



ИЗВЪНМЕРНО РАЗРУШАВАНЕ НА РОМСКИ ЖИЛИЩА В БЪЛГАРИЯ

НЕОБХОДИМИ СА СПЕШНИ МЕРКИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ
НА ПРЕДРАЗСЪДЪЦИТЕ КЪМ РОМИТЕ



СНЦ
"ИНИЦИАТИВА
ЗА РАВНИ
ВЪЗМОЖНОСТИ"

OPEN SOCIETY
EUROPEAN POLICY
INSTITUTE

АВТОРИ

Даниела Михайлова

Александър Емилов Кашъмов

Александър Александров Кашъмов

РЕДАКТОР

Васил Чапразов *

Този доклад е поръчан от Институт по европейски политики на Отворено Общество в Брюксел под ръководството и координацията на старши анализатор **Виолета Найденова**

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

© 2022 Фондация Отворено Общество



Тази публикация е достъпна като PDF на уебсайта на Фондация Отворено Общество под Творчески общ лиценз, който позволява копиране и разпространение на публикацията, само когато е в нейната цялост и се приписва на Фондация Отворено Общество и се използва за некомерсиални образователни или обществени цели на политиката. Снимките не могат да се използват отделно от публикацията.

* В българския превод на доклада са направени кратки уточнения и са добавени някои факти.

Снимка на корицата: Жителка наблюдава как нейният дом и други са разрушени в ромски квартал в София на 20 април, 2018 г.

opensocietyfoundations.org

СЪДЪРЖАНИЕ

2	РЕЗЮМЕ
3	ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ
3	Без медицински грижи по време на COVID-19
5	ЖИЛИЩНАТА СИТУАЦИЯ НА РОМИТЕ В БЪЛГАРИЯ
6	МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ БЕЗ АЛТЕРНАТИВЕН ПОДСЛОН ЗА БЕЗДОМНИТЕ
9	РАБОТЕЩИ ЛИ СА НАЦИОНАЛНИТЕ СТРАТЕГИИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА РОМИТЕ?
9	Националната стратегия за интеграция на ромите – без средства за подобряване на жилищата
10	Жилищната стратегия
11	РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ФИНАНСИРАНЕ
13	РЕШЕНИЯ НА БЪЛГАРСКИТЕ СЪДИЛИЩА ПО СЛУЧАИ НА ПРИНУДИТЕЛНИ ЕВИКЦИИ
15	ОБОБЩЕНИЕ
16	ПРЕПОРЪКИ КЪМ БЪЛГАРСКОТО ПРАВИТЕЛСТВО
17	ПРИЛОЖЕНИЯ
17	Методология
17	Антидискриминационно законодателство в България, ЕС и международно право
18	Дела, които в момента се разглеждат от Европейския съд по правата на човека
20	Закон за достъп до обществена информация

РЕЗЮМЕ

В усилията си в защита на малцинствата от дискриминационно третиране, въз основа на факти, които потвърждават, че ромите са непропорционално засегнати от изпълнението на заповеди за премахване на „незаконните“ им жилища, през февруари 2017 г. сдружение „Инициатива за равни възможности“ и Институт за Европейски политики на Отворено общество публикуват меморандум¹ до Европейската комисия, в който излагат нови факти, че българските държавни органи дискриминират ромската общност в областта на жилищните права. Събраните доказателства сочат, че е време Европейската комисия да започне процедура за нарушение срещу българското правителство по член 258 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Тази оценка е подкрепена от национални и международни мониторингови органи, установили издаването на заповеди за премахване на жилища в нарушение на „вътрешното, европейското и международното законодателство“, нещо повече - заповедите са потвърждавани от българските съдилища².

По-късно, след повече от четири години, ситуацията е влошена, като броят на издадените заповеди за премахване на жилища между 2017 и 2020 г. достига почти 3000. Разрушаването на жилища продължава дори в условията на пандемия, като хората са оставяни без дом и в невъзможност да се снабдят с документи за самоличност, което е

пречка за техния достъп до основни услуги. Правителството обяви намерението си да се справи с проблема за премахването на ромски жилища, но не успя да предприеме необходимите действия. В най-спешен порядък българските власти трябва да улеснят ромите да получат правен статут на домовете си, когато те са със стабилна конструкция. Парламентаристи внесоха законопроекти в този смисъл – време е те да станат закон.

Безпокойство поражда обстоятелството, че милиони евро от фондовете на Европейския съюз, предназначени за справяне с проблема с ромските жилища, бяха пренасочени за изграждане на магистрала. Опозицията на местно ниво, подхранвана от антиромски предубеждения, направи всичко възможно да се спре изпълнението на много от първоначалните планове за жилищна интеграция, насочени към ромите.

Българското правителство би могло да се справи с тези проблеми чрез своя Национален план за възстановяване от COVID-19, предстоящите мерки по Зелената сделка и интеграционната и жилищната си стратегия. България ще спечели допълнително, ако създаде нова национална стратегия, адресирана към антиромските настроения и предразсъдъци, с които се насърчава събарянето на къщи на роми и се предотвратява изпълнението на проекти за решаване на жилищния им проблем.

1 Меморандум до Европейската комисия: Нарушения на правото на ЕС и основните човешки права чрез дискриминационно третиране на ромите в областта на жилищните условия от страна на България. Институт за Европейски политики на Отворено общество, февруари 2017 г. (<https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/20dae17f-c7c4-4e4e-8618-342d2907cb6b/bulgaria-roma-infringement-memo-20170214pdf.pdf>).

2 <https://bnt.bg/bg/a/ivan-geshev-ne-se-strakhuvame-i-znaem-istinata>

ПОЛИТИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

През последните години политическият климат в България стана забележимо по-враждебен към ромите, особено след като националистически партии влязоха в управлението през 2017 година. Задълбочи се използването на реч на омразата срещу ромите. През 2019 г. вицепремиерът Красимир Каракачанов призова за събаряне на ромските домове в село Войводиново, обвинявайки ромите в престъпно поведение. Последваха протести, вълнения и разрушаване на няколко ромски къщи въпреки факта, че обитателите им бяха постоянни жители на селото, с софициални работни места и с деца, посещаващи местното училище. Няколко съдебни решения потвърдиха антиромския политически климат³, а също и публични изявления на главния прокурор в смисъл, че ромите са ненадеждни като свидетели.

Все пак крайнодесните партии останаха извън управлението на последните избори⁴ и с безпрецедентно решение Върховният административен съд на България на 9 юни 2021 г. постанови, че Каракачанов е извършил нарушение на антидискриминационното законодателство по отношение на ромите във връзка с инцидента във Войводиново. За това нарушение той подлежи на административна санкция.⁵ България има възможност да подобри обществения климат по отношение на ромите.

БЕЗ МЕДИЦИНСКИ ГРИЖИ ПО ВРЕМЕ НА COVID-19

В края на месец март 2021 г. беше наложен локдаун с много слаб обществен контрол. Предприетите мерки дадоха на министъра на здравеопазването безпрецедентни правомощия за ограничаване на движението на хора, често се променяха в рамките на един или два часа, без да се актуализират онлайн, и се обявяваха на импровизирани правителствени брифинги. Това доведе до объркване.

Част от мерките засегнаха непропорционално ромите. Ромски квартали бяха затворени, като по този начин се затрудни възможността на обитателите им да работят, да посещават училище, да получават медицински грижи и достъп до основни обществени услуги. Често пъти лицата, които не можеха да докажат своето местожителство по постоянен адрес, срещаха трудности да се приберат по домовете си. Продажбата на определени стоки в сектори, в които традиционно търгуват ромите, внезапно беше забранена. В някои случаи лица от ромските общности, които критикуваха тези мерки в социалните медии, получиха обвинения за това, че не се съобразяват с пандемичните разпоредби.⁶

3 <https://bnt.bg/bg/a/ivan-geshev-ne-se-strakhuvame-i-znaem-istinata>

4 <https://theloop.ecpr.eu/something-old-something-new-the-snap-bulgarian-elections-of-july-2021/>

5 Бившият вицепремиер на България е обвинен в антиромска дискриминация, EURACTIV, 15 юни 2021 г. (https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/bulgarias-former-deputy-pm-accused-of-anti-roma-discrimination/)

6 Наказателно дело № 16269/2020, Софийски районен съд, 131 състав

Подкрепата на държавата, по време на кризата, често не достигаше до ромите, тъй като не беше насочена към дребния бизнес. Дистанционното обучение от дома изискваше добра интернет връзка и налични устройства, които не бяха достъпни за най-бедните семейства.

Въпреки пандемията, незаконните премахвания на жилища продължиха без прекъсване. Нямаше спиране на изпълнението на заповеди за премахване. Кметът⁷ на Стара Загора, Живко Тодоров, например, разреши да бъдат извършени 97 събаряния в разгара на пандемията с план да се продължи с премахването на още 60 къщи в бъдеще. Много от къщите бяха солидни имоти, построени преди повече от 30 години.

Националният план за възстановяване и устойчивост⁸, изпратен в Брюксел, през октомври 2021 г., все още не е одобрен от Европейската комисия и съответно няма плащания⁹ по него. Мерки по Зелената сделка на ЕС¹⁰, които биха могли да подобрят жилищните условия на ромите по отношение на саниране, изолация и отопление, напълно липсват в правителствените планове.

„Ромски квартали бяха затворени, като по този начин се затрудни възможността на обитателите им да работят, да посещават училище, да получават медицински грижи и достъп до основни обществени услуги.“

7 <https://dnes.dir.bg/obshtestvo/naprezhenie-v-stara-zagora-sabaryat-97-romski-kashti-snimki>

8 <https://nextgeneration.bg/14>

9 Националният план за възстановяване и устойчивост е приет от Европейската комисия на 6 април 2022 г. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5264

10 Европейска Зелена сделка. Европейска комисия (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).

ЖИЛИЩНАТА СИТУАЦИЯ НА РОМИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Повече от 10% от населението на България (700 000 – 800 000 души) са роми.¹¹ Те живеят в условията на ефективна изолация. В ромските квартали има по-лоши училища, по-малко здравни и социални услуги и по-висока безработица и бедност в сравнение с останалите райони в България. В много квартали липсват обществен транспорт, инфраструктура и основни услуги като електричество, канализация и сметосъбиране. Четири пети от ромските домове нямат тоалетна, две пети използват кладенци, общи помпи или чешми за снабдяване с питейна вода и три пети нямат канализационна мрежа.

Липсата на устройствени планове или регулация, както и трудностите при получаване на разрешения за строеж, довеждат до това, че незаконното строителство е често срещано явление, което обаче в повечето случаи се третира като незаконно едва след като бъде завършено. Съгласно законодателството, прието през 2014 г.¹², незаконните сгради

нямат право официално да се свързват към електрическата, водоснабдителната или канализационната мрежа. Това от своя страна означава, че обитателите им не могат да получат документи за самоличност, защото без партида за комунални услуги, акт за собственост или договор за наем е невъзможно да се получи удостоверение за регистрация по постоянен адрес, а от 2012 г. последното е необходимо за издаване на лична карта, от притежанието на която зависи достъпът до основни права и услуги. Отправено заявление по Закона за достъп до обществена информация разкри, че 123 749 български граждани, от които преобладаващото мнозинство са роми, нямат валидни лични карти. Този брой ще се увеличи през 2022 г., тъй като личните карти имат десетгодишен срок на валидност и лицата, чиито документи за самоличност са издадени по предходните изисквания, няма да могат да ги подновят. На младежи над 14 години, чиито родители нямат регистрация по постоянен адрес, също се отказва издаването на лична карта.

11 Рамка на ЕС за Национални стратегии за интеграция на ромите до 2020, Брюксел, 5 април 2011 г. (http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf).

12 Наредба № 6 от 24 февруари 2014 г. (https://www.dker.bg/uploads/normative_docs/naredbi/Naredba_6_27092019.pdf).

МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ БЕЗ АЛТЕРНАТИВЕН ПОДСЛОН ЗА БЕЗДОМНИТЕ

Заповедите за премахване на незаконни постройки често се издават след антиромски протести и напрежение. В много случаи семействата не са уведомявани за планираната дата на разрушаването, което оставя ромите без възможност да спасят своята покъщнина и вещи. Обикновено не се предлага алтернативен подслон, дори и за деца, възрастни хора или лица с увреждания. В редки случаи местните власти предлагат временно алтернативно настаняване, но впоследствие семействата отново остават бездомни.

Общо 2, 857 жилища са премахнати от 2017 г. до настоящия момент, повечето от които са притежавани от роми.¹³ През 2017 г. са разрушени 567 къщи. Всяка следваща година броят им нараства, като за 2018 г. е 657, за 2019 г. – 671, и за 2020 г. – 962 къщи.¹⁴ Изследване по отношение на заповедите за премахване на незаконно строителство за жилищни

нужди, издадени от Дирекция за национален строителен контрол между 2010 и 2012 г., сочи, че 97% от тях се отнасят до единствени жилища на роми. Според събраните данни за заповеди, издадени след 2012 г., в повече от половината български общини, почти девет от десет заповеди се отнасят за ромски домове.

Използване на COVID-19 при премахвания на къщи

Между 2015 и 2020 г. най-малко 205 ромски къщи са премахнати в Стара Загора. През август 2020 г. местната власт започва разрушаването на още 97 къщи независимо от пандемията. Част от тези постройки са двуетажни и са построени преди повече от 30 години. Още 60 къщи са предвидени за премахване. За обитателите им не е осигурено алтернативно настаняване.

„Общо 2857 домове са премахнати след 2017 г., почти всички от тях са притежавани от роми.“

13 Национален статистически институт на България.

14 Данните са на Националния статистически институт.

Ромите са прогонени, а домовете им – разрушени

След като трима роми нападат служител на магазин в Габрово през април 2019 г., собственикът на магазина публикува видео от инцидента в социалните медии. Властите арестуват и задържат тримата извършители за срок от 24 часа. Граждани на Габрово организират протести, след като ромите са освободени след изтичане на 24-часовото полицейско задържане, тъй като прокуратурата не е поискала постоянна мярка за неотклонение „задържане под стража“. Протестиращите опитват да атакуват полицейското управление. Прокуратурата иска от съда налагане на мярка за неотклонение „задържане под стража“ и искането е уважено от съда.¹⁵

Протестиращите също така атакуват и разрушават няколко ромски къщи, а полицията евакуира ромите, които са все още в Габрово. Впоследствие вицепремиерът Томислав Дончев (бивш кмет на Габрово) е изпратен от премиера Бойко Борисов в Габрово, за да успокои ситуацията. По време на пресконференция в Габрово той заявява: „Хората са гневни от усещането, че някои групи в обществото имат повече права от останалите, например на социални помощи. Затова са нужни мерки веднага след възвръщането на спокойствие на територията на общината, а може и преди това“¹⁶.

По същото време вицепремиерът по национална сигурност Александър Каракачанов (от „Обединени патриоти“ – крайнодясно политическо обединение) свиква среща с официални лица от Министерство на вътрешните работи, за да обсъдят ситуацията в Габрово. На срещата той припомня, че през 2019 г. е предложил нова стратегия за ромите със заглавие „Концепция за промени в политиката за интеграция на циганския (ромския) етнос в Република България и мерките за реализацията им“¹⁷. Безплатни аборти¹⁸ са част от „мерките“, предвидени в тази стратегия, както и принудително изселване на ромите, които нямат регистрация по постоянен адрес в съответното населено място.

15 <https://www.dw.com/bg/%D0%B3%D0%B0%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BA%D0%B0%D0%BA-%D1%81%D0%B5-%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%B3%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D1%82%D1%83%D0%BA-/a-48303283>

16 Ibid.

17 <https://www.24chasa.bg/novini/article/7284053>

18 <https://www.mediapool.bg/karakachanov-predlaga-romska-integratsiya-s-bezplatni-aborti-i-trudova-povinnost-news289537.html>

Антиромски протест довежда до евикции

През януари 2019 г. двама роми атакуват военнотружещ в село Войводиново. След протести на обитателите на селото на място пристига вицепремиерът на Република България и обявява, че „търпението на българското общество е изчерпано“ и че незаконните къщи на ромите в селото ще бъдат премахнати: „България трябва да престане да се съобразява с всякакви чиновници от Брюксел и правозащитници“, заявява вицепремиерът. Избухва насилие и част от ромите напускат селото, включително бременни жени, деца, възрастни хора и хора с увреждания.

Два дни по-късно местният кмет обявява част от къщите на ромите за опасни за общественото здраве. Те са премахнати незабавно. Електричеството е прекъснато с аргумента, че повечето от семействата го използват нелегално. Междувременно двамата роми, отговорни за инцидента, са задържани и осъдени три месеца по-късно.

Антиромските протести продължават. Десет дни след атаката срещу военнотружещия, кметът на Войводиново издава заповеди за събаряне на всички ромски къщи в селото. Обитателите им обжалват заповедите, но до края на 2020 г. всички те са потвърдени от Върховния административен съд.

Българският хелзинкски комитет отнася случая до Европейския съд по правата на човека, който постановява привременни мерки срещу българското правителство от името на 16 от 55 жалбоподатели. Привременните мерки задължават българските власти да се погрижат за настаняването им, да гарантират, че децата няма да бъдат изложени на нечовешки или унизителни условия, както и да разгледат молбите на засегнатите за настаняване в социални жилища. Всяко неизпълнение на привременните мерки би представлявало нарушение на чл. 34 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Към този момент прогонените семейства са разпръснати в различни населени места и не получават никаква помощ от държавата.

РАБОТЕЩИ ЛИ СА НАЦИОНАЛНИТЕ СТРАТЕГИИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА РОМИТЕ?

НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА ИНТЕГРАЦИЯ НА РОМИТЕ – БЕЗ СРЕДСТВА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ЖИЛИЩАТА

През 2012 г. българският парламент приема Национална стратегия за интегриране на ромите (НСИР)¹⁹. Стратегията се основава на международните рамкови документи за защита на правата на човека като Конвенцията на Съвета на Европа за защита на националните малцинства, директиви и препоръки на ЕС и десетте общи основни принципа за приобщаване на ромите, на Съвета на Европа.

Стратегията определя десет цели за подобряване на жилищните условия на ромите. Те включват определяне на нови площи за застрояване с цел намаляване на пренаселеността, картографиране и регистриране на населените места, осигуряване на основни комунални услуги и социални жилища, осигуряване на алтернативно настаняване на роми, които са били изведени от незаконни или опасни жилища, и развитие на културни и образователни центрове.

Министерството на регионалното развитие и благоустройството установява редица слабости в начина на изпълнение на тези цели. Липсват или са неоправдано ниски заложените целеви средства. Правилата се променят твърде често. Мониторингът върху напредъка е затруднен поради липсата на дезагрегирани статистически данни за ромите. Средствата, предназначени за подобряване на жилищата, биват преразпределяни към други групи или проекти. В крайна сметка, докладването на резултатите е неясно и на моменти подвеждащо.²⁰

До 2017 г. Народното събрание публикува годишни доклади за наблюдението върху изпълнението на Стратегията. Местните власти трябваше да използват Стратегията за изготвяне на собствени планове, но в голяма степен това не се случи.

В отговор на указанията на Европейската комисия българското правителство работи (със значително закъснение) върху изготвянето на нова Стратегия за приобщаване и участие на ромите²¹ за периода 2020–2027 г. Макар че проектът включва значително по-обстоятелствен анализ на цялостната ситуация на ромите, частта относно жилищните условия

19 Национална стратегия на Република България за интеграция на ромите (2012–2020) (<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=726>).

20 Протокол от среща на Мониторинговия комитет на Оперативна програма „Регионално развитие“ от юни 2015 г., наличен на: http://www.bgregio.eu/media/OPRD/Komitet%20za%20nabludenie/16%20KN%20OPRD%202007-2013_Protokol.PDF

21 <https://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5708>

не е достатъчно конкретизирана. Новата Национална стратегия за приобщаване и участие на ромите 2021–2030 признава, че през предходния период е постигнат незначителен напредък.

Основните предложения в проекта на Стратегията включват: картографиране на ромските райони с помощта на дроне и изготвяне на жилищни регистри; осигуряване на социални жилища за най-уязвимите; предоставяне на правен статут на къщи, обитавани от семейства, които официално са бездомни.

Стратегията предвижда два метода за уреждане на въпроса с незаконните жилища: узаконяването им или издаването на удостоверение за търпимост. През 2003 и 2012–2013 г. узаконяването беше възможно за кратко срещу заплащане на такса и при условие, че заинтересованият плати глоба и има одобрен инвестиционен проект. Удостоверяването на търпимост се прилага само за сгради, построени преди 2001 г., които отговарят на тогавашните стандарти, въпреки че не е било издадено разрешение за строеж. След издаване на удостоверение за търпимост, сградата може да бъде обект на правна сделка, а обитателите не могат да бъдат изгонени или сградата да бъде съборена с мотива, че е незаконна.

През 2018 г. група депутати от управляващата коалиция се опитват да улеснят пътя за легализация, като внасят проект за изменение в Закона за устройство на територията. Проектът за изменение позволява процедура за узаконяване на сгради, включително новопостроени, и не прави разлика в третирането на бизнес сгради и сгради за жилищни нужди. Според проекта, заинтересованите трябва да заплатят значителна такса в полза на местните власти. Проектът за изменение третира само процедура за узаконяване и не съдържа изменение в правилата за установяване

на търпимост на незаконно изградени постройките.

След направени възражения от страна на Националното сдружение на общините в България и Камарата на архитектите, проектът за изменение отпадна, а последвалите опити за реформиране на Закона също се провалиха.

ЖИЛИЩНАТА СТРАТЕГИЯ

Националната жилищна стратегия (2018 г.) имаше за цел да се справи със социалното изключване и големите регионални различия в качеството на българските жилища. Стратегията идентифицира проблемите с незаетите жилища, недостига на социални жилища и необходимостта от изграждане на нови, енергийно ефективни жилища, но в нея не е засегнат въпросът за незаконните ромски жилища. Стратегията препоръчва централен държавен фонд да разпределя средства на местните власти, които да изготвят свои собствени жилищни програми.

Подобно на Стратегията за интеграция, към проекта за Националната жилищна стратегия постъпват предложения на граждански организации за детайлно картографиране на ромските квартали, узаконяване на жилища и защита на хората от принудително изселване в случаите, когато няма възможност за алтернативно настаняване. Стратегията предвижда и подкрепа за желаещите да строят нови къщи в съответствие със строителните разпоредби. За да се осъществи това намерение, негативното отношение към ромите трябва да бъде преодоляно, в идеалния случай - чрез пилотни проекти, които да бъдат мултиплицирани. Министерството на регионалното развитие обаче вече се зае с изготвянето на нова Стратегия²² и не е ясно дали предложенията на неправителствените организации по първоначалния проект ще бъдат взети под внимание.²³

22 Жилищна стратегия на Министерство на регионалното развитие и благоустройството (<https://www.mrrb.bg/bg/jilistna-politika/jilistna-strategiya/>).

23 Становища на неправителствени организации бяха внесени чрез интернет портала за обществени консултации на Министерски съвет, налични на: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5708>.

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ФИНАНСИРАНЕ

Усилията на българското правителство да инвестира около 24 милиона средства от ЕС за социални жилища до голяма степен се провалиха. Голяма част от средствата бяха пренасочени към проекти за пътно строителство. Програмата за регионално развитие (2007–2013 г.)²⁴ предвиждаше субсидии за „модерни социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи и други групи в неравностойно положение“. През 2011 г. в четири населени места местните власти осигуриха финансиране на проекти за социални жилища, насочени включително към ромската общност. Наличните финансови ресурси от ЕС бяха в размер на 49 208 337 лева.

Европейската комисия даде да се разбере, че проектите трябва да десегрегират жилищата на ромите и да бъдат придружени от стъпки за гарантиране на достъп на ромите до работни места, образование, здравеопазване и социални услуги. Местните власти трябваше да докажат, че общностите са били информирани за техните планове и че за тях е налична широка обществена подкрепа.

Оказа се обаче, че един от основните приоритети на българското правителство през юни 2015 г.²⁵ е изграждането на магистрала. Когато средствата от ЕС, предназначени за регионална пътна инфраструктура, се изчерпаха, правителството отклони парите от фонда за градско развитие, като остави само парите, предназначени за социални жилища.

Междувременно, ръководителят на Управляващия орган на Програмата за регионално развитие обясни, че жилищните проекти се оказват „сериозно предизвикателство“: „Имаше големи трудности при убеждаването на обществеността в необходимостта от тези проекти... [Те трябва] да се реализират едва след като местната общественост е готова да [ги] приеме“²⁶.

По-нататъшните проекти за социални жилища бяха изоставени и средствата отново бяха пренасочени към пътното строителство. Неформалните разговори (тъй като властите не събират такива данни) показват, че по-малко от 5% от ромските домакинства

24 Оперативна програма „Регионално развитие“ – България (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/bulgaria/operational-programme-regional-development).

25 http://www.bgregio.eu/media/OPRD/Komitet%20za%20nabludenie/16%20KN%20OPRD%202007-2013_Protokol.PDF

26 Протокол от 15-ата среща на Мониторинговия комитет на Оперативна програма „Регионално развитие“ от декември 2014 г., с. 16 (http://www.bgregio.eu/media/Monitoring/15_KN_OPRR_protokol_2007-2013.PDF).

в тези райони са настанени в трите осъществени пилотни проекта. Интервютата с местните власти и местната ромска общност потвърждават, че критериите за социално жилище – например условието, жителите да не са обитавали сграда незаконно – на практика ги изключват.

Проекти за социални жилища за 55 милиона лева (~27 милиона евро) са подадени по друга програма на ЕС – „Региони в растеж“²⁷, през периода 2014–2020 г. Досега само един град е реализирал програмата. Закъсненията в съгласуването на проектите, получаването на одобрение от местната общественост и подписването на договори засегнаха всички планове за социални жилища, като към момента се очаква да бъдат построени 560 жилища до средата на 2023 година. На някои места, например Благоевград, Бургас и Стара Загора, е било възможно да се получи подкрепата на местната общественост само ако млади семейства и самотни родители са

включени в жилищните схеми.²⁸ Това със сигурност означава, че ще бъдат настанени по-малко ромски домакинства.²⁹

Според местната ромска общност в град Варна, в построените социални жилища е настанено само едно ромско семейство. Основна причина са, отново, **антиромските нагласи**.³⁰ По-фрапиращото е, че Община Варна дори реши да използва еврофондовете от програмата за събаряне на ромски жилища с мотива, че те са пречка за ново застрояване.³¹

Не е известно дали Европейската комисия е одобрила това използване на средствата. Правителството трябва да поиска одобрение от служители на ЕС, преди да изразходва средства от ЕС, тъй като регламентите посочват, че те не трябва да водят до изключване на ромите или до дискриминация срещу тях, тъй като всъщност целта е приобщаването на ромите.

„Община Варна дори реши да използва европейско финансиране от програмата за разрушаване на ромски домове с мотива, че те са пречка за ново строителство.“

27 Оперативна програма „Региони в растеж“ – България (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/bulgaria/2014bq16rfop001).

28 Протокол от среща на Мониторинговия комитет на Оперативна програма „Региони в растеж“ от май 2018 г. (<http://www.bgregio.eu/media/OPRD/Komitet%20za%20nabluđenje/KN%202014-2020/2018/Protokol%2012%20KN.pdf>).

29 Повече информация е налична в протоколите от редовните срещи на Мониторинговия комитет (<http://www.bgregio.eu/op-regioni-v-rastezh--2014-2020/komitet-za-nablyuđenje-na-oprr.aspx>).

30 <https://dariknews.bg/regioni/blagoevgrad/otkriha-novite-socialni-zhilishta-v-blagoevgrad-183-apartamenta-chakat-svoite-naemateli-2165715>

31 Инвестиционната програма е достъпна на: <https://www.varna.bg/bg/395>

РЕШЕНИЯ НА БЪЛГАРСКИТЕ СЪДИЛИЩА ПО СЛУЧАИ НА ПРИНУДИТЕЛНИ ЕВИКЦИИ

Българските административни съдилища са разглеждали редица дела срещу заповеди за премахване на ромски домове. Списък на антидискриминационните разпоредби в България, както и на релевантните европейски и международни документи е наличен в Приложението към настоящия доклад.

В делата за събаряне съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) приема, че публичните институции трябва да спазват пропорционалността между обществената полза и намесата в индивидуалните права (чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи). В делата *Йорданова срещу България*³² и *Иванова и Черкезов срещу България*³³ ЕСПЧ критикува решенията на българския Върховен административен съд и други административни съдилища. Случаите, които в момента се разглеждат от ЕСПЧ, са изброени в Приложението към настоящия доклад.

Българските съдилища възприеха два подхода. От една страна, принципът на пропорционалността изобщо не беше

„ЕСПЧ критикува решенията на българския Върховен административен съд и други административни съдилища.“

прилаган в случаите, в които ставаше въпрос за премахване на незаконни жилища, от друга страна, общественият интерес от разрушаването надделяваше над индивидуалните права.

В делото *Маринова срещу Младост* (2019 г.)³⁴ административният съд реши, че разрушаването е в интерес на „живота и здравето“ на жалбоподателя, тъй като сградата е незаконна. По делото *Божкова срещу Столична община*³⁵ съдът постанови, че разрушаването обслужва правото на останалите членове на обществото да живеят в развита среда. В решението по това дело е прието, че тримесечният период за доброволно изпълнение ще позволи на семейството да намери друг дом и да потърси помощ от социалните служби, ако е необходимо. С други думи, правата по Конвенцията трябва да

32 *Йорданова и други срещу България*, Жалба № 25446/06 (<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-110449%22%7D>).

33 *Иванова и Черкезов срещу България*, Жалба № 46577/15 (<https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%7B%22itemid%22%3A%22001-162117%22%7D>).

34 Решение № 2044/30.10.2019 г. по административно дело № 1141/2019 на Административен съд – Варна.

35 Решение № 7253/21.11.2016 г. по административно дело № 4512/2016 на Административен съд – София-град.

бъдат взети предвид дори при изпълнение на заповед за разрушаване, която Конвенцията не може да предотврати.

Решение на Върховния административен съд от 2017 г. също използва този подход. В това решение Съдът определя висок праг за тежестта на доказване, че жалбоподателят живее в жилището, приемайки, че регистрацията на адреса не е достатъчно доказателство, че семейството обитава сградата. Следователно правото на дом и семеен живот не е гарантирано. В друго дело³⁶ Съдът каза, че свидетелските показания не са достатъчни, за да се установи, че семейството живее в процесната сграда, тъй като тя все още се строи.

Решението по делото Божкова потвърди, че не се прилага чл. 6 от българския Административнопроцесуален кодекс (принципът на пропорционалност). То се позовава на решение на Върховния административен съд³⁷ (ВАС), в което се цитират мерки във вторичното законодателство за ограничаване на вредните последици от премахването на незаконни къщи. Но нашето изследване не откри доказателства, че това законодателство съществува.

Въпреки това, ВАС на България постанови, че Конвенцията е приложима на основание на разпоредба от българската Конституция – ако е „необходимо в едно демократично общество“, ако се преследва легитимна цел, ако е установена „належаща обществена потребност“ и по-специално, ако мярката е пропорционална на целта.

Дискриминирани ли са ромите от издаваните заповеди за събаряне? Административните съдилища казват, че не, като посочват защитата на правото на равно третиране, предвидена в чл. 50 и сл. и чл. 71 от Закона за защита от дискриминация. В едно решение се посочва, че тъй като строителството на сградата е в нарушение на Закона за устройство на територията, не е имало пряка дискриминация. Не беше възможно да се установи дали е възникнала непряка дискриминация, тъй като липсваха статистически данни за това дали събарянията са засегнали непропорционално ромите. Това мнение се споделя и от Върховния административен съд³⁸, който приема, че исконите за дискриминация следва да се подават по Закона за защита от дискриминация.

Поради неуспеха на българските съдилища да разпознаят дискриминацията, този доклад показва, че Директива 2000/43/ЕО на ЕС, която забранява дискриминацията на основата на расов или етнически произход в редица области, включително жилищното настаняване, не се прилага напълно в България, когато става въпрос за достъп до жилища за ромите. Освен това, вътрешното законодателство не е променено, за да отговори на поетите от страната ангажменти по Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и ревизираната Европейска социална харта (ЕСХ), във връзка с което България е критикувана. Още повече, ЕСХ поиска от България да осигури достъп до жилища, като проявява толерантност към незаконните обитатели и се въздържа от тяхното изгонване, когато няма възможност за алтернативно настаняване.³⁹

36 Решение № 96/12.01.2017 по административно дело № 392/2016 на Административен съд – Благоевград.

37 Решение № 7240/28.05.2013 по административно дело № 4333/2013 на Върховен административен съд, Второ отделение.

38 Решение № 8669/05.07.2017 по административно дело № 3366/2017 на Върховен административен съд, Второ отделение.

39 ЕЦПР срещу България, Колективна жалба № 31/2005, решение по същество от 16 октомври 2005 г.

ОБОБЩЕНИЕ

Между 2017 и 2020 г. българското правителство е изпълнило 2857 заповеди за събаряне на жилища, повечето от които са единствените жилища на роми. Тези масови разрушавания продължават да са насочени непропорционално към ромите въз основа на тяхната етническа принадлежност. Събарянията са провокирани от напрежение между роми и нероми и представляват непропорционален отговор от страна на българските власти, нарушаващи Закона за защита от дискриминация, Директивата на ЕС за расовото равенство и други международни актове.

В цялата страна семейства остават без дом и не им се предлага алтернативно настаняване, нито възможност да се регистрират на друг постоянен адрес. Това означава, че те не могат да получат нови документи за самоличност и нямат право на достъп до основни права и

услуги. В резултат на това 123 749 граждани, повечето от които са роми, не притежават валидни лични карти. Нашите изследвания показват, че броят им ще продължи да расте през следващите години, ако правителството не се заеме с този проблем.

Липсва политическа воля за решаване на проблема с незаконните ромски жилища въпреки мерките, заложи в проекта за Национална жилищна стратегия и Национална стратегия за интеграция на ромите. В Националния план за възстановяване и устойчивост не се споменава за този проблем. Повече от 50 милиона евро финансиране от ЕС, предназначени за справяне с проблема, са пренасочени към изграждане на магистрала или жилищни проекти, които понастоящем изключват ромските семейства.

ПРЕПОРЪКИ КЪМ БЪЛГАРСКОТО ПРАВИТЕЛСТВО

- Налагане на мораториум върху изпълнението на всички заповеди за премахване на незаконни жилища, докато Законът за устройство на територията не бъде ревизиран.
- Приемане на изменение в Закона за устройство на територията, с което да стане възможно узаконяването на конструктивно стабилни сгради за жилищни нужди и определяне на ниски глоби за незаконното строителство. Такъв проект вече е изработен.
- Да се удължи срока за кандидатстване за разрешение за строеж, да се стандартизира срока за подаване на документи за узаконяване на построени сгради.
- Привеждане в изпълнение на релевантните решения на Европейския съд за правата на човека.
- Финализиране на Националната жилищна стратегия, включване на мерки по Зелената сделка на ЕС и адекватно планиране за справяне с жилищните проблеми в Стратегията за интеграция на ромите.
- При изготвянето на общинските планове за развитие да се вземе предвид и съществуващото незаконно строителство в ромските квартали.
- Приобщаване на българското национално законодателство към международни правни норми, които осигуряват защита от принудителни евикции и разрушаване на единствено жилище.
- Създаване на национална стратегия за ефективна борба с предразсъдъците по отношение на ромите.
- Предприемане на проактивни действия от страна на администрацията за превенция на незаконното строителство.
- Признаване и адресиране на жилищните проблеми на ромите в Плана за възстановяване и развитие.
- Проактивно използване на Закона за достъп до обществена информация (*вж. Приложението*), за събиране на информация по отношение на премахването на незаконни постройки и жилищните политики.

ПРИЛОЖЕНИЯ

МЕТОДОЛОГИЯ

Методологията, използвана в този доклад, включва: настолни изследвания и преглед на първичното и вторичното национално законодателство; анализ на международните правни рамки и стратегии и приложението им на национално ниво; събиране на статистически данни и информация от казуси за описване на съществуващи тенденции и даване на сведения от общи наблюдения; работа с групи от заинтересовани страни на терен и събиране на лични истории от засегнати лица и домакинства.

АНТИДИСКРИМИНАЦИОННО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО В БЪЛГАРИЯ, ЕС И МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВО

Директива за равенството между расите на Съвета на ЕС

Директива 2000/43⁴⁰ забранява пряката и непряката дискриминация, основана на раса и/или етнически произход. В нея изрично е включена защитата на правото на жилище.

Конституция на Република България

Според чл. 6 от Конституцията⁴¹ всички граждани се раждат свободни и равни по достойнство и права. В ал. 2 е указано, че не се допускат привилегии или ограничения на права на основание етнически произход.

Всеки има право на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния му живот и никой не може да влиза или да остава в нечие жилище без съгласието на обитателя му. Няма обаче конституционна процедура за защита срещу нарушаване на тези права.

Закон за защита от дискриминация

Законът⁴² забранява дискриминация на каквото и да било основание (включително етнически произход) по отношение на правото на образование, на труд и „други права“, сред които изрично не е споменато правото на жилище въпреки разпоредбите на Директивата за равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход. Законът предвижда правото както на колективни, така и на индивидуални жалби. Първите могат да бъдат инициирани и от неправителствена организация.

40 Директива 2000/43/ЕС (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000L0043>).

41 Конституция на Република България (<https://www.parliament.bg/bg/const>).

42 Закон за защита от дискриминация (<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135472223>).

Комисията за защита от дискриминация⁴³ може да инициира производства, да се произнася с решения по подадени жалби, да забранява дискриминационни практики и да налага административни санкции (глоби). Комисията също така има правомощия да дава препоръки за отмяна на нормативни актове, които противоречат на Закона за защита от дискриминация. До този момент обаче Комисията нито е инициирала, нито е разследвала случаи на дискриминация срещу ромите във връзка с жилищните им условия.

Международни конвенции

Според Конституцията международноправните актове, ратифицирани от Република България, имат предимство пред вътрешноправни актове, които биха могли да им противоречат. Националната стратегия за интеграция на ромите изрично приема тези принципи и норми и предлага изменение на националното законодателство за незаконното строителство, с което те да могат да бъдат интегрирани. Но такива промени не са правени.

Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация⁴⁴

България е длъжна да предприеме активни мерки за забрана и премахване на дискриминацията, основана на етнически произход, и да гарантира равенство пред закона.

Европейска конвенция за правата на човека

България е ратифицирала Конвенцията⁴⁵, която гарантира правата и забранява всякаква дискриминация на основата на етнически

произход. Член 8 защитава правото на жилище като част от правото на ненамеса в личния и семейния живот. България обаче все още не е ратифицирала Протокол 12 (Забраната за дискриминация).

Рамкова конвенция за защита на националните малцинства на Съвета на Европа

Конвенцията⁴⁶ задължава България да гарантира равенство пред закона и равна правна защита за малцинствените групи.

ДЕЛА, КОИТО В МОМЕНТА СЕ РАЗГЛЕЖДАТ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

Борова

През 2015 г. жалбоподателите се опитват да узаконят собствеността си върху двуетажната къща в София, в която живеят от 1999 г. и по отношение, на която е издадена заповед за премахване. Къщата е единственият им дом и е построена върху земя, закупена от майката на един от жалбоподателите. Местните власти правят оглед на постройката и я обявяват за незаконна. Мария Борова възразява, като твърди, че решението противоречи на чл. 3 и 8 от Европейската конвенция и чл. 1 от Първи протокол. Тя също така смята, че е нарушен Законът за защита от дискриминация с аргумента, че разрушаването на единствени жилища е насочено само срещу роми. Освен това, настоява къщата да бъде приета за „търпима конструкция“ по смисъла на Закона за устройство на територията. Жалбите пред Софийския административен съд и Върховния административен съд са отхвърлени, а жалбоподателите отнасят случая до Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).

43 Комисия за защита от дискриминация (<https://www.kzd-nondiscrimination.com/layout/>).

44 Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx>).

45 Европейска конвенция за правата на човека (https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).

46 Рамкова конвенция за защита на националните малцинства (<https://www.coe.int/en/web/minorities>).

Чучурова

Съсобственица на парцел в Петрич започва да строи двуетажна къща през 2006 г. Разрешението за строеж е отменено с мотива, че не е получила съгласие от съсобствениците. След като получава съгласието, тя получава и ново разрешение за строеж, но добавя и таванско помещение. Второто разрешение обаче също е отменено, като властите се мотивират с това, че в имота вече има незаконен строеж. Обжалванията пред местния административен съд и ВАС са отхвърлени и през 2016 г. кметът на Петрич разпорежда таванското помещение да бъде премахнато. Жалбоподателката депозира втора жалба с мотива, че това ще остави семейството ѝ и болния ѝ баща без дом (долните два етажа се обитават от семейството на сестрата на жалбоподателката, а самата тя обитават само таванския етаж). Втората жалба също е оставена без уважение от българския съд. Делото е висящо в ЕСПЧ, но властите въпреки това искат от нея да премахне втория етаж.

Иванов

Съсобственик на парцел в София достроява втори етаж и пристройка към къщата си. Въпреки че Общината е издала удостоверение за търпимост на надстроената и пристроената част от сградата, последвали проверки не откриват нито доказателства за това, нито друга строителна документация. Жалбоподателят възразява, като твърди, че той и сестрите му са собственици на имота, строежът не е посочен правилно в издадената заповед за премахване и удостоверението за търпимост не е взето предвид. Той също така твърди, че третирането му е дискриминационно съгласно чл. 14 от Конвенцията, както и че е нарушен чл. 1 от

Първи протокол от Конвенцията. Заповедта за премахване е обжалвана пред Софийския административен съд и ВАС с мотива, че къщата е единственият дом на семейството и властите са нарушили принципа на пропорционалност, като жалбоподателят се позовава на чл. 3 и 8 от Конвенцията. Обжалването е отхвърлено от съда и строежът е признат за незаконен. Делото в ЕСПЧ все още е висящо.

Йорданов

Петър Йорданов изгражда пристройка към къща в съсобствен терен в София. Общинска инспекция установява, че пристройката е построена без необходимите документи и издава заповед за премахване, въпреки че преди това е издадено удостоверение за търпимост. Жалбоподателите завеждат дело в ЕСПЧ.

Айдаров и други⁴⁷

В периода 2010–2012 г. властите в Гърмен издават 114 удостоверения за търпимост на незаконно построени къщи върху земеделска земя, собственост на Общината. Всички, с изключение на десет от тях, впоследствие са отменени и са издадени заповеди за премахване. Жалбите пред местния административен съд и ВАС, аргументирани с позоваване на чл. 3 и 8 от Конвенцията, са отхвърлени. След поредица от съдебни битки къщата на семейство Айдарови е съборена. През октомври 2018 г. ЕСПЧ обявява жалбата по чл. 14 за недопустима с аргумента, че случаят е можело да бъде разгледан от Комисията за защита от дискриминация. Съдът обаче посочва, че иск по чл. 3 срещу действителното разрушаване на къщата би бил разгледан, ако са били изпълнени формалните изисквания.

47 Решение, Жалба № 33586/15, Стоян Любенев Айдаров и други против България (<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-187469%22%5D%7D>)

ЗАКОН ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

През 2015 г. България измени Закона за достъп до обществена информация⁴⁸, като изменението направи възможен достъпа до информацията относно политиките, свързани с жилищните условия на ромите и премахванията на единствени домове. Публичните органи вече са длъжни да публикуват информацията, която е била поискана и предоставена повече от три пъти. Те също така трябва да публикуват данни, свързани с предотвратяване на заплахата за живота, здравето и безопасността на

гражданите или тяхното имущество, което има очевидна приложимост при планове за събаряне на ромски домове.

Властите също имат задължението да разширят обхвата на информацията, която публикуват онлайн. Все още нито една местна администрация не е публикувала заповеди за премахване на незаконни постройки, въпреки че има явен обществен интерес това да бъде направено. Така например решаването на спор дали да се предостави заповед за премахване на жилищна постройка във Варна по искане на СНЦ „Инициатива за равни възможности“ през 2015 г. отне две години в съда.⁴⁹

48 Закон за достъп до обществена информация (<https://lex.bg/laws/ldoc/2134929408>).

49 Решение на Върховния административен съд от 31 юли 2017 г. (<http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d038edcf49190344c2256b7600367606/6588a733d4b36217c22581600029e23c?OpenDocument>).

