



**НАЦИОНАЛНО РЪКОВОДСТВО ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА
ОСНОВНИТЕ ПРАВА ПРИ ИЗПОЛЗВАНЕТО НА
ФОНДОВЕТЕ НА ЕС В БЪЛГАРИЯ (2028-2034)**



Този доклад е изготвен с подкрепата на Европейския съюз като част от финансираня от ЕС проект: FURI – „Нарушения на основни права при използването на средства от Европейските фондове“ (грантов договор номер: 101143162 – FURI-CERV-2023-CHAR-LITI).

АВТОР:

Анета Генова Мирчева

ПРИНОС В РЕДАКЦИЯТА НА РЪКОВОДСТВОТО:

Владимир Мирчев

Таня Цанева

ДАТА:

ноември 2025 г.

СНИМКА НА КОРИЦАТА:

Изтеглена от публично достъпната веб страница на социалната институция

Съдържание

1. Цел и обхват	5
2. Правна и политическа рамка.....	9
2.1 Европейска правна рамка	9
2.2 Национална правна и политическа рамка.....	11
3. Национални специфики и предизвикателства.....	14
3.1 Сегрегация на ромските общности, образователна дискриминация, системна жилищна дискриминация	14
3.2 Институционална грижа.....	16
3.3 Проблеми свързани с правата на бежанци и мигранти	17
3.4 Ограничено участие на общности и засегнати лица.....	19
3.5 Други системни предизвикателства.....	20
3.6 Мрежа от нагласи и културни бариери	20
4. Принципи и предпазни мерки	21
4.1 Забрана за инвестиции в институции и сегрегирани услуги.....	22
4.2 Приоритет на приобщаващо образование и социални жилища в общността.....	23
4.3 Подкрепа за независим живот и семейно базирани услуги.....	23
4.4 Участие на общности и гражданско общество	24
4.5 Осигуряване на достъп до правосъдие и ефективни механизми за подаване на жалби	24
5. Планиране и изискванията за права	25
5.1 Хоризонтални принципи.....	25
5.2 Изключване на проекти, които поддържат институционална грижа и сегрегация.....	25
5.3 Включване на граждански организации и експерти	25
5.4 Индикатори за наблюдение.....	26
5.5 Оценка, базирана на права	27
5.6 Достъпност и участие на хората от засегнатите уязвими групи	27
5.7 Обучения в права	28
6. Изключени инвестиции.....	28
6.1 Институции за хора с увреждания, деца и възрастни	29
6.2 Сегрегирани училища и социални жилища	29

6.3	Приюти и центрове за бежанци с ограничен достъп до услуги	29
6.4	Инвестиции, които подкопават равенството и независимия живот	30
7.	Механизми за мониторинг и жалби.....	31
7.1	Укрепване ролята на комитетите за наблюдение.....	31
7.2	Отворена база данни за жалби и публичен достъп до решения	31
7.3	Възможност за санкции	32
7.4	Укрепване капацитета на институциите.....	32
8.	Дизайн на покани за проектни предложения и подбор на кандидати	32
8.1	Оценки на реалните потребности и консултации със засегнатите групи.....	32
8.2	Приоритет за интегрирани и междусекторни проекти	33
8.3	Ясно дефиниране на изключени мерки	33
8.4	Включване на независими НПО и експерти в оценката.....	33
8.5	Възможност за модификация или отмяна на покани	33
9.	Структурни реформи по тематични области	33
9.1.	Образование	34
9.2.	Жилища.....	34
9.3.	Независим живот	34
9.4	Бежанци и мигранти.....	34
9.5.	Индикатори за напредък.....	34
10.	Заключение.....	35

Този проект е съфинансиран от Европейския съюз. Изразените възгледи и мнения обаче са само на автора/авторите и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или Европейската комисия. Нито Европейският съюз, нито предоставящият финансирането орган могат да носят отговорност за тях.

1. Цел и обхват

“След години наблюдение на прилагането на фондовете на ЕС в България става ясно, че националният подход, използван от управляващите органи, не е подходящ за целта. Програмите рядко се съгласуват с общите политически цели на ЕС, а операциите, които ги реализират, често нямат необходимото ниво на зрялост на проектите. На практика много от дефицитите, посочени в специфичните за страната препоръки и независимите оценки, често остават без отговор – и това наблюдаваме вече трети програмен период поред. Като позволяват тези повтарящи се проблеми да продължават, управляващите органи сами се поставят в изключително трудна позиция. Съгласно член 73 от Регламента от тях се очаква да гарантират, че операциите са последователни и съгласувани с целите на политиките на ЕС. Но това е трудна задача, когато самите основи са толкова нестабилни.“

Bankwatch, Navigating the complexities of EU funds: Bulgaria’s struggle, 2025¹

Основната цел на настоящото ръководство е да предостави практически насоки, които да подпомогнат гарантирането на съответствието на инвестициите по фондовете на Европейския съюз със стандартите за основни права. Документът цели да подкрепи институциите и организациите, отговорни за планирането, управлението и контрола на европейските средства, така че програмите и проектите да допринасят за равнопоставеност, включване и устойчиво развитие.

Това ръководство е замислено да послужи основно за **следващия програмен период на Европейския съюз 2028–2034 г.**, когато ще бъдат прилагани нови правила и финансови инструменти. **Фокусът върху бъдещия период обаче не означава, че препоръките могат да се отложат до 2028 г.** Напротив – те са ценни **още сега**, в етапа на подготовка и договаряне на програмните документи, а също така могат да подпомогнат и текущото изпълнение на проекти и механизми за наблюдение в настоящия програмен период 2021–2027 г. Ранното прилагане на принципите и стандартите, описани тук, позволява изграждане на по-здрава основа и намалява риска от повторение на вече идентифицирани нарушения.

¹ Bankwatch – Navigating the complexities of EU funds: Bulgaria’s struggle (2024)
<https://bankwatch.org/blog/navigating-the-complexities-of-eu-funds-bulgaria-s-struggle>

Ръководството е предназначено за широк кръг от **ключови участници в управлението и контрола на европейските фондове**, защото именно те определят как средствата ще бъдат насочени, какви критерии ще се прилагат и дали ще има ефективни механизми за защита на правата:

- **Държавни институции и управляващи органи** – министерства, междинни звена, институцията на Омбудсмана, органите за равнопоставеност (Комисия за защита от дискриминация). Те вземат стратегическите решения и имат правомощие да включват или пропускат ключови гаранции за спазване на основните права.
- **Гражданско общество и професионални мрежи** – организации на хора с увреждания, представители на малцинствени и етнически общности, бежанци и мигранти, правозащитни НПО, академични и изследователски структури. Те внасят опита на засегнатите групи, независим контрол и експертиза за човешките права и социалното включване.
- **Други заинтересовани страни** – местни власти, социални партньори и професионални сдружения, които прилагат политики на терен, участват в реализацията на проекти и могат да бъдат двигатели на промяна на местно ниво.

Финансовият обхват включва **основните инструменти на ЕС**, чрез които се финансират политики и услуги, свързани с равноправие и социално включване: **Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+)**, **Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР)**, **Кохезионен фонд**, **Обща селскостопанска политика (ОСП)**, както и фондовете за **убежище, миграция и интеграция (AMIF)** и **вътрешна сигурност**.

Защо е важно да започнем подготовка още сега

Програмирането на новия период 2028–2034 е в активна фаза: Европейската комисия вече публикува основни предложения за бюджет и архитектура на фондовете.²

„Европейската комисия предложи следващия дългосрочен бюджет на ЕС за 2028–2034 г., известен още като Многогодишна финансова рамка (МФР).“³

Очаква се новият бюджет на ЕС да бъде „по-опростен“, той „ще модернизира инвестициите на ЕС и ще съгласува по-стратегически националните и европейските приоритети.“⁴

Преговорите за приоритетите ще се водят през следващите години, но ключови решения – за финансовите инструменти, гъвкавостта и механизма за контрол – ще бъдат взети скоро. Вече се обсъждат някои приоритети, между които са кохезионната политика и прехода към „зелени“ практики,⁵ както и върховенството на закона.⁶

„Средствата са обвързани с върховенството на закона: финансирането от ЕС ще бъде предоставяно само когато се спазват принципите на върховенството на закона.“⁷

България, чрез своите представители, както и гражданското общество, трябва да участва активно в този процес. Ако не го направят, съществува риск старите системни проблеми – сегрегация, транс-институционализация, дискриминация – да се възпроизведат и да останат без ефективни корективи. Рискът обаче е още по-голям: в отсъствието на реален контрол и отчетност европейските средства могат да се превърнат от инструмент за приобщаване в механизъм за легитимиране на несправедливости. Това би означавало не само застой, но и задълбочаване на съществуващите неравенства – строеж на „нови институции със старо съдържание“,

² European Commission – EU budget 2028–2034 explained (2025) https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained_bg

³ Пак там.

⁴ Пак там.

⁵ CaixaBank Research – 2028–2034 EU budget: An impossible mission? (2025) <https://www.caixabankresearch.com/en/economics-markets/public-sector/2028-2034-eu-budget-impossible-mission>

⁶ European Commission – EU budget 2028–2034 explained (2025) https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained_bg

⁷ Пак там.

поддържане на „сегрегирани училища с европейско финансиране“, издигане на „социални жилища, които изключват цели общности“.

Така, вместо фондовете да бъдат лост за равенство, те могат да закрепят култура на изключване и безотчетност, която ще е още по-трудно да бъде преодоляна в бъдеще. Това е реалният риск: **не просто да пропуснем възможността за промяна, а да вложим огромен ресурс в бетониране на старите проблеми.**

Това изглежда още по-сериозно на фона на тревожни констатации. В доклад на Сдружение “Независима експертна мрежа- НИЕ” тези проблеми са подробно описани.⁸ Но наред с тези съществени критики, назоваващи редица структурни проблеми и позоваващи се на редица други национални и международни източници, критика към България е отправена и от международни наблюдатели:

„Програмите рядко се съгласуват с общите политически цели на ЕС, а операциите, които ги реализират, често нямат необходимото ниво на зрялост на проектите.“⁹

„Вместо да използват междинния преглед за повишаване на амбицията и подобряване на качеството на програмирането, българските управляващи органи го използват, за да намалят тихомълком очакванията, свеждайки мащабни стратегически инвестиции до по-малки, фрагментирани проекти само и само да гарантират, че средствата няма да останат неусвоени.“¹⁰

На този фон, ранната подготовка е решаваща, защото позволява:

- Изграждане на капацитет и координация между институции и граждански организации за наблюдение и защита на правата.
- Интегриране на ясни стандарти и индикатори за недискриминация, достъпност и участие още в проектните наредби и програмни документи.
- Повлияване върху приоритетите и условията за финансиране, преди да са окончателно фиксирани на европейско ниво.
- Навременен осигуряване на ресурс и експертиза, за да се избегне формално, но неефективно изпълнение.

⁸ Сдружение “Независима експертна мрежа-НИЕ” - “Нарушения на основните права при управление на фондовете на ЕС в България”, достъпен на български и на английски език тук:

<https://nie.expert/furi/>, както и тук: https://www.bridge-eu.org/files/ugd/aba538_329823863b304d2d80eda3c6cdbf6aa3.pdf

⁹ Bankwatch – Navigating the complexities of EU funds: Bulgaria’s struggle (2024) <https://bankwatch.org/blog/navigating-the-complexities-of-eu-funds-bulgaria-s-struggle>

¹⁰ Пак там.

Навременната подготовка за следващите програмни периоди дава шанс за смислено използване на европейските средства и преодоляване на недостатъците при управлението им.

Вярваме, че това ръководство може да послужи като рамка за ранно действие — така че всички заинтересовани страни да могат да участват активно в оформянето на новите програми, вместо да реагират едва след като правилата вече са приети.

2. Правна и политическа рамка

2.1 Европейска правна рамка

Европейските фондове не съществуват във вакуум — тяхното планиране и използване са обвързани с правната и политическата рамка на Европейския съюз и международните стандарти за права на човека. Познаването на тези източници е решаващо, за да може финансирането да подкрепя, а не да подкопава основните права.

Харта на основните права на Европейския съюз

Хартата на основните права е правно обвързваща за институциите на ЕС и за държавите-членки при прилагането на правото на Съюза, включително когато управляват средства от европейските фондове. Тя гарантира:

- Достойнство (членове 1–5) – защита на физическата и психическата неприкосновеност, забрана на изтезания и нечовешко или унижително третиране.
- Равенство и недискриминация (членове 20–26) – включително равенство между жените и мъжете, права на хора с увреждания, защита на културно, религиозно и езиково многообразие.
- Право на правосъдие (членове 47–50) – достъп до ефективни средства за защита, справедлив процес и правна помощ.

Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ)

ЕС и България са страни по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, която налага ясни стандарти:

- Член 12 – признаване на хората с увреждания на дееспособност - право да вземат решения (както и право на подкрепено вземане на решения).

- Член 19 – право на независим живот и включване в общността, изискващо преход от институционална грижа към подкрепа в общността.

В контекста на европейското финансиране, това означава, че не може да бъдат финансирани услуги, в които се прилагат практики, които нарушават правилата на КПХУ. Трябва да имаме предвид, че това важи не само за прякото финансиране на услуги, но и за строежа на сгради (например), в които се осъществяват практики, които противоречат на Конвенцията.

Европейска конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧОС)

ЕКПЧОС е основен инструмент на Съвета на Европа, приложим за всички държави-членки на ЕС. Тя защитава права като:

- Право на живот и забрана на нечовешко и унижително третиране (чл. 2 и 3).
- Право на свобода и сигурност (чл. 5).
- Право на справедлив процес (чл. 6).
- Право на зачитане на личния и семейния живот (чл. 8).

В контекста на европейското финансиране, това означава, че не могат да се финансират никакви практики и услуги, които биха довели до нарушаване на което и да е правило на Конвенцията.

Истанбулска конвенция и Директива за борба с насилието над жени

Макар Истанбулската конвенция да не е ратифицирана от България, тя е най-изчерпателният международен инструмент за защита от насилие над жени и домашно насилие. Ратифицирана е от ЕС.

ЕС прие и Директива за борба с насилието над жени (2024), която задължава държавите-членки да осигурят ефективни мерки за защита, превенция и достъп до правосъдие.

В контекста на европейските фондове това означава, че инвестициите в социални услуги, приюти, обучение на професионалисти и информационни кампании трябва да следват утвърдени стандарти за закрила и да не поддържат дискриминационни практики.

Директива 2000/43/ЕО за расово равенство

Директивата за расово равенство забранява дискриминация на основание раса или етнически произход в редица сфери, включително образование, заетост, социална защита и достъп до стоки и услуги. Тя е ключов инструмент за оценка на програмите,

които могат непряко да изключват или маргинализират ромските общности и други етнически групи.

Общата европейска система за убежище и Новият пакт за миграция и убежище

Общата европейска система за убежище (CEAS) и новият Пакт за миграция и убежище очертават задължения за защита на търсещите убежище, справедливи процедури и достойни условия за прием. Когато фондове като AMIF се използват за изграждане на приемни центрове, услуги за интеграция или програми за връщане, трябва да се гарантира, че се спазват стандартите за човешко достойнство, достъп до процедура и ефективна защита.

Накратко, **позоваването на тези правни рамки не е формално изискване, а практически инструмент за добро управление на европейските средства.** Програми и проекти, които пренебрегват тези стандарти, крият риск от нарушаване на правата на уязвими групи, финансови корекции и загуба на доверие в политиките на сближаване. Същият риск е налице дори при непряко пренебрегане на стандартите, при допускане на практики в услуги, сгради и практики, подкрепени с европейско финансиране.

Общ регламент за фондовете (Common Provisions Regulation – CPR)

Регламент (ЕС) 2021/1060 (CPR) въвежда принципа на партньорство и изисква активно участие на органите за равенство, националните институции по правата на човека и гражданското общество във всички етапи на програмиране, изпълнение, мониторинг и оценка на фондовете на ЕС. Това означава, че в България Комисията за защита от дискриминация, Омбудсманът и правозащитни организации следва да бъдат включени като ключови партньори, а не само формално консултирани. Липсата на реално участие на тези институции и общности противоречи на изискванията на CPR и може да доведе до финансови корекции и санкции.

2.2 Национална правна и политическа рамка

За да се гарантира, че инвестициите от европейските фондове подкрепят, а не нарушават правата на човека, е необходимо те да се прилагат в съответствие с българската конституционна и законодателна основа, както и с международните договори, по които България е страна. Въпреки наличието на разпоредби, които формално защитават равенството и недискриминацията, анализите показват сериозни пропуски и противоречия, които изискват внимание още на етап програмиране.

Конституция на Република България и предимството на международните актове

Конституцията утвърждава принципа на равенство пред закона (чл. 6), забранявайки привилегии или ограничения, основани на раса, етнос, пол, религия, убеждения, социално и имуществено положение и други признаци.

Особено важно за прилагането на европейските фондове е правилото на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, според което международните договори, ратифицирани по конституционния ред, обнародвани и влезли в сила за България, са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред противоречащи им норми на вътрешното законодателство. **Това означава, че ако национална разпоредба противоречи на, например, Конвенцията за правата на хората с увреждания или Европейската конвенция за правата на човека, прилагането ѝ следва да се преустанови и да се прилага международният стандарт.**

Практически извод: при програмиране и изпълнение на европейски средства държавните органи и управляващите органи са длъжни да се ръководят от международните права на човека, дори когато национални актове не са напълно хармонизирани.

Закон за защита от дискриминация

Законът за защита от дискриминация е централният инструмент за превенция и санкции срещу дискриминация. Той създава Комисия за защита от дискриминация (КЗД) – независим орган, който може да разглежда жалби и да прави препоръки. На практика капацитетът на КЗД е ограничен, а връзката между нейната дейност и управлението на европейски средства е слабо институционализирана. Това към момента може да се разглежда като слабост на законодателната рамка. Възможно е също така да се преодолее чрез активност на КЗД, каквато за съжаление до момента на изготвяне на настоящия документ не сме наблюдавали, но се надяваме да сме свидетели на подем на правозащитната ѝ функция в бъдеще.

Закон за хората с увреждания и Закон за социалните услуги

Законът за хората с увреждания и Законът за социалните услуги (ЗСУ) формално въвеждат концепцията за подкрепа за независим живот и услуги в общността. Въпреки това трябва да отбележим, че България продължава да поддържа разпоредби (напр. институтът на запрещението, уреден в Закона за лицата и семейството и Семейния кодекс), които са в разрез с чл. 12 от Конвенцията за правата на хората с увреждания. Също така европейски средства са използвани за създаване на малки групови домове (резидентна грижа), с институционални характеристики —

практика, която влиза в противоречие с чл. 19 КПХУ, но въпреки това ЗСУ го позволява.

Закон за убежището и бежанците

Законът за убежището и бежанците урежда статута и правата на лицата, търсещи международна закрила, както и процедурите за предоставяне на убежище и хуманитарен статут. Той е основен инструмент за гарантиране на съответствие с международните и европейските стандарти за защита на бежанците. При използването на европейски средства за изграждане и управление на приемни центрове или за програми за интеграция е необходимо да се гарантира, че практиките отговарят на този закон и на стандартите, заложи в Женевската конвенция, Европейската конвенция за правата на човека и новия Пакт за миграция и убежище. В противен случай съществува риск от финансиране на практики, които нарушават основни права, включително чрез недопустими „отблъсквания“ (pushbacks) и поставяне на хората в нечовешки или унижителни условия.

Национални стратегии и политики

- Национална стратегия за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021–2030).
- Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване (Хоризонт 2030).
- Национална стратегия за деинституционализация на децата.

Йерархия на нормативните актове и правни последици при несъответствие

За да подпомогнем разбирането на правната рамка, бихме искали да подчертаем, че българската правна система е изградена на ясен йерархичен принцип: Върховенство има Конституцията. Тя е основния закон на страната; всички останали актове трябва да ѝ съответстват. Тя, както казахме признава и върховенството на международните актове, по които България е страна. (по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията те имат предимство пред противоречащи им норми на вътрешното право). На следващо място са законите. Те се приемат от Народното събрание и конкретизират конституционните принципи. Едва на следващо място са подзаконовите нормативни актове – постановления, наредби, правилници, заповеди на министри или други органи. От практична гледна точка, от това следва, че актове от по-нисък ранг не могат да дерогират или ограничават права, гарантирани от актове с по-висок ранг. При противоречие между международен договор и национален закон се прилага международният стандарт. Неспазването на тази йерархия може да доведе до

осъдителни решения както от националните съдилища, така и от Европейския съд по правата на човека или Съда на ЕС.

За управляващите органи това означава правен и финансов риск: проекти, реализирани на база на противоречиви подзаконовни актове, могат да доведат до корекции, спиране на средства или осъдителни решения срещу държавата.

Този принцип е ключов, защото дава шанс на засегнатите лица да потърсят защита и предотвратява използването на европейски средства за мерки, които противоречат на основни права.

3. Национални специфики и предизвикателства

В този раздел разглеждаме основните национални специфики и предизвикателства при управлението на европейските средства в България. Европейските фондове често се използват по начини, които възпроизвеждат системни проблеми – сегрегация, институционализация и изключване на уязвими общности. **Макар формално да са замислени като инструмент за развитие и приобщаване, редица програми и проекти водят до обратния ефект. За да бъдат средствата ефективни и да подкрепят основните права, е необходимо тези предизвикателства да бъдат ясно очертани и адресирани.**

3.1 Сегрегация на ромските общности, образователна дискриминация, системна жилищна дискриминация

Ромските общности в България са изправени пред непропорционално високи нива на бедност и социално изключване. Положението им значително се влошава и от тежките жилищни лишения и пространствената сегрегация.¹¹ В доклад на УНИЦЕФ от 2022 г.¹² се подчертава значително по-високият риск от бедност сред ромските

¹¹ Сдружение “Независима експертна мрежа-НИЕ” - “Нарушения на основните права при управление на фондовете на ЕС в България”, достъпен на български и на английски език тук: <https://nie.expert/furi> стр. 35 (българската версия на доклада).

¹² УНИЦЕФ, 2022г., “Не/равно детство” - за детската бедност и социалното изключване в България., достъпен тук:

<https://www.unicef.org/bulgaria/documents/%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%B4%D0%B5%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D1%86%D1%8F%D0%BB%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BD-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B5%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%B8-%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%B8%D0%B7%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%B2-%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F>

деца в сравнение с другите деца, като се подчертава опустошителното въздействие на неадекватните жилищни условия.

Анализът на съответните политически и стратегически документи, свързани с интеграцията на ромите¹³ и териториалното развитие,¹⁴ разкрива системен неуспех в преодоляването на първопричините за жилищната несигурност на ромите. Дори на най-високо политическо равнище специфичните за ромите предизвикателства, като например пространствената сегрегация, често не се интегрират ефективно в по-широките национални стратегии.

Проектите за социални жилища, финансирани с европейски средства, често не решават тези проблеми в дълбочина. Вместо интеграция, те могат да доведат до създаване на нови сегрегирани зони. В някои случаи общини дори използват финансиране за разрушаване на ромски жилища, което противоречи на принципа на недискриминация (чл. 21 от Хартата на основните права на ЕС и Директива 2000/43/ЕО за расово равенство).

В контекста на европейското финансиране, може да отбележим, че за миналите програмни периоди, управлението на фондовете в България, на практика заобикаля необходимостта от решаване на основните проблеми, пред които са изправени уязвимите групи. Финансират се откъслечни мерки, но не и цялостното разрешаване на проблема, в неговата дълбочина. В случая, проблемите, свързани с жилищната несигурност и пространствената сегрегация обхващат не само жилищни проблеми, но и липсата на достъп до основна инфраструктура (вода, канализация, електричество, а понякога дори транспорт) и социална инфраструктура (здравни заведения, училища и детски градини). Въпреки че на теория проектите за социални жилища предлагат средства за справяне с жилищната бедност, те могат също така да задълбочат сегрегацията.¹⁵

Сегрегацията на ромските деца в образованието остава траен проблем, който ЕС средства досега не успяват да преодолеят. Въпреки значителните инвестиции в образованието, сегрегирани училища са факт, а вторичната сегрегация е очевидна. Анализът на финансираните от ЕС проекти в областта на образованието разкрива, че образователната сегрегация е свързана с жилищната несигурност и други проблеми, пред които са изправени ромските общности. Например закриването на сегрегирани училища, предназначено за насърчаване на интеграцията, на практика може

¹³ Национална стратегия за равенство, интеграция и участие на ромите (2021-2030г.) е достъпна на адрес: www.strategy.bg/publicconsultations/View.aspx?lang=bg-BG&id=6706.

¹⁴Националната концепция за пространствено развитие е достъпна на адрес: www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/d747ca682ac1a70380428fd1dc664fb3.pdf

¹⁵ Сдружение “Независима експертна мрежа-НИЕ” - “Нарушения на основните права при управление на фондовете на ЕС в България”, достъпен на български и на английски език тук: <https://nie.expert/furi/> стр. 36 (българската версия на доклада).

сериозно да ограничи достъпа до образование на ромските деца поради увеличеното разстояние до алтернативни училища. Едновременно с това продължаващите инвестиции в съществуващите сегрегирани училища засилват сегрегацията. **Необходим е по-всеобхватен подход, адресиращ жилищната несигурност, достъпа до пазара на труда, бедността и дискриминацията (включително речта на омразата и насилието в училище).** Следователно инвестициите в сегрегирани училища, без да се решават тези по-широки проблеми, могат да се считат за нарушения на основните права.¹⁶

Въпреки че Програмата “Наука и образование за интелигентен растеж” (2014-2020 г.) и нейните приоритетни оси, предполагат инвестирането на значителни усилия за образователна интеграция, продължават да съществуват десетки напълно сегрегирани училища и такива с висок риск от сегрегация. Очевидна и тревожна е тенденцията към сегрегация в средното образование, като много ученици все по-често напускат училища, в които има значителен брой роми. В доклад от 2022 г. FRA предоставя статистически данни, които показват, че между 2016 г. и 2021 г. броят на ромските деца в сегрегирани училища се е увеличил от 58 на 65 %.¹⁷

3.2 Институционална грижа

Въпреки че стратегическите документи в областта на подобряване на положението на хората с увреждания разглеждат въпроса за “лошото отношение” в институциите, всъщност нито на законодателно, нито на политическо ниво изрично се признава проблема с институционализацията и транс-институционализацията. В последните години сме свидетели на преместване на засегнатите хора от големи институции в по-малки услуги за резидентна грижа, които често повтарят институционалния модел. Това е обезпокоително, особено като се има предвид, че КПХУ, Общ коментар 5 и Насоките за ДИ ясно определят институционализацията като форма на дискриминация.¹⁸

С други думи, България продължава да инвестира значителни средства в нови форми на резидентна грижа, които често възпроизвеждат институционалния модел. Въпреки че политическите документи говорят за деинституционализация, на практика се наблюдава транс-институционализация – преместване от големи

¹⁶ Сдружение “Независима експертна мрежа-НИЕ” - “Нарушения на основните права при управление на фондовете на ЕС в България”, достъпен на български и на английски език тук: <https://nie.expert/furi/> стр. 38 (българската версия на доклада).

¹⁷ FRA, „Роми в 10 европейски държави. Основни резултати - ROMA SURVEY 2021, достъпно на: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-roma-survey-2021-main-results2_en.pdf

¹⁸ Сдружение “Независима експертна мрежа-НИЕ” - “Нарушения на основните права при управление на фондовете на ЕС в България”, достъпен на български и на английски език тук: <https://nie.expert/furi/> стр. 19 (българската версия на доклада).

институции в по-малки центрове със същите ограничения. Тези практики противоречат на:

- **чл. 19 от Конвенцията за правата на хората с увреждания (КПХУ)** – право на независим живот и включване в общността;
- **чл. 1 и чл. 7 от Хартата на ЕС** – право на достойнство и уважение към личния и семейния живот;
- **Общ коментар №5 на КПХУ и Насоките за деинституционализация.**

Институционалната грижа нарушава правата на деца и възрастни с увреждания – те са лишени от възможност за лични и семейни отношения, равен достъп до образование и професионално обучение, както и от правото на недискриминация. Финансирането на подобни модели с европейски средства представлява системно нарушение на основни права.

„Настаняването в институции дълбоко нарушава правата на децата с увреждания, като противоречи на основните принципи, залегнали както в Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ), така и в Хартата на основните права на Европейския съюз.”¹⁹

В контекста на обсъжданата тема, свързана с европейското финансиране на социални политики и практики, трябва да признаем, че в отминалите периоди управлението на фондовете не се фокусираше върху справянето с първопричините на явления като институционализацията: бедност, дискриминация и липса на системи за подкрепа в общността. При анализ на ресурсите, вложени в създаване на форми като резидентната грижа, установяваме, че е вложен съществен финансов и институционален ресурс в транс-институционализация. В същото време, в общността продължават да липсват адекватни ресурси за подкрепа на семейството, което ясно показва управление на финансовите ресурси без разбиране или (в по-лошия случай), при пренебрегване на основните права на уязвимите групи.

3.3 Проблеми свързани с правата на бежанци и мигранти

Цялостната политика и практики свързани с управление на Европейските средства е насочена по-скоро към отбрана и отблъскване, отколкото към приобщаване и защита на бежанци и мигранти. Това води и до недофинансиране на важни области от системата за бежанци и мигранти и/или липса на достатъчен контрол по усвояване на средствата.

¹⁹ Пак там, стр. 21.

Въпреки че получава значително финансиране от ЕС, системата за предоставяне на убежище в България се характеризира с сериозни нарушения на правата на човека, най-вече с широко разпространената практика на отблъскване на бежанци по границите, но също така и с невъзможност да се гарантира защитата на правата на непридружените деца, лоши условия в центровете за настаняване, бавни процедури, липса на достатъчно персонал и липса на подходящо обучение за служителите. Много проекти обявяват като своя цел подобряването на условията и засилване на сигурността на границите. Но те не постигат предотвратяване или дори смекчаване на тревожната честота и тежест на незаконните експулсирации, за които често постъпват доклади, че са свързани с насилие, кражби и отказ от справедлив процес. Налице са редица системни пропуски в системата за предоставяне на убежище, включително неподходящите приемни центрове, недостатъчното обучение на персонала и липсата на прозрачност.²⁰

Тези практики противоречат на:

- **чл. 18 и 19 от Хартата на ЕС** (право на убежище и забрана на колективно експулсиране);
- **Женевската конвенция за статута на бежанците;**
- **Закона за убежището и бежанците.**

Финансирането на инфраструктура и програми, които поддържат изключването и насилието над бежанци, създава риск ЕС средствата да легитимират системни нарушения на правата на човека

В доклад на Центъра за правна помощ "Глас в България" е казано следното: *"С новия пакт ЕС отново насочва парите си към миграционни сделки и външна охрана на границите, пренебрегвайки ясните уроци от миналото, когато нестабилността на сигурността на неговите партньори се разпространи в Европа и опорочи външната му политика. Аргументирайки се в полза на Пакта, институциите на ЕС и държавите членки играят играта на сигурност срещу права на човека, сякаш принципите на правата на човека подкопават сигурността на Европа и представляват стратегическа тежест. Някои експерти дори изразяват мнението, че Европа дължи на бежанците и търсеците убежище сигурност, а не демократични стандарти. Но за хората, които бягат от диктатури, политическо преследване и потисничество, демократичните стандарти означават тяхното оцеляване и сигурност. По същия начин за ЕС зачитането и високите стандарти за правата на човека, отстояването на ценностите на ЕС, са предимство и*

²⁰ Повече информация е налична в докладът на Сдружение "Независима експертна мрежа-НИЕ" - "Нарушения на основните права при управление на фондовете на ЕС в България", достъпен на български и на английски език тук: <https://nie.expert/furi/>, стр. 44- 53.

неразделна част от сигурността на Европа. Без силни права на човека ЕС може да се окаже изложен безкрайно на пасиви и неустойчиви политики.”²¹ В този цитат важността на демократичните стандарти е уловена прецизно и задава рамка, която трябва да се превърне - поне в бъдещите програми периоди - в основа на подхода при управление на средствата. Преодоляването на случаите на насилие, поставяне на хората от тази уязвима група в нечовешки и унижителни условия, на липсата на истински работещи политики и практики за приобщаване, са ключови за осигуряване на един съобразен с основните права подход към управлението на европейските фондове в тази област.

3.4 Ограничено участие на общности и засегнати лица

Освен очертаните по-горе проблеми, засягащи различни уязвими групи, налице са и редица системни проблеми, които имат значение за всички групи. Тук извеждаме в отделен раздел ограниченото участие на засегнатите лица, тъй като то може да се разглежда като ключово за постигане на напредък в бъдеще и преодоляване на описаните проблеми. В миналите програмни периоди нееднократно е отбелязвано недостатъчно участие на засегнатите общности в процеса на вземане на решения. Този проблем се изразява в липсата на реални консултации и участие на ромските общности, хората с увреждания и бежанците в планирането и изпълнението на проекти и политики, които пряко ги засягат. Формално погледнато, налице е участие на представители на гражданското общество, но това участие в миналото не е довело до очакваните резултати. Това е констатация не само на граждански организации в България. ²² Външни наблюдатели констатират същото: *„Комитетите за наблюдение, натоварени с надзора върху използването на тези средства, не предоставиха необходимия противотежест, на който се надявахме. Вместо да изискват по-добро планиране, по-силни резултати и повече прозрачност, те останаха пасивни, подкрепяйки управляващите органи, вместо да ги държат отговорни.*“²³

Без участието за засегнатите, не само чрез включването им в Комитетите по наблюдение, но и чрез премахване на законодателните и практически пречки, пред

²¹Todorova, D. (2024). “Анатомията на Пакта на ЕС за миграцията и убежището: Откъсване от реалностите на основните права на човека. Случаят с България като външна граница на ЕС” (The Anatomy of the EU Pact on Migration and Asylum: Disconnecting from the Realities on the Ground and the Fundamental Human Rights The case of Bulgaria as an EU external border). Център за правна помощ, достъпно тук: <https://centerforlegalaid.com/wp-content/uploads/2024/09/The-Anatomy-of-the-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum-D.Todorva-2024.pdf>

²² Виж за този проблем Сдружение “Независима експертна мрежа-НИЕ” - “Нарушения на основните права при управление на фондовете на ЕС в България”, достъпен на български и на английски език тук: <https://nie.expert/furi/>, стр. 54-55 (българската версия на доклада).

²³ CaixaBank Research – 2028–2034 EU budget: An impossible mission? (2025) <https://www.caixabankresearch.com/en/economics-markets/public-sector/2028-2034-eu-budget-impossible-mission>

които засегнатите са изправени при опитите им да постигнат контрол върху процесите, свързани с изразходване на средствата от Европейските фондове по съдебен ред. Без всичко това, процесите на програмиране, оползотворяване и мониторинг на фондовете остава формален – общностите и НПО често не участват реално във вземането на решения.

3.5 Други системни предизвикателства

Налице са и множество други системни проблеми, които водят до неефективност на използването на Европейските фондове - до изразходване на значителни средства без постигане на търсените или поне формално заявените ефекти за постигане на промяна в положението на хората от уязвимите общности, основана на права и ценности.

Един от особено значимите проблеми, вече споменат по-горе, е **липсата на ефективна междусекторна координация**: този проблем се изразява в липсата на интегрирани политики и програми, които да обединяват усилията на различни институции (министерство на здравеопазването, министерство на образованието, социални служби и др.) за постигане на обща цел - подобряване на благосъстоянието на уязвимите групи. Липсата на координация води до дублиране на усилията, пропуски в обхвата на услугите и неефективно използване на ресурсите. Наблюдават се също така добре финансирани услуги и практики, останали обаче във вакуум, невъзможни за мултиплициране или адекватна употреба поради липси в инфраструктурата или на друго ниво.²⁴

Може да се твърди с голяма сигурност, че липсва капацитет в управляващите органи: липсват знания и умения свързани с основните права, както и умения за разпознаване на нарушенията. Липсват експерти и механизми за прилагане на стандартите, което на практика води до формално изпълнение на заложените критерии.

Налице са данни за непрозрачност и корупционен риск – липса на отчетност и публичност при разходването на средства, Още по-сериозен е проблемът с пълната липсата на обвързаност между изразходването на средствата и ефекта от влагането им в определени структури, практики, политики, от гледна точка на правата.

3.6 Мрежа от нагласи и културни бариери

Изследванията показват, че нагласите не действат изолирано, а са организирани в взаимосвързани мрежи, които поддържат групова идентичност и социална

²⁴ Виж в тази връзка Сдружение “Независима експертна мрежа-НИЕ” - “Нарушения на основните права при управление на фондовете на ЕС в България”, достъпен на български и на английски език тук: <https://nie.expert/furi/>, стр. 54-56 (българската версия на доклада).

йерархия.²⁵ Тези „мрежи от нагласи“ превръщат отделните предразсъдъци в устойчива система, която възпроизвежда дискриминационни практики дори когато формално съществуват закони и стратегии за равенство. Аналитичният подход към мрежите от нагласи позволява да се разбере защо дискриминацията остава устойчива: промяната на една нагласа рядко е достатъчна, защото останалите връзки в мрежата се реструктурират, за да запазят статуквото.

В българския контекст това се проявява по различни линии:

- **Стереотипи за ромите като „нежелани съседи“** → водят до изграждане на социални жилища в периферията, което задълбочава пространствената сегрегация.
- **Нагласата за „безпомощност“ на хората с увреждания** → легитимира инвестиции в институции и резидентни услуги вместо развитие на подкрепа в общността.
- **Възприятието за бежанците като „заплаха“** → оправдава изолацията в лагери и ограничаването на достъпа им до основни услуги.

Тези примери илюстрират как мрежата от нагласи функционира като културен феномен, който възпроизвежда неравенствата. Системният характер на този механизъм обяснява и появата на „заместващи форми на дискриминация“: когато една практика бъде премахната (например големи институции), често тя се възпроизвежда под нова форма (транс-институционализация чрез малки групови домове или сегрегирани услуги).

Поради това преодоляването на бариерите изисква не само правни и административни промени, но и системен, базиран на права подход, насочен към трансформация на самите мрежи от нагласи. Това означава образователни и културни интервенции, активен диалог с обществото и гарантиране на реалното участие на засегнатите общности във всички етапи на планирането и прилагането на политики. Само така може да се избегне формално изпълнение на стратегиите и да се постигне устойчива промяна в посока на равенство и приобщаване.

4. Принципи и предпазни мерки

В предходния раздел вече очертахме необходимостта от преодоляване на системните проблеми и разбирането на комплексния характер на дискриминационните нагласи. Установихме, че те не съществуват изолирано, а имат комплексен характер, взаимосвързани са и могат да бъдат описани (както правят изследователи на социалната психология) като мрежи от нагласи, които поддържат културни бариери и възпроизвеждат социални неравенства. Това означава, че нарушенията на основните права при използването на

²⁵ Виж например Lüders, A., Carpentras, D., & Quayle, M. (2024). Attitude networks as intergroup realities: Using network-modelling to research attitude-identity relationships in polarized political contexts. *British Journal of Social Psychology*, 63(1), 37–51: <https://doi.org/10.1111/bjso.12665>

фондове на ЕС не са случайни, а израз на устойчиви модели на сегрегация и институционализация.

В този смисъл е ключово да бъдат въведени ясни принципи и предпазни мерки, обмислени и създадени като инструменти, които да противостоят на тенденциите описани по-горе и трансформация на модели и нагласи. Ако липсват, рискът е една дискриминационна практика да бъде заменена от друга („заместваща форма на дискриминация“) – напр. затваряне на големи институции, но изграждане на по-малки с идентичен институционален характер.

Както подчертава Европейската комисия, инвестициите от европейските фондове трябва да допринасят за гарантиране на основните права.²⁶

4.1 Забрана за инвестиции в институции и сегрегирани услуги

В следващите програмни периоди е изключително важно ясно да се заяви недопустимостта на инвестиции в каквито и да е сегрегирани услуги и практики. За да е възможна такава забрана, обаче, практиките по сегрегиране трябва да бъдат добре разбрани, във всичките им форми. Необходимо е не само разпознаването чрез назоваване, а чрез познаване на същностните характеристики, независимо в каква форма са проявени. Същото се отнася и до институциите.

Тази забрана следва да се приложи всеобхватно, спрямо всички програми и проекти, без да се предполага, че сегрегацията би могла да засегне основно определена група или да се прояви в определена сфера. С други думи, не може да предполагаме, че само хора с увреждания или роми могат да бъдат засегнати от сегрегирани практики - такива може да са налице спрямо всяка уязвима група. Също така, не бива да предполагаме, че сегрегацията ще се прояви в проекти, които (например) са свързани основно с изграждане на социални услуги или образователна инфраструктура. Може да се окаже, че изолацията на определени уязвими групи се поражда именно поради нечувствителността на други практики и в други сфери. Особено ярки примери могат да бъдат дадени в областта на транспортната инфраструктура, благоустройството на пространствата и изграждането на инфраструктури .

Правилото за забрана на сегрегацията и институционализацията следва да бъде въведено по ясен и категоричен начин. То трябва да позволява непрекъснато изследване и обогатяване на разбирането за тези явления и да е в състояние да се прилага по отношение на същността на проявите, без значение как формално са

²⁶ European Commission, Note on the use of EU Funds in tackling educational and spatial segregation, 2021, достъпна тук: https://www.bridge-eu.org/files/ugd/aba538_532fed9c39a64b07b0c2c55c880d4c19.pdf?index=true

назовани. Ясен пример тук е институционализацията в центрове за настаняване от семеен тип. Формално те са обявени като “базирани в общността”, но редица техни характеристики ги квалифицират като институции.

Забраната на инвестиции в институции и сегрегиращи услуги ще постави както управляващите органи, така и местните власти пред необходимостта да инвестират в услуги в общността, които са включващи - това може да са разумни и съобразени с реалните нужди на хората с увреждания услуги за лична помощ; менторски програми за включване в общността; адаптирани жилища; рехабилитация за преодоляване на последиците от дългосрочна институционализация, сегрегация и изолация. Примерите са илюстративни и далеч не изчерпателни.

4.2 Приоритет на приобщаващо образование и социални жилища в общността

Сегрегацията в областта на образованието и жилищната политика се покрива отчасти от горното предложение за забрана на определени практики и услуги. Поради исторически тежкото наследство, свързано с образователна и жилищна сегрегация, особено на хора от ромска общност (но не само, останалите уязвими групи също често са потърпевши), се налага да се подчертае необходимостта от задаване на приоритети, свързани с приобщаващо образование и жилища в общността. За да бъде наистина даден приоритет на приобщаващите образователни и жилищни политики, съществуващите сегрегирани райони, училища, квартали и т.н. следва да бъдат разгледани и анализирани в цялост, като се държи сметка за всички фактори, допринасящи за сегрегацията. Те следва да се адресират комплексно. Това означава, че в някои случаи сегрегацията може да е свързана с жилищната политика, липсата на транспорт, бедност и т.н. Всички тези проблеми може да попадат в обхвата на различни министерства и ведомства- но трябва да се анализират и решат комплексно, за да бъде решен централният проблем. В противен случай, може да се окаже, че мерките, макар и добронамерени и целящи промяна, не постигат друго, освен затвърждаване на стереотипи.

4.3 Подкрепа за независим живот и семейно базирани услуги

Наред с казаното по-горе, необходимо е изрично правило за подкрепа на независимия живот и подкрепа на семействата. Това означава, че правилото за изследване на същността на сегрегацията и институционализацията трябва да бъде разширено. По същия комплексен и ориентиран към същността начин следва да се изследва и разширява понятието за независим живот и семейно базирани услуги. Това е особено важно сега, в етапа на бурен разцвет на технологиите. Нещо, което до вчера може да се е смятало за непреодолима пречка пред възможностите на един човек да се справя самостоятелно, днес може да се окаже преодолимо. Примери за това вече са налице. Съществуват, например, редица възможности за използване на допълващи и алтернативни комуникационни системи, включително високотехнологични. Те директно преодоляват трудностите, свързани с

комуникация с определени хора с увреждания. Без преодоляването на предразсъдъците обаче, може да се окаже, че се инвестират значителни средства в технологични решения, които остават неизползваеми поради предразсъдъци и ограничени вярвания на социални работници, юристи и други експерти. Към този феномен трябва да се подхожда с повишено внимание и съзнателност. Също така, опитът на хора с увреждания, преодолели определени ограничения, следва да се има предвид и интегрира. И тук не става въпрос само за физически ограничения, но също така за преодоляване на психични трудности и дори интелектуални затруднения.

4.4 Участие на общности и гражданско общество

Участието на общности и НПО не трябва да е формално, а реално и равноправно. Това означава включването им в мониторингови комитети с право на глас, в процеса на оценка на проекти и в консултации по програмирането и осигуряване на възможности за съдебен контрол въз основа на сигнали от хора пряко засегнати от планираните дейности (или липсата на такива) и от хора, за които съществува риск да бъдат засегнати.

За да се гарантира пълноценното участие на хората от уязвимите общности може да се наложат допълнителни усилия, които обаче са в синхрон с международните актове, по които България е страна. Към настоящия момент липсват достатъчно достъпни платформи, които да позволят на хора с увреждания от всяка група да достъпят и разберат информацията, касаеща европейското финансиране и последиците от него. Липсва реален диалог. Липсват механизми, по които хората от уязвимите групи да могат свободно да изразят предпочитанията си. В същото време, за да бъде наистина информиран този процес, наложително е да съществуват програми за гражданско образование на хора от различни уязвими групи, за да бъдат те запознати с правата си и механизмите за защита.

4.5 Осигуряване на достъп до правосъдие и ефективни механизми за подаване на жалби

Предпазните мерки имат смисъл, само ако съществуват механизми за контрол и санкции. Това изисква лесно достъпни механизми за подаване на жалби, публичност на жалбите и решенията, както и възможност за временно и постоянно спиране на плащания при нарушения. Необходими са и процедури за обезщетения на засегнатите лица. За да се постигне това, е необходимо да се въведе широк спектър от процесуални улеснения (не само по смисъла на КПХУ, а в по-всеобхватен смисъл, гарантиращ на всеки представител на уязвима група реален достъп до правосъдие). Подобни мерки може да включват: онлайн платформа за подаване на жалби, с възможности за използването и от хора с увреждания, хора, за които българският език не е майчин език; трябва обаче да съществува и алтернатива на онлайн платформата, която да позволи и на хората без достъп до съвременни технологии да защитят правата си; публична база данни с резултатите и възможност за обжалване

пред независим орган (омбудсман, КЗД); активност на правозащитните органи; използване на комуникационни посредници, когато това се налага; създаване на звена за правна помощ, информирани за основните права (по смисъла на Хартата на основните права на ЕС и останалите международни актове, по които България е страна), способни да приложат на практика тези норми.

5. Планиране и изискванията за права

Планирането е първият и най-важен етап, в който може да се предотвратят нарушения на права. Ако в националните и регионалните планове не са ясно заложени изисквания за равенство и приобщаване, цялата верига на изпълнение възпроизвежда сегрегация и институционализация.

5.1 Хоризонтални принципи

Всеки план трябва да съдържа хоризонтални принципи – т.е. изисквания, които се прилагат към всички приоритети и мерки. Недискриминацията и приобщаването не са „добавка“, а задължителна рамка. Например: всяка инвестиция в образование трябва да бъде оценена не само по ефективност, но и по това дали допринася за десегрегация и равен достъп.

5.2 Изключване на проекти, които поддържат институционална грижа и сегрегация

Изключването е ключов инструмент: проектите, които възпроизвеждат стари модели, следва да бъдат обявявани за недопустими. Това включва (например, но не изчерпателно):

- ново строителство или реновиране на институции за деца и хора с увреждания;
- ремонт на сегрегирани училища, без план за интеграция;
- социални жилища в изолирани квартали.
- услуги, които не предлагат независимост, включване и интеграция на потребителите.

Този списък разбира се не е изчерпателен и непрестанния анализ на предлаганите интервенции и проекти от гледна точка на това дали на съдържателно ниво допринасят за спазване на основните права на ЕС или пък, независимо от начина на формулиране, предлагат практики и проекти, които разкриват, пак на съдържателно ниво, рискове от нарушаване на тези права.

5.3 Включване на граждански организации и експерти

Постигането на промяна изисква активното включване на експерти от различни области, които да работят заедно. Експерти на гражданското общество, експерти от

опит (хора от уязвимите групи, които имат преживелищен опит в определена сфера), както и експерти на общинско и държавно ниво следва да намерят начин да работят съвместно и да постигнат най-добрия баланс между интересите на държавата/общината, интересите на демократичното общество и на хората, за които се създава услугата или инфраструктурата. Този процес може да бъде труден, поради което е подходящо обсъжданията и съвместната работа да бъдат улеснени от опитни фасилитатори, които да гарантират, че гласът на всекиго ще бъде чул и зачетен. Това следва да се случва на всяко ниво, като включва:

- участие на представители на гражданското общество и общности в работните групи за изготвяне на програмите;
- участие в мониторинговите комитети с право на глас;
- възможност да предлагат промени в условията за кандидатстване.

Особено важно е мониторингът да се извършва от независими граждански организации, които могат да дадат безпристрастна оценка.

Също така важно е експертите на общинско и държавно ниво да имат подходящо обучение в областите, за които са отговорни и да имат задължение за продължаващо обучение както в областта на техническото развитие на сектора, за който отговарят, така и за основните права на ЕС, основните рискове пред уязвимите групи, чиито проблеми са призвани да решават (с включени представители на тези групи при изготвяне на обучителните програми и самите обучения); обучения, свързани с управление на ресурсите и проектите, пак от гледна точка на основните права.

5.4 Индикатори за наблюдение

И сега съществуват индикатори за наблюдение, но те са едностранчиви и позволяват да се отчитат като успешни проекти, в които са постигнати определени количествени показатели, но не са налице качествени промени.

За да се постигне достоверност на изследването на ефекта от един проект, би следвало да се държи сметка не само за единични количествени критерии, но и за взаимовръзката между различни данни.

Така например, известен количествен показател от статистическа гледна точка е индикаторът “брой закрити институции”. Без отчитане на съдържателното понятие “институция” и без изследване на паралелните процеси, този показател може на практика да въвежда в заблуждение, ако не отчита същевременно: колко деца са реинтегрирани в семействата си; колко възрастни от институции са започнали да живеят самостоятелно; колко са започнали работа и т.н. Освен това трябва да се държи сметка за устойчивост на промените и да се проследи дали интегрираните в

семействата деца устойчиво са останали там или са повторно институционализирани; същото се отнася и за възрастните хора с увреждания.

По сходен начин би следвало да се подходи и в останалите сфери, в които се влагат европейски средства. Индикатор за де-сегрегация на образователните политики и практики биха могли да бъдат:

- От количествена гледна точка: броя на младежи завършили средно образование (разделени на момичета и момчета и сравнени с общата популация), колко от тях са завършили висше образование, както като бройка, така и като съотношение спрямо общата популация.
- От качествена гледна точка е ключово да се изследва степента на удовлетвореност на потребителите. Това качествено изследване трябва да държи ясна сметка за възможните ограничения - като зависимост от грижа или услуга, непознаване на други възможности или липса на такива, страх от отмъщение при негативна оценка. За това качествените критерии трябва да включват и обективен анализ на степента, в която се спазват основните права на ЕС в съответната услуга, практика или инфраструктура, в каква степен принципите на равнопоставеност и недискриминация са спазени.

Без такива индикатори рискът е да се отчитат „успешни“ проекти, които на практика не подобряват живота на засегнатите групи, а в някои случаи, дори го влошават.

5.5 Оценка, базирана на права

Във всички етапи – програмиране, подбор на проекти, изпълнение и отчетност – трябва да се прилага оценка, базирана на права. Това означава:

- да се проверява съответствието с Хартата на основните права още на етап кандидатстване;
- проект да бъде финансиран, само ако отговаря на принципите за равенство и приобщаване;
- отчетите да се приемат, само ако доказват реално спазване на правата, а не формално на хартия.

5.6 Достъпност и участие на хората от засегнатите уязвими групи

Информацията за програмите и мониторинга трябва да бъде достъпна (лесен за четене формат, жестомимичен превод, адаптирани уебсайтове). Хората с увреждания следва да участват пълноценно в мониторинговите процеси, в съответствие с принципа „нищо за нас без нас“. Същото се отнася и за станалите

уязвими групи, като за всяка група трябва да бъдат изследвани и приложени практики, осигуряващи достъпност.

5.7 Обучения в права

Необходимо е системно обучение по права както на представителите на управляващите органи, така и на заинтересованите страни (НПО, общности). Това ще гарантира, че участниците разбират и прилагат стандартите за права в практиката, а не само формално. Тази необходимост беше вече спомената, но намираме за важно да я изведем в самостоятелен раздел поради важността ѝ.

6. Изключени инвестиции

Предходните раздели очертаха принципите и условията, които трябва да насочват използването на европейските средства. Но тези принципи ще останат безсмислени, ако не бъдат придружени от ясни, безусловни граници. Опитът в България показва, че често именно в „сивите зони“ – там, където няма категорична забрана – се финансират проекти, които поддържат сегрегация или институционални модели. Затова е необходимо изрично да се посочи кои инвестиции са недопустими. Това е предпоставка не само за законосъобразност, но и за гарантиране, че европейските средства действително служат на целта си: подкрепа за равенство, приобщаване и независим живот.

И макар в предходните раздели да засегнахме темата за необходимостта от изключване на инвестиции (особено в раздел 4), тук ще се спрем изрично на тази необходимост. Въвеждането на списък с изключени инвестиции е критично важно. То обаче следва да държи сметка за опасностите от формализиране на подхода и загуба на съдържателния анализ. Ето защо призоваваме изключването на инвестициите, които нарушават основните права на ЕС или създават рискове за такива нарушения, да бъде създаден, но понятието за нарушения да бъде съдържателно изследвано във всеки проект или инвестиция.²⁷

²⁷ Примери за изключени инвестиции и насоки за тяхното дефиниране могат да се намерят в следните документи: EURoma, *Checklist for the Effective Inclusion of Roma interventions* (2021), достъпен на: https://www.euromanet.eu/wp-content/uploads/2021/02/Checklist_EURoma-EUfunds_Roma-2.pdf; European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care (EEG), *EU Funds Checklist to promote independent living and deinstitutionalisation*, достъпен на: <https://eurochild.org/resource/eu-funds-checklist-to-promote-independent-living-and-deinstitutionalisation/>; European Network on Independent Living (ENIL), *Myth Buster on EU Funds and Independent Living* (2022), достъпен на: https://enil.eu/wp-content/uploads/2022/03/Myths-Buster_2_for_web.pdf

При анализиране на темите и предложенията изложени по-долу, следва да се има предвид и вече казаното в предходните раздели/

6.1 Институции за хора с увреждания, деца и възрастни

Институциите изолират хората от обществото, лишават ги от автономия и поддържат култура на зависимост. Те са в пряко противоречие с чл. 19 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ), който гарантира правото на независим живот и включване в общността, както и с практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), последователно осъждаща практиките на масово и продължително институционализиране. Създаването и поддържането на институции под всякаква форма следва да бъде изключено като инвестиция, подкрепена от европейските фондове. Това включва не само големи домове, но и т.нар. „малки групови домове“, които на практика възпроизвеждат институционален модел – с отделеност от общността, общи помещения и колективен начин на живот, несъвместим със самостоятелния избор. Подобни инвестиции не просто не решават проблема, а го задълбочават, като блокират развитието на услуги, основани в общността.

Европейската комисия и Европейската експертна група по прехода от институционална към базирана в общността грижа ясно подчертават, че европейските фондове следва да се насочват към алтернативи: персонална асистенция, подкрепа в семейна среда, достъпни жилища и мобилни услуги. В противен случай съществува риск публичният ресурс да бъде изразходван за възпроизвеждане на модели, които са в нарушение на международното право и принципите на ЕС.

6.2 Сегрегирани училища и социални жилища

Сегрегацията възпроизвежда дискриминация и нарушава принципа на равно третиране (чл. 21 от Хартата на основните права). Тя не трябва да се подкрепя под никаква форма.

Как трябва да изглежда финансирането на програми за десегрегация? На първо място следва да е придружено от анализ на съпътстващите проблеми и да предлага решаването им цялостно. Може да предлага транспорт, стипендии и подкрепа за интегрирано обучение; социални жилища, разположени в смесени квартали с достъп до инфраструктура.

6.3 Приюти и центрове за бежанци с ограничен достъп до услуги

Ограничаването на свободата на движение и липсата на достъп до здравеопазване, образование и социални услуги нарушават както европейските, така и международните стандарти за защита на правата на човека. Принципите на Хартата

на основните права на ЕС, Женевската конвенция за статута на бежанците и практиката на Европейския съд по правата на човека ясно изискват настаняването на търсещи закрила да бъде временно, пропорционално и да гарантира човешкото достойнство. Вече установихме, че тези принципи се нарушават.

Какво не трябва да се финансира: изграждане или разширяване на големи центрове за настаняване, които държат хората в изолация и ограничават достъпа им до услуги, образование и труд.

Финансирането на практики като „pushbacks“ (дори индиректно) или изграждането и поддържането на съоръжения за продължително имиграционно задържане е несъвместимо с международното право и стандартите на ЕС.

Как трябва да изглежда: европейските фондове трябва да бъдат насочвани към програми за интеграция – езикови курсове, подкрепа за достъп до пазара на труда, здравеопазване и образование, както и към жилищни решения в общността. Подкрепата следва да е гъвкава и индивидуализирана, за да насърчава самостоятелност и активно участие. Само по този начин може да се гарантира, че политиките по отношение на бежанците и мигрантите са в съответствие с европейските политики.

6.4 Инвестиции, които подкопават равенството и независимия живот

Формално почти всички програми заявяват ангажимент към равенство и недискриминация. На практика обаче често се финансират мерки, които изглеждат „добри“ на хартия, но водят до скрито изключване. Това се случва, когато интервенцията е фокусирана само върху един проблем или признак, без да отчита комплексните нужди и права на хората.

Примери за реални рискове:

- Фокус върху увреждането, а не върху способностите и силните страни на човека → действа се „мрежата от нагласи“ и се поддържат стереотипи за зависимост.
- Изграждане на групови домове без паралелна политика за достъпни социални жилища → хората с увреждания остават без реален избор.
- Добре оборудвани училища за интеграция, но без адекватна транспортна и жилищна политика → достъпът на практика е невъзможен.

Защо това е проблем: такива инвестиции не са явно дискриминационни, но възпроизвеждат изключването и сегрегацията. Те подкопават правото на равен достъп и независим живот.

Как трябва да изглежда:

- Всяка програма да минава през цялостна оценка на въздействието върху правата, включително достъпност и реални възможности за участие. При оценката е важно участието на хора от засегнатите групи, с опит.
- Интегрирани стратегии (услуги+достъпни жилища+транспорт+образование), вместо изолирани интервенции.
- Промяна на фокуса: от „дефицитите“ към силните страни и способностите на хората – инвестиции, които подкрепят автономията и участието.
- Консултиране със засегнатите уязвими групи.

7. Механизми за мониторинг и жалби

Ефективните механизми за мониторинг и жалби са „гръбнакът“ на системата за защита на правата при използването на фондовете на ЕС. Ако те са формални или неработещи, дори най-добре написаните програми остават без реално въздействие. Именно затова е необходимо изграждането на интегрирана система, която да гарантира прозрачност, отчетност и участие на гражданското общество.

7.1 Укрепване ролята на комитетите за наблюдение

Мониторинговите комитети често функционират формално. За да имат реален ефект:

- в тях трябва да участва задължително широк кръг от правозащитни организации и представители на уязвими общности;
- участниците да имат право на глас, а не само консултативна роля, като и възможност за оспорване на решенията пред съд;
- заседанията и решенията да бъдат публични и достъпни онлайн.

7.2 Отворена база данни за жалби и публичен достъп до решения

Прозрачността е ключова за доверието в системата. Следва да се създаде онлайн публична база данни с:

- подадените жалби (анонимизирани, ако е необходимо);
- решенията и предприетите мерки;
- статистика за вида нарушения и времето за реакция.

Така гражданите и организациите ще могат да проследяват как институциите реагират и ще е възможно граждански контрол.

7.3 Възможност за санкции

Без санкции механизмите остават символични. Необходими са ясни правила за:

- временно спиране на плащанията по даден проект при установено нарушение;
- изключване на проекти и изпълнители, които трайно нарушават права;
- възстановяване на неправомерно изразходваните средства.

Това ще осигури реална превенция и ще създаде стимул за спазване на изискванията.

7.4 Укрепване капацитета на институциите

Омбудсманът и Комисията за защита от дискриминация са ключови органи, но често работят с ограничени ресурси. За да бъдат ефективни, е необходимо:

- осигуряване на стабилно финансиране;
- назначаване на експерти с опит в правата на човека;
- създаване на регионални звена за по-близък достъп до хората.

Може да се наложи и промяна на правната рамка, за да се гарантира активността им и ефекта на техните действия.

8. Дизайн на покани за проектни предложения и подбор на кандидати

Дизайнът на поканите за проектни предложения е критично важен, защото именно тук се задават правилата, които определят какви проекти ще бъдат финансирани. Ако условията са формулирани неясно или без базирана на права перспектива, на практика могат да се финансират дискриминационни или сегрегирани практики.

8.1 Оценки на реалните потребности и консултации със засегнатите групи

Въвеждането на задължителни оценки на потребностите гарантира, че проектите се основават на реални нужди, а не на предположения или интереси на администрацията. Консултациите със засегнатите групи (хора с увреждания, роми, бежанци) трябва да бъдат структурирани, документирани и със задължение за отразяване в проектната документация. Трябва обаче да сме много внимателни при прилагане на практика на подобни оценки. Исторически погледнато, налице са множество опити за въвеждане на подобни оценки, които обаче завършват като бюрократичен механизъм, формално попълнени бланки, изключващи реалните нужди на засегнатите. Те често са имитация на грижа и индивидуален подход, отколкото наистина това, за което формално се представят. Един актуален пример е процедурата по съставяне на Карти на социалните услуги. Всъщност този процес трябваше да установи действителните нужди на общностите и да им отговори, но се

превърна в строго формален и дефакто нужен само на администрацията процес. Без липса на гъвкавост и отклик на потребностите на общността и хората в нея, всеки такъв процес е безсмислен и създава повече предпоставки за изключване, отколкото за спазване на права.

8.2 Приоритет за интегрирани и междусекторни проекти

Изолираните интервенции рядко водят до устойчиви резултати. Ето защо, задължително условие в поканите и насоките за проектни предложения следва да бъде наличието на междусекторен подход и комплексен анализ на решаваните проблеми.

8.3 Ясно дефиниране на изключени мерки

Условията за кандидатстване трябва да съдържат ясен списък на недопустими дейности (напр. изграждане на институции, сегрегирани училища). Тези условия трябва да съдържат описание на съдържанието на недопустимата практика, дейност, инвестиция и да са достатъчно гъвкави да включват нови аспекти на недопустимостта.

8.4 Включване на независими НПО и експерти в оценката

За да се избегне „затворен кръг“ на администрацията, в оценителните комисии трябва да участват независими експерти и НПО с доказан опит в правата на човека и социалното включване, по възможност и хора, които освен експертни познания имат и личен опит. Те могат да оценят не само техническата част, но и въздействието върху правата.

8.5 Възможност за модификация или отмяна на покани

Понякога вече обявени покани се оказват в противоречие с Хартата или с принципите за недискриминация. Затова трябва да има механизъм за:

- корекция на условията по време на процедурата;
- отмяна на покани, които нарушават правата;
- съдебен контрол;
- обявяване на нови покани със съответните поправки.

9. Структурни реформи по тематични области

Структурните реформи са сърцевината на устойчивата промяна. Те изискват не само отделни проекти, а системно пренасочване на политики и ресурси към приобщаващи

и базирани на права решения. Българският контекст ясно показва, че в няколко ключови области липсват интегрирани и последователни стратегии.

9.1.Образование

Сегрегацията в училищата остава основна бариера за равен достъп до качествено образование. Необходими са целенасочени мерки за десегрегация – закриване на сегрегирани училища и създаване на условия за смесено обучение. Подкрепата за учители е решаваща: професионално развитие, обучение в приобщаващи практики и стимули за работа в интегрирани класове. Реформата в образованието трябва да бъде подкрепена от транспортни, благоустройствени и социални мерки, така че децата от уязвими общности реално да могат да посещават интегрирани училища.

9.2. Жилища

Жилищната политика в България често води до нови форми на изключване. Вместо изграждане на социални жилища в периферни квартали, реформата трябва да се насочи към интегрирани жилищни решения в рамките на общността: реновиране на съществуващи сгради, смесено настаняване и гарантиране на достъп до инфраструктура. Изселванията на ромски семейства без алтернативно настаняване трябва да бъдат прекратени, а общинските стратегии за жилищна политика – преработени така, че да предвиждат достатъчно достъпни жилища за хора с увреждания. Тези усилия трябва да бъдат съчетани и с усилия за преодоляване на негативни нагласи и предразсъдъци.

9.3.Независим живот

Въпреки усилията за деинституционализация, на практика се изграждат „малки институции“. Реалната реформа изисква прекратяване на институционалните услуги и пренасочване на ресурси към развитие на подкрепа в общността: лична помощ, мобилни екипи, дневни центрове и услуги в домашна среда. Ключово е фокусът да бъде върху силните страни и автономията на хората, а не върху техните „дефицити“.

9.4 Бежанци и мигранти

Политиката относно бежанците е ориентирана към ограничаване, вместо към интеграция. Структурната реформа трябва да гарантира равен достъп до здравеопазване, образование, заетост и социални услуги, както и достоен живот. Практиката на продължително задържане следва да бъде прекратена, като вместо това се предлагат решения за интеграция в общността и подкрепа за самостоятелен живот.

9.5.Индикатори за напредък

За да се измерва напредъкът, трябва да се въведат ясни индикатори, които да обвързват финансирането с резултатите и да оценяват не само количествени показатели, но и съотношения, качествени показатели и удовлетвореност на

потребителите, както и устойчивост и разпространение на добрите практики, особено такива, които адресират системни проблеми.

10. Заключение

В основата на промяната не стоят документите и процедурите, а хората. Европейските фондове могат да бъдат катализатор за равенство и приобщаване само ако се използват така, че да дават сила на онези, които най-често са оставяни в периферията – деца, които имат право на образование в обща среда; семейства, които искат достъпно жилище и сигурност; хора с увреждания, които настояват да живеят в своята общност; бежанци, които търсят нов дом и шанс за достоен живот.

Истинската промяна се случва, когато гласовете на тези хора бъдат чути и когато решенията се вземат не за тях, а заедно с тях. Политическата воля и институционалният капацитет са важни, но решаваща е активността на гражданското общество и устойчивостта на общностите, които не се примиряват. Прозрачността и отчетността са необходими, за да може обществото да вижда резултатите, а санкциите срещу нарушенията са нужни, за да има доверие.

Промяната не започва и не свършва с програмен документ. Тя започва в отношенията между хората и в готовността на държавата да се вслуша. Ако фондовете на ЕС се използват с фокус върху хората – техните права, способности и мечти – тогава България може да превърне европейските средства в инструмент за изграждане на справедливо, приобщаващо и човешко общество.