

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КСЕНОФОБИЯТА: ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ

Александър Маринов

Резюме

Статията представя систематичен обзор на политиките за противодействие на явлението „ксенофобия“, придобило особен политически, масовопсихичен и етичен резонанс в контекста на засилващите се процеси на глобализация и международна миграция. Разгледан е историческият процес на разработване и развитие на тези политики на глобално (световно), европейски и национално равнище. Изясняват се някои съществени теоретико-методологически проблеми на оценката, в частност на ефективността и ефикасността на политиките за противодействие на ксенофобията.

Ключови думи: публични политики, ксенофобия, ефективност, ефикасност, расизъм

POLICIES TO COUNTERACT XENOPHOBIA: HISTORICAL DEVELOPMENT AND TOPICAL ISSUES

Aleksandar Marinov

Abstract

The article presents a systematic review of policies against racism and xenophobia, considering the growing political and psychological impact of the phenomena in recent decades. The main focus is on historical analysis of those policies at global, EU and national level. Some important conceptual conclusions are outlined regarding evaluation of overall effects of policies against racism and xenophobia.

Key words: public policies, xenophobia, effectiveness, efficiency, racism

1. Концептуално въведение

В настоящия текст понятието „политика“ се използва в смисъла на *насока, план за действие, набор от практически стъпки, насочени към решаване на конкретни проблеми на обществото и на общностите*. Например, говори се за „данъчна политика“, „образователна политика“, „здравна политика“ и т.н. В англоезичната литература този смисъл на понятието се обозначава с термина *policy*, а в българската научна литература се използват изрази като „публична политика“ или „конкретна политика“.

Независимо от факта, че държавата и правителството имат преимуществено положение при формирането и реализирането на публичните политики, много по-точно е политиките да се разглеждат като продукт на по-широки обществени сили. Иначе казано, политиките *би трябвало* да се предизвикват, направляват, съобразяват, провеждат и контролират от тези, които са заинтересовани от тях. Съвместно всички участници,

заинтересовани в дадената публична политика (или част от тях), вкл. компетентните в случая държавни органи и администрации, образуват *мрежата на тази политика*. Така някогашната пирамида на политическото управление постепенно се заменя от хоризонтално обвързана общност от създатели и реализатори на съответната публична политика. Както посочва Татяна Томова, тази общност или мрежа оформя „железния триъгълник на взаимодействието, в който участват изпълнителната и законодателната власт и групите по интереси ... взаимодействащите си в конкретните мрежи корпоративни организации, правителството и администрацията не са антагонистични, а допълващи се елементи на процеса на политиките” (Брайкова, 2003, с. 28).

Следващото необходимо концептуално уточнение е свързано с понятието „*ксенофобия*”. Възприети са подходът и дефинициите, представени в изследването на Дончо Градев (Градев и Маринов, 2017, глава първа), като следва да бъдат открити следните ключови положения:

Първо. Ксенофобия буквално означава „страх от чужденци“, но често в думата се влага и съдържанието на „омраза към чужденци“. Най-общо ксенофобията може да се определи като „разпространена в дадена общност нагласа на враждебност към индивиди с чужд за общността произход“.

Второ. Ксенофобията е форма на диспозиционен, афективен и поведенчески предразсъдък, най-често към мигранти или лица, възприемани като чужденци.

Трето. В исторически план понятието е било използвано, за да подчертае чувството на страх от външни на общността хора.

Четвърто. Доминиращите елементи в определението на ксенофобията са: разделение в психологически и социален смисъл между дадени общности; преживяване на реакция на заплахата и страх при междугруповото общуване; предразсъдъчна нагласа на недоверие към отделни лица и групи, които идват предимно неканени в определени селища, региони или държави.

Пето. Ксенофобията е израз на конструирано различие между хората, придружено от преживяване на нетолерантност, достигащо висока степен на омраза и готовност за агресивност към другите.

Шесто. Ксенофобията е обвързана с редица сродни социални и социалнопсихични явления като: предразсъдъци, дискриминация, социални нагласи, агресия, национализъм, социална и психична дистанция, стигматизиране, етноцентризъм, расово различие, мултикултурни конфликти и др.

Седмо. В съвременността обемът на понятието за ксенофобия се разширява в сравнение с началната му употреба. Ксенофобията вече не е само страх и омраза към чужденците – тя се приема и като *негативно отношение към различните*. На другите се приписват неагативни характеристики, които се приемат като непреодолими и по неизбежност налагат организирана конфронтация с цел неутрализиране на външната заплахата.

Осмо. Един въпрос, който постоянно възниква е *доколко външната заплахата е реална или въображаема*. Доколкото ксенофобията се интерпретира в термините на предразсъдъчните отношения между хората, заплахата се определя като фиктивна и нелогична – каквото е съдържанието на термина „фобия“.

Има обаче ситуации, в които разрушителните последици от ксенофобията излизат от границите на социалнопсихологическия анализ и стават проблем на управленските институции и политики. Враждебността към другите (различните) може да се обуславя не само от въображаеми, но и от реални (в една или друга степен) обстоятелства, които могат да бъдат осъзнавани повече или по-малко адекватно.

Накрая, трябва да се отчита, че явлението „ксенофобия“ сравнително късно се превръща в самостоятелен обект на управленски политики. В исторически план за дълъг

период от време това явление се разглежда имплицитно, като част от по-общата проблематика на расизма, респективно, не представлява самостоятелна проблемна област. В последните десетилетия тази картина се променя съществено.

2. Генезис и историческо развитие на политиките за противодействие на расизма и ксенофобията

Противодействието срещу расизма и ксенофобията има дълга история. Поради растящата интернационализация, а по-късно и глобализация, решаването на тези проблеми отдавна не е възможно в рамките на една отделно взета страна или регион. Особено през последните две десетилетия се наблюдава сложна система от взаимодействия на процеси, протичащи на три равнища – международната общност като цяло, основните организации (съюзи) от страни, националните държави. По-нататък ще бъде направен кратък преглед на документите и политиките на тези три равнища, насочени към противодействие срещу расизма и ксенофобията.

2.1 Решения и документи на ООН

След приемането на *Хартата на ООН* през 1945 г., която определя ключовото значение на гарантирането на правата и фундаменталните свободи на всички човешки същества, независимо от раса, пол, език и религия, международната общност полага упорити усилия за постигане на напредък в противодействието срещу расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и сродните прояви на нетолерантност. Подписани са множество междудържавни споразумения, съгласуват се националните законодателства, влизат в действие редица международни инструменти за защита на човешките права. И все пак, визираните явления не само не са премахнати, а (в нови форми и в резултат на нови причини) придобиват все по-тревожни мащаби и последици. Поради тази причина е полезно да се проследи еволюцията на международните усилия за изработване на общоприети рамки на политиките за тяхното ограничаване.

Същинската отправна точка на борбата срещу расизма и ксенофобията в съвременния смисъл на понятието е фиксирана през 1948 г., когато Общото събрание на ООН приема *Всеобщата декларация за правата на човека*, в чл. 1 на която се заявява: „Всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права. Те са надарени с разум и съвест и следва да се отнасят помежду си в дух на братство.”

До началото на 60-те години на XX в. усилията на международната общност са съсредоточени върху проблемите на расовата дискриминация в т.нар. несамоуправляващи се територии, доколкото премахването на расизма се разглежда като естествен резултат от процеса на деколонизация. Общото събрание на ООН многократно изразява подкрепа на правата на потиснатите народи, особено в страни като Южна Африка, Намибия и Южна Родезия.

Следващата важна стъпка е приемането – отново от Общото събрание през ноември 1963 г. – на *Декларацията на ООН за премахване на всички форми на расова дискриминация*. Прави впечатление, че в преамбюла на декларацията изрично е отбелязано, че въпреки постигнатия напредък, дискриминацията, основана на раса, пол или етнически произход, продължава да буди сериозна загриженост. В чл. 1, като се препотвърждават принципите, залегнали в *Хартата на ООН* и във *Всеобщата декларация за правата на човека*, се обръща изрично внимание на *фундаменталното им значение за поддържане на добри международни отношения*: „Дискриминацията на човешки същества на основата на раса, цвят на кожата или етнически произход се осъжда като ... пречка за приятелски и мирни отношения между нациите и като обстоятелство, способно да наруши мира и сигурността

между народите”. В същото време, трябва да се има предвид, че тази декларация няма правна обвързваща сила.

Две години по-късно, през декември 1965 г., Общото събрание на ООН приема *Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация*, която представлява задължителен инструмент, влязъл в сила от 4 януари 1969 г. и ратифициран към 2016 г. от 155 държави. В документа расовата дискриминация е дефинирана като „всякакво разграничаване, изключване, ограничаване или предпочитане, основано на раса, цвят на кожата, произход, национална или етническа принадлежност, която има за цел да осуети или ограничи признаването, получаването или упражняването на човешки права и фундаментални свободи”. Държавите – страни по Конвенцията, учредяват Комитет за премахване на расовата дискриминация, първият по рода си орган за мониторинг на спазването на международен договор в областта на човешките права. Комитетът има за основна задача да осъществява надзор за прилагането на Конвенцията чрез преглед на отчетни доклади на държавите – страни по нея.

През 1968 г. в Техеран е проведена първата *Международна конференция за човешките права*, свикана с конкретната цел да вземе решения относно *криминализирането на расистките и нацистките организации*. През ноември 1969 г. Общото събрание на ООН взима решение да обяви 1971 г. за *Международна година на действието срещу расизма и расовата дискриминация*. Отправя се настоятелен апел към всички държави да активизират усилията си за изкореняване на расовата дискриминация в съвременните ѝ форми, вкл. неонацизма и апартейда.

В резултат на опита от провеждането на Международната година на действието срещу расизма и расовата дискриминация, през ноември 1972 г. Общото събрание на ООН обявява периода от 1973 до 1982 г. за *Декада на действието за борба срещу расизма и расовата дискриминация*. Програмата на декадата е структурирана около идеята да се проведе мащабна световна образователна кампания относно прилагането на инструментите на ООН за премахване на расовата дискриминация. Основните цели са:

- утвърждаване на човешките права и основните свободи за всички, без оглед на раса, цвят на кожата, произход, национална или етническа принадлежност;
- изкореняване на расовите предразсъдъци, расизма и расовата дискриминация;
- предотвратяване на прилагането или разпространението на расистки политики;
- противодействие на подкрепата за расистките режими, или, като цяло, „изолиране и опровергаване на погрешните и митологизирани възгледи, политики и практики, които допринасят за расизма и расовата дискриминация, за да се сложи край на расистките режими”.

В средата на Декадата, през 1978 г., в Женева се провежда *първата Световна конференция за борба с расизма и расовата дискриминация*. Приетите от конференцията документи – Декларация и Програма за действие – подчертават за пореден път погрешността на расистките възгледи и заплахата, която те представляват за приятелските отношения между хората и народите. По-конкретно, в Декларацията се посочва:

„Всяка доктрина за расово превъзходство е научно невярна, морално осъдима, социално несправедлива, опасна и не може да бъде оправдана на каквото и да е основание.

Всички хора и всички групи от хора са допринесли за напредъка на цивилизацията и културите, които представляват общо наследство на човечеството.

Всички форми на дискриминация ... основани на теорията за расовото превъзходство, изключителността и омразата, представляват нарушение на основните човешки права и

застрашават приятелските отношения между хората, сътрудничеството между нациите, международния мир и сигурност.”

В декларацията специално се осъжда апартейдът като „крайна форма на институционализиран расизъм”, престъпление срещу човечеството, оскърбление срещу достойнството на човешката раса и заплаха за мира и сигурността в света. В допълнение, препоръчва се – поради дълбоките икономически неравенства, предизвикани от расовата дискриминация – усилията за борба срещу расизма да включват мерки, насочени към подобряване на условията на живот на всички мъже и жени.

През август 1983 г. в Женева се провежда *втората Световна конференция за борба с расизма и расовата дискриминация*, която има за задача да направи преглед и да оцени резултатите от Декадата на действието за борба срещу расизма и расовата дискриминация и да набележи конкретни мерки за прилагане на инструментите на ООН за премахване на расизма, расовата дискриминация и апартейда. Освен че потвърждава известните позиции и оценки, Декларацията, приета на конференцията, предупреждава, че „расизмът и расовата дискриминация продължават да бъдат язви, които трябва да бъдат излекувани в целия свят”. Призовава се да бъдат предприети мерки срещу всички идеологии и практики, от рода на апартейда, нацизма, фашизма и неофашизма, основани на расова или етническа изключителност и нетолерантност, омраза, терор или систематично отричане на човешките права и основни свободи. В допълнение, обръща се внимание на двойната дискриминация, на която са подложени жените. Подчертава се спешната необходимост от мерки за защита на правата на бежанците, имигрантите като цяло и работещите имигранти в частност. Препоръчва се подготовка на втора Декада на борбата срещу расизма и расовата дискриминация.

През ноември 1983 г. Общото събрание на ООН обсъжда доклада на втората Световна конференция за борба с расизма и расовата дискриминация и със загриженост формулира извода, че независимо от усилията на международната общност, основните цели на първата Декада на борбата срещу расизма и расовата дискриминация *не са били постигнати* и че милиони човешки същества продължават да бъдат жертви на различни форми на расизъм, расова дискриминация и апартейд. Общото събрание обявява следващите десет години за *втора Декада на борбата срещу расизма и расовата дискриминация*.

Един от най-съществените моменти в Програмата за действие през втората Декада е нейното фокусиране върху премахването на апартейда. В резултат на това Общото събрание на ООН се обръща с искане към Съвета за сигурност на ООН да разгледа налагането на задължителни санкции срещу режима в Южна Африка. Също така, подчертава се особената роля на медиите при разпространението на информацията относно методите и техниките за борба с расизма, расовата дискриминация и апартейда. Други препоръки обхващат действия за утвърждаване и защита на човешките права на лицата от малцинствените групи, коренното население и мигрантите, както и за осигуряване на ресурси за подкрепа на жертвите на расова дискриминация. Към края на втората Декада е постигнат един от най-големите успехи на ООН в борбата за защита на човешките права – през 1990 г. южноафриканското правителство освобождава от затвора Нелсън Мандела и започва демонтирането на системата на апартейда.

През юни 1993 г. във Виена се провежда *третата Световна конференция за борба с расизма и расовата дискриминация*, която приема Декларация и План за действие, съдържащи съществени нови моменти в глобалната политика в тази област. Преди всичко, подчертава се взаимозависимостта и неделимостта на всички човешки права. На второ място, въпреки че се приветства края на апартейда в Южна Африка, с тревога се констатира надигането на нова вълна от нетолерантност, ксенофобия, расизъм и расова дискриминация в много страни по света и се подчертава необходимостта от неотклонни усилия за защитата на правата на малцинствата, жените и коренните народи. *Това е първият форум от подобен*

мащаб, на който изрично се споменава и се отделя специално внимание на явленията, обозначаващи с понятието „ксенофобия“.

През декември 1993 г. Общото събрание на ООН взема решение за обявяване на следващата, *трета Декада на борбата срещу расизма и расовата дискриминация (1994-2003 г.)*. През същата година за пръв път е определен специален докладчик на Комисията за човешките права, който да направи преглед на съвременните форми на расизъм, расова дискриминация, ксенофобия и сродни феномени на нетолерантност. Докладчикът отделя специално внимание на институционализираните и непреки форми на расизъм и расова дискриминация спрямо национални, расови, етнически, езикови и религиозни малцинства и групи мигранти в целия свят. За пръв път в този доклад се отделя място на *новите проявления на расизма и ксенофобията в развитите (най-вече западни) страни*.

Третата Декада на борбата срещу расизма и расовата дискриминация бележи *съществено разширяване и задълбочаване на научните и политическите виждания и оценки за съвременния расизъм*, най-вече изразено в констатацията, че всички страни в света (а не само някои, например развиващи се) са засегнати или застрашени от тези явления. Обосновава се *необходимостта от много по-сериозно научно изучаване на корените и причините за расизма, ксенофобията и сродните прояви на нетолерантност*. Международната общност ясно посочва необходимостта от неотложни и действени мерки за предотвратяване на избухването на конфликти, причинени от расизъм и расова дискриминация.

На челно място в дневния ред излизат проблемите на *етническите прочиствания и геноцида*, както и на институционализирането на ксенофобията в някои държави, предприемащи специални мерки срещу трудовите мигранти. Отчита се, че *задълбочаването на процесите на глобализация поражда нови социални напрежения*, които изискват нови методи и нова обществена съпричастност за успешна борба с расизма. Премахването (или много по-високата „пропускливост“) на националните граници води до засилване на тенденцията към многообразие и съжителство на множество култури практически във всяко съвременно общество, но тази тенденция често е съпътствана от нови, по-драстични неравенства и форми на социално изключване.

През 1997 г. Общото събрание на ООН взема решение за свикване на нов международен форум, но с по-широк предмет - Световна конференция срещу расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и сродните прояви на нетолерантност, която да бъде проведена няколко години по-късно (заради необходимостта от сериозна подготовка) в Дърбан, Южна Африка. Подчертавайки необходимостта от задълбочено и цялостно разбиране на корените на нетолерантността, през 1999 г. Генералният секретар на ООН заявява по повод на Световния ден за премахване на расовата дискриминация: „Почти всички ще се съгласим, че хората не се раждат расисти, те стават такива в определени условия ... Невежеството и предразсъдъците са ужасните деца на пропагандата. Следователно, нашата мисия е да противопоставим на невежеството знание, на арогантността – толерантност, а на изолацията – протегнатата ръка на щедростта“. Без съмнение вярно, но и до днес останало далеч от реализация пожелание.

През септември 2001 г. конференцията в Дърбан приема с консенсус два документа, които и към настоящия момент играят ролята на основен ориентир за глобалното противодействие срещу расовата дискриминация и ксенофобията. Декларацията от Дърбан и съпътстващият я План за действие предлагат качествено нова рамка, която приема за изходна позиция твърдението, че *нико една страна в света не може да претендира, че няма проблеми с нетолерантността, в частност, с расизма*. Расизмът и ксенофобията са определени като *глобални проблеми, чието решаване е възможно единствено с всеобщи усилия*. За пръв път е изработен действително системен подход, който включва дългосрочни

препоръки и набелязва взаимосвързани стъпки, подлежащи на осъществяване на всички равнища – национално, регионално и международно.

Декларацията от Дърбан възлага основната отговорност за борбата срещу расизма и ксенофобията на *националните държави*, които, с активното участие на гражданското общество, трябва да разработят и приложат необходимите стратегии, политики, програми и мерки. Специално внимание е отделено на противодействието срещу дискриминацията по отношение на африканците и лицата от африкански произход, азиатците и лицата от азиатски произход, коренното население, мигрантите, бежанците, малцинствата, ромите и други групи. Подчертава се, че бедността, икономическата изостаналост, маргинализацията, лошото образование, социалното изключване и големите неравенства имат силна връзка с расизма, расовата дискриминация, ксенофобията и сродните феномени на нетолерантност.

В документите от Дърбан са включени редица конкретни препоръки по отношение на националните законодателства и административните практики, в т.ч. се обръща сериозно внимание на установяването и превенцията на случаите на неправомерно поведение на длъжностни лица, мотивирано от расизъм и ксенофобия и на оказването на всеобща помощ на жертвите на подобни феномени. В първите години след конференцията от Дърбан се наблюдават редица положителни промени, свързани с прилагането на препоръките и системния преглед на тяхното прилагане. В този дух са и констатациите на заседанието на междуправителствената група в Женева през 2009 г. (документът е известен като „Дърбан 2”).

След избухването на глобалната финансово-икономическа криза през 2008 г. и особено след дестабилизирането на цели региони в резултат на войни, граждански конфликти и целенасочени външни намеси, довело до рязко нарастване на потоците от бежанци и мигранти, оптимизмът относно глобалната политика за борба срещу расизма и ксенофобията започва да отстъпва място на нарастваща тревога от нови и интензивни предизвикателства. Преди всичко, налага се необходимостта от съществено преразглеждане на част от обясненията на причините за възникването и устойчивостта на феномените на расизъм и ксенофобия, както и на моделите за разработване на политики в обществата с множество различни културни общности и образци на поведение. Започва голямата теоретична и политическа дискусия на тема „мултикултурализъм”, към която ще се върнем в по-нататъшното изложение.

2.2 Политики на Европейския съюз

Според член 2 от Договора за Европейския съюз борбата за премахването на всякаква дискриминация е една от целите на Съюза, а Договорът за функционирането на Европейския съюз предоставя на Съвета на Европейския съюз правомощието „да предприема подходящи действия за борба срещу дискриминацията, основана на пол, расов или етнически произход, религия или убеждения, увреждания, възраст или сексуална ориентация”. Прилагането на тези постановки е предизвикало въвеждането на множество директиви, създаващи нормативната основа за защита от дискриминация в ЕС. Сред тях трябва да бъдат открити Директива 2000/43/ЕС, прилагаща принципа на равното третиране на лицата независимо от техния расов или етнически произход, и Директива 2000/78/ЕС, установяваща общата рамка за равнопоставено третиране в сферата на заетостта и професиите; основополагащо значение по-късно придобива приетата през 2007 г. Харта на основните права на Европейския съюз.

Основният орган на ЕС, отговорен за противодействие на дискриминацията и ксенофобията и защита на основните права, е Агенцията за основните права (European Union Agency for Fundamental Rights - ECJRA). В съответствие с Регулация (ЕС) 168/2007 от 2007, целта на агенцията е да предоставя съвети на институциите на ЕС и на страните-членки по

политиките за защита на основните права и тяхното осигуряване чрез правните инструменти на Съюза на и на отделните страни.

Основните задачи на агенцията включват:

- Набиране, анализ и разпространение на обективни, надеждни и сравними данни;
- Разработване на нови методи за подобряване на сравнимостта и надеждността на данните;
- Организиране на изследвания по проблемите на основните права;
- Подготовка и представяне за публично обсъждане на анализи и одклади по конкретни проблеми, както по собствена инициатива, така и по поръчка на европейските институции;
- Разширяване на диалога с европейските институции, страните-членки, Съвета на Европа и гражданското общество с оглед подобряване на публичното осмисляне на проблематиката на основните права.

Агенцията осъществява дейността си на основата на петгодишна програма, съгласувана с Европейския съвет и Европейския парламент, чиито основни приоритети са противодействието срещу расизма, ксенофобията и нетолерантността, защитата правата на уязвимите групи и на равнопоставеността на половете като ключови измерения на защитата на основните права. Агенцията изгражда пълноценно сътрудничество с другите европейски институции, националните органи и гражданското общество с помощта на Платформата за основните права (Fundamental Rights Platform).

На европейско равнище следва да се отбележи и ролята на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (Organisation for Security and Cooperation in Europe - OSCE) и на нейното специализирано в дадената област звено – Службата за демократични институции и човешки права (Office for Democratic Institutions and Human Rights), в чиито правомощия се откроява задачата за мониторинг на актовете и престъпленията на омраза.

На поредица от срещи на Съвета на министрите на ОССЕ през последните десет години неизменно се подчертава значението на борбата срещу нетолерантността и дискриминацията като ключово измерение на концепцията за сигурност в света. На тази основа страните, членуващи в организацията, изразяват решимост да противодействат на всякакви актове и престъпления на омразата, вкл. прояви на агресивен национализъм, расизъм, шовинизъм, ксенофобия, антисемитизъм, дискриминация срещу християни, мюсюлмани и членове на други религиозни общности.

Друга важна институция с оглед политиките за противодействие на ксенофобията е *Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността* (European Commission against Racism and Intolerance - ECRI), специализиран орган на Съвета на Европа за борба с расизма, ксенофобията, антисемитизма и нетолерантността на целия европейски континент. Основните насоки на дейност на комисията са:

- Мониторинг на процесите в отделните страни;
- Общи препоръки по политиките;
- Информация и комуникация със структурите на гражданското общество.

Важен момент в развитието на европейските политики за противодействие на расизма и ксенофобията е продължителната дискусия около проекта за *Рамково решение 2008/913 на Съвета на Европейския съюз относно борбата с определени форми и прояви*

на расизъм и ксенофобия посредством наказателното право и последвалото приемане на самия документ.

Предложението на Европейската комисия за разглеждане и приемане на посоченото Рамково решение се основава на анализа на опита от прилагането на Съвместно действие 96/443 от 1996 г. и в частност на извода, че съществуват трудности в правното сътрудничество, които се дължат най-вече на *различията между законодателните подходи* в държавите членки. Оттук се извежда констатацията, че е налице видима необходимост от по-нататъшно сближаване на наказателните законодателства на страните-членки, за да се гарантира прилагането на ясно и цялостно законодателство за ефикасна борба срещу расизма и ксенофобията. Най-важната предлагана промяна е, че за разлика от Съвместното действие, което дава възможност за избор на всяка държава дали да криминализира определени изброени поведения или не, проектът за Рамковото решение *задължава държавите-членки да третират този списък от поведения като криминални престъпления*. Друга новост е специалното внимание, отделено на т.нар. трансграничен расизъм – явление, което започва да става все по-видимо в края на 90-те години на миналия век.

И в предложението на Европейската комисия, и в различните варианти на проекта за Рамковото решение се отбелязва изрично, че успешната борба срещу расизма и ксенофобията изисква разработване на *цялостна, системна рамка от политики* и че би било неправилно да се възлагат големи очаквания единствено или главно на наказателноправните инструменти. В същото време се защитава позицията, че тези инструменти, респективно тяхното синхронизиране, са необходими с оглед противодействието срещу особено сериозните прояви на расизъм и ксенофобия.

Продължителната дискусия в Съвета на Европейския съюз представлява съществен изследователски интерес, защото откроява някои *характерни пречки и предизвикателства към разработването и прилагането на политиките за борба с расизма и ксенофобията* на всички равнища и особено на равнището на ЕК и на отделните държави-членки на Съюза. Така например, дълго време в Съвета не може да се постигне съгласие поради *различните позиции относно приемливия баланс между наказателната репресия спрямо расисткото поведение и гарантирането на общоприемлива степен на свобода на изразяването*. Поради това Европейската комисия се обръща към Мрежата на независимите експерти по фундаменталните права към ЕС със задание да бъдат разработени по-задълбочени и конкретни становища по основните спорни моменти. В края на краищата, след почти седем години преговори, е постигнат известен компромис и Рамковото решение е прието, но в него изрично е записано, че „тъй като културните и правните традиции на държавите-членки се различават в известна степен, особено в тази област, пълно хармонизиране на националните законодателства понастоящем е невъзможно” (Рамково решение 2008/213, с. 1).

Една от съществените пречки е свързана с възприемането на ясно и достатъчно съдържателно *правно определение на расизма и ксенофобията*, в частност, въвеждането на *обосновано разграничение между двете понятия*, каквото научната теория прави, независимо от връзката и частичното припокриване между посочените явления. В оригиналното предложение на Европейската комисия за Рамковото решение е записано, че „расизъм и ксенофобия” означават „разбиране за расата, цвета на кожата, произхода, религията или убежденията, националния или етническият произход като фактор, определящ ненавист към дадени индивиди или групи”.

Проблем възниква, тъй като Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация има определение единствено на понятието „расова дискриминация”, но не и на расизъм. Според някои интерпретации ориентир за попълване на тази празнота може да бъде чл. 4 на Конвенцията, който изисква от държавите – страни

по Конвенцията, „да обявят за наказуемо от закона всяко разпространяване на идеи, основани на расово превъзходство или омраза, подбуждане към расова дискриминация, както и актове на насилие или подбуждане към такива актове спрямо която и да е раса или група от лица с друг цвят на кожата или етнически произход”.

В хода на дискусиите по проекта за Рамковото решение често се цитира и едно становище на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ECRI), в което расизмът се дефинира като „убеждение, че основание като раса, цвят на кожата, език, религия, националност или национален и етнически произход може да оправдае принижаването на лице или група от лица, или претенцията за превъзходство от страна на лице или група от лица” (ECRI, General Policy Recommendation No. 7, 2002).

По-нататъшна конкретизация предлага *Обяснителният меморандум*, приложен към цитираното становище на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността, където е записано, че „расизмът трябва да се разбира в широк смисъл, включващ явления като ксенофобия, антисемитизъм и нетолерантност”, а изразът „основания като” при дефинирането на расизма цели изработването на „отворен списък от основания, които може да бъде допълван в съответствие с промените в обществото” (Ibid.). Същевременно, Обяснителният меморандум изрично допуска, че за разлика от дефиницията за расова дискриминация (която трябва изрично да е записана в закона), държавите-членки на ЕС могат да преценят дали да включат или не определение за „расизъм” в своето наказателно законодателство. Допълва се, че ако се възприеме подхода за включване на такова определение, то тогава трябва да бъде приложен не отворен, а изчерпателен „списък от основания”, за да се спази принципът на предвидимост, имащ ключова роля в този клон на правото.

Едно от редките конкретни определения на понятието „ксенофобия” за целите на публичните политики откриваме в съвместен работен документ на Международната организация по миграция, Международната организация по труда и Върховния комисариат на ООН за човешките права, където е записано, че „*ксенофобията се изразява в нагласи, предразсъдъци и поведение, които отхвърлят, изключват и често представят в най-негативна светлина определени лица на основанието, че те са външни или чужденци за дадена общност, общество или национална идентичност*” (ILO, IOM and OHCHR, 2001, p. 12). Като цяло, обаче, не съществува универсално приета дефиниция на понятието „ксенофобия”, което води до произволната му употреба в различни политически и управленски документи и до трудно преодолими проблеми с оглед съгласуването на съответните политики на наднационално равнище.

В хода на прилагането на Рамковото решение от 2008 г. постепенно се интерпретират и изясняват съдържателните характеристики на явленията, обозначаващи като „расизъм и ксенофобия”, срещу които трябва да се противодейства (в конкретния случай със средствата на наказателното право). Така например, в Доклада на Европейската комисия пред Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз относно прилагането на Рамковото решение пред 2013 г. е записано, че то е насочено срещу „два типа престъпления, общоизвестни като расистки и ксенофобски език (реч) на омразата и престъпления на омразата” (European Commission, 2014, p. 3), въпреки че в изрична бележка под линия се уточнява, че тези два термина не се използват в оригиналния текст на Рамковото решение).

По-нататък се прави анализ на мерките, предприемани срещу проявите на расистки и ксенофобски език (реч) на омразата, дефинирани в Рамковото решение, и по-конкретно:

- Публично подбуждане към насилие или омраза, насочено срещу група лица или член на такава група, определена по отношение на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност;

- Публично оправдаване, отричане или грубо омаловажаване на престъпления на геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления (определени в статута на Международния наказателен съд и в Хартата на Международния военен трибунал), насочено срещу група лица или член на такава група, определена по отношение на раса, цвят на кожата, религия, произход, национална или етническа принадлежност, когато действието е извършено по начин, който може да подтикне към насилие или омраза срещу такава група или нейн член.

Цитираният доклад на Европейската комисия очертава някои общи проблеми при прилагането на Рамковото решение, които имат отношение към по-цялостния анализ на подхода за разработване, съдържанието и ефектите от европейските политики за противодействие срещу расизма и ксенофобията.

Например, посочва се, че националните власти, отговорни за разследването и наказателното преследване, се нуждаят от практически инструменти и умения, за да са способни да идентифицират и разкриват правонарушенията, предвидени в Рамковото решение, както и от капацитет за по-ефективна комуникация и взаимодействие с жертвите на такива престъпления. Подчертава се, че все още има дефицит на познания за релевантното законодателство и на ясни насоки за действие в сложни ситуации. Препоръчва се формиране на специализирани полицейски и прокурорски звена за разследване на езика и престъпленията на омразата, разработване на подробни наръчници, както и интензивно обучение на полицейските служители, прокурорите и съдиите, натоварени с прилагане на нормативната уредба. В този контекст се отбелязва необходимостта от целенасочени усилия за повишаване способността за противодействие на проявите на расизъм и ксенофобия в интернет, най-вече за идентифициране на авторите на незаконното съдържание в мрежите и неговото премахване – речта на омразата поражда нови предизвикателства пред експертизата, ресурсите и сътрудничеството на полицейските и съдебните органи.

Специално внимание се отделя на необходимостта от подобряване на *взаимодействията в мрежите за политики* в сферата на противодействието срещу расизма и ксенофобията, най-вече между правоприлагащите органи, организациите на гражданското общество и другите заинтересувани страни, с оглед пълноценната обмяна на информация и разпространението на добри практики.

Като особено характерен проблем при речта и престъпленията на омразата се посочва *ниския дял на подаване на оплаквания и официално регистриране на този тип деяния* – поради техния специфичен характер жертвите често предпочитат да се обърнат към организации за подпомагане на пострадалите, а не към полицията. Данните от отделните страни показват, че една част от оплакванията не се регистрират, или не се прави подробно описание на историята на случая; в държавите-членки се наблюдава голямо многообразие от подходи и процедури за събиране, организиране и обработка на сведенията за престъпления по расистки и ксенофобски подбуди, което силно затруднява изработването на надеждни сравнителни анализи и оценки. Това е само част от по-общата проблемна област на *осигуряването на надеждна, сравнима и систематично набирана информация*, необходима за ефективността на политиките срещу расизма и ксенофобията.

Обобщаваща преценка за ефективността и перспективите на политиките на ЕС срещу расизма и ксенофобията преди рязката промяна на обстановката (след надигането на безпрецедентната вълна от бежанци и мигранти през последните няколко години) е представена в Доклада на Европейската комисия за прилагането на Хартата за основните права на ЕС през 2013 г. Специалният раздел, озаглавен „Прояви на нетолерантност, расизъм и ксенофобия в ЕС”, започва с констатацията, че „през 2013 г., както и през предходната година, в ЕС бяха установени редица сериозни инциденти на расизъм и ксенофобия, вкл. прояви на расистка и ксенофобска реч и престъпления на омразата срещу роми и имигранти” (European Commission, 2014, p. 71).

Посочва се, че през посочената година към Европейската комисия са били адресирани значителен брой питання от страна на Европейския парламент, засягащи проблеми на расизма, ксенофобията и антисемитизма, в т.ч.:

- Случаи на предполагаемо ксенофобско насилие над етнически малцинства и имигранти;
- Прояви на расизъм и ксенофобия срещу някои малцинства;
- Изявления и действия на някои екстремистки партии и организации, подбуждащи расистка и ксенофобска омраза.

Според комисията, това е факт, който подчертава необходимостта държавите-членки да увеличат усилията си за решаване на тези проблеми, особено от гледна точка на ефективното прилагане на законодателството на ЕС, забраняващо расистка или ксенофобска реч на омразата, както и поведения, подбуждани от расистка и ксенофобска мотивация.

Важен момент в доклада на Комисията е констатацията, че „данните, събрани от Агенцията на ЕС за основните права (FRA) показват, че расизмът, дискриминацията, екстремизмът и нетолерантността представляват актуално и голямо предизвикателство пред Европейския съюз” (Ibid., p. 72).

По-конкретно, цитирани са следните резултати от проучвания, възложени от FRA:

- Изследване на представите, свързани с престъпления на омраза показва, че около една трета от лицата от еврейски произход и почти 40 на сто от имигрантите са претърпели някаква форма на антисемитски (ксенообски) тормоз през последните пет години, а средно около една четвърт – през последната година преди интервюирането;
- Около 45 на сто от лицата от еврейски произход и почти 60 на сто от имигрантите изразяват опасения, че могат да бъдат обект на вербална нетолерантност или дискриминация, докато почти една трета споделят страх, че могат да станат жертви на физическо насилие;
- Над една четвърт от респондентите избягват определени места и прояви, защото се чувстват застрашени като евреи или имигранти;
- Почти 60 на сто от интервюираните лица от еврейски произход, споделят, че през последната година са чули някой да твърди, че Холокоста е измислица или че историческите факти за него са силно преувеличени;
- Почти две трети от респондентите, които са преживели физическо насилие или заплахата от насилие през последната година не са подали жалба в полицията или в друга държавна институция;
- Най-впечатляващо е, че над 80 на сто от изследваните лица, преживели някаква форма на расистка, ксенофобска или антисемитска дискриминация, не са информирани за съществуването на законодателство, което защитава правата им (вж. по-подробно FRA, 2013).

Проучванията на Агенцията на ЕС за основните права показват, че силно негативно влияние и разглежданата област оказва засилващото се присъствие в парламентите на редица страни от ЕС на партии, които пропагандират екстремистка идеология, насочена конкретно срещу нелегалните имигранти, евреите и ромите, както и появата на паравоенни

организации, подготвящи и извършващи системни действия на расистко и ксенофобско насилие.

Оценката на FRA, подкрепена в доклада на Европейската комисия е, че приемането на законодателство, даващо възможност за противодействие (вкл. за наказателно преследване) на тежките прояви на расизъм, ксенофобия и други форми на нетолерантност, не е достатъчно, ако не бъде подкрепено от енергични усилия за ефективното му прилагане. Отбелязва се, че недостатъчни са действията и ресурсите за подпомагане на жертвите на расизма и ксенофобията в страните от Европейския съюз в изпълнение на Рамковото решение 2008/913. Изразява се безпокойство от широкото разпространение на предразсъдъци и поведения на омразата на всички равнища – от всекидневни актове, извършвани от индивиди на улицата или в интернет, до мащабни закононарушения, реализирани от организирани екстремистки групи и дори от държавни институции.

2.3 Политики на национално равнище

Политиките за противодействие на расизма, ксенофобията и сродните форми на нетолерантност на равнището на националните държави се отличават с голямо многообразие, въпреки общата насоченост, определена от международното право, решенията на международната общност и на европейските институции. Тук силно влияние оказват специфичните особености на сложен комплекс от исторически, политически, икономически, географски, културни и други фактори.

Тук анализът ще бъде ограничен до основните характеристики на съвременните политики в разглежданата област, провеждани от държавите-членки на Европейския съюз. Допълнителен аргумент за това изследователско ограничение е, че всички страни от ЕС са ратифицирали основните актове на ООН в областта на човешките права, в частност – на борбата срещу расизма и ксенофобията (въпреки че някои от тях са изразили резерви към отделни текстове), а също наличието на общи политически и нормативни рамки, разгледани подробно в предходния параграф.

Характерна особеност на националните политики за противодействие на расизма и ксенофобията в страните от ЕС е, че всички те се провеждат на базата на разработени *цялостни стратегически документи* и оперативни планове за действие в разглежданата област. Това позволява да се направи сравнителен анализ на основните причини за приемане, обосновките, съдържателните особености и ефектите от националните политики. Една почти универсална изходна предпоставка е, че повечето европейски страни отдавна се характеризират със *значителна степен на културно и етническо многообразие*, но тази характеристика бързо се усложнява през последните две десетилетия в резултат на количествено и качествено еволюираните миграционни процеси. В някои от страните от ЕС за сравнително кратък период от време са протекли промени от такъв мащаб, че може да се говори за *дълбоко преструктуриране на обществото*. Например, в Испания само за последните 10 години са били приети над 5 милиона имигранти, което съставлява почти 12 на сто от населението на страната.

В повечето страни от ЕС се наблюдава нарастване (макар и с различни темпове, забележимо по-високи в Западна и Южна Европа) на *расовото, етническото и културното многообразие* със следните основни измерения:

- Голяма част от имигрантите са се установили за постоянно, а значителен дял от тях са получили и гражданство на съответната приемаща страна (понякога наред със запазеното гражданство на страната на произход);

- Това води до своеобразна двойственост на положението им – от една страна, по редица формални признаци те са вече местни жители, но в същото време приелите ги общности продължават да ги смятат и третират като чужденци;
- В резултат от политиката за събиране на семейства голяма част от имигрантите живеят с близките си роднини или с част от тях;
- Нараства броят на младите хора, настоящи или бъдещи граждани на съответната европейска страна, чиито родители не са от местен произход (ако отново използваме пример от Испания, по данни на официалната статистика в тази категория към 2014 г. попадат почти 780 хиляди деца и младежи на възраст до 20 години).

Към категорията на икономическите имигранти (част от които са законни, друга не) трябва да се прибави бързо нарастващият контингент на бежанците и други лица, подлежащи на международна закрила. Пред последните години особено актуален става въпросът за големи групи от хора, които претендират за статут на бежанци, но това е трудно да се установи; още по-сериозни проблеми възникват, когато тези (хипотетични) бежанци проникват на територията на други държави в разрез с установените закони и процедури, което по същество ги превръща в *нелегални имигранти*.

Във всяко проучване за нелегалната миграция обозначаването на това явление е трудна задача, тъй като има много видове и форми на т.нар „нелегалност” и „незаконност”, свързани с влизане, престой или работа на чужденци в трета страна (вж. напр. Triandafyllidou, 2010, р.3). Освен това в ЕС са в употреба редица изрази и термини, които се използват за лица, които влизат незаконно в държавите-членки, имат престой над разрешения или живеят в страните без разрешение за пребиваване, или нарушават имиграционните правила и стигат до експулсиране.

Използват се термините: „нередовни” (irregular), „нелегални” (illegal), „недокументирани” (undocumented), „неразрешени” (unauthorized), които се комбинират с „мигранти”, „имигранти”, „чужденци” или „чужди граждани”, както и „мигранти с нередовен статут”. Някои учени твърдят, че термина „незаконна миграция” внушава престъпно поведение и трябва да се избягва. Според защитниците на човешките права изразът „незаконен имигрант” е унижителен и дискриминационен, тъй като „нито едно човешко същество не е незаконно”.

В най-точния смисъл на понятието „незаконна миграция” обозначава *акта на влизане в страната в нарушение на националното право*, международноправните норми и нормите на Правото на ЕС и се ограничава до незаконно преминаване на границата. При „нелегалната миграция” преминаването на границата и влизането в страната е на законно основание, но впоследствие се стига до просрочване на разрешения престой или липса на виза за пребиваване.

Относно понятието незаконна/нелегална миграция или миграция, неотговаряща на съответни правни норми (illegal или irregular) съществува известна неопределеност и вследствие на това в ЕС липсва общо признат термин. Под нелегална миграция се разбира движение между държавите, което излиза извън рамките на правно регулиране на страните по произход, транзитните и приемащите страни. Нелегалната миграция като явление може да се разглежда от различни страни: от гледна точка на приемащата държава това е незаконно влизане, пребиваване и трудова заетост на нейна територия, ако имигрантите нямат необходимите документи. От гледна точка на страните по произход нелегалността се разкрива, например, в случаите когато едно лице преминава държавната граница без валиден паспорт, документ за пътуване или не отговаря на административните изисквания за излизане от държавата.

Аналогичен подход има и при определяне на понятието „нелегален имигрант”. В Речника по международно миграционно право, издаден под егидата на МОМ, четем: „Нелегален имигрант – това е лице, което няма легален статут в държавата по произход или в приемащата държава по причини, свързани с незаконно влизане, изтичане на срока за пребиваване или действието на визата. Терминът се прилага за мигранти, които са нарушили правилата за влизане, на която и да е държава, както и за всички лица, на които не е разрешено да останат в приемащата държава, поради липса на документи, както и нелегалните работници” (Glosary on Migration. 2004, p.31).

По-конкретно, в ЕС терминът визира широк кръг явления, свързани с незаконното влизане на граждани на трети страни на територията на държавите-членки по суша, море и въздух, включително и транзитните зони на аерогарите. Често това става с използването на неистински или преправени документи или с помощта на организирани престъпни мрежи, занимаващи се с контрабанда и трафик на хора. Освен това има лица, които влизат законно на територията на държава-членка с валидна виза или при безвизов режим, но „надхвърлят срока за престой” или променят целта на пребиваването си без съгласието на властите, както и лица, търсещи убежище, които не напускат държавата след получаването на отказ за предоставяне на закрила (Ibid., pp, 34-35).

В последно време се използва термина „irregular immigration” (нередовна миграция), като по-широк и едновременно с това конкретизиращ смисловото значение на термина „illegal immigration”, който все по често се употребява за отделянето на отделни групи миграционни процеси, свързани с незаконния превоз (контрабанда) на имигранти (human smuggling) и трафика на хора (human trafficking). Може да се каже, че съществува недостатъчна определеност на терминологията и се използват както термините „irregular immigration” и „illegal immigration”, така и „clandestine migration” (скрита миграция) и „undocumented migration” (недокументирана миграция) като синоними.

При почти всички страни от ЕС на преден план през последните две десетилетия излиза един основен въпрос на теоретичните и практическите аспекти на политиките за противодействие на расизма и ксенофобията, а именно – *какви са ефектите на международната миграция върху състоянието на приемащите общества*. Независимо че в точния научен смисъл това няма пряко отношение към спазването на основните права, нито едно европейско общество вече не е съгласно да определя отношението си към „чужденците” без изясняване на това, *дали, в каква степен и в какво отношение мигрантите влияят върху социалните ценности, норми, традиции, очаквания, йерархии, институции и договори, действащи в приемащото общество с оглед неговото поддържане в стабилно състояние*.

Особено през последните пет години се наблюдава засилващо се внимание към негативното отражение на вълната от бежанци и мигранти – било в най-буквален смисъл (като прояви и тенденции на нарушаване на правните норми), било в по-широк контекст – като поведения, които влизат в противоречие със съществуващите ценности, морални норми, традиции и културни образци в приемащото общество.

В специфичния случай с изследванията на ксенофобията и политиките за противодействие срещу това явление възникват сериозни методологически и практически въпроси, вкл. *всъщност за „фобия” ли става дума, ако формираните нагласи на страх и отхвърляне към чужденците – поне отчасти – се определят не само от невежество, предразсъдъци или ирационални импулси, а от реални факти в даденото общество*. Ето един пример в това отношение.

През февруари 2016 г. немският вестник „Билд” публикува извадки от поверителен доклад на Федералната криминална полиция, озаглавен „Криминалната престъпност в контекста на имиграцията”, според който през 2015 г. имигрантите в Германия са извършили над 208 хиляди престъпления - ръст от 80 на сто спрямо предходната 2014 г.

Всъщност реалният брой на извършените от имигранти престъпления е много по-висок, като се имат предвид две обстоятелства: първо, че докладът включва само разкритите престъпления (според официалните статистически данни в Германия ежегодно се разкриват около 50 на сто от извършените престъпления), и второ, че е отчетена престъпността само в 13 от 16-те федерални провинции (липсват данни за провинция Северен Рейн-Вестфалия, която е с най-голямо население и е приела най-голям брой имигранти, както и за Хамбург, втория по големина град в страната). Според оценки на експерти, реалният брой на престъпленията, извършени от имигранти в Германия през 2015 г. вероятно надхвърля 400 хиляди. Разпространено е убеждението, че реалният мащаб на проблема се прикрива и по политически причини – има данни, че политически и административни ръководители на различни равнища са упражнявали натиск върху полицейски служители да игнорират множество оплаквания за закононарушения, да за не се нагнетява антиимигрантска психоза. Проблемът е, че подобна „политика за борба с ксенофобията” обикновено води до обратни резултати поради невъзможността да се прикрият реални факти.

От публикуваните части на доклада не става ясно какво съдържание германската полиция и криминалната статистика влагат в понятието „имигрант” – дали става дума за лица, пристигнали в страната през последните 12 месеца, или за всяко лице, попадащо в общата категория на мигрантите. Също така, не е обоснован изводът, че „голямото мнозинство от бежанците и търсещите убежище не са въввлечени в престъпни дейности”.

В допълнение, трябва да се има предвид, че в по-голямата част от държавите-членки на ЕС нарастват опасенията (вкл. мотивирани с определени аргументи, които не бива да бъдат пренебрегвани с лека ръка), че при преминаване на определени количествени и качествени граници отражението на миграцията върху социалния ред може да достигне мащаби, изразяващи се в *промяна на идентичността* на приемащото общество, т.е. на съществено изменение на заварените норми и ценности.

Именно в този контекст изследователските и практическите аспекти на ксенофобията и борбата срещу нея трябва да се обвързват с *мерките (политиките), чрез които приемащите общества биха могли, от една страна, да поощрят и оползотворят положителните страни на отражението на миграцията, а от друга страна, да предотвратят или минимизират отрицателните ефекти от миграцията.*

Навсякъде отраженията на имиграцията (разбирани като влияние върху вътрешния ред) предизвикват *организираны усилия от страна на държавата и различни реакции от страна на обществото.*

Първо, всяка съвременна държава предприема мерки – ако не за ограничаване, то със сигурност за определен *подбор на имигрантите*. Второ, навсякъде се прилагат (макар и различни и с различен ефект) политики за ограничаване или премахване на възникващите различия, най-често обозначавани като *политики за интеграция на имигрантите*. Например, формулира се целта децата на имигрантите (второто поколение имигранти) да имат същия шанс да успеят в живота (равен старт), като връстниците си от приемащото общество.

Когато по една или друга причина тази цел не е постигната (особено по отношение на образованието и заетостта), възникват допълнителни негативни процеси – капсулиране на мигрантските общности, сегрегация, недоверие към институциите, предразположеност към радикални идеологии и т.н. Тези изменения на свой ред предизвикват логична и в някаква степен неизбежна реакция в приемащите общества или в част от тях; много често именно тези реакции се обозначават като „ксенофобия”, въпреки че дали подобна квалификация отговаря на точния научен смисъл на понятието може да бъде предмет на сериозна дискусия.

Заклучение

От практиката е добре известно, че дори и най-прецизно разработената политика започва да губи доверие и подкрепа, ако не е в състояние да донесе някакви видими краткосрочни резултати (вж. по-подробно Маринов, 2016, глава четвърта). Това важи в пълна степен и за проектирането и осъществяването на политиките за противодействие на ксенофобията. Вярно е, че реалността около нас, предизвикваща тези явления, се променя непрекъснато, а само една част от тези промени подлежи на съзнателен човешки контрол. Но още в хода на проектирането на политиките срещу ксенофобията трябва да бъде приблизително ясно за какъв срок от време и на каква цена предприетото въздействие ще доведе до междинни и крайни приемливи резултати (т.е. резултати, близки до очертаните при анализа на причините за тяхното стартиране).

Известно е, че резултатите от публичните политики често предизвикват „обратен времеви ефект“ – водят до *преосмисляне със задна дата на заявените цели и очаквания*. Именно поради неразривната връзка между намерения, очаквания, действия и политическа отговорност дискусиите (дори в тесен експертен кръг) относно постигнатите резултати от политиките прерастват в силно политизирани и идеологизирани спорове относно постиженията и провалите на едно или друго управление, партия, държавно ръководство. Това ясно личи от изострените през последните години дебати относно миграцията, мултикултурализма и овладяването на вълната от ксенофобия и нетолерантност.

Друга сериозна трудност възниква поради обстоятелството, че дори политиките да са довели до някои видими резултати, съвсем не е лесна задача да се докаже, че те се дължат изключително на едно или друго целенасочено въздействие върху действителността (в методологията на научното изследване т.нар. проблем за каузалната атрибуция). Освен това, понятието „резултат“ може да бъде дефинирано по различни начини и да бъде операционализирано с помощта на различни критерии и инструменти. Накрая, несъмнено отражение върху изводите дава обстоятелството *кой, как и за какви цели оценява резултатите*. Въпреки че значително усложнява работата по идентифициране и оценяване на провежданите политики, особено в чувствителни като ксенофобията и расъзма, по неизбежност трябва да се възприеме изходната предпоставка, че анализът и оценката на резултатите от политиките трябва да следват на логиката на следните въпроси:

- последиците за кои заинтересувани страни се отчитат и кой ги формулира;
- какви критерии се прилагат и кой ги определя;
- спрямо какви или чии предварителни цели и очаквания се оценяват продуктите и ефектите.

Тези трудности обаче не само не правят невъзможна, а още по-силно подчертават необходимостта от солидна научна аргументация при определянето на причините и същността на проблемите, пораждащи ксенофобията. Тук е необходимо още на фазата на проектиране на политиките да се дефинират ясно предпоставките, спрямо които по-късно ще се измерват и оценяват резултатите.

Както е добре известно, анализът и оценката на резултатите от политиките, в дадения случай – политиките за противодействие на ксенофобията, почти неизменно се свързват с понятията „ефективност“ и „ефикасност“. Поради спецификата на тези политики се налагат някои допълнителни аргументи, изясняващи типично срещани трудности и противоречия при идентифициране на техните резултати.

Преди всичко, често наблюдаваното *неясно или противоречиво определяне на целите на политиките* води до съществени затруднения при намиране на отговор на въпроса кои именно продукти и ефекти отговарят на изходните намерения.

На второ място, случва се *ефикасността да се подобри, но ефективността остава на същото равнище и дори се влошава*. Този проблем се откроява особено ясно, когато се

установи, че една нова политика, която изисква по-малко ресурси, не е в състояние да постигне планираните ефекти върху определени целеви групи.

Трета характерна проблемна ситуация отразява *противоречието между отделните цели на политиките* – една от тези цели (обикновено измервана и оценявана с приоритет) е постигната, но в същото време постиженията по други цели или аспекти се влошават. Освен другите причини за подобно явление, трябва да се отчетат и специфичните изкривявания, породени от методологията на измерване – известен е управленският афоризъм, че което се цени най-много, се измерва най-прецизно, и обратното.

Очертаните (а и редица други) проблеми и противоречия би следвало да бъдат интерпретирани не като невъзможност да се идентифицират и оценят резултатите от политиките за противодействие на ксенофобията, а като предупреждение относно възможните ограничения и неточности на категоричните изводи за успех или провал на реформите.

В заключение могат да бъдат очертан следните *основни изводи и перспективи относно по-общият глобален (политически, икономически и идеологически) контекст на политиките за противодействие на расизма и ксенофобията*, който ще играе решаваща роля при тяхното проектиране и прилагане.

На първо място, обстоятелството, че въпреки непрекъснатите усилия и влаганите огромни ресурси се констатира незадоволителна ефективност на политиките за противодействие на расизма и ксенофобията се обуславя преди всичко от това, че *те са насочени към последиците, а не към първопричините на явленията*. Усилията да се противодейства на феномените на расизма и ксенофобията се натъкват на съпротивата на мощни политически и икономически интереси, генериращи глобални процеси, стимулиращи тези феномени. Това особено ясно личи от надигналата се през последните няколко години огромна вълна от миграция, характеризирана от някои автори като „новото преселение на народите”.

На второ място, от тази констатация произтича изводът, че изследването на феномените на ксенофобията и разработването на действени политики за противодействие на явленията в точния смисъл на думата изискват отчитане на предпоставката, че расизмът и ксенофобията са противоречиви явления от гледна точка на свързаните с тях интереси на национално и международно ниво и могат да бъдат третирани успешно само при идентифициране и въздействие върху тези интереси.

БИБЛИОГРАФИЯ

Брайкова, Т. (2003) Между еволюцията и политическото инженерство: теория и практика на административните реформи. С., Изд. Иврай

Градев, Д. (2017) ... В: Градев, Д., А. Маринов, Ксенофобията – стигматизиране на различните, 2017, С., ИК „Фльорир“ (под печат)

Маринов, Ал. (2016) Между еволюцията и политическото инженерство: теория и практика на административните реформи. С., Изд. Иврай

Съвет на Европейския съюз (2008) Рамково решение 2008/913/ПВР на Съвета относно борбата с определени форми и прояви на радизъм и ксенофобия, посредством наказателното право. Официален вестник на Европейския съюз, 6.12.2008

European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration, Integration and Employment, COM(2003) 336, Brussels, 3 June 2003

European Commission (2014). Report From The Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. Brussels, 27.1.2014

European Council, Presidency Conclusions of the Tampere European Council of 15–16 October, SN 200/1/99, Brussels, 1999

FRA (2013) Opinion on the framework decision on racism and xenophobia — with special attention to the rights of victims of crime.

Glosary on Migration (2004). International Organization for Migration, Geneva.

Handbook on Integration for Policy-makers and Practitioners (2004), European communities

ILO, IOM and OHCHR (2001). International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia, prepared for the World Conference on Racism.

IOM, Key Migration Terms. <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migration> [Accessed: 19 Oct. 2015]

Niessen, J., M.-A. Kate, and T. Huddleston (2009). Developing and using European integration indicators, Background paper prepared for the Swedish Presidency Conference Integration of New Arrivals – Incentives and work in focus (Malmo, 14-16 December 2009), available at www.Migpolgroup.org

Papademetriou, D.G. (2005) The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight. Migration Policy Journal, 1.9. < <http://www.migrationpolicy.org/article/global-struggle-illegal-migration-no-end-sight> > [Accessed: 9 Nov. 2014]

The Migration Observatory Report (2011). Thinking Behind the Numbers: Understanding Public Opinion on Immigration in Britain. 16.10., p. 3 and 4

Triandafyllidou. A. (2010) Irregular Migration in Europe, London.