

Проучване и сравнителен анализ на законодателствата на Република България и Република Румъния

Лъчезар Дачев, Кремена Раянова, Боряна Рускова-Салимова

Човешкото общество възниква и съществува като отделни етносоциални общности, конкретни етнически групи. Етносъът е самопроизвеждащ се тип колективност – етносоциален организъм. Етническата принадлежност на индивида обуславя неговата първа социална идентичност. Тя се основава на собствен език, митология, религия, собствени социални норми – обичаи, морални, битови и др. Това са елементите на самобитната култура, които чрез съзнанието причисляват индивида към своята етническа група.

Съхраняването и развитието на всяка етносоциална общност на определен исторически етап налага нейното организиране в държавата. Държавата е необходимата организация, чрез която отделното общество запазва и продължава своето самостоятелно и прогресивно развитие. Етносоциалната общност е естествена социална субстанция на държавата – нейното население. Населението изразява организационната /държавната/ принадлежност на етническата субстанция.

1. Етнически състав на съвременната държава

Теоретично населението на държавата може да бъде моноетническо, да включва само един етнос или разноетническо – да включва различни етнически групи.

Първият вариант е хипотетичен и ако съществува някъде то е като изключение. На практика е установен втория вариант, който е обективен резултат от историческото развитие на човешкото общество и неговите държавни форми. Факт е, че днес в Европа няма моноетническа държава. Съвременните европейски държави имат нехомогенен етнокултурен състав. Различията се основават на етническата принадлежност на отделните групи в държавата с присъщите на етноса бит, култура, традиции, език, различна религия и др. Поради тези обективни различия в състава на населението на държавата се очертават различни части, като правило една преобладаваща по численост основна част и друга или други малочислени съставни части.

През XX век на преден план излиза проблема за етнокултурната толерантност като държавна политика. Юридическо основание на този вид толериране е въвеждането от международното право на понятието „малцинство“. Понятието „малцинство“ изразява количествено определение спрямо основната, преобладаващата етносоциална общност в съответната държава. Критерии за определяне на малцинство са три признака на етническа идентичност – език, религия и култура – обичаи, традиция, бит. В своята съвкупност, в комбинация или по отделно тези признаци обосновават съществуването в съвременната държава на различни малцинства. В зависимост от определящия признак се извеждат няколко вида малцинства – национално, етническо, езиково, религиозно.

Разноетническият състав на населението на съвременната национална държава поставя въпроса за мястото на малцинствата, отношението към тях и тяхното интегриране, включване в държавното цяло. В идеологически план съществуват две концепции, които предлагат съответни политики за разрешаване на проблема.

Първата концепция се стреми да игнорира етническия характер на нацията. Тя приема, че етническото е нещо случайно, ситуационно. Принадлежността на индивида към дадена етническа група е въпрос на възприемане, на чувства, които са променливи, преходни и зависят от ситуацията, в която се намира субектът. Тъй като ситуацията се променя, променя се и груповата идентичност на човека. Така се

отива към формирането на „гражданска нация“ при което има един общ идентифициращ белег – гражданството.

Втората концепция приета в Европа приема, че етническото е обективно съществуваща характеристики на човека. Тя съществува по силата на природата.

Проучване на националните законодателства на Република България и Република Румъния във връзка с интеграцията на ромите в обществото извън времето. То е една даденост на човешкото съществуване. Задача на държавата е не да елиминира етноса, а да го съхрани. Това схващане съответства на модела на европейските национални държави отразен и в техните конституции. Те се обявяват за еднонационални държави, включващи различни етнически малцинствени общности, на които се признава правото да развият своята собствена култура, но в рамките на доминиращата национална култура и официален език.

Определящ фактор в политическото реализиране на тази концепция е конституционната уредба на съществуващите различия. Тук съществуват два варианта. В една група европейски държави – Сърбия, Молдова, Украйна, Румъния с конституцията е признато съществуването на етнически малцинства. Така съгласно чл. 6, ал. 1 от Конституцията на Румъния „държавата признава и гарантира на лицата от националните малцинства правото да запазят, развият и изразяват своята етническа, културна, езикова и религиозна идентичност.

Освен правата произтичащи от международните актове за защита на малцинствата – Международния пакт за правата на човека и гражданина приет от ООН; Рамковата конвенция за защита на националните малцинства приета от Съвета в Европа, в тези случаи малцинствата получават и право на самоопределение, право на училищно образование на майчин език, право при определени условия да ползват своя език в местната публична администрация, право на участие в обсъждане на решение на държавното управление, които се отнасят до тях. Съгласно чл. 32, ал. 3 от Конституцията на Румъния „правото на лицата от националните малцинства да се обучават на майчина си език и правото да могат да бъдат подготвени на същият този език са гарантирани ...“. Според чл. 120, ал. 2 „в териториално административните единици, в които гражданите от националните малцинства са значителен процент, се осигурява ползването на съответния малцинствен език, писмено или устно в отношенията с органите на местната власт и с децентрализираните обществени услуги, съгласно условията предвидени в органичния закон“. Чл. 128, ал. 1 установява, че съдебното производство се провежда на румънски език, но ал. 2 гласи, че „румънските граждани, принадлежащи към националните малцинства имат правото да се изразяват на майчиния си език пред съдебните инстанции, съгласно закона“.

Във втора група европейски държави към които спада и България наличието на различни етнически групи не се приема като основание те да получат конституционен характер на етнически малцинства. Съгласно решение №4 на Конституционния съд от 21.04.1992 г. конституцията на Р. България същевременно признава съществуването на религиозни, езикови и етнически различия, респективно на носители на такива различия. Във всяка от тези държави обаче се признава и толерира различната етническа принадлежност на индивидите в съответствие с принципите на международното право за защита на малцинствата.

Така, ромите в Румъния са признати чрез конституцията за национално малцинство, докато в България имат признати права по конституция, като български граждани с небългарски етнически произход.

Разликата в двата подхода, което се отразява и върху държавните политики за интеграция на ромите /в случая/ се изразява в това, че докато в Румъния интеграцията е акцентирана върху различието, то в България тя се основава на равноправното на гражданите. Ето защо на институционално ниво политиките по отношение на ромите в Румъния са по обхватни и съдържателни, а в България по общи и пожела-

телни. В този план следва да се отчете положително добрата управленска практика на Румъния по въпроса.

2. Основните конституционни права на гражданите в Република България – гаранция за успешна интеграция на ромите

Въпреки изборът на България да не юридизира малцинствата, в съответствие с международните правни актове, българската конституция и законодателството осигуряват една добра юридическа рамка за интеграция на ромите. Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) изказва мнение, че думата „гражданин“, която според българската конституция означава всички лица да, които тя се прилага, следва да бъде заменена с еквивалентната дума „всеки“, така че да бъде избегната всякаква двусмисленост в това отношение. Също така комисията застъпва схващането, че по добре, че легалната дефиниция на понятието гражданство не трябва да стои в главата, посветена на основните права, тъй като това създавало погрешното впечатление, че само гражданите на България имат достъп на тези права. Такива опасения се неоснователни. Изборът на конституционен подход към малцинствата е въпрос на политическа целесъобразност на всяка държава. Освен това съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията международните договори ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Р. България са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Ето защо международните признатите права са гарантирани на всеки.

Основният принцип при избора на конституционен подход е равноправието на гражданите на Р. България. В качеството си на граждани на България на всички индивиди както тези, които принадлежат към доминиращия етнос – българи, така и тези от другите етноси – включително ромите имат гарантирани равни права. Независимо от етническия си произход всички граждани имат равни икономически, социални и политически права. Всички граждани са равни пред закона – чл. 6 ал. 1, ал. 2 изречение първо от Конституцията на Р. България.

Осъществяването на процеса на интеграция на ромите е гарантиран чрез основни конституционни права на гражданите. Съгласно чл. 48, ал. 1 от Конституцията на Р. България, гражданите имат право на труд. Държавата се грижи за създаване на условия за осъществяването на това право. Всеки гражданин свободно избира своята професия и място на работа - чл. 48, ал. 3. Никой не може да бъде заставен да извършва принудителен труд чл. 48, ал. 4.

Съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане.

Според чл. 52, ал. 1 от Конституцията гражданите имат право на здравно осигуряване гарантиращо им достъпна медицинска помощ и на безплатно медицинско обслужване при условия и по ред определени със закон.

Чл. 53 от Конституцията определя, че всеки има право на образование. Училищното образование до 16 год. в държавните училища е безплатно.

Съгласно чл. 57, ал. 1 основните права на гражданите са неотменими и всеки гражданин има право на защита когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси – чл. 56 от Конституцията.

Равноправието е осигурено чрез конституционна забрана за дискриминация. Дискриминацията е налагане на неравноправие, чрез ограничаване на правата или привилегии на базата на личностен признак, в случая – по етническа принадлежност. „Не се допускат – гласи чл. 6, ал. 2 от Конституцията, никакви ограничения на права или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние“.

Конституционната разпоредба е конкретизирана в Закон за защита от дискриминация /2003 г./ и в Закон за Омбудсмана /2003 г./.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация се забранява всяка пряка или непряка дискриминация основана на пол, раса, етническа принадлежност, човешки геном, произход и прочие. Пряка дискриминация е всяко по неблагоприятно третиране на лице на основата на посочените признаци /чл. 4, ал. 2/. Непряка дискриминация е поставеното на лице на основата на същите признаци в неблагоприятно положение в сравнение с други, чрез привидно неутрално разпоредби, критерии или практика /чл. 4, ал. 3/.

В същия закон изрично е уредена защитата от дискриминация при упражняване правото на труд. При обявяване на свободно работно място, работодателят няма право да поставя изисквания свързани с дискриминационните признаци – чл. 12, ал. 1. Освен това работодателят няма право да откаже да наеме на работа лице или да наеме при по неблагоприятни условия лице на основание на същите признаци – в случая на основание, че лицето е от ромски етнос /чл. 12, ал. 4/.

В този закон изрично е уредена и защитата срещу дискриминация при упражняване правото на образование и обучение. Министърът на образованието и органите на местно самоуправление са длъжни да вземат всички необходими мерки за недопускане на расова сегрегация в обучаващите институции – чл. 29.

За осъществяване на контрол и юридическа отговорност за недопускане на дискриминация се създава независим специализиран държавен орган – Комисия за защита срещу дискриминация.

Самостоятелен държавен орган, който защитава правата и свободите на гражданите е Омбудсманът. С предвидените в закона средства той се застъпва за гражданите, когато с действие или бездействие се заплашат или нарушават техни права или свободи от държавните и общински органи и техните администрации, като и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги – чл. 2 от закона за Омбудсмана.

3. Интеграционни политики в България и Румъния – сравнителен анализ

Установяването на принципа на равноправие на гражданите и защита на равенството в правата е необходима предпоставка за ефективната интеграция на ромите. Но това е двустранен процес, който изисква и съответна гражданска позиция на самите роми. Това означава от една страна те да се ползват от предоставените им права от друга страна правата са свързани със задължения, следователно те трябва да изпълняват и своите задължения.

Възлов проблем е образователната интеграция на ромските деца. Средното образование /до 16 годишна възраст/ е задължително и безплатно. Поради различни причини съществуват нагласи у ромите да не изпълняват това свое задължение. В резултат на това 44, 8% от ромите имат завършено само основно образование, а 20, 5% нямат и това образование. /Рамкова програма за интеграция на ромите в българското общество 2010-2020/. Това обстоятелство наложи промяна в законодателството, като получаване на социални добавки за отглеждане на дете се свързва с посещението в училище.

Отрицателните последици от неизпълнението на това задължение от една страна са недостатъчното овладяване на официалния български език и от друга страна липсата на квалификация за наемане на работа.

Причината за ниското образователно равнище на ромите трябва да бъде търсени както в самата ромска общност, така и в българската образователна система.

Проблемите в сферата на образованието са различни в различните ромски групи всяка, от които има свои специфики и съответно различни образователни нагласи.

Освен в ромската общност, причините за отпадане от училище на децата от ромски произход могат да бъдат търсени и в особеностите на българската образователна система. Българската образователна система в настоящия си вид няма адекватни механизми за превенция на отпадането, като някои нейни особености дори „стимулират“ отпадане.

На първо място, българското училище днес не работи системно с родителите, в частност – с ромските родители. Мерките в тези насоки от законодателството са като отбелязахме по горе спиране на помощ за деца при наличието на 5 неизвинени отсъствия. Рядкост са позитивните и иновационните средства за ангажиране на ромските родители – например, включването им в училищното им настоятелство, въвеждането на механизми за родителска оценка на учителския труд, ангажиране на ромски родители в извънучилищната дейност. Поради тези причини, ромските родители остават „чужди“ на училището като институция, което води до неангажираност с образованието на техните деца.

Един от сериозните проблеми пред българската образователна система и по-конкретно пред учебното съдържание, което се отразява върху отпадането от малцинствата от училище, е слабото застъпване на мултикултурни и интеркултурни елементи. Традициите и културата на малцинствените общности в България все още е слабо представена в учебното съдържание, въпреки промените в държавните образователни изисквания. Практиката показва, че включването на такъв елемент в учебното съдържание ще направи училището по интересно за децата, в частност за ромските деца. Примерно, може да се въведе избираем предмет като: „Ромски фолклор – фолклор на етносите“.

Липсата на образование се отразява негативно и върху нивото на здравната култура. Масови са случаите на фактическо брачно съжителство между роми в нарушение на законовото изискване за брак при пълнолетие. Липсата на средства за отглеждане на децата от тези бракове ги поставя в риск. Държавата предвижда определени мерки за закрила на децата в риск – Закон за закрила на детето, чл. 4, ал. 1, т.1-13. На регионално ниво правомощия в тази сфера имат Дирекциите „Социално подпомагане“ – чл. 5б, ал. 1. Като най-ефективна се оказва мярката „Настаняване в специализирана институция“. Очевидно практиката показва, че в тези случаи е налице нарушаване на задълженията на родителите произтичащи от Семейния кодекс да се грижат за децата си.

Влошените социално-икономически и жилищно-битови условия, при които живеят ромите, имат преки последици върху здравното им състояние.

При ромите е налице и драстично по-нисък показател за очаквана продължителност на живота. Според данни на НСИ от преброяването на населението, едва 5% от ромите достигат пенсионна възраст, а този показател е с 5 пъти по-нисък в сравнение със средната стойност на България. Повече от 50% от ромите определят здравното си състояние като „лошо“ и „много лошо“.

Здравеопазването в Р. България се основава на здравно осигуряване. Всеки гражданин има право и задължение да внася здравно осигурителни вноски. По различни причини част от гражданите от ромски произход неизпълняват и това свое задължение. Според статистически данни включени в посочената рамкова програма 46% от лицата от ромски произход не са здравно осигурени, а 11% че никога не са били.

Ключовата за подобряването на уязвимите групи, в това число и ромите, до здравеопазване е утвърждаващата се през последните 5 години фигура на здравния медиатор. Усилията на здравните медиатори са насочени предимно към подпомагане на комуникациите между лекари, здравни институции и пациенти, повишаване на здравната култура и образование и популяризирането на профилактични мерки сред гражданите в неравностойно положение и преди всичко сред уязвимите групи в кварталите с преобладаващо ромско население.

Трудът е основен източник на доход. Съвременното производство изисква квалифициран труд, а поради липса на образование по-голяма част от ромите не могат да бъдат наети на работа. Това ги принуждава да търсят други източници на доход. Масова практика е да си осигуряват издръжка чрез социални помощи или по престъпен начин.

Следва да се има предвид, че социалните плащания са много малки като стойност и в повечето случаи служат само като допълващи бюджета на домакинствата пера, а не като основен доход. Социалните помощи са по-малки от екзистенциния минимум и ги обричат на маргенизация. Сред противоправните деяния са проституцията, трафика на хора и огромна битова престъпност. В случая е на лице не просто неизпълнение на задължения, а извършване на престъпления, което формира отрицателна нагласа на българското общество по отношение на ромската общност.

По въпроса за трудовата заетост правителството на Румъния приема решение с което одобрява Програма за изготвяне на необходимите нормативни документи за въвеждане във владение на селското стопански площи за ромите. Програмата е прието през 2003 г. В нея са заложени последователно следните мерки:

- Създаване на областни комисии;
- Идентифициране на семействата от ромски произход от селската среда, които не притежават селскостопанска земя;
- Идентифициране на свободни земи на ниво отделно населено място;
- Определяне на начин за осигуряване на селскостопанска земя в зависимост от броя ромски семейства и наличните земеделски площи;
- Предоставяне на разположение на комисията на необходимите площи за оземляването;
- Предаване във владение;
- Издаване на нотариални актове.

Няма данни за резултата от приетата програма, но такава мярка в България няма.

Въпреки, че излишно не са конституционно закрепени, етническите малцинства в България реално съществуват. Конституцията на Р. България отчита този факт и защитава правото на етническа идентификация на гражданите с не български произход. Конституцията установява правото им да изучават своя език, да изповядват своята религия, да поддържат своя бит, традиции, обичаи. Правото на употреба на собствения език на етническото малцинство е установено, чрез разграничението между официален език и майчин език. Самият конституционен термин „официален език“ идва да покаже, че има и неофициални езици. Официалният език не е само езика на доминиращата група – нацията. То е формата на публичната комуникация. Това е първо, езикът в дейността на държавното управление – законодателна, изпълнителна и съдебна власт. Второ, официалният език е задължителен в публичното пространство. Официалният език в България е българският език. Гражданите, за които българският език не е майчин имат право да изучават и ползват и своя език.

Българската конституция установява свобода на съвестта и на вероизповеданията – чл. 13 и чл. 37, ал. 1 от Конституцията. В България има две основни религиозни общности – християни и мюсюлмани. Традиционното вероизповедание за българите е източно – православно, но има и католици. Традиционната религия за мюсюлманите е исляма. Ромската общност в България е разделена в религиозни отношения. Преобладаващата част роми са християни /православни и католици/ и около 30% са мюсюлмани.

Конституцията в Р. България установява правото на всеки гражданин да се ползва от националните и общочовешки културни ценности. Наред с това се признава и

правото на всеки да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност, което се гарантира от закона – чл. 54, ал. 1 от Конституцията.

Посочените конституционно признати културни права дават една допълнителна възможност за ефективна интеграция на малцинствата, включително и на ромите. За разлика от другите малцинствени общности тези механизми не се използват от ромите в България.

Езикът е средство за комуникация. Той е в основата на социализацията на човека. Без значение на какъв език индивидът ще овладее знанията за свет, социалните норми, професионални, здравни познания, културни ценности и прочие. В тази връзка определяща роля е училището. Факт е, че в България има арменски, еврейски, турски училища, но няма ромско училище. В програмата за ромското включване /2010-2020/ се посочват множество критични констатации за лошо обучение на ромските деца, но не се предвижда създаването на ромски училища, което е разрешено по българското законодателство и е изрично заложено като принципно задължение на държавата според чл. 12 и чл. 13 от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства приет от Съвета на Европа.

Религията е определящ фактор при формиране на духовността на човека. Религията е част от етнокултурната идентификация, но тя може както да разграничава хората по вероизповедания, така и да обединява различните етноси от населението на една държава, чрез общите върховни духовни ценности. Този изключително важен интеграционен фактор също остава неизползван, като от ромската общност така и от религиозните институции. Тъй като църквата е отделена от държавата тук държавна намеса е недопустима – чл. 4, ал. 1 от Закона за вероизповеданията. На отделни места вече има свещеници и пастори роми и това може да бъде една полезна насърчителна инициатива от страна на общинските власти в бъдеще.

Подобно е и положението с използването на свободата за развитие на културата, обичаи, традиции на ромската общност от една страна и популяризиране на постиженията на роми в национален и над национален план. В първия случай става въпрос за онези елементи от културата на ромския етнос, които включват тяхното културно наследство, но не и консервативни обичаи „продажба на невести“. В тази връзка се поставя и въпроса за традиционната дискриминация на ромските жени.

Във втори случай се има предвид популяризирането на постижения на музиканти, изпълнители, диригенти, художници, спортисти, лекари и др. от ромски произход. И по този въпрос правителството на Румъния е намерило удачно решение. През 2003 г. се създава национален център за ромска култура. Центърът е публична институция със статут на юридическо лице. Центъра разполага със 87 щата. Неговата дейност се финансира от държавния бюджет и от собствени доходи. Към момента на създаването Румънското правителство финансира неговата дейност със държавни средства в размер на 10 милр. леи. Собствените приходи е предвидено да се реализират от различни представления, услуги свързани с културата, остойностяване на авторски права, експлоатация на придадените материални активи и други.

В България такава мярка не е осъществена.