

АНАЛИЗ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ РАМКИ, КОИТО ОКАЗВАТ ВЛИЯНИЕ ВЪРХУ ВЪЗМОЖНОСТТА ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА СХЕМИ ЗА ЧАСТНО СПОНСОРСТВО В БЪЛГАРИЯ

Политическа рамка

1. Опишете накратко важни аспекти и цели на релевантни обществено-политически документи.

Единственият политически документ в областта на миграцията е Националната стратегия по миграция на Република България 2021-2025 г. ("Стратегията").¹ Разделът, отнасящ се до международна закрила и убежище, е забележително кратък, написан общо и без диференциация на различните групи лица, търсещи закрила, и техните нужди, няма конкретни цели.² В нея не се отчитат негативните практики в българската система за предоставяне на убежище. Така например в коментарите си към Стратегията Амнести Интернешънъл и ВКБООН посочват необходимостта да се постави за цел прекратяване на порочната практика в България за задържане на непридружени деца. Това е отхвърлено от експертите, отговорни за изготвянето на Стратегията,³ тъй като "вече има национално законодателство".⁴

Разделът за интеграция в Стратегията също е изключително кратък. Интеграцията не е изведена като цел на Стратегията, а се казва, че трябва да се разработи "отделна и целенасочена" политика въз основа на прилагането на Наредбата за интеграция,⁵ която на практика рядко се използва,⁶ както и на ежегодни Национални планове за действие по интеграция, които не са издавани през последните две години.⁷

2. Легалното пристигане на бежанци (презаселване, преместване и/или други подобни) признато ли е като един от приоритетите или споменато ли е въобще във въпросните политическите документи? Ако да, моля, опишете и цитирайте.

¹ Министерски съвет. Национална стратегия по миграция на Република България 2021-2025. 24.03.2021; https://www.mvr.bg/docs/librariesprovider57/default-document-library/национална-стратегия-по-миграция-на-република-българия-2021---2025-г.pdf?sfvrsn=887ab4a7_0, последно посетено: 25.09.2022.

² Стратегията, раздел VI, стр. 30-32.

³ Министерски съвет. Справка за отразяване на бележките, предложенията и констатациите по проект на Решение на Министерския съвет за приемане на Национална стратегия по миграция на Република България 2021-2025 (Коментари към Стратегията), стр. 3, 5 и 14; <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5827>, последно посетено: 25.09.2022.

⁴ ЗЧРБ, чл. 44, ал. 9.

⁵ Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила ("Наредбата за интеграция"); <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=116399>, последно посетено: 25.09.2022.

⁶ Росица Атанасова. Експертен коментар на „ЦПП – Глас в България“ на Национална стратегия по миграция на Република България 2021-2025; <https://migrantrights.eu/2021/05/12/експертен-коментар-от-цпп-глас-в-бълг/>, последно посетено: 25.09.2022.

⁷ Стратегията, раздел IV, стр. 20.

Не. Законното пристигане на мигранти е посочено като приоритет в Стратегията само в контекста на мигрантите, които пристигат с основна цел работа или образование.

⁸ Единствената препратка към търсещите закрила е имплицитно и в контекста на смекчаване на нелегалната миграция чрез "*политическа решителност за развитието на законни пътища към Европа*" и **ефективно връщане на нелегалните мигранти**. Това отразява общата позиция на обществото и политическите партии в България по отношение на търсещите закрила, особено от страни извън Европа.

3. Съществува ли механизъм за мониторинг и оценка на изпълнението на съответните политики? Ако да, моля, опишете.

В текста на Стратегията е предвиден механизъм за докладването, оценката и коригирането ѝ. ⁹ По предложение на Националния съвет по миграция, граници, убежище и интеграция (НСМГУИ) правителството одобрява годишен план за изпълнение на Стратегията. НСМГУИ отговаря за контрола на изпълнението му и през първото тримесечие на годината подава доклад за изпълнението. Докладът съдържа оценка на изпълнението и предложения за корекции на Стратегията въз основа на анализ на икономическите, социалните и политическите промени в страната и ЕС, както и на регионалните и глобалните процеси, като всички те са изготвени от **самата** НСМГУИ.

Правна рамка – общи разпоредби

4. Моля, отбележете националното законодателство, което урежда теми, свързани със системата за закрила (например компетентни органи, процедура за определяне на статут, права и задължения на кандидатите и на лицата, ползващи се от международна закрила, интеграция и др.)

- Закон за убежището и бежанците (ЗУБ);¹⁰
- Закон за чужденците в Република България (ЗЧРБ)¹¹ и Правилник за прилагането му (ППЗЧРБ);¹²
- Конституцията на Република България (КРБ);¹³
- Наредба за отговорността и координацията на държавните органи, осъществяващи действия по административно сътрудничество при прилагането на регламент Дъблин и регламент ЕВРОДАК;¹⁴
- Наредба № Из-1201 от 1 юни 2010 г. за реда за временно настаняване на чужденци в Специалните домове за временно настаняване на чужденци и в техните звена и за

⁸ Стратегията, раздел IV, стр. 14.

⁹ Пак там., раздел IV, стр. 51-52.

¹⁰ <https://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>, последно посетено: 25.09.2022.

¹¹ <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134455296>, последно посетено: 25.09.2022.

¹² <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135738597>, последно посетено: 25.09.2022.

¹³ <https://www.lex.bg/laws/ldoc/521957377>, последно посетено: 25.09.2022.

¹⁴ <https://lex.bg/laws/ldoc/2135576190>, послено посетено: 25.09.2022.

организацията и дейността им;¹⁵

- Правилник за вътрешния ред в Специалните домове за временно настаняване на чужденци при Дирекция ”Миграция” при МВР;¹⁶
- Наредба за интеграцията;¹⁷
- Закон за българското гражданство;¹⁸
- Закон за закрила на детето;¹⁹
- Закон за хората с увреждания;²⁰
- Други закони, приложими за всички чужденци, които регулират и аспекти на интеграцията на бежанците (Закон за здравето, Закон за здравното осигуряване, Закон за признаване на професионални квалификации, Закон за трудовата миграция и трудовата мобилност и др.)

5. Освен бежански статут и субсидиарната закрила, има ли други национални статутни на закрила и/или хуманитарни статутни, предвидени в националното законодателство? Моля, опишете и посочете пълния текст на приложимите разпоредби.

В България има три други форми на статут на защита: хуманитарен статут по други причини, убежище и временна закрила.²¹

Хуманитарният статут по други причини е вид национална закрила, която се предоставя по хуманитарни съображения извън обхвата на чл. 9, ал. 1 ЗУБ.²² Лицата, на които е предоставен хуманитарен статут на основание чл. 9, ал. 8 ЗУБ, преминават през същата процедура като лицата с хуманитарен статут по чл. 9, ал. 1 ЗУБ.

Убежището е вид закрила, която се предоставя по политически причини въз основа на решение на президента.²³ Не е сред предпочитаните видове закрила, тъй като основанията за кандидатстване са ограничени, а самото предоставяне на убежище има силно политически характер. За последните 10 години са подадени 204 молби за убежище, като само една от тях е одобрена през 2013 г. и впоследствие оттеглена през 2015 г.²⁴

Временната закрила е вид закрила, която се предоставя от правителството в случаи на масово навлизане на разселени лица.²⁵ Правителственото решение може да

¹⁵ <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135684112>, последно посетено: 25.09.2022.

¹⁶ https://www.mvr.bg/docs/librariesprovider57/default-document-library/%D0%BF%D0%B2%D1%80-%D1%81%D0%B4%D0%B2%D0%BD%D1%87_28072017-%D1%86%D0%BA%D0%BD%D1%87-31-07-174436e7736f1e4afc8b5d2e64abcc511b.doc?sfvrsn=770c5a5f_0, последно посетено: 25.09.2022.

¹⁷ Виж бележка под линия 6.

¹⁸ <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134446592>, последно посетено: 25.09.2022.

¹⁹ <https://lex.bg/laws/ldoc/2134925825>, последно посетено: 25.09.2022.

²⁰ <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137189213>, последно посетено: 25.09.2022.

²¹ ЗУБ, чл. 1, ал. 2.

²² *Пак там.*, чл. 9, ал. 8.

²³ КРБ, чл. 27, ал. 2; също, ЗУБ, чл. 2, ал. 1.

²⁴ Комисия по предоставяне на убежище. Доклад за работата на КПУ в периода 2012-2016 г.; <https://m.president.bg/bg/cat111/Godishni-dokladi-ubejishte>, последно посетено: 25.09.2022.

²⁵ ЗУБ, чл. 1а, ал. 3.

бъде издадено, след като Съветът на ЕС реши, че временна закрила трябва да бъде предоставена на определена група лица, търсещи закрила.²⁶ Понастоящем тя е достъпна само за лица, бягащи от руската инвазия в Украйна. Процесът на кандидатстване е много кратък, а процедурите по кандидатстване и настаняване се изпълняват от повече организации за разлика от международната закрила.²⁷

6. Кой орган одобрява статута на бежанец, субсидиарната закрила, друга национална закрила и/или хуманитарен статут в рамките на първоинстанционната процедура (например МВР)? Моля, дайте детайли за компетентния орган във фазата на обжалване.

Основният орган, който отговаря за *процедурата по определяне на статута* (ПОС), е Държавната агенция за бежанците (ДАБ) към Министерския съвет. Председателят е органът на изпълнителната власт и съответно този, който одобрява/отхвърля молбите за международна закрила.²⁸ Самата агенция е административният орган, който организира и изпълнява различните етапи на ПОС.²⁹ *Временната закрила* се предоставя от правителството, където не само ДАБ, но и служителите на МВР участват в процеса на приемане на кандидатите за закрила, за да може държавата да се справи с количеството хора, влизащи в страната.³⁰ Що се отнася до *убежището*, президентът е делегирал тези отговорности на вицепрезидента, който работи с помощта на Комисията по предоставяне на убежище.³¹

Обжалването е регламентирано за решенията по молби за международна и временна закрила. Предоставянето на убежище не е инструмент за защита на правото на закрила, а политически акт и зависи изцяло от решението на президента (или съответно на вицепрезидента), поради което решението не може да бъде обжалвано.³² В рамките на обикновената процедура за предоставяне на международна или временна закрила компетентните органи за обжалване на първа инстанция са административните съдилища, а на втора и последна инстанция - Върховният административен съд.³³ В ускорената процедура и при последващи молби жалби могат да се подават само пред една инстанция, а срокът за подаване на жалба е два пъти по-кратък - 7 дни вместо 14.

7. Какви права са гарантирани от националното законодателство на лицата с предоставена международна закрила? Има ли някакви разлики в равнището на правата,

²⁶ Пак там., чл. 2, ал. 2.

²⁷ Министерски съвет. Национален план за действие при временна закрила в Република България. 7.07.2011; <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=706>, последно посетено: 25.09.2022.

²⁸ ЗУБ, чл. 48, ал. 1, т. 1.

²⁹ Пак там., чл. 47, ал. 2.

³⁰ Виж бележка под линия 27, раздел 3, пар. 2.

³¹ ЗУБ, чл. 2, ал. 1.

³² Asylum.BG. Убежище от президента.; <https://asylum.bg/bg/bg5-1>, последно посетено: 25.09.2022.

³³ ЗУБ, чл. 84, пар. 2 и 3.

предоставени на лица с бежански статут и лица със субсидиарна закрила? Моля, обяснете и посочете пълния текст на приложимите разпоредби.

Всички лица, на които е предоставена международна закрила, имат право да останат на територията на държавата³⁴ и да се съберат със семействата си.³⁵ Лицата със *статут на бежанец* имат същите права като българските граждани с няколко изключения.³⁶ Те имат право да кандидатстват за българско гражданство след 3 години пребиваване.³⁷ Лицата с предоставена *субсидиарна закрила* имат същите права като лицата с разрешение за постоянно пребиваване.³⁸ Това означава, че за разлика от лицата със статут на бежанец, лицата със субсидиарна закрила, могат да кандидатстват за българско гражданство 5 години след получаване на закрила.³⁹

8. Ако съществува допълнителен национален статут (хуманитарен/защитен), предвиден в националното законодателство, моля, опишете набора гарантирани права, както и основните разлики в сравнение с правата, предоставени на лицата с международна закрила.

Лица с *хуманитарен статут на основание чл. 9, ал. 8 ЗУБ* имат същите права като лицата с *хуманитарен статут по чл. 9, ал. 1 ЗУБ*. Лицата, на които е предоставено *убежище*, имат същите права като лицата със статут на бежанец.⁴⁰

Правата на лицата, ползващи се с *временна закрила*, са много по-ограничени: право на труд и професионално обучение, на подходящо настаняване или средства за настаняване, ако е необходимо, на социално подпомагане, на медицинска грижа, равна на тази на българските граждани, на свободно завръщане в страната на произход.⁴¹ Те имат също така право на писмена информация за правилата и условията на временната закрила, право на регистрационна карта на чужденец, право на детска градина за деца под 6-годишна възраст, право да подадат молба за международна закрила.⁴² Понастоящем лицата, бягащи от войната в Украйна, имат право на хуманитарна помощ под формата на настаняване и изхранване в места за настаняване, регистрирани в Националния туристически регистър, на стойност 40 лв. на ден за период от 3 месеца. Тази програма е достъпна до 30 септември,⁴³ като според някои източници ще бъде

³⁴ Пак там., чл. 32, ал. 1.

³⁵ Пак там., чл. 34, ал. 1.

³⁶ Пак там., чл. 32, параг. 2.

³⁷ Закон за българското гражданство, чл. 13а, ал. 1.

³⁸ ЗУБ, чл. 32, ал. 3.

³⁹ Закон за българското гражданство, чл. 13а, ал. 2.

⁴⁰ ЗУБ, чл. 31, ал. 2.

⁴¹ Пак там., чл. 39, ал. 1.

⁴² ФАР. Временна закрила. 11.03.2022; <https://farbg.eu/bg/latest/vremenna-zakrilavremennaya-zaschitatimchasoviy-zakhist>, последно посетено: 25.09.2022.

⁴³ Министерство на туризма. С един месец се удължава периодът на действие на програмата за хуманитарно подпомагане на бежанците от Украйна. 28.07.2022; <https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/v-mediite/s-edin-mesec-se-udulzhava-periodut-na-deystvie-na-programata-za-humanitarno>, последно посетено: 25.09.2022.

удължена до 31 октомври.⁴⁴

9. Какво предписва националното законодателство във връзка със събирането на семейството за лица с международна закрила, и кои членове на семейството могат да бъдат събрани? Какви условия (като доказателство за финансови нужди, доказателство за подходящо жилище и т.н.) трябва да бъдат изпълнени от семейството, което се събира с лица с международна закрила? Какъв статут се предоставя на членовете на семейството? Моля, посочете наименованието на закона/регулацията и посочете пълния текст на приложимите разпоредби.

Събирането на семейството на лица с международна закрила се урежда от ЗУБ. Всички лица с предоставена международна закрила имат право да се съберат със семейството си.⁴⁵ От скоро бе включено изискването семейните връзки да предхождат пристигането на лицето на територията на България.⁴⁶ ЗЧРБ обаче не съдържа подобно условие за време на установяване на семейните връзки.⁴⁷

ЗУБ съдържа изчерпателен списък на лицата, които се считат за членове на семейството.⁴⁸ Полигамията не е призната в България и едно лице може да се събере само с един съпруг. Непридружените непълнолетни лица могат да се обединят с родителите си или, в случай че родителите им са починали, с друг член на семейството.⁴⁹ Разрешението се дава от председателя на ДАБ, който може и да отхвърли молбата.⁵⁰

Членовете на семейството на лица с международна закрила, могат да получат същия вид закрила, каквато е била предоставена на лицето, ако семейните връзки предхождат пристигането на лицето в България.⁵¹ Лицето, което иска да кандидатства за събиране на семейството, трябва да представи документи, доказващи връзката между него и членовете на семейството му. Ако то не може да направи това, семейните връзки могат да бъдат определени въз основа на декларация, подписана от лицето, или по друг начин.⁵² Ако не е известно къде се намират членовете на семейството на лицето, то може да поиска от ДАБ, съвместно с ВКБООН, Българския червен кръст и други организации, да предприеме действия за издирването им.⁵³

Пристигане

⁴⁴ Dirbg. Удължават до 31 октомври програмата за настаняването на украински бежанци в хотели. 14.09.2022; <https://business.dir.bg/ikonomika/udalzhavat-do-31-oktomvri-programata-za-nastanyavaneto-na-ukrainski-bezhantsi-v-hoteli>, последно посетено: 25.09.2022.

⁴⁵ ЗУБ, чл. 34, ал. 1-3.

⁴⁶ Пак там, чл. 34, ал. 1.

⁴⁷ ЗЧРБ, чл. 24, ал. 1, т. 13; също, ППЗЧРБ, чл. 12, ал. 1.

⁴⁸ Допълнителни разпоредби ЗУБ, пар. 1, т. 3.

⁴⁹ ЗУБ, чл. 34, ал. 4.

⁵⁰ Пак там, чл. 12, ал. 1, т. 1-3

⁵¹ Пак там, чл. 8, ал. 9 и 10; също, чл. 9, ал. 6 и 7.

⁵² Пак там, чл. 34, ал. 5.

⁵³ Пак там, чл. 34, ал. 9.

10. Какви възможности за законно пристигане на бежанците са регламентирани в съществуващата законодателна рамка (като събиране на семейство, презаселване/преместване/други модели на (*ad hoc*) законен (хуманитарен) прием)? Кои канали са били използвани досега и кога? Каква е (била) годишната квота, определена в съответния документ/разпоредба за всеки канал? Какъв е бил резултатът, т.е. колко бенефициенти са преминали през всеки канал в сравнение с определените квоти?

Възможностите за пристигане на територията на България на лица, търсещи закрила, освен влизане през граничен пункт, включват събиране на семейство, презаселване и преместване.

Членовете на семействата на лица, които вече са получили международна или временна закрила, имат право да влязат в България въз основа на одобрена молба за събиране на семейството, подадена от техния близък.⁵⁴ Този канал може да се използва постоянно и за него няма квоти. За 2021 г. са подадени 203 молби за събиране на семейството, от които 187 са одобрени, а 16 са отхвърлени.⁵⁵

Презаселването и преместването не са изрично предвидени в националното законодателство, но се осъществяват в България като част от законодателната и миграционната политика на ЕС. Квотите за програмите през годините са както следва:

- Преместени лица – 450⁵⁶ + 852 и допълнително 697 лица след още 12 месеца;⁵⁷ период – 2016-2017
- Презаселени лица
 - 2016-2017 – 50⁵⁸
 - 2018-2019 – 110⁵⁹, 85 от които са на практика изпълнени;⁶⁰
 - От 31 октомври 2019 няма нови одобрени квоти.

През 2021 г. Министерският съвет издаде решение за приемане в България на 70 афганистански граждани и техните семейства, които преди това са работили в посолството ни там или са били в служебни отношения с ЕС, НАТО или техните

⁵⁴ ЗУБ, чл. 12, ал. 1, т. 1-3; също, ППЗЧРБ, чл. 12, ал. 8.

⁵⁵ AIDA. Доклад за страна: България. 2021, стр. 96; AIDA. Country Report: Bulgaria. 2021, р. 96; https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG_2021update.pdf, последно посетено: 25.09.2022.

⁵⁶ Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета от 14 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и на Гърция; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN>, последно посетено на: 26.09.2022.

⁵⁷ Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета от 22 септември 2015 година за установяване на временни мерки в областта на международната закрила в полза на Италия и Гърция; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>, последно посетено: 26.09.2022.

⁵⁸ Съвет за справедливост и вътрешни работи на ЕС. Резултати от 3405-ата среща. 20.07.2015, стр. 4 и 7.

⁵⁹ Министерски съвет. Решения от заседание на 28.11.2018; <https://www.gov.bg/bg/prestsentar/zasedaniya-na-ms/dneven-red-na-zasedanieto-na-ministerskiya-savet-na-28-11-2017-g>, послено посетено: 25.09.2022.

⁶⁰ ВКБООН, Български съвет за бежанци и мигранти. Бежанците: днес и утре. 12.2020, стр. 42; https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2021-01/5AB_prinable.pdf, последно посетено: 25.09.2022.

структури.⁶¹ Това обаче беше еднократно *ad hoc* решение и не може да се каже, че е обичайна практика.

11. Каква е (била) правата основа за процедурата по презаселване/преместване или други модели на законен (хуманитарен) прием? Моля, посочете наименованието на закона/наредбата и посочете пълния текст на приложимите разпоредби.

- Решение №174 от 28.03.2017 на Министерския съвет⁶²
- Решение №467 от 21.08.2017 на Министерския съвет⁶³
- Решение №750 от 30.11.2017 на Министерския съвет⁶⁴

12. Каква е (била) процедурата за подбор на бенефициерите в процедурата по презаселване/преместване или в друг вид национално прилагана програма за легален прием (например някои *ad hoc* програми)?

Преместването и презаселването имат зададена конкретна рамка. Всички преместени лица са от Италия и Гърция - съгласно Решение №174, от една страна, 60% от първите 450 лица трябва да са от Италия и 40% - от Гърция, а от друга страна, 201 и 651 лица трябва да бъдат преместени съответно от Италия и Гърция в България. Подборът се основава на "национални предпочитания", въпреки че изобщо не се дава определение на този термин. Държавната агенция "Национална сигурност" (ДАНС) отговаря за процеса на скрининг въз основа на информацията, предоставена от Италия или Гърция, и допълнителната информация, предоставена от техните регистри. Ако ДАНС установи, че дадено лице представлява заплаха за националната сигурност, ДАБ отказва неговото преместване.⁶⁵ Що се отнася до презаселените лица, действащата през годините рамка е приложима за сирийските граждани, които понастоящем пребивават в Турция, тъй като е разработена в съответствие със споразумението между ЕС и Турция за презаселване.⁶⁶

⁶¹ МВНР. МВНР успешно евакуира от Кабул местния служител на българското посолство. 25.09.2021; <https://www.mfa.bg/bg/news/31211>, последно посетено: 25.09.2022.

⁶² Решение № 174 от 28 март 2017 година за одобряване на изменената рамка на Национален механизъм за изпълнение на ангажиментите на Република България по Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета от 14 септември 2015 година и по Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета от 22 септември 2015 година, одобрена с Решение № 858 на Министерски съвет от 2015 г.; <https://www.aref.government.bg/bg/node/186>, последно посетено: 26.09.2022.

⁶³ Решение № 467 от 21 август 2017 година за одобряване на изменена рамка на Националния механизъм за изпълнение на ангажиментите на Република България по презаселване, одобрена с Решение № 263 на Министерския съвет от 2016 г.; https://www.mvr.bg/docs/librariesprovider79/документи/rms467.pdf?sfvrsn=87ebee5_2, последно посетено: 25.09.2022.

⁶⁴ Решение № 750 от 30.11.2017 г. за изменение на Решение № 263 на Министерския съвет от 2016 г. за одобряване на рамка за национален механизъм за изпълнение на ангажиментите на Република България по презаселване; част от Плана за действие на НСМГУИ за 2018 г.; <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=17043>, последно посетено: 25.09.2022.

⁶⁵ Решение №174, стр. 4, пар. 4.2.

⁶⁶ Решение №467, стр. 2.

13. Как е (била) организирана процедурата за пристигане в страната (етапи от процедурата: преди заминаване, заминаване, пристигане, фаза на интеграция)? Кои са (били) съответните участници във всеки етап и какви са (били) техните отговорности/сфери на компетентност?

Процедурата по преместване, описана в рамката на националния механизъм, се състои от 5 етапа: подготовка (информирание на Италия и Гърция за броя на лицата, които могат да бъдат преместени, и предоставяне на списък с националните предпочитания), подбор (оценка на профила на лицата в сравнение с националните предпочитания от страна на ДАБ и проверка за заплаха за националната сигурност от страна на ДАНС), прехвърляне (споразумение между Италия и Гърция и ДАБ и Главна дирекция „Гранична полиция“ (ГДГП) за датата и часа на прехвърляне на одобрените лица; Италия и Гърция отговарят за транспортирането на лицата до българската граница, а ДАБ отговаря за прехвърлянето на лицата в своите центрове за настаняване), подаване на молба за международна закрила (в съответствие със ЗУБ), интеграция (специални интеграционни програми с доброволното съдействие на общините).

Процедурата по презаселване е аналогична на тази по преместване, с изключение на подготовката и подбора, които са по-подробни и включват повече участници. Съгласно Решение № 467, ДАБ информира Европейската комисия и ВКБООН за броя на лицата, които България ще приеме. ВКБООН идентифицира бежанците, които се нуждаят от преместване, изготвя списък с приложени регистрационни формуляри и подготвя документацията. Екипът по подбора, съставен от експерти от ДАБ, ДАНС, МВР и преводачи, преглежда документацията, предоставена от ВКБООН. На етапа на подбор екипът за подбор се изпраща в Турция, където оценява истинността на документацията, сменя пръстови отпечатъци, решава дали са приложими клаузите за изключване. За всяко лице се съставя протокол. След това се изготвя списък на одобрените лица, който се предоставя на Европейската комисия и ВКБООН. На етапа на прехвърляне МВНР издава документи за пътуване на одобрените лица. ДАБ информира ГДГП за датата, часа и мястото на влизане на одобрените лица.

14. Какъв статут на закрила е (бил) предоставен на бенефициентите при пристигането им по всеки канал за законен прием (бежански, хуманитарен, пребиваване, друго)? Моля, опишете и посочете пълния текст на приложимите разпоредби. Споделете също кой орган одобрява статута и в кой момент (преди или след пристигането)?

При събиране на семейството членовете на семейството могат да получат същия статут като роднината, който е подал молбата.⁶⁷ Всички други канали за пристигане изискват подаване на молба за международна закрила по общата процедура.

15. Други възможни форми на законно пристигане, предвидени в националното

⁶⁷ ЗУБ, чл. 8, ал. 9 и 10; респ., чл. 9, ал. 6 и 7; чл. 22.

законодателство (извън областта на закрилата), които биха могли да бъдат приложими за бежанците (например спонсорство на студенти, събиране на семейства за други чужденци, разрешения за пребиваване, свързани с работа, хуманитарно пребиваване, свързано с положението на жертвите или със здравословното състояние, визов режим, възможности, свързани със законодателството за фондациите и др.) На какви законодателни предпоставки трябва да отговарят те? Моля, посочете наименованието на закона/регулацията и пълния текст на приложимите разпоредби.

ЗЧРБ предвижда възможност лицата да получат виза или разрешение за влизане на българска територия по хуманитарни причини, когато държавните интереси го изискват или когато България има подобно задължение.⁶⁸ Това обаче е изключение и не може да се сравнява с концепцията за хуманитарна виза.⁶⁹ По същия начин гранична полиция може да издава на законните КПП-ове за България 15-дневни визи, когато държавните интереси го изискват, в случай на извънредни обстоятелства или по хуманитарни причини.⁷⁰ Всички останали визи също са достъпни за бежанците,⁷¹ в случай че те имат валиден документ за пътуване.⁷² Виза и валиден паспорт се изискват дори ако бежанецът е член на семейството на български гражданин,⁷³ освен ако не е гражданин на ЕС или на други държави, с които България има сключено споразумение.⁷⁴ Възможност за събиране на семейството е предвидена и в ЗЧРБ.⁷⁵

Интеграция

16. Кой орган носи (пълна или частична) отговорност за интеграционните политики и на кое ниво (държавно ниво, регионално ниво, местни власти)?

Правителството носи основната отговорност за одобряването на Националната стратегия за миграцията. То се консултира с НСМГУИ. На регионално и местно ниво кметът на всяка община има правомощия да сключи споразумение за интеграция с ДАБ.⁷⁶

17. Кой отговаря за координацията на политиките за интеграция?

⁶⁸ ЗЧРБ, чл. 10, ал. 2.

⁶⁹ Европейски парламент. Хуманитарните визи: „Право да бъдеш чул без да рискуваш живота си.“. European Parliament. Humanitarian visas: "A right to be heard without risking your life". 8.11.2018; available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20181031STO18177/humanitarian-visas-a-right-to-be-heard-without-risking-your-life>, последно посетено: 25.09.2022.

⁷⁰ ЗУБ, чл. 9е.

⁷¹ ЗЧРБ, чл. 9а.

⁷² *Пак там*, чл. 8, ал. 1.

⁷³ *Пак там*, чл. 8а, ал. 1.

⁷⁴ *Пак там*, чл. 8, ал. 2.

⁷⁵ Допълнителни разпоредби ЗЧРБ, пар. 1, т. 1а.

⁷⁶ Наредба за интеграцията, глава III.

НСМГУИ.⁷⁷

18. Кои страни (държавни органи, местни власти, международни организации, НПО, други) участват в изпълнението на интеграционните политики и каква е тяхната роля? Ако има някаква разлика в интеграцията или участници между лицата с международна закрила и тези, дошли в страната по законни канали за прием (например чрез презаселване, преместване), обяснете.

Стратегията не посочва кои участници са отговорни за изпълнението на интеграционната ѝ част. Споразуменията за интеграция са доброволни. Досега са сключени едва 17 такива договора и то само с преместени лица.⁷⁸ Основната роля в процеса на интеграция е имплицитно делегирана на НПО и гражданските организации.

19. Ролята на участниците регламентирана ли е от законодателството? Ако отговорът е "да", посочете наименованието на съответния нормативен акт и пълния текст на приложимите разпоредби.

В Наредбата за интеграция е регламентирана ролята на кмета и държавните институции, като е споменато и възможното участие на НПО в процеса на интеграция, но само в контекста на споразуменията за интеграция.⁷⁹

20. До каква степен тези участници са обучени да работят с лица, с международна закрила (във връзка с предизвикателствата, пред които могат да бъдат изправени тези лица, като потенциална уязвимост, травма и т.н.)?

Липсват законови гаранции, че всички участници са квалифицирани да работят с лица, получили международна закрила, особено доброволците, поради което много от работещите на терен не са били практически обучени за такава работа.

21. Съществуват ли редовни програми за обучение, предоставяни от съответните участници на национално и местно равнище за институциите и за местната общност с цел да ги информират за правата, задълженията, специфичните характеристики и нуждите на лицата с международна закрила?

Някои НПО организират такива обучения със или без подкрепата на държавата, но техният обхват е ограничен и повечето държавни служители не са преминали такива обучения за работа с бежанци, особено уязвими.⁸⁰

⁷⁷ Постановление № 226 от 10 септември 2019 година за създаване на Национален съвет по миграция, граници, убежище и интеграция и приемане на Правилник за организацията и дейността на Националния съвет по миграция, граници, убежище и интеграция, раздел III, чл. 5, ал. 1 и 4; https://saveti.government.bg/web/cc_1603/1, последно посетено: 25.09.2022.

⁷⁸ AIDA. Доклад за страна: България. AIDA. Country Report: Bulgaria. 2021, стр. 88.

⁷⁹ Наредба за интеграцията, чл. 28.

⁸⁰ AIDA. Доклад за страна: България. AIDA. Country Report: Bulgaria. 2021, стр. 45.

22. Получават ли страните в процеса на интеграция (на местно или национално равнище) координирана и непрекъсната подкрепа при изпълнението на своите дейности и/или отговорности в рамките на своята компетентност?

Рядко, но в повечето случаи НПО се подкрепят взаимно. Основният механизъм за подкрепа, предвиден за интеграционните проекти в Стратегията, е финансовата подкрепа чрез фонд "Убежище, миграция и интеграция".⁸¹ Някои проекти на НПО получават държавна подкрепа, когато са спечелили конкурс, иницииран от държавата или някоя община.

23. До каква степен (ако въобще) сдружения, ръководени от имигранти и бежанци, и/или граждански организации, работещи в областта на правата на човека, участват в разработването на политики и прилагането на практики в ранните и по-късните етапи на интеграция?

Те се възприемат като част от широката общественост, както се вижда от коментарите към Стратегията: експертите, изготвили проекта, отхвърлиха предложението на Амнести Интернешънъл за създаване на възможност за участие на НПО и граждански организации в процеса на изготвяне на проекта, тъй като "проектът е предоставен на широката общественост за публично обсъждане, което е достатъчна гаранция за включването на всички обществено значими теми".⁸²

Институционална рамка

24. Моля, избройте и опишете структурата и персонала на органите/институциите на национално и регионално равнище, отговарящи за убежището/миграцията/интеграцията, и опишете накратко кои органи/институции предоставят подкрепа на лицата с международна закрила.

Институцията, която отговаря за оценяването и вземането на решения по молбите за международна закрила, е ДАБ.⁸³ Тя се ръководи от председател, който се подпомага от двама заместник-председатели.⁸⁴ Институцията, която отговаря за оценяването и вземането на решения по молбите за убежище, е президентът на Република България (понастоящем вицепрезидента)⁸⁵ с помощта на Комисията по предоставяне на убежище - спомагателен орган със съвещателни функции, който се състои от председател и членове и се подпомага от щатни експерти.⁸⁶ Правителството предоставя временна

⁸¹ Стратегията, раздел IV, стр. 21.

⁸² Коментари към стратегията, стр. 8.

⁸³ ЗУБ, чл. 2, ал. 2.

⁸⁴ Пак там, чл. 50, ал. 1.

⁸⁵ Виж отговора на Въпрос .

⁸⁶ Правила за работа на Комисията по предоставяне на убежище, чл. 7; <https://m.president.bg/bg/cat23/Komisija-po-predostaviane-na-ubejishte>, последно посетено, 25.09.2022.

закрила, въведена с решение на Съвета на ЕС.⁸⁷

Дирекция "Миграция" на МВР е националната специализирана структура, която регулира миграционните процеси и осъществява административен контрол върху пребиваването на чужденци в България.⁸⁸ В 28-те Областни дирекции на МВР съществуват отделни регионални сектори "Миграция" с териториална компетентност.

По отношение на интеграцията кметът на общината или упълномощено от него длъжностно лице може да подпише интеграционно споразумение.⁸⁹ Други институции, които улесняват интеграцията на лицата, получили убежище и международна закрила, са: ДАБ; Министерството на образованието и науката; Агенцията за социално подпомагане и Националната агенция по заетостта; Регионалните здравни инспекции; Министерството на младежта и спорта; Държавната агенция за закрила на детето.

25. Брой на служителите, работещи в орган/ите, които отговарят за интеграцията.

Не са налични конкретни данни.

26. Годишен бюджет и източници на финансиране.

В съответствие с чл. 33 от Наредбата за интеграция източниците на финансиране на мерките за интеграция са:

- Фондове и програми на Европейския съюз;
- Фондове, програми и инструменти на други донори;
- Международни институции и организации;
- Национални средства по бюджетите

27. По време на кои етапи от интеграцията посочените органи/институции предоставят подкрепа и помощ на лицата с международна закрила?

Предвижда се помощта да се предоставя основно непосредствено след пристигането - настаняване, вписване в регистъра на населението, издаване на български лични документи, записване на децата в училище, регистрация в дирекция "Бюро по труда" и др. Други по-трайни форми на помощ и подкрепа включват предоставяне на материална или финансова помощ за задоволяване на основните битови потребности на чужденеца и членовете на неговото семейство, предоставяне на месечна помощ за деца, записани в подготвителна група за задължителна предучилищна подготовка, както и обучение по български език, макар че на практика те почти не се предоставят.⁹⁰

28. Моля, опишете сътрудничеството и координацията между различните органи/институции на национално и местно равнище във връзка с интеграцията.

⁸⁷ ЗУБ, чл. 2, ал. 3.

⁸⁸ Дирекция „Миграция“. Официален уебсайт; <https://www.mvr.bg/migration>, последно посетено: 25.09.2022.

⁸⁹ Наредба за интеграцията, чл. 3.

⁹⁰ AIDA. Доклад за страна: България. AIDA. Country Report: Bulgaria. 2021, стр. 87-88.

Сътрудничеството между институциите е свързано главно с изпълнението на споразумението за интеграция. ДАБ изготвя интеграционен профил на чужденеца по време на ПОС, информира го за споразумението за интеграция, провежда информационни кампании, представящи общините на потенциалните бенефициенти, и предоставя информационни материали на чужденците относно техните права и задължения по споразумението за интеграция.⁹¹ Кметът на общината подава заявление до ДАБ за броя на чужденците, с които може да подпише споразумение.⁹² След това ДАБ предоставя на кметовете на общините информация за чужденците, които са подали заявление за сключване на споразумението, и съдейства за транспортирането на чужденците и членовете на техните семейства до съответните общини. Когато споразумението бъде подписано, общината го изпраща на ДАБ заедно с изготвения индивидуален план за интеграция.⁹³

Други държавни структури също са ангажирани в процеса за различни услуги: Министерството на образованието и науката, Регионалните управления на образованието, Регионалната здравноосигурителна каса, Териториалното поделение на Агенцията по заетостта, Дирекция "Бюро по труда", Министерството на младежта и спорта, Държавната агенция за закрила на детето оказват подкрепа в съответните си области на компетентност; заместник министър-председателят координира процеса на изпълнение на подписаните споразумения; МВР уведомява кмета в случай на административни нарушения и престъпления, извършени от бенефициентите; и ДАНС, която идентифицира рисковете за националната сигурност в процеса на интеграция на бенефициентите.⁹⁴

29. Моля, опишете сътрудничеството на правителството с частния и гражданския сектор по отношение на интеграционните практики.

На местно ниво Наредбата за интеграция предвижда възможността гражданският сектор да подпомага изпълнението на интеграционните споразумения.⁹⁵ На национално ниво не съществува отделен консултативен орган на гражданското общество по въпросите, свързани с интеграцията на мигрантите. Представители на ВКБООН и МОМ обаче са поканени да участват в заседанията на НСМГУИ.⁹⁶

30. Моля, избройте най-значимите проекти на НПО, свързани с интеграцията, изпълнени от 2015 г. нататък. Моля, посочете препратки/връзки.

- „Национален механизъм за оценка на интеграцията” (NIEM) на Мулти Култи

⁹¹ Наредба за интеграция, чл. 20.

⁹² Пак там, чл. 13.

⁹³ Пак там, чл. 14.

⁹⁴ Пак там, глава 4.

⁹⁵ Пак там, глава 5.

⁹⁶ Европейската комисия. Ръководене на интеграцията на мигранти в България. European Commission, Governance of migrant integration in Bulgaria; https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance-migrant-integration-bulgaria_en, последно посетено: 25.09.2022.

Колектив и Българския съвет за бежанци и мигранти (БСБМ)⁹⁷

- „Застъпничество за интеграция на бежанците в България“ на БСБМ и ВКБООН⁹⁸
- „Обществена подкрепа за търсещи закрила и бежанци в България“ на Съвета на жените бежанки в България (СЖБ) и ВКБООН⁹⁹
- „Комплексна интеграционна подкрепа за легално пребиваващи граждани на трети държави“ на Каритас София и СЖБ¹⁰⁰
- „Помощ за жени, бежанки или търсещи закрила и техните деца, в ситуация на риск от бездомност“ на СЖБ¹⁰¹
- „Социална медиация и обществена подкрепа за бежанци и търсещи закрила в България“ на СЖБ¹⁰²
- „Повишаване капацитета на бежанци за работа и социална интеграция“ на БСБМ и ВКБООН¹⁰³
- „Подобряване условията за прием и защита на околната среда за търсещи закрила и бежанци в България“ на БСБМ и ВКБООН¹⁰⁴
- „Правна помощ на материално затруднени бежанци и имигранти по време на пандемия чрез използване и подобрене на платформата Migrantlife.Bg“ на ФАР¹⁰⁵
- „Изграждане на достъпна мрежа за правна помощ на разселените лица от Украйна в България и превенция и противодействие на трафика на хора“ на ФАР¹⁰⁶
- „Ефективна правна помощ за бежанци и мигранти в България - продължение“ на Център за правна помощ „Глас в България“ и ФАР¹⁰⁷

Силни и слаби страни на националното законодателство и институционална и политическа рамка

⁹⁷ НИЕМ. НИЕМ / NIEM Мониторинг и оценка на интеграцията. <https://niem.refugee-integration.bg/нием-нием-мониторинг-и-оценка-на-интеграц/>, последно посетено: 26.09.2022.

⁹⁸ БСБМ. Описание на проекта. <https://bcmr-bg.org/en/projects/#undefined> (на английски); последно посетено: 25.09.2022.

⁹⁹ СЖБ. Описание на проекта. 14.07.2021; <https://crw-bg.org/en/public-support-for-asylum-seekers-and-refugees-in-bulgaria/>, последно посетено: 25.09.2022.

¹⁰⁰ СЖБ. Описание на проекта. 30.09.2021; <https://crw-bg.org/en/comprehensive-integration-support-for-legally-resident-third-country-nationals/>, последно посетено: 25.09.2022.

¹⁰¹ СЖБ. Описание на проекта. 31.05.2020; <https://crw-bg.org/en/support-for-women-refugees-or-asylum-seekers-and-their-children-at-risk-of-homelessness/>, последно посетено: 25.09.2022.

¹⁰² СЖБ. Описание на проекта. 31.12.2019; <https://crw-bg.org/en/social-mediation-and-community-support-to-refugees-and-asylum-seekers-in-bulgaria-2019/>, последно посетено: 25.09.2022.

¹⁰³ БСБМ. Описание на проекта; <https://bcmr-bg.org/en/projects/2019/#undefined> (на английски), последно посетено: 25.09.2022.

¹⁰⁴ БСБМ. Описание на проекта; <https://bcmr-bg.org/en/projects/2017/#undefined> (на английски), последно посетено: 25.09.2022.

¹⁰⁵ Фондация за достъп до права – ФАР. Описание на проекта; <https://www.farbg.eu/bg/projects/migrantlife.bg/acf/covid19>.

¹⁰⁶ Фондация за достъп до права – ФАР. Описание на проекта; <https://www.farbg.eu/bg/projects/izgrazhdane-na-dostpna-mrezha-za-pravna-pomosch-na-razselenite-lica-ot-ukrayna-v-blgariya>.

¹⁰⁷ Фондация за достъп до права – ФАР. Описание на проекта; <https://www.farbg.eu/bg/projects/proekt-efektivna-pravna-pomosch-za-bezhanci-i-migranti-v-blgariya-prodlzhenie>.

31. Идентифицирайте ли необходимост от създаване на нови междуинституционални или междусекторни партньорства, с потенциална индикация кой би бил координатор на такова партньорство в програмите за спонсорство?

Необходимо е НПО да бъдат включени в процеса на вземане на решения относно интеграцията, тъй като понастоящем те на практика са тези, които осъществяват процеса по интеграция. Представителите на частния сектор също трябва да бъдат по-ангажирани, когато става въпрос за проблеми, свързани със заетостта.

Освен това понастоящем не съществува работещ координационен механизъм между институциите за ефективна интеграция на търсещите закрила и бежанците. Единственият наличен механизъм в областта на убежището и миграцията е Координационният механизъм за непридружени деца бежанци, който бе одобрен от министъра на труда и социалната политика съвсем наскоро.¹⁰⁸ На практика този механизъм е неефективен, тъй като участниците не са напълно наясно със своите отговорности. Наистина се нуждаем от систематичен механизъм, в който отговорностите да са ясно разписани и всички участници да са надлежно информирани за своите задължения, като ДАБ е координираща структура, тъй като тя е основната институция, занимаваща се с въпросите на убежището.

32. Идентифицирайте ли някакви финансови нужди/ограничения или практически предпоставки, които следва да бъдат взети предвид?

Когато става въпрос за разработване на нещо ново, обикновено националните средства не са достатъчни и повечето проекти се финансират от ЕС или други налични механизми. Друг проблем е общата липса на интерес към темата за убежището и миграцията, поради което много държавни служители не се информират по въпроса.

33. Изгъкнете всякакви други силни и слаби страни на законодателството, други предизвикателства/пречки и разгледайте всички елементи, които могат да улеснят или затруднят създаването и функционирането на схеми за спонсорство? Ко съществуващо законодателство е приложимо? Какви закони, наредби, политики и процедури ще трябва да бъдат променени или приети, за да се даде възможност за спонсорство от общността/частно спонсорство във вашата страна? Моля, представете информация как някоя от тези правни/институционални/политически рамки се прилага (или не се прилага) на практика и, ако е възможно, моля, представете примери за най-добри практики, пречки, предизвикателства, установени на различни етапи (например при пристигане или на различни етапи от практиките на интеграция) в рамките на системата.

Много правни вакууми биха представлявали пречка за една спонсорска схема.

¹⁰⁸ Национална мрежа за децата. Всички деца бежанци трябва да бъдат третирани първо като деца. 14.06.2022; <https://nmd.bg/vsitchki-detsa-bezhantsi-tryabva-da-badat-tretirani-parvo-kato-detsa/>, последно посетено: 25.09.2022.

Притежаването на валидни документи за самоличност е необходимо за сключването на договор за наем, но документи за самоличност не могат да бъдат издадени, ако лицето не е заявило местоживеене, което води до порочната практика на "купуване" на фиктивни адреси на пребиваване. Адресът на местоживеене е проблем и при кандидатстването за социално подпомагане.¹⁰⁹ Някои видове социална помощ не могат да се ползват от лица, получили международна закрила, без допълнителни специални мерки (например устен превод, социално посредничество), които не са предвидени или осигурени за тях по закон или институционално.¹¹⁰ При достъпа до пазара на труда не съществуват облекчения в процедурата по легализиране на дипломи и признаване на професионална квалификация. Чужденците нямат достъп до пазара на труда през първите 3 месеца от периода на тяхната ПОС.¹¹¹

Добра практика в областта на интеграцията, утвърдена през годините, е помощта на социални медиатори, които дават съвети и консултации при първите стъпки на интеграция на търсещите убежище.

КАЧЕСТВЕН ЕМПИРИЧЕН ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ДОКЛАД

I. Въведение

Тъй като темата за убежището и миграцията се смята за много противоречива, почти табу, тя често е експлоатирана от медиите и политиците за постигане на техните цели. Напоследък тази ситуация се засили поради липсата на яснота относно настаняването на украинските бежанци и произтичащите от това проблеми,¹¹² предстоящите избори¹¹³ и неотдавнашния инцидент, при който автобус с нелегални мигранти се блъсна в полицейска кола, опитваща се да го спре, при което загинаха и двамата полицаи в него.¹¹⁴

Понастоящем държавата не се справя с броя на мигрантите, тъй като капацитетът на ДАБ е запълнен на 53%,¹¹⁵ а миграцията от турската граница достига нов връх.¹¹⁶

¹⁰⁹ AIDA. Доклад за страна: България. AIDA. Country Report: Bulgaria. 2021, стр. 98.

¹¹⁰ *Пак там.*

¹¹¹ ЗУБ, чл. 29, ал. 3.

¹¹² The Sofia Globe. Очаква се украинските бежанци да се преместят към вътрешността на България предвид предстоящия край на схемата с хотелите. Ukrainian refugees expected to move to Bulgaria's interior as hotel scheme nears end. 26.08.2022; <https://sofiaglobe.com/2022/08/26/ukrainian-refugees-expected-to-move-to-bulgarias-interior-as-hotel-scheme-nears-end/>, последно посетено: 25.09.2022.

¹¹³ БНТ. Правителството падна: Какво следва по Конституция?. 23.06.2022; <https://bntnews.bg/news/pravitelstvoto-padna-kakvo-sledva-po-konstituciya-1199292news.html>; последно посетено: 25.09.2022.

¹¹⁴ БНР. Двама полицаи са загинали в Бургас, след като автобус с мигранти блъска патрулка. 25.08.2022; <https://bnr.bg/horizont/post/101695433/dvama-polica-i-sa-zaginali-v-burgas-sled-kato-avtobus-s-migranti-e-blasnal-patrulka>, последно посетено: 25.09.2022.

¹¹⁵ ДАБ. Заглавна страница; <https://www.aref.government.bg/bg/node/510>, последно посетено: 25.09.2022.

¹¹⁶ Нова. Заради мигрантския натиск: Частично бедствено положение в Бургас, Хасково и Ямбол. 25.09.2022; <https://nova.bg/news/view/2022/09/23/383866/zaradi-migrantskiya-natisk-objavixa-chastichno-bedstveno-polozhenie-v-burgasko-haskovsko-i-yambolsko/>, последно посетено: 23.09.2022.

II. Методология

a. *Период и място на изследването*

Изследването беше проведено чрез методологията на фокус група (ФГ). ФГ бяха организирани в рамките на около 3 месеца (от края на юни до началото на септември 2022 г.). Представителите на 4 от целевите групи (граждански организации (ГО), частен сектор, бежанци и смесена) бяха събрани лично в коуъркинг помещения. С 2 от целевите групи (Политически партии и Религиозни общности) трябваше да се проведат индивидуални интервюта както лично, така и онлайн.¹¹⁷

b. *Избор и набиране на участници*

С участниците беше осъществен контакт чрез официална кореспонденция и лични работни контакти. Представители на различни политически партии от целия политически спектър бяха потърсени въз основа на участието им в парламента и политическия живот в България. С представителите на различни религиозни общности беше осъществен контакт въз основа на тяхното влияние в национален и местен мащаб. Представители на организациите на гражданското общество бяха потърсени въз основа на техния опит в областта. С представителите на частния сектор беше установен контакт въз основа на предишни участия на компаниите или лицата в подобни формати, както и на мотивацията на лицата за участие. С участниците от бежанския поток беше установен контакт въз основа на техните лични истории и преживявания, но също така и на желанието им да участват в подобни формати. С участниците в смесената група беше осъществен контакт въз основа на предишните фокус групи.

c. *Основни трудности при изследването*

Мненията на представителите на политическите партии и религиозните общности бяха събрани чрез индивидуални интервюта, тъй като нито едно от поканените лица не се отзова навреме или въобще. Трябва да се вземе предвид фактът, че последното българско правителство падна в края на юни, поради което времевата рамка за провеждане на фокус групите съвпадна с подготовката за предсрочни избори. Тъй като установяването на контакт с тях чрез официална комуникация не даде резултат, се наложи да се прибегне до личните професионални контакти.

Освен това намирането на участници за групата от частния сектор също беше предизвикателно, тъй като времето за провеждане на фокус групите съвпаднаше с пика на отпуските през годината. Така много от поканите останаха без първоначален отговор или пък срещнаха отказ, тъй като представителите на компанията не разбираха напълно темата на дискусията. Предизвикателството беше преодоляно с многократно свързване с много компании, докато се сформира група.

¹¹⁷ Виж *Основни трудности при изследването*.

Освен това някои от въпросите в протокола трябваше да бъдат адаптирани към опита на съответната фокус група, тъй като много от участниците нямаха юридическо образование или опит в областта на убежището и миграцията.

d. *Демографска картина на участниците*

Общо 32 души участваха във фокус групите. Поотделно за всяка група участниците са както следва: Политически партии (ППФГ) - 4 (всички мъже); Религиозни общности (РОФГ) - 5 (всички мъже); Организации на гражданското общество (ГОФГ) - 7 (5 жени, 2 мъже); Частен сектор (ЧСФГ) - 5 (3 жени, 2 мъже), Бежанци (БФГ) - 6 (1жена, 5 мъже); Смесени (СФГ) - 5 (2 жени, 3 мъже). Участниците от ППФГ са активисти от по-малки партии и движения с опит или в парламента, или в политическия живот в България като цяло. Участниците от РОФГ принадлежат към различни вероизповедания (православие християнство, католицизъм, протестантство, икуменизъм, юдаизъм, ислям) и имат различна позиция в религиозната организация, към която принадлежат (духовни водачи, пастори, административни служители, ръководители на част от НПО или религиозна организация). Участниците от ГОФГ са експерти изследователи, юристи и активисти, ангажирани в областта на убежището и миграцията. Участниците от ЧСФГ имат различни занаяти - право, човешки ресурси, инвестиции, академична работа, производство на ортопедични материали. Всички участници от БФГ са преминали или в момента преминават през стандартната ПОС в България. Участниците от СФГ включват юристи, представители на неправителствени организации и бежанци.

III. Открития

a. *“Възприемане на бежанците и нужди за закрила в национален контекст“* (вкл. теми като ниво на информираност, чувствителност, обществено мнение, представяне в медиите, т.н.)

Общото мнение по въпроса е, че възприятието на бежанците и мигрантите в България е предимно негативно и се предопределя от интересите на медиите и политиките. Понастоящем не съществува интеграционен механизъм за търсещите закрила, което допълнително се възпрепятства от множество забрани и правни вакууми, както посочиха от БФГ. Всички са съгласни, че отношението към бежанците донякъде зависи от държавата им на произход - украинските бежанци получават на малко по-благоприятно отношение от останалите бежанци.

ГОФГ сигнализира, че като цяло липсва координация между институциите и интерес в българското общество по темата за убежището и миграцията. Разминаване има и между големите градове и малките населени места, тъй като първите имат по-либерален подход към подобни теми, както посочват от РОФГ. Това може да се дължи на липсата на информация в по-малките населени места, тъй като ППФГ и СФГ

подчертават необходимостта от предоставяне на повече информация в по-малките градове, макар че СФГ отбелязва, че очакваното активно разпространение на информация от страна на ДАБ не съществува.

б. *„Нива на запознатост и нагласи спрямо спонсорството и други допълнителни пътища“* (вкл. предимства на допълващите пътища, критерии за избор на бенефициенти, роли и отговорности на спонсора, продължителност на спонсорството и т.н.)

Повечето от участниците, с изключение на тези в ГОФГ, не бяха запознати с концепцията за частни схеми за спонсорство (ЧСС) и дори с други допълнителни пътища за прием. Консенсусът е, че подобна схема може да бъде много полезна за държавата, тъй като ще се насърчи легалната миграция, икономическата и демографската криза може да бъде сведена до минимум и да се въведе известен ред в хаоса, който представлява настоящата интеграция в България. Въпреки това, проектирането, разработването, прилагането и координирането на такава схема е нереалистично. Особеният риск, който създава една ЧСС, е този от трудова експлоатация (ГОФГ).

Повечето ФГ (ГОФГ, СФГ, ЧСФГ) са съгласни, че спонсорът трябва да определи своите критерии за лицата, които ще спонсорира, за да бъдат условията на спонсорството възможно най-ясни. ППФГ предлага да се даде приоритет на лицата, които са най-способни да се интегрират, в съгласие с РОФГ, и да се вземат предвид характеристиките на местната приемаща общност на етапа на идентификация. Освен това бенефициентите трябва да отговарят на критериите за получаване на статут на бежанец (ГОФГ, ЧСФГ). ЧСФГ предложи идентификацията да се извършва на два етапа - първоначален, за да се види дали лицето отговаря на критериите и има ли необходимите документи, и последващ, който да е много по-подробен. Някои от предложените критерии за самия спонсор включват: да бъде регистриран в база данни, да премине обучение за спонсори и интервю за мотивацията му за участие, да не е осъждан, да докаже финансова стабилност, да пребивава законно, да е установен в България (ЧСФГ).

Всички се съгласиха, че държавата трябва да отговаря за приемането и издаването на документите на бенефициентите, въпреки че въпросът дали държавата трябва да има повече отговорности от това е спорен. Тя трябва да участва и във фазата на идентификация, където ВКБООН би могъл да бъде полезен (ЧСФГ и ГОФГ). Счита се, че спонсорът действа главно на етапите след пристигането (ЧСФГ). Някои от изброените възможни отговорности на спонсора включват покриване на пътните разходи (ГОФГ и БФГ); съдействие за намиране или осигуряване на жилище, когато това е възможно (ЧСФГ и БФГ); подготовка на документи и подкрепа по време на ПОС, намиране на работа, език и образование (БФГ); стъпки към интеграцията като цяло (ЧСФГ).

Що се отнася до правното регулиране, трябва да са налице както правни гаранции, така и специално тристранно споразумение между всеки спонсор, всеки бенефициент и държавата, което да съдържа ясни основания за прекратяване (ГОФГ, ЧСФГ). Нарушаването на споразумението от страна на спонсора следва да

води до административна отговорност (ГОФГ). Освен това РОФГ отбелязват, че ще е необходим отделен механизъм за разрешаване на спорове между религиозните общности. ЧСС следва да продължи до момента, в който бенефициентът е в състояние да се самоиздържа (БФГ, ЧСФГ). Колко обаче трябва да бъде законовият максимум, е спорно.

с. *“Мониторинг и оценка на спонсорството и други допълнителни модел“* (вкл. Споразумения за кооперация между заинтересованите страни, координационни механизми, индикатори за успех и т.н.)

Като се изключат някои неразбирателства в БФГ, общото съгласие е, че държавата трябва да бъде в центъра на координацията на ЧСС, представлявана за предпочитане от ДАБ. ГОФГ предложи НПО да наблюдават такава схема, докато ЧСФГ отбеляза, че НПО трябва да помагат, когато е необходимо, като това се координира от ДАБ. За координацията на интеграцията във фазата след пристигането РОФГ предложи да отговаря Министерството на труда и социалната политика. ЧСФГ предлагат да се въведат контролни пунктове за всеки етап, за да се знае как се справя бенефициентът. Цялата тази информация следва да се събира в съгласувана база данни, включително информация за спонсорите.

Оценката на ЧСС трябва да се извършва въз основа на комплексна система за оценка по мнение на ППФГ, която позволява да се вземе предвид обратната връзка с общността и съответно да се направят гъвкави корекции. Те обаче смятат, че "успехът" може да бъде измерен едва 2-3 години след началото на програмата. Показателите за успех според СФГ включват броя на бенефициентите; броя на спонсорите; продължителността на ЧСС като цяло; обратната връзка с общността.

По отношение на разработването на политики, участници в процеса трябва да бъдат ДАБ, правителството и министър-председателят (ППФГ), МВР, Министерството на образованието, Министерството на труда и социалната политика, МВНР, НПО, университетите, работодателите (ГОФГ), ВКБООН, синдикатите, форумът на бизнес лидерите, съветът на ректорите на университетите (СФГ).

d. *“Интерес в участие или в подпомагане на спонсорство или други допълващи програми“* (вкл. потенциални роли, предпочитани процеси/услуги, нужна подкрепа и от кого, роля на други партньори и заинтересовани лица и т.н.)

ГОФГ и РОФГ са заинтересовани да участват в подобна схема с опита и ролята, които имат в момента. ЧСФГ и БФГ също проявяват интерес да участват в такава схема или да препоръчат на други да се присъединят. ППФГ не вярва, че на този етап обществеността и властите ще бъдат убедени, че прилагането на ЧСС ще бъде успешно.

ГОФГ, БФГ, ЧСФГ и СФГ са съгласни, че подкрепата под формата на данъчни облекчения за спонсорите би била голям мотивационен фактор за участие в ЧСС. Други възможности за мотивация: координационен механизъм, позволяващ по-лесна

комуникация с институциите (ГОФГ и БФГ), приспадане от битови сметки като вода и електричество (ЧСФГ). Трябва да се наблегне повече на позитивите на ЧСС за страната и да се въведе гаранция, че бенефициентите ще бъдат задължени да останат в България за определен период от време, за да работят, и ще бъдат задължени да научат български език. Мотивация за държавата би била възможността за по-добър контрол върху миграционния поток (ГОФГ).

За да се избегнат скептицизмът и несигурността, ППФГ и РОФГГ одобряват идеята за стартиране на малък пилотен проект, който да провери нагласите и готовността на широката общественост за подобна схема.

IV. Дискусия

Естествено, появиха се някои спорни моменти между различните социални групи. Първият от тях е въпросът за критериите за подбор на бенефициентите. Въпреки че повечето други групи са съгласни, че спонсорите трябва да заявят своите предпочитания, БФГ вижда в това селективно търсене на най-добрата останала работна ръка в други държави и заявява, че приоритизирането на лицата не е хуманно. В тази връзка ЧСФГ предлага да се създаде отделен клон на ЧСС за уязвими лица, които не могат да работят или учат, който клон да бъде по-зависим от държавното финансиране. РОФГ споделя, че подкрепата на лица от една и съща религия би била приоритет за тях.

Друга спорна тема е тази за отговорностите на държавата. Някои участници в работната група смятат, че държавата трябва да има минимални отговорности в рамките на ЧСС. СФГ също е съгласна, че държавата трябва да има по-малко участие, въпреки че участниците в нея поддържат позицията, че държавата отговаря за достъпа до територията. ППФГ в съгласие с мнението на РОФГ също твърди, че държавата трябва да има водеща роля в идентификацията, тъй като тя е защитник на националната сигурност, докато участниците в БФГ смятат, че ВКБООН или подобна организация трябва да има по-голяма роля в етапа на идентификация. ППФГ и ЧСФГ се съгласиха, че държавата може да участва в частта за интеграция чрез финансиране, осигуряване на медицински грижи, образование, изучаване на езици и др. Що се отнася до отговорностите на спонсора, покриването на пътните разходи се оказва спорен момент за ЧСФГ, тъй като това е висока инвестиция, която една компания трябва да направи за едно лице, в сравнение с разходите, които тя би платила за намирането на българин, който да върши същата работа.

Предложената продължителност на ЧСС също варира между отделните ФГ: ГОФГ се спряха на поне 6 месеца, а участниците в БФГ предложиха между 4 и 12 месеца с гъвкави възможности за изменение и периодичен скрининг и оценка.

Въпросът дали е необходима нова правна рамка също е спорен: някои участници в ГОФГ и в ППФГ смятат, че е необходима изцяло нова рамка, за да се въведе ЧСС, тъй като много от действащите закони създават пречки за търсещите закрила, особено по отношение на ефективната интеграция; други участници от същите групи и от СФГ смятат, че би било по-лесно и по-ефективно да се опитат да използват

съществуващите правни възможности за прилагане на схемата, още повече че ранното лобиране за законови изменения може да се окаже неефективно.

V. Заклучения и препоръки

В заключение, ФГ са съгласни с много аспекти на ЧСС и преди всичко с това, че ЧСС или друг алтернативен метод за прием и интеграция би бил полезен за държавата по отношение на въвеждането на нова работна сила на българския пазар на труда. Ефикасността на този проект обаче се препречва от настоящите наративи срещу търсещите закрила и мигрантите като цяло. Необходимо е да се разпространява повече информация в по-малките населени места, а повече положителни разкази в медиите, показващи историите на бежанците в България, биха били от съществено значение за започване на промяна в общественото мнение по въпроса. Много други законови пречки също ще трябва да бъдат променени преди влизането в сила на ЧСС: забраната да се работи през първите три месеца след подаването на молбата за закрила; откриването на банкова сметка; намирането на адрес за получаване на документи и др. Трябва да се напише много ясно разпределение на отговорностите и всички условия за участие трябва да са ясни на всички участващи страни преди изпълнението на проекта. Предимствата на ЧСС трябва да бъдат подчертавани в дебата между страните, вземащи решения, от които спасяването на човешки животи и законния достъп до територията на бежанци трябва да бъдат сложени на първо място.