



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 26.6.2013
COM(2013) 460 final

2013/0229 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно ефективни мерки за интегриране на ромите в държавите членки

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

История на досието

Много роми се сблъскват в ежедневието си с предразсъдъци, липса на толерантност, дискриминация и социално изключване. Те са маргинализирани и живеят основно в много лоши социално-икономически условия. Средно едва половината от ромските деца получават предучилищна подготовка или посещават детска градина. След задължителното училищно образование броят на учащите се спада значително, като само 15 % от младите роми завършват средно образование. Данните сочат, че средно по-малко от една трета от ромите имат работа. 20 % не са здравно осигурени и 90 % живеят под прага на бедността¹. Това подкопава социалното сближаване и устойчивото човешко развитие, възпрепятства конкурентоспособността и води до разходи за обществото като цяло. Дискриминацията спрямо ромите е несъвместима с ценностите, на които се основава ЕС. Същността на проблема е в тясната взаимовръзка между дискриминацията и социалното изключване, на които ромите са изложени.

Контекст на политиката

На 5 април 2011 г. Комисията прие Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.² Европейският съвет я одобри през юни 2011 г. Тя е израз на политическата воля на ЕС за предприемането на мерки по отношение на положението на ромите.

С тази рамка Европейската комисия се стреми да гарантира, че държавите членки възприемат ефективен подход към интегрирането на ромите и подкрепят целите по четирите стълба: образование, заетост, здравеопазване и жилищно настаняване.

Съгласно Рамката Комисията трябва да докладва ежегодно относно напредъка, постигнат от държавите членки. През 2012 г. за първи път бяха оценени националните стратегии, представени от държавите членки, и бяха приети хоризонтални заключения — COM(2012) 226 final — както и конкретни указания относно силните и слабите страни на стратегията на всяка една държава членка — SWD(2012)133 final.

Година по-късно докладът на Комисията се съсредоточава върху направения от държавите членки напредък в осигуряването на няколко предпоставки за успешно прилагане на националните стратегии. Тези предпоставки включват участието на регионалните и местните органи, работата в тясно сътрудничество с гражданското общество, наблюдението и оценката на прилагането на стратегии, включително чрез укрепване на ролята на националните точки за контакт на ромите, предоставянето на необходимото финансиране, активизирането на борбата с дискриминацията и включването ѝ в други политики. В своята оценка Комисията взе под внимание приноса на гражданското общество и други заинтересовани страни.

Въз основа на заключенията на този доклад и на доклада на Комисията за напредъка от 2012 г.³ в предложението за препоръка на Съвета се цели да се ускори напредъкът, като

¹ *The Situation of Roma in 11 Member States; Survey Results at a Glance*, Fundamental Rights Agency and United Nations Development Programme („Положението на ромите в 11 държави — членки на ЕС; Кратък обзор на резултатите от проучването“, Агенция за основните права и Програма за развитие на ООН), 2012 г.

² COM(2011) 173 final.

³ COM(2012) 226 final.

вниманието на държавите членки бъде съсредоточено върху определен брой конкретни мерки, които са от решаващо значение за по-ефективното прилагане на техните стратегии.

Цел на предложението

Предложението за препоръка на Съвета се основава на съобщенията на Комисията от 2011 г. и 2012 г.⁴ и на Заключенията на Съвета относно приобщаването на ромите от 2011 г.⁵ То има за цел да предостави насоки на държавите членки за увеличаване на ефективността на мерките им за постигане на интегриране на ромите и да засили прилагането на техните национални стратегии за интегриране на ромите или пакети от политически мерки за подобряване на положението на ромите в съответствие с предизвикателствата пред държавите членки в зависимост от броя и положението на населението от ромски произход. Предложението укрепва Рамката на ЕС с незадължителен правен инструмент, който да улесни държавите членки в стремежа им да превърнат своите ангажименти в реалност. Конкретно препоръката обхваща:

- **конкретни целенасочени действия въз основа на най-добрите практики, за да се засили интегрирането на ромите** при пълно зачитане на принципа на субсидиарност и без да се дублира съществуващото законодателство на ЕС. Такъв е случаят с образованието, заетостта, здравеопазването и жилищното настаняване;
- **хоризонтални въпроси, които са съществени за практическото изпълнение на политиките за интегриране на ромите и за гарантирането на устойчивостта им.** В тях по-специално са включени борбата срещу дискриминацията и стереотипите, защитата на децата и жените, възприемането на подход на социални инвестиции, събирането на информация относно положението на ромите с цел наблюдаване на въздействието на политиките, превръщането на националните ангажименти в местни действия, подкрепата за работата на организациите, които насърчават равното третиране на ромите, увеличаването на ресурсите и капацитета на националните точки за контакт по въпросите на ромите и развитието на транснационално сътрудничество;
- **общи принципи за осигуряване на прозрачно и целесъобразно разпределение на средствата за приобщаване на ромите** (не само на ЕС, но също и националните и местните средства). Като цяло препоръките относно финансирането от ЕС се основават на опита от текущия програмен период и на предложения регламент относно общите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство.

При все че основната отговорност за интегрирането на ромите се носи от националните публични органи, интеграцията продължава да бъде предизвикателство предвид характера на социалното и икономическото интегриране на ромите, което представлява двупосочен процес, изискващ промяна на нагласите на мнозинството от хората, както и на членовете на ромските общности.

⁴ „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.“, COM (2011) 173; „Национални стратегии за интегриране на ромите: първа стъпка в прилагането на Рамката на ЕС“, COM (2012) 226.

⁵ Заключения на Съвета от 19 май 2011 г. относно „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите“.

Съгласуваност с други политики и цели на Съюза

Равенството е една от основополагащите ценности и основни цели на Съюза съгласно член 2 от Договора за Европейския съюз.

Освен това в член 3 от Договора за Европейския съюз борбата със социалното изключване и дискриминацията е установена като една от целите на Съюза.

В съответствие с член 8 от Договора за функционирането на Европейския съюз във всички свои дейности Съюзът полага усилия за премахването на неравенствата и насърчаването на равенството между мъжете и жените. Член 10 от ДФЕС гласи: „При определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът се стреми да се бори срещу всяка форма на дискриминация, основана на пол, раса или етническа принадлежност, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация“.

И накрая, в член 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз, наред с дискриминацията на други основания, изрично се забранява дискриминацията, основана на раса или етнически произход.

Предложението е в съответствие с действащото вторично законодателство в областта на борбата срещу дискриминацията, доколкото то допълва установената правна уредба. Директива 2000/43/ЕО на Съвета прилага принципа на равно третиране на лицата без разлика на расата или етническия произход и определя правно обвързваща рамка чрез забраната на дискриминация въз основа на расата или етническия произход в целия ЕС в областите на заетостта и обучението, образованието, социалната закрила (включително социалното осигуряване и здравеопазването), социалните придобивки и достъпа до стоки и услуги (включително жилищното настаняване). Тя въвежда забрана за пряка и непряка дискриминация, тормоз и подтик към дискриминация. Всички държави — членки на ЕС, са транспонирали посочената директива в националното законодателство. Европейската комисия проверява правилното прилагане на Директивата и през 2013 г. ще публикува доклад относно нейното прилагане.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Предложението се основава на работата, извършена по време на две заседания на група държави членки, учредена през 2012 г. в контекста на мрежата от националните точки за контакт по въпросите на ромите⁶. На заседанията, проведени на 7—8 ноември и 6—7 декември 2012 г. и в които участието беше на доброволни начала, между държавите членки бяха проведени плодотворни дискусии по редица въпроси, на които се гледа като решаващи за насърчаване на приобщаването на ромите.

В съответствие с Рамката на ЕС от държавите членки бе поискано да представят до края на 2011 г. национални стратегии за интегриране на ромите. Всички държави членки изпълниха своите ангажименти в това отношение и националните стратегии за интегриране на ромите бяха публикувани на интернет страницата на Комисията с цел да бъдат достъпни за всички граждани. Комисията получи редица становища и препоръки, включително от гражданското общество, по отношение на самите стратегии, а впоследствие и във връзка с тяхното прилагане⁷, в това число и по време на

⁶ Тези държави са Белгия, България, Германия, Испания, Италия, Обединеното кралство, Румъния, Словакия, Унгария, Финландия, Франция, Чешката република и Швеция.

⁷ Това включва доклади на коалициите на гражданското общество, организирани от фондацията „Секретариат на Десетилетието на ромското приобщаване“ в шест държави членки (България,

диалога между членове на Комисията и представители на гражданското общество на 15 май 2013 г.

Освен това редовно бяха провеждани срещи с членове на европейски представителни ромски организации⁸ относно откриваните на всички равнища предизвикателства и най-значителните въпроси, свързани с дейното насърчаване на приобщаването на ромите.

Като се има предвид обемът на получената в този процес информация и становища, Комисията счете, че не е необходима допълнителна обществена консултация конкретно относно препоръката.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Правно основание

В едно предложение за препоръка на Съвета трябва да се установи връзка между съдържанието му и област на политиката, включена в Договорите. Тази връзка е също така необходима, за да се определят правилата за приемането на акта (с единодушие или с квалифицирано мнозинство).

Според установената съдебна практика на Съда на ЕС изборът на правно основание трябва да изхожда от обективни критерии, които подлежат на съдебен контрол, включително по-специално целта и съдържанието на въпросната мярка⁹.

Член 292 от ДФЕС определя мандата на Съвета да приема препоръки. Той гласи следното:

„Съветът приема препоръки. Той действа по предложение на Комисията във всички случаи, когато Договорите предвиждат той да приема актове по предложение на Комисията. Съветът действа с единодушие в областите, за които се изисква единодушие за приемане на акт на Съюза. Комисията, както и Европейската централна банка в специфичните случаи, предвидени в Договорите, приемат препоръки“.

Правото на ЕС да предприема действия в областта на борбата срещу дискриминацията, особено по отношение на дискриминацията, основана на раса или етнически произход, произтича от член 19, параграф 1 от ДФЕС. Тази разпоредба представлява правното

Испания, Румъния, Словакия, Чешката република, Унгария) и две държави, обхванати в процеса на разширяване (Албания, бившата югославска република Македония), доклади, изготвени от мрежата на независими експерти по социално приобщаване, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>), доклада на Европейския ромски информационен офис, *Discrimination against Roma in the EU in 2012* („Дискриминацията спрямо ромите през 2012 г.“), писмените коментари на Eurocities и на Eurodiaconia и проучванията на Академичната мрежа за ромски изследвания (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/).

⁸ Тези организации бяха представявани от Коалицията за европейска ромска политика (ERPC). Сред членовете на ERPC, които участваха в срещите, бяха Европейският ромски информационен офис (ERIO), фондациите „Отворено общество“ (OSF), Европейската мрежа срещу расизма (ENAR), European Roma Grassroots Organisation (ERGO) и „Амнести Интернешънъл“ (AI).

⁹ Вж. например Решение на Съда от 26 март 1996 г. по дело *Европейски парламент/Съвет на Европейския съюз*, C-271/94, точка 14.

основание за задължителните и незадължителните мерки за борба с актове и практики на дискриминация. Тя гласи следното:

„1. Без да се засягат другите разпоредби на Договорите и в рамките на правомощията, които те предоставят на Съюза, Съветът може с единодушие, в съответствие със специална законодателна процедура и след одобрение от Европейския парламент, да приема необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на пола, расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация“.

Следователно член 292 от ДФЕС трябва да се чете във връзка със съответното правно основание за същността на предложението, а именно член 19, параграф 1 от ДФЕС.

Субсидиарност и пропорционалност

Съгласно **принципа на субсидиарност** ЕС действа само ако и доколкото целите на предложеното действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки (тест за необходимост), а по-скоро могат, с оглед на мащаба или последиците на действието, да бъдат постигнати по-добре на равнище ЕС (тест за добавена стойност на ЕС).

Мерките, въведени от някои държави членки, се различават в голяма степен по отношение на обхвата и ефективността, а много държави членки не са предприели конкретни действия в областта на приобщаването на ромите. Съгласно заключенията на Доклада за напредъка на прилагането на националните стратегии за интегриране на ромите (2013 г.)¹⁰, Комисията отбелязва, че макар държавите членки да са разполагали с правна възможност за действия по въпроса за интегрирането на ромите, планираните досега мерки не са достатъчни. Поради липсата на координиран подход към въпроса за интегрирането на ромите, налице са нарастващи несъответствия между държавите членки.

Разпръснатата, нееднородна уредба на национално равнище е също така предпоставка за утежняване на положението, като създава допълнителни практически проблеми между държавите членки. В действителност, доказана е неефективността на некоординираният подход към решаването на въпроса за интегрирането на ромите в Европейския съюз като цяло, предвид съществуващите гаранции за свободното движение на гражданите. Тази ситуация може да доведе до значително нарастване на притока на мигранти от ромски произход в държавите членки, където условията на живот, а също и мерките за социално приобщаване на хора в неравностойно положение, са по-благоприятни.

В това отношение настоящото предложение цели да допълни съществуващите действия на ЕС в съответните области (напр. Директива 2004/38/ЕО за свободното движение на гражданите, Директива 2000/43/ЕО срещу расовата дискриминация) с оглед постигането на по-ефикасни резултати посредством подобрена координация на мерките, приети от държавите членки.

Целите на предложеното действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен самостоятелно от държавите членки и следователно могат да се постигнат по-добре чрез координирани действия на равнище ЕС, отколкото чрез национални инициативи с различен обхват, амбиция и ефективност.

¹⁰ Посоченият доклад се основава на информацията и констатациите, предоставени от държавите членки и редица заинтересовани страни.

Съгласно **принципа на пропорционалност** съдържанието и формата на действията на Съюза не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите. Натрупаният опит показва, че постигнатият през последните години известен напредък както в държавите членки, така и на равнище ЕС, е довел до малко промени в ежедневието на повечето ромите. Според констатациите на Комисията все още не са налице силни и пропорционални мерки за решаване на социалните и икономическите проблеми на голяма част от ромското население в ЕС.

В съответствие с принципа на пропорционалност незадължителното предложение се ограничава до определянето на общи цели и препоръчва предприемане на специфични мерки, включително мерки за позитивно действие, изрично предвидени в член 5 на Директива 2000/43/ЕО за предотвратяване или компенсиране на неравностойното положение, свързано с расата или етническия произход, съгласно условията, установени в съдебната практика на Съда на ЕС в областта на дискриминацията, основаваща се на пола¹¹. Това предоставя на държавите членки достатъчно свобода на действие при определянето на най-добрия начин за постигането на тези общи цели на национално равнище, като се вземат предвид националните, регионални или местни условия.

Предложението няма да възпрепятства компетентността на държавите членки да действат по въпроса за социалното приобщаване на общностите в неравностойно положение, като например ромите, тъй като не налага строги задължения. То само препоръчва няколко варианти за държавите членки, като предоставя на тях определянето на съответния начин за постигане на поставените цели.

Избор на инструменти

Изборът на инструмент с незадължителен характер има за цел да осигури практически насоки на държавите членки, що се отнася до проблема със социалното приобщаване на ромите, но без да определя строги правила със задължителна сила.

Изборът на препоръка на Съвета цели засилване на съществуващите политически ангажименти на държавите членки и същевременно осигуряване на единни минимални стандарти в Европейския съюз при прилагането на ефективни национални стратегии за ромите. Предложението служи и за укрепване на транснационалното сътрудничество, като едновременно с това държавите членки имат достатъчно свобода на действие по отношение на формата и методите.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложението няма отражение върху бюджета на ЕС.

¹¹ Вж. Решение на Съда от 11 ноември 1997 г. по дело *Marshall/Land Nordrhein-Westfalen*, C-409/95, Recueil, стр. I-6363, точка 35. Вж. също Решение на Съда от 17 октомври 1995 г. по дело *Kalanke/Freie Hansestadt Bremen*, C-450/93, Recueil, стр. I-3051, точки 22—24, Решение на Съда от 28 март 2000 г. по дело *Badeck*, C-158/97, Recueil, стр. I-1875, както и Решение на Съда от 6 юли 2000 г. по дело *Katarina Abrahamsson u Leif Anderson/Elisabet Fogelqvist*, C-407/98, Recueil, стр. I-5539.

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно ефективни мерки за интегриране на ромите в държавите членки

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и по-специално член 19, параграф 1 и член 292 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) В член 2 и член 3 от ДЕС правото на равенство и борбата срещу социалното изключване и дискриминацията са установени като основни ценности и цели на Европейския съюз.
- (2) В член 10 от ДФЕС се заявява: „При определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът се стреми да се бори срещу всяка форма на дискриминация, основана на [...] раса или етническа принадлежност“.
- (3) В член 19, параграф 1 от ДФЕС дава възможност за приемане на необходимите мерки за борба с дискриминацията, основана на различията в пола, расата или етническия произход, религията или убежденията, наличието на физическо или умствено увреждане, възрастта или сексуалната ориентация.
- (4) Член 21, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз задължава институциите, органите, службите и агенциите на ЕС и държавите членки, когато прилагат правото на ЕС, да спазват забраната на всяка форма на дискриминация, основана по-специално на раса, цвят на кожата, етнически или расов произход, принадлежност към национално малцинство, както и да насърчават нейното прилагане в съответствие с техните правомощия.
- (5) Директива 2000/43/ЕО¹² на Съвета създава задължителна уредба чрез забраната на дискриминация въз основа на расата или етническия произход в целия Съюз в областите на заетостта и обучението, образованието, социалната закрила (включително социалното осигуряване и здравеопазването), социалните придобивки и достъпа до стоки и услуги (включително жилищното настаняване).
- (6) Понятието „роми“ се използва, както и в други политически документи на Европейския парламент и Европейския съвет, като общо понятие, което обхваща различни общности с повече или по-малко сходни културни характеристики, включително Sinti, Travellers, Kalé, Gens du voyage и други, независимо дали водят уседнал начин на живот¹³.

¹² ОВ L 180, 19.7.2000 г., стр. 22.

¹³ (SEC(2010)400).

- (7) Много роми в Европейския съюз са в по-неблагоприятно социално-икономическо положение, отколкото населението като цяло, и се възползват в по-ниска степен в сравнение с останалата част от населението в неравностойно положение от общите мерки за социално приобщаване. Следователно по отношение на тях се изискват допълнителни, по-амбициозни мерки за социално приобщаване, адаптирани към тяхното положение и потребности. Тъй като ромите често се сблъскват с дискриминация, социално изключване и дълбока бедност, те се считат за уязвими и изложени на по-голям риск да станат жертва на трафик на хора.
- (8) Ромите, които са граждани на трети държави и пребивават законно в държавите членки, са особено уязвими, тъй като живеят в същите трудни условия, както и ромите, които са граждани на ЕС, и същевременно са изправени пред предизвикателствата на мигрантите, идващи от държави извън ЕС.
- (9) В контекста на свободното движение и мобилността в рамките на ЕС е необходимо пълното упражняване на правото за свободно движение да бъде съчетано с подобряване на условията на живот на ромите и тяхното икономическо и социално интегриране както в държавите членки на произход, така и в държавите членки, в които пребивават.
- (10) Резолуциите на Европейския парламент относно положението на ромите в Европа (9 септември 2010 г.) и относно стратегията на ЕС за интеграция на ромите (9 март 2011 г.) призоваха Комисията и държавите членки да мобилизират съществуващите стратегии и инструменти на ЕС с оглед на гарантирането на социално-икономическото приобщаване на ромите.
- (11) В съобщението на Комисията от 2011 г. „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите“¹⁴ държавите членки бяха призовани да приемат или да доразвият всеобхватен подход към интегрирането на ромите и да подкрепят редица общи цели в образованието, заетостта, здравеопазването и жилищното настаняване с цел да се ускори интегрирането на ромите.
- (12) На 19 май 2011 г. Съветът прие Заключение¹⁵ относно „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите“, като изрази ангажимента на държавите членки за постигането на напредък по отношение на социалното и икономическото приобщаване на ромите.
- (13) Заключение¹⁶ на Европейския съвет от 23 и 24 юни 2011 г. призовава за бързо прилагане на заключенията на Съвета от 19 май 2011 г. относно „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.“, по-специално по отношение на изготвянето, актуализирането и развитието на националните стратегии на държавите членки за приобщаване на ромите или интегрирани пакети от политически мерки с цел подобряване на положението на ромите.
- (14) В съобщението на Комисията от 2012 г. „Национални стратегии за интегриране на ромите: първа стъпка в прилагането на рамката на ЕС“¹⁶ и придружаващия го работен документ на службите¹⁷ бяха представени резултатите от първата оценка на всички национални стратегии за интегриране на ромите, като

¹⁴ COM(2011) 173 final.

¹⁵ Заключение на Съвета относно „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите до 2020 г.“, док. 10665/11 от 19 май 2011 г.

¹⁶ COM(2012) 226 final.

¹⁷ SWD(2012) 133 final.

държавите членки бяха приканени да предвидят редица промени, целящи да се постигне напредък.

- (15) Комисията засили своя диалог с държавите членки относно интегрирането на ромите, по-специално чрез създаването през октомври 2012 г. на мрежата от национални точки за контакт по въпросите на ромите с цел обсъждане на решения на установените предизвикателства. През ноември и декември 2012 г. група от национални точки за контакт допълнително обсъди начините за повишаване ефективността на мерките за постигане на интегриране на ромите в държавите членки и докладва впоследствие на цялата мрежа.
- (16) В своето съобщение от 2013 г. „Напредък в прилагането на националните стратегии за интегриране на ромите“ Комисията изтъква потребността от допълнителни мерки за гарантиране на необходимите предпоставки за успешно изпълнение на мерките, насочени към ускоряване на интегрирането на ромите във възможно най-кратки срокове.
- (17) Стратегията „Европа 2020“ даде нов импулс на борбата срещу бедността и социалното изключване чрез създаването на обща европейска цел за намаляване на броя на хората, изложени на риск от бедност и социално изключване, и на дела на преждевременно напускащите училище, както и за повишаване на нивото на образование и на заетостта. Приобщаването на ромите е съществена част от усилията на ЕС и държавите членки в това отношение. В този контекст сегашното управление на Европейския семестър насърчава прилагането на съответните специфични за всяка държава препоръки, а Пакетът от мерки за социални инвестиции¹⁸ предоставя допълнителни насоки за усилията за осигуряване на приобщаващ растеж.
- (18) С оглед на горните съображения и на установените недостатъци, при пълно зачитане на принципа на субсидиарност и на основната отговорност на държавите членки за приобщаване на ромите, ефективността на мерките за интегриране на ромите трябва да се подобри.
- (19) Настоящата препоръка има за цел да доразвие препоръките в съобщенията на Комисията, резолюциите на Европейския парламент и заключенията на Съвета относно приобщаването на ромите, да допълни съществуващото законодателство на ЕС относно борбата с дискриминацията и да спомогне за неговото по-ефективно прилагане и спазване.
- (20) Тя не обхваща различията в третирането, основани на националност, и не засяга разпоредбите и условията, свързани с правния статут на ромите съгласно националното право и правото на Съюза, или правните последици на този статут.
- (21) През 2011 г. в проекта на предложението за регламент за общоприложимите разпоредби¹⁹ Комисията предложи държавите членки да установят интегриран

¹⁸ Съобщение „Социални инвестиции за растеж и сближаване, включително изпълнение на Европейския социален фонд за периода 2014—2020 г.“, COM(2013) 83 final.

¹⁹ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 — COM(2011) 615.

подход по отношение на специфичните нужди на географските райони, които са най-тежко засегнати от бедност, или на целевите групи с най-висок риск от дискриминация или изключване със специална насоченост към маргинализираните общности. В допълнение към другите европейски социални и инвестиционни фондове в проекта на регламент за Европейския социален фонд²⁰ за програмния период 2014—2020 г. Комисията предложи също като инвестиционен приоритет интегрирането на маргинализирани общности като ромите.

С НАСТОЯЩОТО ПРЕПОРЪЧВА:

1. ЦЕЛ

- 1.1. Целта на настоящата препоръка е да предостави насоки на държавите членки за увеличаване на ефективността на мерките им за постигане на интегриране на ромите и за засилване на прилагането на техните национални стратегии за интегриране на ромите или пакети от политически мерки за подобряване на положението на ромите.

2. СЪЩНОСТНИ ВЪПРОСИ НА ПОЛИТИКАТА

Целенасочени политически мерки

- 2.1. С оглед гарантирането на практика на пълно равенство държавите членки следва да предприемат целенасочени мерки за осигуряване на равно третиране и зачитане на основните права, включително равнопоставен достъп на ромите до образование, трудова заетост, здравеопазване, жилищно настаняване и обществените услуги. Това следва да включва в съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз специфични мерки за предотвратяване или компенсиране на неравностойното положение, свързано с расата или етническия произход.
- 2.2. Мерките, които трябва да бъдат приети, следва да се основават на социално-икономически или географски показатели, като например висока трайна безработица, ниско ниво на образование, или области, които са сегрегирани и/или в неравностойно положение.

Достъп до образование

- 2.3. Държавите членки следва да предприемат специфични мерки, за да гарантират равно третиране и да осигурят пълен достъп на ромите до качествено образование в рамките на общообразователната система с оглед премахването на различията между ромските и другите ученици, като гарантират, че всички ромски ученици завършват най-малко задължителното образование, и по-специално основното образование. Тази цел следва да бъде постигната чрез:
 - а) премахване на сегрегацията в училищата, включително чрез прекратяване на неоснователното записване на ромски ученици в училища за деца със специални потребности;

²⁰

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1081/2006 — COM(2011) 607.

- б) намаляване на процента на преждевременно напусналите училище²¹ на всички нива на образованието, включително в средното образование, като се наблегне на професионалното образование;
- в) повишаване на достъпа до образование и грижи в ранна детска възраст, както и на тяхното качество, включително целенасочена подкрепа според нуждите;
- г) използване на приобщаващи и персонализирани методи на преподаване и учене, включително учебна помощ за изоставащите в учението и борба с неграмотността;
- д) насърчаване на по-висок родителски ангажимент и подпомагане на семействата с училищни медиатори, работещи изключително с ромите;
- е) подобряване на обучението на преподавателите и медиацията в училищата, насочени изключително към ромите;
- ж) разширяване на достъпа до втори шанс за образование, като се оказва подкрепа за преминаването между различните степени на образование, и осигуряване на възможност за ромите да придобият набор от умения, спомагащ за тяхното навлизане на пазара на труда.

2.4. Държавите членки следва да предприемат специфични мерки за насърчаване на участието на ромите в средното и висшето образование.

Достъп до заетост

2.5. В допълнение към целенасочените мерки, които държавите членки могат да предприемат, те следва да гарантират равното третиране и да премахнат разликата между ромите и другите работници с цел да се подобри положението на ромите по отношение на заетостта в рамките на техните основни политики. Тази цел следва да бъде постигната чрез:

- а) подпомагане на първоначалния професионален опит, обучението в процеса на работа, учението през целия живот и придобиването на квалификация;
- б) насърчаване на самостоятелната заетост и предприемачеството;
- в) предоставяне на равен достъп до основните обществени служби по заетостта заедно със специфични и индивидуализирани услуги за ромите, търсещи работа, както и насърчаване на наемането на квалифицирани роми като държавни служители;
- г) обучение и наемане на квалифицирани ромски медиатори за предоставяне на консултации и съвети за възможностите за кариера;
- д) премахване на пречките, в това число и дискриминацията, пред (повторното) навлизане на отворения пазар на труда.

²¹ Вж. Препоръка на Съвета 28 юни 2011 г. относно политики за намаляване на преждевременното напускане на училище, ОВ С 191 1.7.2011 г. Сред приетите от Европейския съвет водещи цели на стратегията „Европа 2020“ е тази да се намали процентът на преждевременно напусналите училище до по-малко от 10% и да се гарантира, че поне 40% от младото поколение имат висше образование или негов еквивалент.

Достъп до здравеопазване

- 2.6. Държавите членки следва да предприемат специфични мерки, за да гарантират равно третиране и премахване на разликата между ромите и другите пациенти, така че да подобрят достъпа на ромите, наравно с другите, до превенция, първични здравни грижи, спешна медицинска помощ и специализирани здравни услуги. Тази цел следва да бъде постигната чрез:
- а) гарантиране на предоставянето на основни социални услуги и пълни здравни услуги за ромите;
 - б) осигуряване на редовни медицински прегледи, предродилни и следродилни грижи, семейно планиране;
 - в) прилагане на схеми за безплатна ваксинация, насочени по-специално към живеещите в маргинализирани и отдалечени райони;
 - г) обучение на роми за квалифицирани здравни медиатори.

Достъп до жилищно настаняване

- 2.7. Държавите членки следва да предприемат специфични мерки, за да гарантират равно третиране и премахване на разликата между ромите и останалата част от населението, така че техните жилищни политики и мерки да обхванат и ромите. Тази цел следва да бъде постигната чрез:
- а) премахване на пространствената сегрегация и насърчаване на премахването на сегрегацията;
 - б) насърчаване на недискриминационния достъп до социални жилища, включително във връзка с качеството на социалните жилища на разположение на ромите, както и наличността на места за престой за travellers/ромите, които не водят уседнал живот;
 - в) обучение на роми за квалифицирани медиатори за насърчаване на използването на социални жилища и на обществените услуги и инфраструктури от всички роми.
- 2.8. Държавите членки следва да гарантират, че кандидатурите на местните органи по проекти за обновление на градската среда включват, когато е уместно, интегрирани интервенции по отношение на жилищното настаняване в полза на маргинализирани общности. Държавите членки следва също така да насърчават развитието, зад което стоят местните общности, както и интегрираните териториални инвестиции, подпомагани по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове²².

Финансиране

- 2.9. Държавите членки следва да разпределят достатъчно средства за своите национални и местни стратегии и планове за действие от всички налични източници на финансиране (местно, национално, европейско и международно) с оглед на постигането на целите на приобщаването на ромите. Това следва да бъде улеснено посредством отпускането на адекватна част от средствата на

²² Европейски социален фонд (ЕСФ), Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионен фонд (КФ), Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейски фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

политиката на сближаване за инвестиции в хора чрез ЕСФ, като поне 20 % от тази сума бъдат разпределени във всяка държава членка за социално приобщаване.

- 2.10. Държавите членки следва да гарантират предприемането на подходящи мерки за включването на интегрирането на ромите като приоритет в споразуменията за партньорство за използването на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г.²³, като се вземат предвид размерът и разпространението на бедността сред ромските общности и разликата между ромите и останалата част от населението, както и предизвикателствата, посочени в Европейския семестър, пред най-засегнатите държави членки.
 - 2.11. Държавите членки следва да подобрят своя капацитет за управление, наблюдение и оценка с техническата помощ на европейските структурни и инвестиционни фондове.
 - 2.12. Държавите членки следва също така да подкрепят изграждането на капацитет на местните органи и организациите на гражданското общество чрез използване на национални и европейски фондове, така че те да могат ефективно да изпълняват проекти.
 - 2.13. При разпределянето на публичното финансиране за прилагане на националните стратегии за интегриране на ромите или интегрираните пакети от политически мерки следва да се прилага целеви подход към специфичните нужди на географските райони или целевите групи, които са най-силно засегнати от бедност или социално изключване, като например ромите.
3. ХОРИЗОНТАЛНИ ПОЛИТИЧЕСКИ МЕРКИ

Борба с дискриминацията

- 3.1. Държавите членки следва да гарантират ефективното практическо прилагане на място на Директива 2000/43/ЕО, а именно посредством скрининг на своите национални, регионални и местни административни разпоредби и практики, целящ идентифицирането и отмяната на всички дискриминационни или сегрегационни мерки. Съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека следва да послужи като допълнителна референтна рамка при установяването на незаконосъобразните разпоредби и практики.
- 3.2. Държавите членки следва да приложат мерки за премахване на сегрегацията по отношение на ромите на регионално и местно равнище. Политиките и мерките за борба срещу сегрегацията следва да бъдат съпътствани от подходящи програми за обучение и информация, насочени към местните държавни служители и представители на гражданското общество, в това число самите роми.
- 3.3. Държавите членки следва също да гарантират в случай на принудително изселване пълното спазване не само на достиженията на правото на ЕС, но и на международните задължения в областта на правата на човека, по-специално съгласно Европейската конвенция за правата на човека.
- 3.4. Държавите членки следва да приложат мерки за борба с дискриминацията срещу ромите в обществото, по-специално чрез:

²³ ЕФРР може да оказва подкрепа на инфраструктурни проекти в секторите на здравеопазването, образованието и жилищното настаняване.

- а) повишаване на осведомеността на ромските общности и на широката общественост относно ползите от интегрирането на ромите;
- б) повишаване на осведомеността на широката общественост относно културното многообразие на обществата и включване на тези аспекти в учебните планове и материали, когато това е уместно.

Защита на ромските деца и жени

- 3.5. Държавите членки следва да се борят с дискриминацията, с която се сблъскват ромските деца и жени, включително множествената дискриминация, като следят за спазването на законодателството относно браковете на непълнолетни, борят се срещу принудителните бракове и забраняват просията, в която са въввлечени деца. Държавите членки следва също да включат в тези действия всички заинтересовани лица, като например здравни инспектори и инспектори по труда, полицията, образователни експерти и членове на съдебната власт, както и представители на гражданското общество.

Намаляване на бедността и социално приобщаване

- 3.6. Държавите членки следва да се борят срещу бедността и социалното изключване, които засягат ромите, чрез инвестиции в човешки капитал и политики за социално сближаване, по-специално чрез:
- а) даване на възможност за прилагане на политиките за приобщаване на ромите чрез целенасочени и обвързани с условия схеми за подкрепа, включително обезщетения и услуги, подпомагащи (повторното) навлизане на пазара на труда; насърчаване на приобщаващи пазари на труда и предоставяне на адекватно подпомагане на доходите;
 - б) постигане на по-устойчиви и адекватни социални обезщетения и услуги, предоставяни на ромите, чрез по-добро насочване, опростяване на процедурите, борба с измамите и грешките, по-широко въвеждане на схемите за социално подпомагане и чрез осигуряване на стимули за превръщане на недекларираната трудова дейност в официална заетост.
- 3.7. Държавите членки, като се вземе предвид размерът на тяхното ромско население, следва да направят интегрирането на ромите един от ключовите аспекти на националните програми за реформа в контекста на стратегията „Европа 2020“.

Възможности за реализация

- 3.8. Държавите членки следва да предоставят повече възможности за реализация и подкрепа на ромите през всички етапи на живота им, както и да инвестират в целенасочени схеми за „гаранция за младежта“, учение през целия живот и програми за активен живот на възрастните хора.
- 3.9. Държавите членки следва да извършват информационни дейности за допълнително повишаване на осведомеността сред ромите относно техните права (особено по отношение на дискриминацията и възможностите за търсене на обезщетение) и задължения.
4. СТРУКТУРНИ МЕРКИ

Действия на местно равнище

- 4.1. Държавите членки следва, при зачитане на автономията на местните органи, да насърчават местните планове или стратегии за действие, включително по отношение на определянето на изходно положение, целеви показатели и измерими цели за приобщаване на ромите, както и осигуряването на съответно финансиране.
- 4.2. Те следва да ангажират регионите, местните органи и местното гражданско общество в прегледа, управлението, прилагането и наблюдението на своите национални стратегии. Съответните заинтересовани страни следва да играят роля по отношение на споразуменията за партньорство и оперативните програми, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове. Централните и местните органи следва да си сътрудничат постоянно при прилагането на стратегиите. За тази цел държавите членки следва да предоставят на местните публични органи достатъчно финансиране, за да се улесни прилагането на набори от целенасочени политики на местно равнище.

Наблюдение и оценка на политиките

- 4.3. Държавите членки трябва да извършват наблюдение на ефективността на своите национални стратегии или интегрирани пакети от политически мерки и на резултатите от местните планове, програми или стратегии за действие. За тази цел те следва да засилят събирането на качествени и количествени данни за интегрирането на ромите и за напредъка, постигнат посредством горепосочените стратегии и действия. За прилагането на стратегиите следва да се съди в сравнение с изходното положение, така че да се оцени тяхната уместност, ефективност, устойчивост и координация.
- 4.4. С подкрепата на Агенцията на Европейския съюз за основните права и в съответствие с приложимото национално право и правото на ЕС държавите членки следва да определят набор от основни показатели и методи за събиране на данни с цел редовно измерване на напредъка, особено на местно равнище, което да позволи ефективното докладване и сравнение между положението на ромите и останалата част от населението в държавите членки и извън тях. Те също така следва да определят изходно положение и измерими цели за своите стратегии и планове за действие.

Органи за насърчаване на равното третиране

- 4.5. Държавите членки следва да подкрепят работата и институционалния капацитет на органите за насърчаване на равното третиране, като им предоставят съответни ресурси, така че те да могат ефективно да осигуряват правна и съдебна помощ и подкрепа на ромите — жертви на дискриминация.
- 4.6. Държавите членки следва да гарантират редовен диалог между своите национални точки за контакт по въпросите на ромите и националните органи за насърчаване на равното третиране.

Национални точки за контакт по въпросите на интегрирането на ромите

- 4.7. Държавите членки следва да дадат на националните точки за контакт по въпросите на интегрирането на ромите съответен мандат, както и финансови и човешки ресурси, така че те да могат ефективно да координират

междусекторното изпълнение и наблюдение на политиките за интегриране на ромите на национално и местно равнище. Държавите членки следва да гарантират, че националните точки за контакт по въпросите на интегрирането на ромите са консултирани по време на процеса на вземане на решения относно определянето, финансирането и прилагането на съответните политики. Националните бюра за контакт по въпросите на интегрирането на ромите следва да улеснят участието и включването на ромското гражданско общество в прилагането на националните стратегии за интегриране на ромите и местните планове за действие.

Транснационално сътрудничество

- 4.8. Държавите членки следва да развиват и участват, в допълнение към мерките, предприети в рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите, в транснационални форми на сътрудничество на национално, регионално или местно равнище чрез политически инициативи, по-специално проекти и двустранни или многостранни споразумения, с цел:
- а) осигуряването на решения за проблеми, свързани с трансграничната мобилност на ромите в рамките на Европейския съюз;
 - б) подпомагането на взаимното обучение и размножаването на добрите практики, например чрез сътрудничество между органите, управляващи структурните фондове, с оглед разработването на ефикасни интервенции за приобщаване на ромите.

5. ДОКЛАДВАНЕ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ

- 5.1. Държавите членки следва да предприемат необходимите мерки за осигуряване прилагането на настоящата препоръка до [да се добави датата — 24 месеца след публикуването ѝ], както и да уведомят Комисията за мерките, предприети съгласно настоящата препоръка.
- 5.2. Държавите членки следва да съобщават на Комисията впоследствие всички новоприети мерки в края на всяка година.
- 5.3. Информацията, предоставена от държавите членки, ще бъде взета предвид при подготовката на годишните доклади на Комисията, представяни на Европейския парламент и Съвета, относно изпълнението на националните стратегии за интегриране на ромите, както и в Европейския семестър на стратегията „Европа 2020“ с формулирането на специфични за всяка държава препоръки.
- 5.4. На тази основа Комисията ще наблюдава отблизо положението и три години след приемането на настоящата препоръка ще оцени необходимостта от преработката и актуализирането ѝ.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*