава, че администрацията не пристъпва към действия по премахване на незаконния строеж, ако същият, макар и изграден при липса или неспазване на строителните книжа, се окаже допустим по действащите законови разпоредби.

1.2. Закон за териториалното и селищно устройство

Според следващия приет закон - Закона за териториалното и селищно устройство (ЗТСУ) от 1973 г. - се предвижда процедура по узаконяване или признаване на търпимост на строежи, които са били незаконно извършени. Според ЗТСУ строежите са незаконни, когато са построени в нарушение на действащите устройствени планове и без одобрени проекти и разрешение за строеж, или в нарушение

на изискванията за строителство в зони с особена териториално устройствена защита. Според ЗТСУ, могат да бъдат узаконени строежи, включени в строителни граници, ако станат допустими според новите устройствени планове и действащи норми. За търпими строежи са обявени:

- сгради и съоръжения, свързани с ползването на земеделските земи, в т.ч. селскостопански, складови, помощни, хидромелиоративни съоръжения и хангари;
- жилищни сгради за временно или постоянно обитаване от собствениците на земята, произвеждащи земеделска продукция или предназначени за временно обитаване от лица, на които е било предоставено право да застрояват върху терени от горския фонд.

Заповедите за премахване на незаконни строежи или части от строежи се издават от началника на Дирекцията за национален строителен контрол или упълномощено от него длъжностно лице¹³.

1.3. Закон за устройство на територията

През 2001 г. бе приет Законът за устройство на територията (ЗУТ) с цел да бъде обновена и уредена в съответствие с новата Конституция и застъпените в нея принципи на правната материя, свързана с планирането на устройството на населените места. Наред с темите, свързани с приемането и развиването на т.нар. общи и подробни устройствени планове, в ЗУТ са установени и изискванията, на които трябва да отговарят строежите, както и процедурите за издаване на виза за проектиране и разрешение за строеж.

Със закона строежите се разделят на шест категории, от които към жилищни сгради се отнасят основно трета, четвърта и пета категория:

- В трета категория попадат жилищни и смесени сгради с високо застрояване; сгради и съоръжения за обществено обслужване с разгъната застроена площ над 5000 кв.м. или с капацитет от 200 до 1000 места за посетители.
- Четвърта категория строежи обхваща и жилищни, и смесени сгради със средно застрояване; сгради и съоръжения за обществено обслужване с разгъната застроена площ от 1000 до 5000 кв.м. или с капацитет от 100 до 200 места за посетители.
- В пета категория попадат жилищни и смесени сгради с ниско застрояване, вилни сгради, сгради и съоръжения за обществено обслужване с разгъната застроена площ до 1000 кв.м или с капацитет до 100 места за посетители.

2. Узаконяване и търпимост на строежи

2.1.Законова уредба

Възможностите за узаконяване на незаконни строежи, предвидени по закон, винаги са били свързани

¹³ Според чл.158 и чл.160 от ЗТСУ

с определен срок. Към настоящия момент българското законодателство не предвижда възможност за узаконяване на строеж, който е бил изграден в нарушение на закона. Предвидена е само възможност за признаване на статут на търпимост на строежи, извършени без строителни разрешения.

За търпими се смятат строежи, изградени до 31 март 2001 г., за които няма строителни книжа, но са били допустими по разпоредбите, които са действали по времето, когато са извършени, или по действащите разпоредби съгласно ЗУТ. След като е призната търпимост, съответните строежи не подлежат на премахване или забрана за ползване. Те могат да бъдат обект на сделка след представяне на удостоверение от овластените органи, че строежите са търпими. Времето на извършване на незаконния строеж се установява с всички доказателствени средства, допустими по Гражданския процесуален кодекс, включително и с декларации.

Независимо, че законовата разпоредба за признаване на търпимост не предвижда законова възможност за обезсилване на вече признати за търпими строежи, такива случаи съществуват. Пример за това е казусът Гърмен, описан в следващата глава на доклада, където кметът издава удостоверения за търпимост на 144 къщи, повечето от които след проверка на ДНСК са обезсилени, и в последствие започва разрушаване на част от тях.

Узаконяването на строежи (във времевите отрязъци, когато това е било възможно¹⁴) се осъществява след одобряване на инвестиционен проект по реда на закона и издаване на акт за узаконяване. Нито признаването на търпимост, нито възможността за узаконяване на незаконно изградени строежи е по някакъв начин свързана с вида на строежа и начина на неговото ползване (за жилищни или за други нужди).

2.2. Компетентни органи по премахването на незаконни постройки

До 2012 година Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) е компетентния орган, който упражнява контрол по спазването на Закона за устройство на територията (ЗУТ) и на нормативните актове по прилагането му при проектирането и строителството, с оглед осигуряване на сигурността, безопасността, достъпността и другите нормативни изисквания към строежите. ДНСК упражнява контрол по законосъобразността на изпълнението и ползването на строежите, като осъществява контрол по законосъобразността на издадените строителни книжа за всички категории строежи.

С промените в ЗУТ от ноември 2012 г. част от горните правомощия на органите на ДНСК преминават към кметовете на общини. На ДНСК се отнемат правомощията по отношение на издаване на заповеди за премахване на строежи за жилищни нужди /4-5 категория/ и тези правомощия се прехвърлят изцяло на местната власт.

¹⁴ При приемането на ЗУТ през 2001 г. се дава едногодишен срок с възможност за узаконяване. С изменение на ЗУТ от 26 октомври 2012 - се дава нов едногодишен срок за започване на процедура по узаконяване.

2.3. Защита срещу издадени заповеди за премахване на незаконни постройки

Съгласно чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България всеки административен акт подлежи на съдебно обжалване, освен по изключение. Изключенията от правото на обжалване трябва да бъдат надлежно и ясно описани в закон.

Според разпоредбите на ЗУТ, засегнатите имат право да подадат жалба срещу съответната заповед за премахване на незаконен строеж. Обжалването се осъществява пред административните съдилища по местонахождението на имота в 14-дневен срок от съобщаването на заповедта на адресата. Техните решения подлежат на контрол пред касационната инстанция – Върховния административен съд, чиито решения са окончателни.

Достъпът до съд не е скъпо начинание, доколкото държавната такса по жалба, отправена до съда, е в размер на 10 лв., а по касационна жалба е в размер на 5 лв. В тези случаи обаче засегнатите нямат възможност да ползват безплатна правна помощ съгласно Закона за правната помощ. Адвокатската защита не е задължителна, но липсата ѝ намалява съществено шансовете на жалбоподателя в процеса, при положение, че административният орган обикновено се представлява от лица с правна компетентност.

В случай, че заповедта за премахване не е обжалвана или е оставена в сила от съдилищата с влязло в сила решение, единственото средство за защита срещу евентуални незаконни действия по изпълнението, предприето съгласно предписаното в Административно процесуалния кодекс (АПК) производство, е чрез жалба до административния съд, която се подава в 7-дневен срок от получаване на съобщението за изпълнителните действия от адресата. В тези случаи жалбата не спира изпълнението на съответното действие, но по искане на жалбоподателя съдът може да постанови това спиране в седем дневен срок от съобщаването.

В заключение на направения преглед на законодателството в България настоящата правна уредба по отношение на третирането на незаконното строителство има следите основни проблеми:

- Първо, тя не дава никаква процедура за узаконяване на вече изградено незаконно строителство (с изключение на два времеви отрязъка от една година след 2001 и съответно след 2012);
- Второ, незаконното строителство се третира по общ и еднакъв начин, независимо от вида постройка, тоест без да се диференцира дали става въпрос за жилищни постройки, пристрояване и надстройка на съществуващи постройки, стопански постройки, огради, кабелни изграждания, или други второстепенни допълващи строежи.
- Трето, мерките на държавна принуда в случаите на изграждане на строежи без строителни разрешения и книжа – превантивни или санкционни - не държат сметка за начина на

ползване на изградените незаконно обекти и дали те са единствени жилища на засегнатите. Разрушаването на сгради за жилищни нужди има много по сериозни последствия, особено при липса на алтернативи за настаняване на извадените от разрушените жилища семейства, което на практика води до бездомничество и нарушаване на елементарните човешки права на засегнатите.

IV. Прилагане на правната рамка по отношение на незаконните жилища

1. Съдебна практика в случаите на незаконно строителство

Проучването на данните за подадени до съдилищата жалби срещу заповеди за премахване на строежи и действия по изпълнението на такива заповеди показва, че те са не повече от 1000 и те не се отнасят за засегнатите в това изследване. Според практиката на съдилищата търпимостта на незаконните строежи подлежи на служебно изследване от административния орган в производството по премахване доколкото представлява законно разпоредена пречка за издаване на заповед¹⁵.

Основните факти, които се изследват по тази категория дела, са свързаните с времето на изграждане на строежа или конструктивната стабилност на сградата. Освен това се изследва дали извършителят на строежа е собственик на земята, върху която е изградена постройката. Първият факт се установява с всички допустими доказателствени средства, в това число декларации и свидетелски показания. Обичайно, по втория факт съдебните състави на административните съдилища назначават съдебно-техническа експертиза. Но има много случаи, в които административните съдилища не назначават такава експертиза, или други случаи, в които експертиза се назначава независимо, че строежът с оглед времето на изграждането му не може да бъде признат за търпим или узаконен.

Независимо дали експертизата се назначава по инициатива на съда или по искане на съответния жалбоподател, разходите по изработването на същата се възлагат на жалбоподателя. В много от случаите това представлява непреодолима трудност особено за жалбоподатели с ниски доходи, което се отнася за основна част от ромското население, тъй като стойността на такава експертиза надхвърля размера на минималната работна заплата за страната.

Изследването на съдебната практика по въпроса показва, че съдилищата не третират по различен начин премахването на сгради, ползвани за жилища, в сравнение с други незаконно изградени обекти.

В практиката се срещат случаи, в които издадени в множество заповеди за премахване на незаконно изградени постройки в определени етнически обособени квартали или райони, населявани преимуществено от граждани от ромски произход не са обжалвани изобщо. Основна причина за това е, че повечето от ромите нямат знания и възможност да ангажират правна помощ за обжалване на заповедите, тъй като процедурата е твърде сложна и изисква правни знания. Примери за това има в описаните случаи в следващата част на доклада (например в случаите във Варна и Стара Загора

¹⁵ Статутът на търпимост възниква по силата на закона и при наличие на материално правните условия по §127, ал.1 ПЗР ЗИД ЗУТ, ДВ, бр. 82/2012 г.

няма нито една жалба; в Гърмен има няколко обжалвани, което е станало с помощта на тогавашния кмет).

Особено при казуса във Варна, изследването установи, че не е ясно дали тези заповеди са били надлежно връчени на адресатите им. Предвид обстоятелството, че бяха премахнати 46 домове, в които живееха семейства с деца и хора с увреждания, евентуалното неуведомяване на засегнатите би се е явило незаконосъобразно действие със сериозни последици за тях.

За съжаление, достъп до тази информация бе отказан през август 2015 г. по заявление, изпратено от сдружение Инициатива за равни възможности до кмета на община Варна. Мотивът за отказа бе, че исканата информация не е публична¹⁶. Фактът, че исканата информация все още не е предоставена, дава основание да се направи извода, че администрацията на район Младост в община Варна създава обструкции и не желае обществеността да знае дали засегнатите са били уведомени предварително за издадените заповеди за премахване на техните жилища.

Що се отнася до жалбите срещу действия по изпълняването на заповеди за премахване на незаконни строежи, изследването установи, че обичайно те не са ефективно средство за защита. Обжалването като процедура на практика не дава защита на пострадалите, тъй като за част от административните актове (например поканите за доброволно изпълнение) съществува спор между съдилищата, дали изобщо подлежат на обжалване. Има и случаи, в които е постановено принудително изпълнение от административния орган, което е действие, подлежащо на обжалване. Но когато същият административен орган удължи срока, който е дал за принудителното изпълнение (например в случая Гърмен описан на стр. 34-35 от доклада), съдилищата приемат, че това не подлежи на обжалване.

2. Преглед на приложението на ЗУТ

Прегледът на приложението на ЗУТ е направен в две части, анализиращи практиките на съответните компетентни органи, които прилагат контрол за неговото изпълнение през различни периоди:

- Първата част на прегледа проследява действията на Дирекция за национален строителен контрол (ДНСК), която има правомощията за издаване на заповеди за премахване на всички видове незаконни строежи до месец ноември 2012 г.
- Втората част анализира действията на общинските и районни администрации, към които след ноември 2012 година са прехвърлени правомощията за издаване на заповеди за премахване строежи от четвърта до шеста категории, в които попадат строежите за жилищни нужди.

¹⁶ През август 2015 г. сдружение Инициатива за равни възможности изпрати заявление по ЗДОИ до кмета на община Варна. Решението за отказ, подписано от кмета на район Младост във Варна, бе обжалвано в Административен съд – Варна с помощта на фондация Програма достъп до информация. То бе частично отменено от съда, като е подадена и касационна жалба. Делото още продължава.

Проучването на практиката по приложението на ЗУТ се фокусира върху квартали и местности, за които е известно, че се обитават от ромско население. Изследването сравнява общият брой на сградите за жилищни нужди, по отношение на които са издадени заповеди за премахване поради незаконност, с броя на сградите за жилищни нужди, по отношение на които са издадени заповеди за премахване и се намират в ромски квартали.

2.1. Прилагане на ЗУТ от органите на ДНСК (до 26 ноември 2012 г.)

ДНСК поддържа публичен регистър на заповедите за премахване на незаконни строежи от 2010 година, който е достъпен онлайн в интернет страницата на институцията и се актуализира ежемесечно. Публичният регистър съдържа информация относно номера на заповедта за премахване на съответен строеж, наименованието (вида) на строежа, местонахождението на строежа, предприетите до момента действия по изпълнение на заповедта, както и дата на премахването на строежа (в случай, че същият е премахнат).

Регистърът не съдържа информация за етническата принадлежност на засегнатите. Можем обаче с голяма степен на вероятност да я определим по посоченото населено място, въз основа на познанията ни относно наличието на проблеми на ромската общност по места. За част от строежите, определени за премахване, за целите на изследването е направена проверка по места, за да се установи етническата принадлежност на засегнатите.

На база на проучването на Публичният регистър на ДНСК, първите записи за премахване на незаконни строежи от органите на ДНСК фигурират от 1999 г. За периода до края на 2010 г. са публикувани данни за 900 заповеди за премахване на незаконни строежи¹⁷.

От данни на становище на Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ)¹⁸ става ясно, че общият брой на влезлите в сила заповеди са 6080, от които 4530 са изпълнени и незаконните строежи са премахнати и 1550 заповеди за премахване още не са приведени в изпълнение. Резултатите от проучването на данните от публичния регистър, направено в рамките на това изследване са обобщени в Таблица 1.

17 стр.1-60 от Публичния регистър на ДНСК

18 Публикувани в Становище на МРРБ по повод обстановката в кв. "Кремиковци", община Гърмен от 11.08.2015г. <http://www.mrrb.government.bg/stanoviste-na-mrrb-otnosno-obstanovkata-v-kv-kremikovci-obstina-gurmen/>

ТАБЛИЦА № 1 Влезли в сила заповеди за премахване на различни по вид строежи

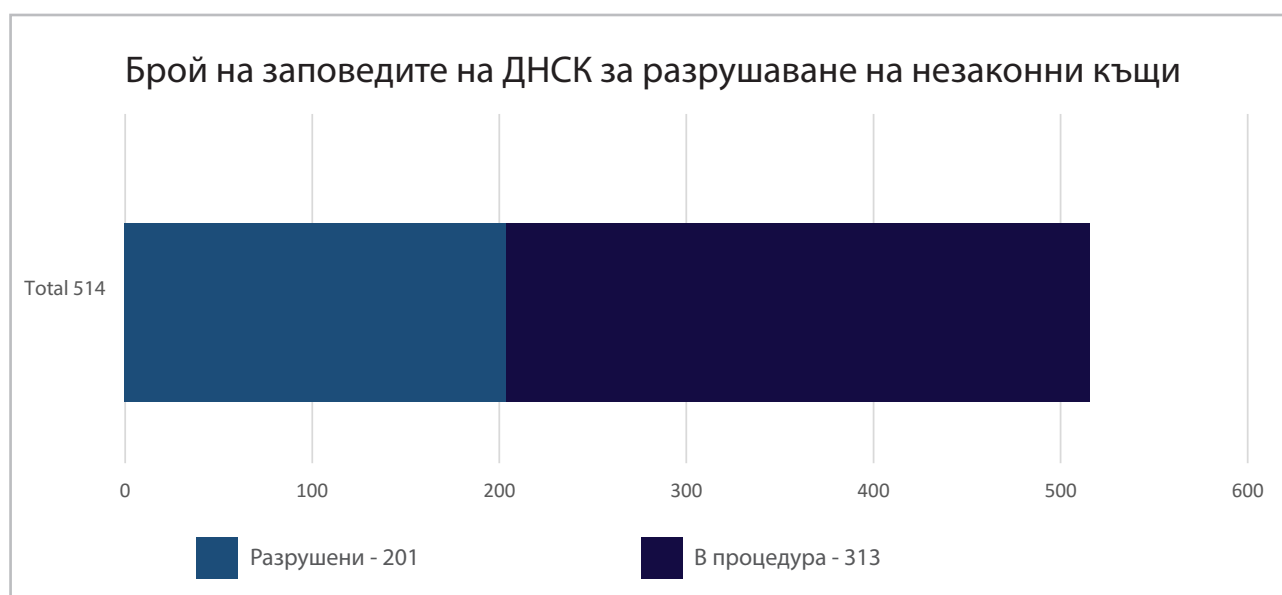
ВИД ПОСТРОЙКИ	ОБЩО	В ПРОЦЕДУРА	ПРЕМАХНАТИ
Ограда	611	72	539
Балкон	66	15	51
Кабели	533	30	503
Площадка	70	6	64
Гараж	202	22	180
Басейн	67	11	56
Складове	152	9	143
Офис	39	7	32
Магазин	87	9	78
Лятна кухня	80	6	74
Хотел	19	3	16
Преустройство	230	46	184
Реконструкция	50	5	45
Постройки (краварници, стопански, барбекюта и др.)	591	82	509
Пристройка (към апартамент, към ЖС, за баня WC)	561	100	461
Надстройки над апартаменти, гаражи	226	76	150
Стълби	69	6	63
Приобщаване	52	0	52
Навес	305	43	262
Други	2070	1002	1068
Общо	6080	1550	4530

Източник: Публичен регистър на ДНСК¹⁹

Както се вижда от таблицата публичният регистър дава детайлно описание на различни видове строежи, като за всеки от тях е посочено докъде е стигнал процесът на изпълнение, т.е. колко заповеди са изпълнени (премахнати строежи) и колко са „в процедура“ (заповедта е в сила, но още не е изпълнена). Регистърът няма отделна категория строеж за жилищни нужди. Този вид строежи са вписани в графата „Други“, в които присъстват различни видове други строежи, неизброени в предишните категории. Тъй като съществуващият филтър за търсене на данни в регистъра не дава възможност да се идентифицират строежите за жилищни нужди, екипът по изследването направи тази идентификация чрез преглед на индивидуалните записи на издадените заповеди.

Данните от проучването на информацията за заповедите за премахване, издадени само по отношение на сгради за жилищни нужди са обобщени в Графика 1.

Графика 1



Както се вижда от графиката, жилищните сгради, които са обект на заповеди за разрушаване от страна на ДНСК в периода 1999-2012 г. са 514; от тях 201 са разрушени, а 313 са в процедура. Тези заповеди нямат срок на действие и могат да бъдат изпълнени по всяко време. Това създава страх и усещане за несигурност сред засегнатите населения, защото практиката показва, че такива заповеди могат да бъдат приложени и години по-късно. Например, няколко сгради в Гърмен бяха разрушени през 2015, след приложение на издадени заповеди за премахване от ДНСК, издадени през периода май-юни 2011.

Изследователският екип извърши идентификация на собствеността на сградите за жилищни нужди, обект на заповеди за премахване, чрез теренна работа и срещи със засегнатите. В резултат на това проучване се установи, че повече от 500 от общо 514 сгради за жилищни нужди, по отношение на които са издадени заповеди за премахване се отнасят до жилищни сгради в места, населени от роми. В резултат на това може да обобщим, че повече от 97% от заповедите за разрушаване на жилищни

сгради, издадени от ДНСК в периода 1999-2012 г. засягат ромски жилища.

Това сочи неточност на твърдението на МРРБ, че с издаването на заповеди за премахване на незаконни строежи не се извършва дискриминация на етническа основа и че „сравнително малка част от премахнатите незаконни строежи попадат в обособени ромски махали“. Министерството аргументира своето твърдение с факта, че от 6080 заповеди за премахване, „едва 530 касаят незаконни строежи с извършители граждани от ромски произход“,²⁰ но не отчита, че това са именно постройките за жилищни нужди. Същото означава, че в случаите, когато предвидените за премахване постройки не са собственост на роми, то те и не са строежи, предназначени за жилищни нужди.

Трябва да се отбележи, че ако в периода 1999-2010 г. издадените заповеди са 900, то само за две години от 2011-2012г. броят на заповедите нараства чувствително - повече от 5 пъти. Този факт показва промяната на държавната политика по отношение на незаконните постройки към по-стриктен и нетолериращ подход, като изследването установява, че този подход засяга по-значително и непропорционално ромското малцинство по отношение премахване на незаконни строежи за жилищни нужди.

2.2. Практиките на местната власт (ноември 2012 – 2016)

След ноември 2012 г., когато правомощието по издаването на заповеди за премахване на незаконни строежи се прехвърля към кметовете на общини, а в градовете с районно деление – и на районните кметове, информацията относно тези заповеди може да се получи единствено от съответните общински администрации. Няма данни да се води отчет и статистика на национално ниво във връзка с тази административна дейност.

За установяване на информацията по места, бе проведено проучване чрез използването на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). През януари - февруари 2016 г. бяха изпратени по електронен път заявления до всички кметове на общини, т.е. общо 265 органи на местното самоуправление. С подадените заявления беше поискана информация дали в съответната община са издавани заповеди по реда на чл. 224 от ЗУТ, както и дали тези заповеди (в случай, че има издадени) засягат постройки за жилищни или за нежилищни нужди.

Законоустановеният срок за отговор по ЗДОИ е 14 календарни дни. До 31-ви март 2016 г. 162 общини или 61 % от всички общини са изпратили отговор по подадените заявления. От тях 48 общини са предоставили информация, че нямат издадени заповеди за премахване на незаконни строежи, включително жилища. В отговорите на останалите 114 общини, които имат такива издадени заповеди се съдържат информацията относно броя издадени заповеди за премахване на незаконни строежи

20 Становище на МРРБ по повод обстановката в кв. "Кремиковци", община Гърмен от 11.08.2015г. <http://www.mrrb.government.bg/stanoviste-na-mrrb-otnosno-obstanovkata-v-kv-kremikovci-obstina-gurmen/>

от всяка общинска администрация; информация за вида постройка с оглед тяхното използване и информация за местонахождението на постройките. В повечето случаи общинските администрации предоставиха и копия от издадените заповеди за премахване на незаконни постройки.

Част от отговорите съдържат информация за местоположението на имотите, от която е възможно да се направи извод за етническата принадлежност на собствениците. Относно постройките, за които не се съдържа информация за етническия произход на собствениците, изследователският екип извърши проверка по места, за да го установи.

Благодарение на представителния характер на проучването (162 общини или 61% от всички общини в страната) на база информацията предоставена от отговорилите общини е възможно да очертаем картина, която позволява да направим някои важни изводи с оглед предмета на изследване:

- От 162 общини, 114-те общини, които дават информация, че имат издадени заповеди за премахване на незаконни постройки са издали общо 2 000 такива заповеди за периода декември 2012 – март 2016. Голяма част от обектите на издадените от местните администрации заповеди за премахване са кабелни изграждения, стопански постройки, гаражи, огради, павилиони, навеси, пристройки.
- В голяма част от общините има заповеди за премахване на „въздушна кабелна мрежа“ – никъде не е открит нейния собственик или поръчител; засегнатите хора които живеят в близост биват предупредени.
- По-малък е броят на заповедите, отнасящи се до жилищни сгради. От общо 2000 заповеди 1 556 се отнасят до нежилищни сгради, а 444 – за жилищни.
- Изследователският екип установи, че от 444-те заповеди, засягащи жилищни сгради 399 заповеди за премахване (или 89% от всички заповеди за жилищни сгради) се отнасят всъщност до единствени жилища на ромски семейства. Идентифицирането на етническата принадлежност на обитателите беше направено от една страна чрез местоположението на сградите (в случаите, в които сградите обект на заповедите се намират в етнически обособените квартали, обитавани от ромско население), а от друга – чрез проверка на място.
- От прегледа на получената информация се установява, че много от заповедите за премахване на незаконни обекти са издадени въз основа на оплаквания от граждани, след проверка, направена от общинските власти и издаване на документ, връчен по законоустановения ред на засегнатите. Това означава, че инициативата за премахване на незаконно изградени обекти не е на общинската администрация, а на отделни граждани, т.е. местната власт не действа проактивно, а реактивно в тези случаи.
- По датите на изпълнение на заповедите, които са масови и засягат ромски жилища се установява, че разрушаването и изселването на ромските семейства от домовете им съвпада по време с предизборни кампании или подготовка на такива. Обикновено те са в отговор на анти-ромски протести, организирани от националистически партии и политически формирования,

които използват възникнали битови скандали и конфликти и ги ескалират до мобилизиране на анти-ромските предрасъдъци сред мнозинството и мотивиране на искания за „изгонване“ на ромите от кварталите и градовете.

- Заповедите, които се оспорват в съда, са незначителен брой, в сравнение с общия брой издадени заповеди. Основна причина за това е, че повечето от ромите нямат знания и възможност да ангажират правна помощ за обжалване на заповедите, тъй като процедурата е твърде сложна, изисква правни знания.

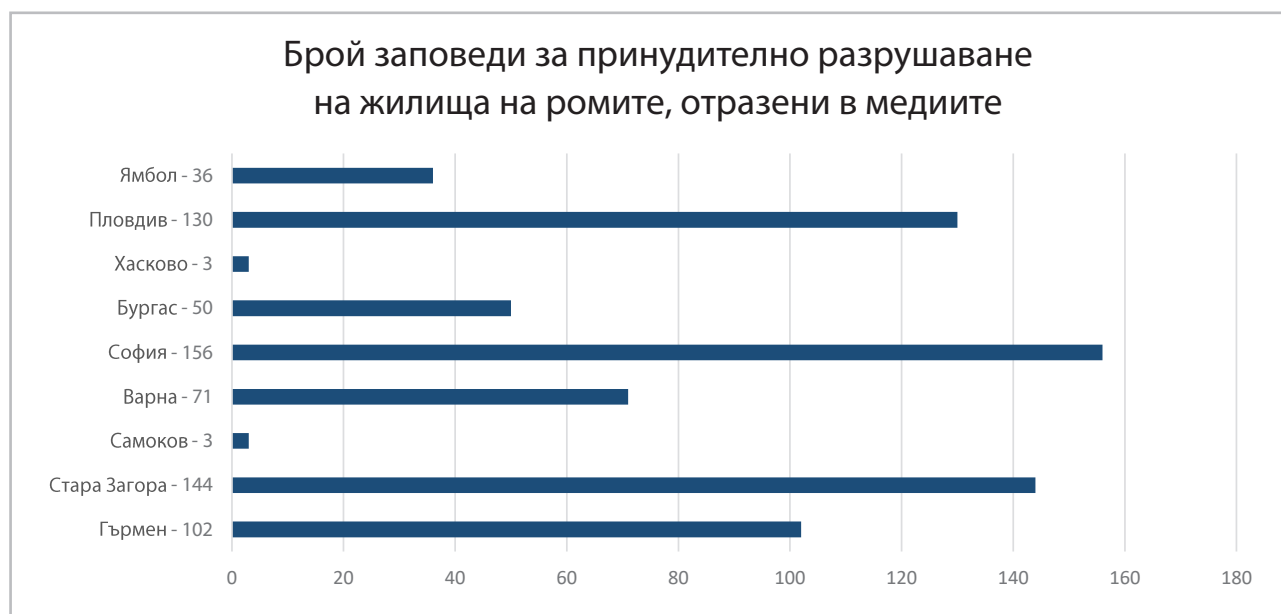
3. Медийно отразяване

Екипът по изследването анализира медийните публикации в периода 2014-2016 година по темата за незаконното строителство и начина, по който административните практики, представени по-горе, засягат ромското малцинство. В резултат на медийното проучване се генерира информация относно влезли в сила заповеди за премахване на незаконни строежи, в това число и вече премахнати, които засягат граждани от ромски етнически произход. Това помогна да се валидизира информацията набрана чрез другите методи на изследването.

Анализът показва, че в печатните и електронни медии на местно и централно ниво съществува информация за премахване на постройки в общо 21 квартала, намиращи се в 15 общини в страната. В пет от общините публикациите само отбелязват, че има изпълнени заповеди за разрушаване, но не уточняват броя на тези заповеди. Такъв е случаят с публикациите относно Сливен, Казанлък, Пазарджик, Пещера и Дупница.

В останалите 10 общини, медиите съобщават за общо 696 заповеди за премахване на незаконни ромски жилища. Данните за тези разпределения на броя на тези заповеди в десетте общини са представени в Графика 2.

Графика 2



Както в видно от графиката най голяма е бройката на влезли в сила заповеди за премахване на незаконни строежи в София (156) следвана от Стара Загора (144), Пловдив (130) и Гърмен (102). По малка е бройката в Бургас (50) и Ямбол (36), а в Самоков и Кюстендил се съобщава за единични случаи. Всички 696 заповеди за премахване на незаконно изградени постройки, собственост на роми, (в това число и вече изпълнени), отразени от медиите са част от общо 900 заповеди за премахване на незаконни жилища, третираны от ДНСК или местните власти.

Анализът на медийно наличната информация е още едно потвърждение на изводите на това изследване, че преобладаващият дял на заповеди за премахване на незаконни жилища се отнасят за жилища на роми. От друга страна, анализът също показва, че медиите проявяват особен интерес към отразяването на случаи на издаване на заповеди за премахване на незаконни постройки, изградени от роми, тъй като от общо 899 такива жилищни постройки, установени от проучването, 699 или 77,7% от тях са представени от медиите.

Следва да се отбележи, че в най-честия случай медийната информация е представена в негативен план. Публикациите и медийните репортажи използват обобщения, които навеждат на изводи, че ромите строят без да се съобразяват със строителните правила и законодателството в страната, като по този начин обикновено предизвикват сериозна негативна реакция от страна на обществото и задълбочават още повече съществуващите дискриминационни настроения у представителите на мнозинството. В най-честия случай ромите са представени като лица, които не се съобразяват с обществения ред и установените правила.

Рядко се срещат медийни публикации, които правят опит за по сериозен анализ на проблемите с жилищната ситуация, които са породени от натрупани с години неуспешни политики или липса на политики въобще. Много рядко се представя адекватно и мнението и на страната на засегнатите. Обикновено, медийните публикации представят емоционални изказвания на хората директно засегнати от разрушаването и много по-рядко конструктивни мнения на неправителствени организации, които могат да представят проблемите в повече дълбочина.

Коментарите на индивидуални граждани по всички медийни публикации, като и дебатите в социалните медии засягащи проблемите с жилищата в ромските махали, са изключително негативни и много често изписани с езика на омразата и етническа нетърпимост.

Анализът на медийните публикации показва че медийният интерес и негативното отразяване на проблемите с жилищата на ромите се засилват преди и около предизборни кампании, защото точно тогава нарастват броя на заповеди за разрушение на ромски къщи. Както вече беше отбелязано, нарастващото антиромски настроения и действия стават основен двигател за активирането на

действия на местната власт за разрушаване на къщи в ромските квартали. В много от приведените случаи, практиките на изселване на ромски семейства се засилва около местните избори под натиска на анти-ромски протести и искания на негативно настроени към ромите политически формирования и граждани.

Това се потвърждава и от по задълбочени проучвания на анти-ромските нагласи и отразяването в медиите²¹, които разглеждат разрушаването на ромски къщи и изселване на ромски семейства в контекста на общото засилване на конфликти и анти-ромско говорене и омраза, особено през последните години. Преобладаващото негативно отразяване в медиите е сред основните фактори за засилване на съществуващите предразсъдъци. Но друг още по сериозен проблем е липсата на последователна комуникация от страна на държавата за целите и ползите от ромската интеграция. В повечето от случаите, централните институции и местните власти отбягват да вземат отношение, което би ги противопоставило на негативно настроения към ромите електорат.

Липсата на ясно комуникиране на държавната позиция по интеграцията на ромите (включително и по проблемите и възможните решения в областта на жилищната политика) на практика оставя присъствието в медиите и съответно формирането на негативното обществено мнение само на националистически партии и формирования, които стават преобладаващият глас в медиите.

21 Anti Roma Threats. Study report Bulgaria, CEGA foundation/ Roma Initiatives Office, Open Society Foundations, February 2016

V. Знакови случаи и примери

Изследователският екип направи и проучване на шест случаи в общините Гърмен, Варна, Бургас, Стара Загора, София и Мъглиж на привеждане в изпълнение на заповеди на местната власт за премахване на незаконни постройки, които са единствени жилища на ромски семейства в различни общини в страната. Всички случаи са представителни за ефекта от практиките по отношение на незаконните жилища в ромските махали, поради високата степен на медийна известност и коментирание и съответно предизвикващи силна негативна обществена реакция.

Шестте случая представят решения на съответните общини за издаване на заповеди за разрушаване на общо 475 единствени жилища на ромски семейства през периода 2011-2016г. От тях 162 са приведени в изпълнение, къщите са разрушени и в мнозинството от случаите на извадените от тях хора, повече от половината от които са деца, не е предоставено алтернативно настаняване и те остават на практика бездомни.

Някои от тях са проучени в дълбочина, също и в рамките на предишна работа на правния екип на сдружение „Инициатива за равни възможности“ за осигуряване на представителство на пострадалите пред българските съдилища и пред Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ). Други са приведени като допълнителни примери, които илюстрират ефекта от практиките на разрушаване и евикции на ромски семейства от техните домове.

1. Случаят Гърмен

Ромският квартал е разположен в село Марчево, Кремиковци, в община Гърмен. В квартала са идентифицирани 134 жилищни постройки, а семействата наброяват около 850 човека, всички от ромски произход; не по-малко от 350 от тях са деца под 18 години. 210 от децата са записани в две от местните училища, а 140 от тях – които са между 0 и 6 години – посещават местната детска градина. Всички са регистрирани жители на община Гърмен, повечето хора живеят там повече от 20 години, а много от тях са родени там.

Земята, върху която е разположен кварталът е земеделска. През 2013-2014 г. ръководството на община Гърмен взема решение да организира публични търгове за разпродажбата на тези земи. В предизборни ситуации общината обещава на ромите да организира 3 търга, но провежда само един. Около десетина ромски семейства, които успяват да подготвят документи за първия търг, участват и сключват договори за продажба с общината, т.е. те разполагат с писмени документи за собственост върху земята. Други пазят документи за платена такса от 15 лв. за придобиване на тръжната документация, но повече търгове не са проведени. Бяха ни представени 17 такива документи.

Между 14.12.2010 и 15.02.2012 община Гърмен издава 144 удостоверения, според които ромските къщи имат статут на търпимост според ЗУТ. Тези документи означават, че къщите не могат да бъдат обект на разрушаване, могат да бъдат обект на трансферни сделки и, в случай на отчуждителна процедура от страна на общината или държавата, собствениците трябва да бъдат компенсирани.

Въпреки това между 22.03.2011 и 23.11.2012 ДНСК отменя 104 от удостоверенията. На практика такова отменяне на решението на местната власт е в противоречие с законовата уредба за търпимост на строежите През 2011г. ДНСК прави проверка и обявява 124 от къщите за незаконно построени, след което издава заповеди за събаряне. Някои от заповедите са обжалвани в административен съд – Благоевград, но са потвърдени от съда. В момента всички заповеди са окончателни и подлежат на изпълнение.

През следващите четири години (2011-2015 г.) не са предприети никакви действия по отношение на ромските жилища с издадени заповеди за разрушаване, въпреки че тези заповеди са окончателни. През май 2015 година, след битов инцидент между българи и роми от Гърмен, двете групи влизат в разпра и някои от хората са ранени. След инцидента българи от селото се организират в т. нар. Инициативен комитет и изискват от общината да разруши незаконно построените ромски къщи, както и да изгони ромите от общината. Ежедневно се организират анти-ромски протести пред общината и в контекста на приближаващите местни избори общината и ДНСК предприемат действия по събаряне на незаконните постройки, които се отразяват почти от всички водещи медии.

На 30 юни 2015 г. ДНСК разрушава 4 къщи; на засегнатите хора не е предложено алтернативно настаняване и същите са оставени бездомни, като сред засегнатите има поне 15 деца, които остават без подслон. Общината предлага да ги настани в празно училище в село Осиково, но жителите на Осиково организират протест, който се отразява отново широко в медиите срещу това решение пред общината в Гърмен.

На 13 юли 2015 г. се планира разрушаването на още две къщи. Двете семейства са в отчайващо положение, защото нямат други жилища; едното семейство се състои от двама родители и 6 деца, едното от тях с тежки увреждания; второто семейство има две малки деца, едното също с тежки увреждания, а майката е бременна в осмия месец. И двете семейства са изключително бедни.

Сдружение Инициатива за равни възможности отправя молба към Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) за налагане на привременни мерки на основание Правило 39 от Правилата на Съда. Това означава Съдът да разпорежи спиране на процедурата по изпълнение на заповедите за премахване на строежите за жилищни нужди. ЕСПЧ се обръща с писмо към българското правителство, настоявайки да се спре разрушаването на жилищата и да се предостави информация дали е осигурено алтернативно настаняване за засегнатите членове на семействата. Правителството отговаря със забавяне на процедурите. На 11 август 2015 г. Министерство на регионалното развитие и

благоустройството публикува становище по случая, според което ДНСК трябва да удължи сроковете за привеждане в действие на заповедите за събаряне до 31 август 2015, защото не е гарантиран подслон на засегнатите хора.

На 26 август 2015 година чиновници от община Гърмен посещават квартал Кремиковци и предлагат на ромските семейства да подпишат декларации, отнасящи се до нуждата им от алтернативно настаняване. Текстът на декларацията е одобрена от община Гърмен на 27 юли 2015. На въпроса от страна на ромските семейства за какво алтернативно настаняване става въпрос, общината отговаря, че „все още нямат информация и това ще се реши по-късно“. Ромските семейства заявяват, че не могат да отговорят на предложение, което всъщност още не е направено. В резултат на това обаче, общинските служители подготвят протоколи, според които ромите отказват алтернативно настаняване. Тази невярна информация бе отразена доста от медиите, което даде причина на институциите да се аргументират пред Европейската Комисия и ЕСПЧ, че те са предложили алтернативно жилище, но ромите са отказали.

Веднага след това кметът на Гърмен отправя публичен апел към жителите на Гърмен да приемат безплатно в домовете си ромските семейства, защото общината не може да им гарантира алтернативно настаняване. На призива гражданите на Гърмен отговарят с изпотрошаване на прозорците на общината и декларират, че „не искат роми в селото си, а кметът ги кара да ги вземат в домовете си.“ Началото на септември 2015г. администрацията продължава с разрушаването на още 5 къщи.

Поради липса на предоставено адекватно алтернативно настаняване, семействата извадени от общо 9 къщи разрушени през 2015 г. продължават да живеят в квартала, първо подслонени от роднини, а по късно някои си изграждат нови малки къщи, за да има къде да живеят.

Останалите ромски семейства от 115 къщи с издадени заповеди за разрушаване в Гърмен живеят под непосредствената заплаха да бъдат насилствено изгонени от домовете си, а къщите им да бъдат разрушени, без всякаква алтернатива за настаняване в други жилища.

2. Случаят Варна

Ромският квартал Максуда във Варна е с население над 25000 души и се състои от няколко части, една от които се нарича „Дерето“. В тази част живеят предимно ромски семейства, които се преселват от съседните села през 90-те години, в търсене на работа и поминък. Къщите са построени незаконно върху земя, която е реституирана на предишните си собственици, които водят дългогодишни дела за възвръщането ѝ. Няма точна статистика за броя на къщите в Дерето, но се счита, че около 1000 души от ромски произход живеят в тази част на квартала при много лоши битови условия и в несигурност, застрашени от разрушаване.

Още през 2008 г. общината разрушава 4 ромски къщи в тази част на квартала, а семействата остават на улицата, без алтернативи за настаняване. ЕСПЧ разглежда жалба от името на засегнатите семейства, която на настоящия етап е комуникирана с българското правителство²².

Ромският квартал всъщност се намира съвсем близо до центъра на града и към земята има силен инвеститорски интерес. През 2014г., във връзка с планиран строеж на улица, кметът на район Младост във Варна издава 61 заповеди за разрушение на незаконни постройки, които са единствени жилища на ромски семейства, обитаващи „Дерето“ в квартал Максуда. Нито една от заповедите не е обжалвана в съда.

На 5 август 2015г. общинският съвет на град Варна провежда 42-та си сесия, на която се обсъжда Местна стратегия за интегриране на ромите. Представителите на патриотични политически формирования, които нахлуват в сесията и дори се сбиват с общинските съветници, внесли стратегията. В предизборната ситуация на предстоящите през октомври 2015 местни избори, те категорично се обявяват против политики за интеграция на ромите и против приемането на стратегията. По предложение на кмета общинският съвет отлага приемането ѝ. С цел да успокои присъстващите граждани кметът на града заявява на общинския съвет, както и на присъстващите силно анти-ромски настроени граждани, че общината ще започне незабавно изпълнението на издадени през 2014 година 61 заповеди за принудително разрушаване на единствени жилища на ромски семейства в частта Дерето на квартал Максуда.

През март 2016 г. преизбраният за втори мандат кмет на Варна заявява пред медиите, че още 154 незаконни къщи в ромския квартал Максуда ще получат заповеди за събаряне, с цел реализацията на визията му за възвръщането на облика и духа на центъра на града²³.

През август 2016 г. общината пристъпва към изпълнението на вече издадените 61 заповедите за разрушаване. Ромските семейства дори не са информирани за планираната дата на разрушаването на единствените им жилища, което е в нарушение на Административно процесуалния кодекс. Веднага след като започва разрушаването сдружение Инициатива за равни възможности се обръща към ЕСПЧ с молба за налагане на привременни мерки на основание Правило 39 от Правилата на Съда. ЕСПЧ се обръща с писмо към българското правителство, настоявайки да спре разрушаването на жилищата и да предостави информация дали е осигурено алтернативно настаняване за засегнатите членове на семействата. Преди получаването на писмото на Съда 46 къщи вече са разрушени.

Българското правителство отговаря на искането на ЕСПЧ като отлага процедурите за останалите сгради. Ромите, изведени от разрушените къщи остават без алтернативи за настаняване. Няколко

22 European Court of Human Rights, Application no. 39084/10, Dimitrova and Others v Bulgaria

23 <http://www.chernomore.bg/obshtina-varna/2016-03-10/v-maksuda-shte-saboryat-oshte-154-nezakonni-kashti>

дни по-късно общината предоставя подслон на някои от семействата в общински приюти. Подслонът е временен и ромите са предупредени, че ще трябва да го напуснат след не повече от три месеца. Според Българския хелзински комитет (БХК) „акцията от 20 август е една от най-мощните принудителни евикции, осъществени от българските власти от началото на демократичните промени у нас“. БХК също цитира официални данни на общината, според които във всичките подлежащи на разрушаване жилища по настоящ адрес са регистрирани общо 520 души, от които 233 деца, а по постоянен адрес – общо 490 души, от които 211 деца. Ако в разрушените къщи гъстотата на обитаване е като средната за всички подлежащи, това означава, че на 20 август повече от 400 души, от които повече от 150 деца, са останали без дом.²⁴

Всички засегнати роми са родени в ромския квартал Максуда и имат адресна регистрация в община Варна. Къщите, в които живеят, са построени преди повече от 20 години от техните семейства или на общинска, или на изоставена от собствениците земя. Те винаги са живели в тези къщи и това са единствените им жилища, които обитават постоянно със знанието на общината в продължение на години. Засегнатите роми са в добри отношения със съседите си, с които живеят през целия си живот. Децата ходят на училище във Варна с други деца от квартала, с които са приятели.

Районният кмет няколкократно информира ромските семейства, че общината ще продължи с изпълнението на заповедите за разрушаване, както и че общината няма възможност да гарантира алтернативно настаняване на засегнатите семейства, защото няма свободни общински жилища, а и има лист на чакащи за тях с над 700 кандидати (всички от български произход). Пред медиите кметът открито заявява, че няма намерение да настанява ромите, чиито единствени жилища ще бъдат разрушени.

За целите на доклада, община Варна информира, че между 2012 и 2016 година е издала 2018 заповеди за разрушаване, от които 92 засягат жилищни постройки; всички 92 постройки са единствени жилища на хора от ромски произход. Варна е и една от малкото общини в страната, които не приемат местна стратегия за интеграция на ромите, поради силен натиск от групи силно „патриотично“ настроени граждани, които организират анти-ромски протести и категорично се обявяват срещу проекти за социални жилища, защото не искат да има роми в техния град.²⁵ Поради това, община Варна отпада като пилотна община от проект за строеж на социални жилища, който ако беше осъществен можеше да спомогне за решаване на част от проблемите с незаконните жилища в града.

24 http://offnews.bg/news/Obshtestvo_4/BHK-5-rusheneto-na-zhilishta-v-kvartal-Maksuda-Varna-gazi-mezhd_550520.html

25 <http://www.marica.bg/%EE%F9%E5-%E5%E4%E8%ED-%E2%E0%F0%ED%E5%ED%F1%EA%E8-%EA%E2%E0%F0%F2%E0%EB-%ED%E0-%EF%F0%EE%F2%E5%F1%F2-%F1%F0%E5%F9%F3-%E4%EE%EC-%E7%E0-%F0%EE%EC%E8-news462268.html>

3. Други примери за разрушаване на единствени жилища на ромски семейства

Случаят Бургас

Около 20,795 хора живеят в трите обособени квартали на Бургас Победа, Горно езерово и Меден рудник; 62% от тях са турско говорещи и не се идентифицират като роми.

През 2009 година 18 къщи на ромски семейства в квартал Горно Езерово, Бургас са принудително разрушени. Семействата, включително деца и уязвими членове на семействата, остават бездомни. Нито им е предложено, нито е осигурено алтернативно настаняване за тях. Други 17 ромски семейства в Горно Езерово и над 21 ромски семейства от ромския квартал Меден Рудник в Бургас са застрашени от принудително разрушаване на жилищата им, защото срещу тях ДНСК издава административни заповеди за разрушаване.

След 2012 общината поема отговорността за справяне със случаите на незаконни строежи. Според информацията, събрана за този доклад, между 2012 и март 2016 община Бургас издава 200 заповеди за разрушаване. 111 от заповедите засягат жилищни сгради, а 105 от тях са собственост на роми. Към момента нямаме данни за изпълнение на тези заповеди отнасящи се за единствени жилища на роми. Останалите 6 жилищни сгради са собственост на българи и представляват вили или летни къщи, т.е. не са единствени жилища на собствениците.

Един от сериозните ефекти от разрушаването на незаконните къщи е че освен че остават без подслон, ромите остават и без адрес. Следователно и без лични карти, защото старите адреси вече не съществуват и няма къде да бъдат регистрирани, а регистрацията е необходимо условие за издаване на документ за самоличност. Без лична карта гражданите не „съществуват“ – те не могат да гласуват, да посетят лекар, или да имат достъп до други социални услуги. Тези, които имат лични карти на стария адрес, са валидни до изтичане на срока им. След това остават без документ, защото им се отказва преиздаване на вече несъществуващ адрес. По данни на БХК само в квартал „Меден Рудник“ над 200 души са без адресна регистрация²⁶.

Поради липса на алтернативно настаняване, хората които са извадени от разрушените домове остават да живеят в съответния квартал, защото няма къде да отидат. Когато е възможно те се регистрират при роднини, а по късно си строят нови незаконни жилищни постройки. Данни за това се предоставят отново в публикациите на БХК, относно семействата от разрушените през 2008 година незаконни къщи²⁷.

26 <http://www.bghelsinki.org/bg/publikacii/obektiv/khristo-khristov/2014-01/stotici-romi-ot-burgas-ne-shestvuvat-po-dokumenti/>

27 Пак там

Случаят София

В София има няколко обособени ромски квартали, някои от тях като „Факултета“ имат над 30 000 жители и са по своему „град в града“.

Столична община не предостави поисканата за този доклад информация. Публично известни обаче са множество случаи на ромски семейства, по отношение на единствените жилища на които са издадени заповеди за премахване. Според проучването на публикациите в медиите по отношение на незаконното строителство в ромските квартали, София има 156 издадени заповеди на премахване на единствени жилища на роми.

Според данни събрани за целите на проучването чрез преглед на молби за правна помощ на граждани, отправени до СНЦ „Инициатива за равни възможности“ през периода 2013-2014 са издадени и изпълнени 65 заповеди за премахване на незаконни единствени жилища на ромски семейства. Правният екип на сдружение Инициатива за равни възможности понастоящем представлява 13 ромски семейства по дела срещу заповеди за премахване на единствени жилища, издадени от общината.

Случаят Мъглиж

Мъглиж е малка община, разположена в старозагорски регион. Общината отказа да предостави информация относно издадени заповеди за премахване на незаконни постройки по официалното запитване, отправено за целите на настоящото проучване.

Беше направено интервю с кмета на 16 март 2016 г., в което той заявява, че общината е издала 34 заповеди за разрушаване през 2012 г. срещу ромски семейства. Заповедите са незабавно изпълнени. На засегнатите семейства, сред които деца и хора в неравностойно положение, не е предоставено алтернативно жилище. И до сега те живеят в различни временни подслони и много от тях нямат лични документи, защото нямат постоянен адрес.

Случаят Стара Загора

В отговор на подаденото заявление по ЗДОИ в рамките на това проучване, община Стара Загора информира, че в периода 2012 – 2016 г. е издала 110 заповеди за разрушаване, 55 са на постройки в ромския квартал Лозенец и засягат жилища на ромски семейства. Тези 55 заповеди са изпълнени, а хората остават бездомни, без алтернативно жилище; без подслон остават дори децата и хората в неравностойно положение.

VI. Съответствие на практиките за прилагане на правната уредба за незаконното жилищно строителство с българското и европейско законодателство за защита от дискриминация

1. Директивата за расово равенство на Съвета на Европейския съюз (Директива 2000/43)

Директивата за расово равенство на Съвета на Европейския съюз (Директива 2000/43) забранява пряката и непряката дискриминация на основата на расов и/или етнически произход. Директивата съдържа дефиниции на понятията „пряка“ и „непряка дискриминация“, както и на понятието „тормоз“ като забранена форма на дискриминация. Съгласно Директивата:

- „проява на пряка дискриминация има, когато едно лице е, било е, или би било третирано по-малко благоприятно от друго в сравнима ситуация въз основа на расов признак или етнически произход.“ (Чл. 2 (2.a);
- „проява на непряка дискриминация има, когато видимо неутрална разпоредба, критерий или практика биха поставили лицата от дадена раса или етнически произход в особено неблагоприятно положение в сравнение с други лица, освен ако тази разпоредба, критерий или практика са обективно оправдани от законната си цел и средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими“ (Чл.2 (2.b);
- тормоз е налице „когато нежелано поведение, свързано с раса или етнически произход, се извършва с целта или последицата на уронване на достойнството на личността и създаването на сплашваща, враждебна, срамна, унижителна или обиждаща среда“.

Обхватът на Директивата изрично включва защитата на правото на жилище: “В рамките на правомощията, поверени на Общността, настоящата директива се прилага към всички лица от публичния и частния сектор, включително публичните органи във връзка с:... достъп до и доставка на стоки и услуги, които са на разположение на обществеността, включително жилищно настаняване” (Чл.3 (1.h.)

2. Национално законодателство относно забраната на дискриминация

Съгласно чл. 6, ал.1 от Конституцията на Република България всички граждани се раждат свободни и равни по достойнство и права. Алинея 2 на същия член допълнително гласи, че всички граждани са равни пред закона и не се допускат привилегии или ограничения на правата, на основата на, *inter alia* етнически произход. Въпреки че Конституцията може да се прилага директно, не съществува конституционна процедура за защита срещу нарушаване на правата на гражданите, защитени в

рамките на Конституцията.

За целите на настоящия доклад трябва също така да се подчертае, че Българската Конституция защитава личния живот на гражданите. Съгласно Конституцията, всеки трябва да бъде защитен срещу незаконна намеса в неговия/нейния личен и семеен живот. Конституцията също обявява дома на всеки човек за неприкосновен. Следва да се отбележи обаче, че тази защита обхваща само забрана за влизане на жилището без съгласието на обитаващия го.

Законът за защита от дискриминацията в България е приет през 2004 г. с различни допълнения в прес периода 2004-2016²⁸. Законът дава правна дефиниция на понятията пряка и непряка дискриминация и забранява всяка форма на дискриминация; той предвижда и създаването на Комисия за защита от дискриминация. Законът забранява дискриминацията по каквито и да било признаци (включително етническа принадлежност) в областта на образованието, заетостта и „другите права“, в които влиза и „достъп до и снабдяване със стоки и услуги“, въпреки че в разрез с изискванията на Директива 2000/43 правото на жилище не е изрично включено. Според този закон физически и юридически лица могат да се оплакват от дискриминация както пред нарочно създадената комисия, така и пред съда.

Българският закон за защита от дискриминация предвижда и възможността за колективни жалби и искове, както и за такива, които могат да бъдат инициирани и от неправителствени организации, регистрирани в публичен интерес, в случаите, в които се твърди нарушаване на правата на групи хора. Комисията може да постановява решения, с които да установява дискриминация, да забранява дискриминационни практики, да налага глоби, ако виновните са нарушили закона. Комисията има право да преразглежда правни актове, които противоречат на забраната за дискриминация, описана в Закона, както и в негови допълнения. Комисията може и да се самосезира.

До сега Комисията за защита от дискриминация не е разглеждала случаи на дискриминация към роми в областта на жилищната политика – не е била сезирана, нито се е самосезирала. От друга страна административните съдилища са разглеждали жалби срещу административни заповеди за разрушаване на ромски къщи, но до сега няма решения на съда, определящи разрушението като незаконно поради дискриминация. Съдът или отхвърля подобни аргументи без коментар или ги определя като нерелевантни по случая.

28 В сила от 01.01.2004 г.Обн. ДВ. бр.86 от 30 Септември 2003г., изм. ДВ. бр.70 от 10 Август 2004г., изм. ДВ. бр.105 от 29 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.68 от 22 Август 2006г., изм. ДВ. бр.59 от 20 Юли 2007г., изм. ДВ. бр.100 от 30 Ноември 2007г., изм. ДВ. бр.69 от 5 Август 2008г., изм. ДВ. бр.108 от 19 Декември 2008г., изм. ДВ. бр.42 от 5 Юни 2009г., изм. ДВ. бр.74 от 15 Септември 2009г., изм. ДВ. бр.103 от 29 Декември 2009г., изм. ДВ. бр.97 от 10 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.23 от 22 Март 2011г., изм. ДВ. бр.39 от 20 Май 2011г., изм. ДВ. бр.38 от 18 Май 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.58 от 31 Юли 2012г., изм. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г., изм. ДВ. бр.68 от 2 Август 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.26 от 7 Април 2015г., доп. ДВ. бр.33 от 26 Април 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.105 от 30 Декември 2016г.

3. Международно правни актове по отношение премахване на дискриминацията, ратифицирани от България

Съгласно Конституцията на Република България всички международно-правни документи, които са ратифицирани в съответствие с конституционната процедура и официално публикувани в Държавен вестник, се считат за част от вътрешното право и имат предимство пред вътрешните актове, които им противоречат.

Съгласно Международната конвенция за премахване на расовата дискриминация (МКПРД), България има задължението да предприеме активни мерки за забрана и премахване на дискриминацията въз основа на *inter alia* етнически произход и да гарантира на всички равенство пред закона.

България също така е подписала и ратифицирала Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и нейните протоколи No 1, 4, 6 и 7. Следва да се отбележи обаче, че България все още не е ратифицирала Протокол 12 (обща забрана на дискриминацията) към ЕКПЧ. С ратифицирането на ЕКПЧ България приема задължението да осигури правата, защитени от Конвенцията, без всякаква дискриминация, наред с другото на основа етнически произход. В обхвата на чл. 8 от ЕКПЧ, съгласно практиката на съда, включително по дела срещу България (Йорданова и други срещу България) попада защитата на правото на жилище, като част от правото на ненамеса в личния и семеен живот.

В изпълнение на задълженията на държавата да уважава и защитава правата на малцинствата, България е ратифицирала и Рамковата конвенция на Съвета на Европа за защита на националните малцинства (РКЗНМ). РКЗНМ включва задължения за страните по Конвенцията за осигуряване на равенство пред закона и еднаква закрила от закона за малцинствените групи в рамките на съответната страна. Конвенцията забранява дискриминацията основана на принадлежност към национално малцинство.

Важни документи на ООН за осигуряване на правото на равенство, ратифициран от България, са от Международния пакт за икономически, социални и културни права (МПИСКП) ратифициран от България и публикуван в Държавен вестник от 28 май 1976 и Международният пакт за граждански и политически права (МПГПП), публикуван на същата дата.

Други важни международни документи, ратифицирани от България са: Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията (ЕКПИ), Европейската социална харта (ЕСХ) и ревизираната Европейска социална харта (ЕСХ-Р), Конвенцията против изтезанията (КПИ), Конвенцията за правата на детето (КПД).

Както вече беше отбелязано в началото на този доклад принципите и нормите, произтичащи от тези ратифицирани документи са заложи в Националната стратегия за интеграция на ромите в Република България (НСИРРБ), която определя подхода и всички действия по интеграционните политики по отношение на ромите. Цялото въведение на стратегията е посветено на изброяването на ратифицираните международно правни документи, чиито норми и принципи трябва да бъдат операционализирани при нейното изпълнение.

Заложена е и промяна на съществуващото законодателство, свързано с незаконното строителство, което да интегрира тези норми особено по отношение на незаконни постройки, които единствени жилища на засегнатите. Но както вече беше отбелязано, въпреки създадената през 2012 междуведомствена група за работа по промяна на правната рамка, до момента, няма практически резултати, тъй като разработените предложения от експертите в под-групата по жилищните въпроси не са внесени и приети от парламента.

4. Съвместимост на практиките за премахване на незаконни ромски жилища с приетите от България норми за недискриминация

Фактите анализирани в този доклад показват, че българската администрация пренебрегва изискванията на международното право, които трябва да се прилагат в случаи на разрушаване на жилищни постройки и принудително извеждане на обитавашите ги, които също са заложи като основни принципи заложи в НСИРРБ.

Според международните правни норми за защита на човешките права, разрушаването може да се предприема само при „изключителни обстоятелства“, след като са изчерпани „всички възможни алтернативи“. Дори тогава според международните норми определени изисквания трябва да бъдат спазени:

- държавата трябва да гарантира, преди каквото и да било планирано разрушаване, че са изчерпани разумните алтернативи (например първо да се търсят и изговарят начини за стабилизиране на статута на засегнатите) при това в консултация със засегнатите лица, за да се избегне, или поне минимизира, нуждата от употреба на сила.
- принудителното разрушаване не бива да оставя хората бездомни, нито да нарушава човешките права. Правителството и местната власт трябва да гарантират алтернативно настаняване за засегнатите хора.
- в редките случаи, когато разрушаването е оправдано (например когато постройките са опасни за живота на хората, които ги обитават) то трябва да се провежда в съгласие с международните норми на човешките права и в съзвучие с принципите за разумност и пропорционалност. Това включва, *inter alia*: консултации със засегнатите; адекватно и разумно известяване на

засегнатите за датата на разрушаване; информация за предложеното разрушаване и, ако и приложимо, информация за това как ще се използва земята, която са използвали засегнатите.

- Особено в случаите, когато са засегнати групи от хора, представители на публичните власти трябва да присъстват на разрушаването; всички, които изпълняват заповедта трябва да се идентифицират; разрушаването не трябва да се случва в лошо време, нито през нощта, освен ако това не става със съгласието на засегнатите лица; трябва да се осигурят правни решения; трябва да се предоставя правна помощ на хората, които се нуждаят от нея, за да се обърнат към съда.

Въз основа на анализа на административните практики по отношение на разрушаването на незаконни жилища в обособените ромски квартали могат да се направят следните изводи:

(1) Заповедите за разрушаване на незаконни строежи за жилищни нужди засягат основно единствени жилища на роми.

- За периода 2010-2012 ДНСК издава 6080 заповеди за разрушаване от които 514 от засягат жилищни сгради. Около 97% (500 заповеди) от заповедите на ДНСК, засягащи жилищни сгради се отнасят до единствени жилища на роми.
- Според представителна извадка от 61% от общините в България (162 от общо 265 общини в периода ноември 2012 – март 2016 общините са издали 2000 заповеди за разрушаване. От тях 444 засягат жилищни постройки. 89% (399 заповеди) издадени от местните администрации се отнасят за единствени жилища на роми.

(2) Няма консултация с засегнатите семейства и изговаряне на разумни алтернативи, които да избегнат употребата на сила. В много случаи сградите се разрушават без дори да бъдат информирани семействата за датата, когато заповедта ще бъде приведена в действие. Така ромите нямат шанса дори да спасят мебелите и покъщнината си, има случаи, когато хората не успяват да вземат дори документите си. Това е изцяло в нарушение на международните норми за защита в случаи на евикция.

(3) Изпълнението на заповедите за принудително разрушаване на незаконните единствени жилища на засегнатите ромски семейства ги оставя без дом, без административно гарантиран алтернативен подслон, дори за децата и хората с увреждания. В повечето от преведените примери не се осигурява алтернативно настаняване на засегнатите семейства, като в някои случаи има и категорични заявления на съответните местни администрации, че нямат намерение да осигурят алтернативно настаняване. Често, общините нямат наличен фонд от общински жилища или помещения, които да предоставят. Рядко, общините осигуряват временен приют на извадените семейства (обикновено за 2-3 месеца), след което семействата остават бездомни.

(4) Липсата на алтернативно настаняване на извадените от разрушените жилища ромски семейства,

има сериозни последици за тях, включително невъзможност за издаване на документи за самоличност, тъй като са бездомни. За получаване на регистрация по постоянен адрес Законът за гражданската регистрация изисква представяне на документ за собственост, документ за наемни правоотношения или поне документи за открити партиди за комунални услуги, за да се получи удостоверение за постоянен адрес. Самото удостоверение от своя страна е необходимо условие за издаване на документ за самоличност. Без документи за самоличност, тези хора не съществуват и не могат да имат достъп до права и услуги.

(5) В момента в България има само правила за премахване на незаконни постройки, но няма правила за защита на засегнатите, необходима, за да ги предпази от нарушаване на основните им права на адекватно жилище, както е определено в международното и европейското право, или пък да им даде възможност да се обърнат към съда, ако правата им са нарушени. Този правен вакуум довежда до практиките на нарушаване на правата в тази област.

(6) Издаването и изпълнението на заповедите за разрушаване нарушават изискванията на европейска директива 2000/43 по отношение на „непряката дискриминация“: българската администрация използва разпоредбите на ЗУТ, когато се отнася до ромски семейства по най-неблагоприятен начин, доколкото именно ромите се непропорционално засегнати от разрушаването на жилищни постройки. Изпълнението на заповеди за разрушаване нарушава забраната за дискриминация на етническа основана, уредена в европейска директива 2000/43, доколкото ромите са обект на нежелано поведение, свързано с етническия им произход, което цели да или нарушава достойнството на човека и създава обидна, враждебна, подценяваща и унижаваща нагласа.

VII. Общи заключения и препоръки

1. Общи заключения

В резултат на направеното изследване могат да се изведат следните основни заключения:

(1) Голяма част от ромското население е изправено пред постоянен риск от бездомност.

Ромското население в България наброява повече от 10 % от общото население на страната и повечето от ромите населяват сегрегирани квартали, които не са регулирани, застроени са хаотично и при неспазване на процедурните правила. Липсва точна статистика на броя на незаконните жилищни постройки в обособените квартали, но се счита че те са най малко една четвърт от всички жилища в тези квартали. Това поставя огромна част от населението в състояние на постоянен риск от бездомност, тъй като единствените жилища са в риск от премахване.

(2) В много от случаите поради масовостта на проблема и изискващите се сериозни инвестиции, местните власти не са в състояние да предложат адекватно решение на проблема.

Няма адекватни възможности за алтернативно настаняване на засегнатите семейства, поради недостатъчен или липсващ фонд на общински и социални жилища. По тази причина, често издадени заповеди за премахване на незаконни жилища в ромските махали в отговор на искане на граждани, с години не се изпълняват, тъй като общините не могат да предложат разумни алтернативи за настаняване. Но веднъж приети, тези заповеди, нямат давност и се активират кампанийно по време на предизборни кампании или засилен инвестиционен интерес към съответните места.

(3) Прегледаните административни практики за премахване на незаконните единствени жилища в ромските квартали са в разрез с приетите от България международно правни норми за недискриминация.

През периода 2010-2016 г. заповедите за разрушаване на незаконни жилищни постройки засягат основно ромски единствени жилища. Тяхното изпълнение не се предшества от дискутиране на възможните разумни алтернативи, на засегнатите семейства не се предлага адекватно алтернативно настаняване. Това води до сериозни последици за засегнатите семейства. Те не могат да се регистрират на нов постоянен адрес, тъй като са бездомни; поради липса на постоянен адрес те не могат да си издадат редовни лични документи, което ги лишава от достъп до права и услуги.

(4) Съществуващите практики на премахване на незаконни единствени жилища на роми в обособените квартали не допринасят за трайно разрешаване на проблемите с жилищната ситуация на ромското малцинство и са в противоречие с приетата дългосрочна стратегия на страната за интеграция на ромското население.

Поради факта, че засегнатите семейства не се устройват никъде и остават бездомни, по правило те остават да живеят в същите квартали – първоначално се настаняват при роднини и след няколко седмици или месеци строят жилищни постройки – на същото място, на което са били разрушените, или в непосредствена близост. В този смисъл държавата и/или общините просто харчат безсмислено средства от данъци за разрушенията, а жилищната ситуация остава бедствена. Начинът, по който се извършват изселванията на ромските семейства от разрушените им къщи е в пълно противоречие с НСИРРБ и приетите там международни принципи и норми.

(5) Сериозна пречка за подобряване на практиките по отношение на незаконните единствени жилища в обособените ромски квартали е забавянето на изпълнението на повечето от основните цели по приоритет трети на НСИРРБ – Подобряване на жилищните условия, включително и на прилежащата техническа инфраструктура.

Основен проблем е липсата на ефективни резултати по заложената цел за «усъвършенстване и допълване на законодателството в областта на жилищните условия», както по отношение на създаване на възможности за узаконяване на годните постройки, така и за синхронизация на съществуващото законодателство регулиращо незаконното строителство със заложените норми и принципи на недискриминация в ратифицираните от България международно правни норми и принципи.

(6) Друг основен проблем е неизпълнението на заложената цел за систематичен комуникационен план за информирание на обществото за интеграционните политики.

В приоритетната област, свързана с подобряване на жилищните условия на ромското население, липсата на систематична комуникация от страна на централната и местните администрации, както със засегнатите, така и с мнозинството се засилва междуетническото напрежение - анти-ромски настроения сред мнозинството и пълно недоверие в институциите сред ромите. Преобладаващата част от изпълнените заповеди за масово разрушаване на ромски къщи е през периода 2012-2016 година, когато има ясна тенденция за засилване на антиромски действия и конфликти особено през 2014-2015. Пасивността на отговорните институции за вземане на отношение по нарастващите конфликти и прояви на антиромски действия и липсата на разяснителна дейност за необходимостта от интеграция и планираните политики, на практика блокират изпълнението на НСИРРБ.

2. Препоръки

За преодоляване на тази ситуация се извеждат следните препоръки:

(1) Създаване на експертна работна група в рамките на Министерство на регионалното развитие и благоустройството, която да предложи в обозрим времеви график адекватна законодателна

промяна, позволяваща узаконяването на конструктивно устойчивите сгради за жилищни нужди, представляващи единствено жилище и диференциация на правилата за третиране на незаконно изградени сгради за жилищни и нежилищни нужди. Тази група трябва да използва и доразработи при нужда предложенията от предишната под-група по жилищните въпроси в рамките на между институционалната група за законодателни промени от 2012 г. Необходимо е и да има ясен ангажимент на отговорните институции за финализиране на предложенията и внасянето им за одобрение в парламента.

(2) Предприемане на действия за инкорпориране в българското законодателство на международното правната защита на граждани в случаите на принудителни разрушения и/или изваждания от единствени жилища.

(3) Налагане на Мораториум върху изпълнението на вече издадени заповеди за разрушаване на единствени жилища до разработването и приемането на предложените законодателни промени за узаконяване и международно правна защита.

(4) По-строг контрол и про-активно действие на общините за спиране на ново незаконно строителство в обособените квартали. За целта е необходимо да се разработи подход с помощта на ромски и про-ромски неправителствени организации, който да осигури участието на общността (например създаване на инициативни групи в кварталите).

(5) Междинна оценка на напредъка по НСИРРБ по приоритета за подобряване на жилищните условия, която да се проведе не по късно от началото на 2018 г. в консултация с неправителствените организации.

Целта на тази оценка е да се направи преглед на постигнатото по отделните цели и заложените дейности за тяхното постигане през първите две години на изпълнението на стратегията 2015-2020 и да се види, кое работи, къде има забавяне, до каква степен липсата на средства блокират изпълнението на заложените показатели и ако е така да се предвидят допълнителни средства за подпомагане на процесите. Важно е също да се анализира къде има нужда от разработване на показатели на ниво резултат от въздействието в средносрочен и дългосрочен план, така, че да се прави мониторинг базиран на резултати по отношение постигната промяна, не само за изпълнени дейности.

В тази връзка особено важни за средносрочната оценка са следните области заложен в стратегията и националния план за изпълнението:

- Извършване на подробно картографиране по места на жилищното застрояване в ромските квартали.
- Идентификация на сградите, предназначени за жилищни нужди, които са конструктивно

устойчиви.

- Предприемане на действия от страна на местните власти за идентифициране на средства за изработване на регулация на кварталите с концентрирано ромско население, която да бъде максимално съобразена със съществуващото застрояване.
- Определяне на общински земи за жилищни нужди, които да бъдат предложени за закупуване от страна на ромските семейства, които могат да ги закупят и осигуряване на подкрепа на семействата за извършване на жилищно строителство, съобразено със строителните правила и норми.
- Предприемане на действия за изграждане на социални жилища за семействата, които нямат възможност да закупят земя и/или жилище и устройването им тях.

(6) Разработване на адекватна Национална Комуникационна стратегия за промяна на негативните нагласи към ромите, с конкретен план за действие по всяка една от политическите приоритетни области, включително жилищната политика, предвидени финансови ресурси за това, както и ясни средносрочни и дългосрочни показатели за успех.

(7) Предприемане на действия по изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека, издадени срещу България и касаещи защитата на граждани от ромски етнически произход в случаите на заплахата от премахване на единствени жилища.

Институт за европейски политики на Отворено общество (ИЕПОО)

е програма на Фондации "Отворено общество",
която се занимава с политиките на Европейския съюз. Неговата
задача е да въздейства и информира относно политиките на ЕС,
да финансира действия за развитието на отворените общества.
ИЕПОО обогатява дебатите по политиките на ЕС с доказателства,
аргументи и препоръки, основани на дейността на Фондациите
"Отворено общество" по света и на собствените му изследвания.
Фондации "Отворено общество" работят за изграждането на
жизнени и толерантни демокрации, с отчетно и открито за
участие на всички хора управление.

www.opensocietyfoundations.org

Сдружение с нестопанска цел "Инициатива за равни възможности"

е учредено за:

Развитие на инициативи, насочени към утвърждаване на
равенството във възможностите на ромското население, чрез
разработване и изпълнение на програми за правна помощ
и съдействие и правно образование, осигуряване на равни
възможности в основните обществени области – образование,
здравеопазване, трудова заетост и жилищни условия;
Развитие на инициативи за местно развитие на ромско
население и общности;
Насърчаване на отношения на взаимно сътрудничество и
търпимост между ромите и другите групи български граждани.

www.equalopportunities.eu