

## ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА СЪБИРАНЕ НА СЕМЕЙСТВА В БЪЛГАРИЯ

### Въведение

Този документ съдържа препоръки за справяне с основните проблеми, пред които е изправена настоящата система за събиране на семейства в България. Препоръките са разработени въз основа на документални проучвания, теренни изследвания и практически опит, натрупан по време на предоставянето на правна и финансова помощ на бенефициентите в рамките на проекта COMP4SEE.

Препоръките акцентират върху проблемите, с които се сблъскват бежанците, лицата с предоставена субсидиарна закрила и временна закрила в рамките на процедурата за събиране на семейството съгласно Закона за убежището и бежанците - основният инструмент, чрез който лицата с международна и временна закрила могат да упражнят правото си на събиране със семейството си. Другият процедурен път е подробно разписан в Закона за чужденците в Република България и правилника за прилагането му.

### Политически и законодателни пречки

#### I. Политически проблеми

В Националната стратегия по миграция на Република България за периода 2021-2025 г. (наричана по-нататък „Стратегията“) *събирането на семейства не е упоменато цялостно*, а се споменава само в контекста на непридружените деца. Това оставя самата основа на системата за събиране на семейства доста неясна и поставя въпроса за това каква е точната цел на системата за събиране на семейства - устойчиво обединяване на семейства с реални перспективи за интеграция, подпомагане на лица, които бягат от зони на военни конфликти, или нещо друго. Изключително важно е в стратегията да има **ясна и положителна визия** за събирането на семейства, тъй като това би улеснило решаването на произтичащите проблеми.

Липсата на адекватно споменаване на събирането на семейства и оскъдното включване на интеграцията в Стратегията е предпоставка за *липсата на каквато и да е схема за интеграция на събраните семейства* както на политическо, така и на законодателно равнище. Това възпрепятства възможността членовете на семейството да се включат своевременно в местната общност, тъй като не са предвидени интеграционни мерки спрямо членовете на семейството след пристигането им в България, като например преминаване на интеграционен курс

или езиков курс. Освен това общото схващане на властите е, че България играе ролята на „транзитна страна“ за бежанците, което схващане предпоставя отношението им към пристигащите членове на семейството като към лица, които така или иначе няма да се интегрират. В Стратегията следва да се предвидят поне **минимални мерки за интеграция** на пристигналите членове на семейството.

## II. Законови проблеми

Един от най-съществените проблеми е, че *няма законово определена максимална продължителност на процедурата за разглеждане на молбата за събиране на семейството*, което води до различна продължителност на всяка процедура - от няколко седмици до месеци, а понякога дори години. Това обезкуражава спонсорите и внася правна несигурност в ефективността на системата за събиране на семейства. В случаите на непридружени деца съществува огромен риск детето да избяга от България, тъй като не може да чака толкова дълго и се опитва да намери друго решение. В нормативната уредба за събиране на семейството следва да се включи **точен максимум** за издаване на решение на Държавната агенция за бежанците по молбата за събиране на семейството.

*Липсва и подробна схема за ролята на всяка от компетентните институции* (няма например подробности за ролята на Държавната агенция за национална сигурност, Дирекция „Консулски отношения“). Това води до практически проблеми, при които някои компетентни институции твърдят, че не са отговорни за определени стъпки от събирането на семейството, когато няма друг орган, компетентен да предприеме тези стъпки. В Закона за убежището и бежанците следва да се **разпише ясно разпределение на отговорностите** по отношение на събирането на семейства, за да се предотвратят подобни недоразумения.

Разпределението на отговорностите може да бъде включено в **координационен механизъм**, който не само ще придаде структура на системата за събиране на семейства. Такъв механизъм може да спомогне и за *подобряване на комуникацията между институциите*, което е друг важен въпрос, тъй като липсата ѝ води до забавяне на процедурата и до допълнителни пречки за спонсора и членовете на семейството (например случаи, в които Министерството на външните работи не знае за одобрението за събиране на семейството на даден спонсор и в резултат на това не може да бъде насрочено интервю за виза за членовете на семейството).

Във връзка с разпределението на отговорностите следва да се отбележи, че Държавната агенция за бежанците е длъжна да съдейства на членовете на

семейството при издаването на документи за пътуване.<sup>1</sup> В същото време има случаи, в които *дипломатическите представителства отказват да издадат документи за пътуване* на лица, които нямат такива, и ги насочват да се върнат в страната си на произход, за да им бъде издаден паспорт. В случаите, в които членовете на семейството нямат валидни документи за пътуване, дипломатическите представителства не бива да ги отпращат, а да съдействат на членовете на семейството при издаването на пасаван от българските власти (потвърдено и от ВКБООН в последните им препоръки относно събирането на семейства<sup>2</sup>). Дипломатическите представителства на България в чужбина също следва да бъдат задължени по закон да оказват съдействие на членовете на семейството при издаването на документи за пътуване.

Издаването на визите и българските документи за пътуване само по себе си е скъпо - таксата за виза за член на семейството на възраст над 6 години е 100 евро. Ако те нямат валидни документи за пътуване, издаването на такива струва 120 евро на човек, независимо от възрастта. Тези разходи се прибавят към и без това скъпото пътуване до България от държавите, от които идват членовете на семейството (Сирия, Афганистан и др.) Много спонсори прибегват до искане на пари от приятели или до вземане на банкови заеми, за да покрият разходите. Трябва да има възможност лицата, които не разполагат с достатъчно средства, да бъдат **освободени от тези такси или да плащат по-ниски такси.**

## Практически проблеми

### I. Проблеми, свързани със системата за събиране на семейството като цяло

Много от лицата, търсещи закрила, изобщо *не са информирани за правото си да се съберат със семейството си.* Това е задача, която в действителност по подразбиране е прехвърлена на неправителствените организации. В допълнение към по-същественото включване на събирането на семейството, в Стратегията следва да се положат повече усилия, за да се **запознаят търсещите закрила с техните права** и особено с правото им на събиране на семейството и правните възможности във връзка с това. Това следва да бъде факт, когато лицата подават молба за международна закрила и когато получат одобрение за международна закрила или временна закрила. Това би било показател за положителна промяна в отношението на властите към системата за събиране на семейства.

<sup>1</sup> Чл. 34, ал. 8 от Закона за убежището и бежанците.

<sup>2</sup> Регионално бюро на ВКБООН за Европа. Препоръки на ВКБООН за гъвкави подходи към процедурите за събиране на семейства в Европа. Февруари 2023 г., стр. 3.

Липсата на подробна информация за системата за събиране на семейства на законодателно равнище, съчетана със сложността на системата от гледна точка на координацията, води до големи забавяния при изпълнението на събирането на семействата в много от одобрените случаи. В допълнение към правните уточнения, посочени по-горе, **обучения и образователни материали** относно правната рамка на системата за събиране на семейството биха били от полза за държавните органи, за да разберат по-добре целта на системата и собствените си отговорности в нея. Следва да има **задължително базисно обучение**, за да се гарантира, че тези образователни материали ще достигнат до лицата, работещи на терен със спонсора и членовете на семейството.

Друга проблемна област на системата за събиране на семейства е свързана с *липсата на заделени ресурси като персонал, места за настаняване и финансиране*. За да се преодолеят тези проблеми, трябва да се прави повече стратегическо **планиране, оценка на риска и прогнози за миграционната ситуация** в България като цяло и със специално внимание към последиците, които тя ще има върху системата за събиране на семейства. Този процес се затруднява още повече от факта, че не се оповестява официална статистика на институциите, а единствените налични статистически данни се събират от неправителствени организации чрез официални запитвания. Следва да се публикува **официална статистика** по отношение на събраните семейства на територията на България и продължителността на процедурата, за да се проследи постигнатият напредък.

## II. Проблеми, свързани с дипломатическите и консулски представителства

*Комуникацията* със съответните дипломатически и консулски представителства, които са компетентни да съдействат за издаването на визи и документи за пътуване, е *изключително трудна*. Така например, практическият опит сочи, че за членовете на семействата в Истанбул и Анкара е извънредно трудно да запазят дата за интервюта за виза и дори да имат достъп до помещенията на българското представителство. На обажданията рядко се отговаря. Някои от отговорите на обажданията създават впечатлението, че говори автоматична машина, а не представител на консулството. Имейлите също често остават без отговор. Представителите на българските консулства в други държави трябва да се **уверят, че са на разположение в обявените часове** и че **цялата писмена кореспонденция се обработва своевременно**. Дирекция „Консулски отношения“ в Министерството на външните работи следва да улесни процеса на достъпност и да гарантира, че се полагат необходимите усилия от страна на представителствата да останат на разположение.

Лошата комуникация с бежанците и между институциите води до *многократно изискване на едни и същи документи от различни органи от страна на спонсорите и членовете на семейството*. На практика **комуникацията** между институциите трябва да бъде **по-активна**, така че еднократното предоставяне на документ да е достатъчно за продължаване на процедурата.

Комуникацията с посолствата е допълнително затруднена от факта, че те *не използват преводачи, когато е необходимо*, за да помогнат на членовете на семействата, говорещи рядко срещаните за България езици, да отправят въпросите си към българските представители. Това до голяма степен затруднява процедурата за членовете на семейството и спонсорите, които не владеят други езици, различни от майчиния си, тъй като консулските представителства изискват да разполагат с цялата документация от членовете на семейството на български или английски език. Консулските представителства в сътрудничество с Държавната агенция за бежанците и Министерството на външните работи следва да предприемат мерки за **осигуряване на преводач**, дори и онлайн, за да бъдат преодолені всички важни въпроси, свързани с езиковата бариера.

*Липсва ясна информация за изискванията към членовете на семейството по отношение на визите и документите за пътуване*. Множество неофициални уебсайтове предоставят различна информация, написана по начин, който не позволява на бенефициентите на събирането на семейството да разберат ясно какво се очаква от тях като по-нататъшни стъпки и разходи, за да могат членовете на семейството да пътуват. Липсва ясна информация, която да ориентира бенефициентите къде и как трябва да се уговори датата на интервюто, кое консулство е отговорно, кога са часовете за прием и т.н. Тъй като няма ясни указания за бенефициерите, се срещат случаи на неправилно насочване от страна на консулските представителства - отказ от разговори с адвокатите на бенефициерите и измисляне на процедурни изисквания, които не са публикувани никъде. Така, например, понастоящем българските консулства в Истанбул, Одрин, Бурса и Анкара в Турция изискват от сирийските бежанци да разполагат с адресна регистрация и „кимлик“ (разрешение за пребиваване), за да определят кое от тях е компетентно да приеме молбата им за виза. Същевременно, турските власти отдавна вече отказват издаването на kimlik и снабдяването с такъв документ от страна на новопристигналите сирийски бежанци е практически невъзможно.

На официалната интернет страница на Министерството на външните работи **следва да се публикуват ясни и точни указания** за процедурата по издаване на виза и документи за пътуване, както и за приемното време на всички български представителства в чужбина. Министерството на външните работи



следва да предприеме **мерки за свеждане до минимум на подобни практики на заблуда** и подобно процедурно „творчество“.

Друг проблем се оказват *начините на плащане*. Въпреки че българските дипломатически и консулски представителства имат множество банкови сметки в интернет, някои от тях отказват плащане по банков път и приемат само пари в брой на гише. В някои случаи бенефициентите са насочвани да плащат на трети лица - посредници, които да подсигурят документите, вместо процедурата да се провежда между българските представители и членовете на семейството. Тази практика води до това членовете на семейството да стават жертва на измамници. Това не само оскъпява процедурата и предразполага към корупционни практики, но и ограничава възможностите на членовете на семейството да получат своевременно визите и документите си, тъй като обикновено те нямат такива пари и спонсорът е този, който плаща. За издаването на виза и документи за пътуване във всички български дипломатически представителства в чужбина **трябва да има различни опции на плащане**. Тези опции следва да бъдат **предварително публикувани** на интернет страницата на Министерството на външните работи. В случаите, когато са налични няколко банкови сметки за извършване на преводи, на интернет страницата следва да бъдат включени **ясни указания** за начина на извършване на превода.

### III. Проблеми, свързани с пребиваването на членовете на семейството в България

Въпреки че по закон членовете на семейството имат право да пребивават в приемателните центрове на Държавната агенция за бежанците, след като са пристигнали в България, в практиката възникват множество случаи, в които *такова настаняване им се отказва*. Аргументите на Държавната агенция са, че тъй като едно от изискванията за кандидатстване за събиране на семейството е представянето на договор за наем, спонсорът трябва да може да осигури настаняване на семейството. В това отношение в България се е развила негативна практика, при която спонсорът се снабдява с фалшив или невалиден договор, за да може да започне процедурата (тъй като тя обикновено отнема много време) и да доведе семейството си на сигурно място. След като семейството пристигне обаче, то е изложено на риск от бездомственост. Държавната агенция за бежанците трябва да **позволи на всички пристигащи членове на семейства да живеят в регистрационните ѝ центрове по време на процедурата за определяне на статута им** и само ако членовете на семейството поискат, да им позволи да живеят извън тези помещения.

Друг проблем, който възпрепятства пълноценния живот на членовете на семейството, е *уреждането на законното им пребиваване на територията на страната*. Тъй като те са пристигнали по молба на спонсора, на когото България е предоставила международна или временна закрила, членовете на семейството имат законно право на същия статут като този на спонсора,<sup>3</sup> което означава, че вероятно процедурата за предоставяне на международна закрила следва да бъде по-кратка. Членовете на семейството обаче все пак трябва да подадат молба за международна закрила, както всички лица, търсещи закрила, като в много случаи отнема месеци, докато председателят на Държавната агенция за бежанците издаде одобрение на молбата им. Това възпрепятства процеса на интеграция на членовете на семейството и им пречи да започнат работа или да продължат образованието си възможно най-бързо. Държавната агенция за бежанците трябва **да улесни обработката на молбите на членовете на семейството** по начин, който да е по-бърз, за да получат статута на закрила, който им се полага.

#### IV. Интеграция на членовете на семейството

Един от най-полезните аспекти на събирането на семейството е, че цялото семейство може да се интегрира в обществото по-устойчиво заедно, отколкото спонсорите сами по себе си. Интеграцията на едно събрано семейство в българското общество обаче не се подкрепя по почти никакъв начин от държавата. Единствената програма за интеграция, предвидена на законово ниво, е сключването на договори между бенефициентите и общините, но само ако общините са съгласни. Това е направено в *шепа* случаи, свързани с пристигането на лица по европейската програма за преместване между 2015 и 2017 г. Всички останали налични интеграционни услуги са плод на усилията на национални и международни правителствени и граждански организации.

Включването на събраните семейства като една от основните целеви групи в раздела за интеграция в Националната стратегия за миграцията е първата стъпка към създаването на приобщаваща среда за тях. След това трябва *да се изготви план* за това какви услуги да им предостави държавата или поне да ги направи достъпни за тях. Опитът на гражданските организации в това отношение би бил изключително полезен за националните и местните власти, от които да започнат. Следва да се проведат **консултации между всички заинтересовани страни**, като събирането на семействата се поставя в центъра на обсъжданията.

Особено през последната година, покрай безпрецедентния брой бежанци от Украйна и засиленото пристигане на сирийски бежанци, стана ясно, че българската

<sup>3</sup> Виж чл. 8, ал. 9, чл. 9, ал. 6, чл. 39а, ал. 4 от Закона за убежището и бежанците.

социална система разполага с ограничени ресурси. За да се постигне баланс между ограничените ресурси и необходимостта от включване на събраните семейства в българското общество, следва да се организират **интеграционни курсове**.

Тъй като работата и образованието са в основата на успешната интеграция, следва да се наблегне на професионалното обучение и основните езикови умения на пълнолетните лица. Това следва да се осъществи чрез сътрудничество между вече опитните неправителствени организации, Държавната агенция за бежанците и дирекции „Регионална служба по заетостта“. За пълнолетните лица, които желаят да продължат образованието си, следва да се предостави възможност за по-интензивно езиково обучение. Добър пример за подкрепа на пазара на труда е програмата EPIC в Ирландия.<sup>4</sup> Тя се финансира основно от Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+). Тя включва модули като кандидатстване за работа, изготвяне на автобиография, определяне на набора от умения и др. Тя функционира вече 15 години с почти 70% успеваемост.<sup>5</sup>

При децата трябва да се наблегне на изучаването на езика, за да могат да се включат в българската образователна система възможно най-бързо. Сътрудничеството между институциите отново трябва да включва опитни неправителствени организации, Държавната агенция за бежанците и Регионалните управления на образованието. Отправна точка за развитието на тази част от програмата могат да бъдат вече създадените през 2022 г. образователни центрове, създадени за нуждите на украинските деца. Друга добра практика, която трябва да се има предвид, е разработването на езикови и учебни материали от правителството на Латвия, които са на разположение на тийнейджърите във всички латвийски училища.<sup>6</sup>

## РЕЗЮМЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ

### На политическо равнище:

- Събирането на семействата трябва да бъде надлежно отразено в Националната стратегия за миграцията с ясно определени целите, които се преследват с нейното прилагане;
- Стратегията следва да включва визия за интеграционна политика за пристигащите членове на семейството.

<sup>4</sup> Официален уебсайт на програмата: <https://www.bitc.ie/business-action-programmes/business-action-on-employment/are-you-a-jobseeker/>.

<sup>5</sup> Пак там.

<sup>6</sup> Alexandra Americanos, et. al. ‘Embracing the Long Term: A Comparative Study of European Best Practices for the Bulgarian State Agency for Refugees’ (Columbia University. 2016)



### На законодателно равнище:

- В правната рамка за събиране на семейството следва да се включи точна максимална продължителност на срока за издаване на решение от Държавната агенция за бежанците по молба за събиране на семейството;
- В Закона за убежището и бежанците следва да се включи ясно разпределение на отговорностите между компетентните институции;
- Следва да се изготви координационен механизъм, в който подробно да се опишат ролята и отговорностите на всяка институция и тяхното сътрудничество;
- Консулските представителства на България в чужбина следва да бъдат законово задължени да оказват съдействие на членовете на семейството при издаването на документи за пътуване и визи;
- Освобождаване от такси за издаване на визи и документи за пътуване или предоставяне на отстъпки от тях на бежанци с ниски доходи.

### В практиката като цяло:

- Търсещите убежище следва да бъдат информирани за правото на събиране на семейството, когато подават молба за международна закрила и когато получават временна закрила;
- Представителите на компетентните държавни органи следва да преминат задължително обучение за ролята и отговорностите им съгласно правната рамка за събиране на семейството; тези обучения следва да бъдат придружени от съответните образователни материали;
- Следва да се извършва стратегическо планиране, оценка на риска и прогнози за миграционната ситуация в България и за това какви биха могли да бъдат последиците от нея за системата за събиране на семейства;
- Следва да се публикува официална статистика за броя на събраните семейства и продължителността на процедурата.

### По отношение на ролята на българските дипломатически и консулски представителства в чужбина:

- Българските представителства в чужбина със съдействието на Дирекция „Консулски отношения“ на Министерството на външните работи трябва да се уверят, че са достъпни в публикуваните часове за прием и че цялата писмена кореспонденция се обработва своевременно;
- Комуникацията между съответните институции по отношение на вече предоставените от спонсора или членовете на семейството документи следва да бъде по-активна на практика;

- Винаги трябва да има на разположение преводач, дори и онлайн, в/на българското консулско представителство;
- На официалния уебсайт на Министерството на външните работи следва да се публикуват ясни и точни инструкции за процедурата по издаване на виза и документи за пътуване;
- Министерството на външните работи следва да предприеме мерки за свеждане до минимум на процедурния произвол в рамките на консулските представителства в България;
- Следва да се осигурят и оповестят ясни начини на плащане за издаване на визи и документи за пътуване за всички консулски представителства на България в чужбина.

#### По отношение на пребиваването на членовете на семейството в България:

- Държавната агенция за бежанците трябва да позволи на всички пристигащи членове на семейства да пребивават в нейните приемателни центрове по време на процедурата по разглеждане на молбата им за статут;
- Държавната агенция за бежанците следва да улесни обработката на молбите на членовете на семейството за международна закрила, за да не ги кара да чакат несъразмерно дълго, за да получат решение;

#### По отношение на интеграцията на семейството в българското общество:

- Следва да се проведат консултации между всички заинтересовани страни (държавни органи, местни власти, опитни граждански организации, местни общности и международни организации) по въпроса за най-важните интеграционни мерки;
- Следва да се изготви интеграционна програма с акцент върху заетостта и изучаването на български език в сътрудничество между опитни неправителствени организации, Държавната агенция за бежанците и държавните и местните власти; тук могат да се приложат много добри практики от други държави.