

# БЪЛГАРИЯ, ЕС И “БЕЖАНСКАТА КРИЗА”

КАК ДА ПОДОБРИМ  
ПОЛИТИКАТА НА  
ПРЕДОСТАВЯНЕ НА  
МЕЖДУНАРОДНА ЗАКРИЛА  
И ИНТЕГРАЦИЯ НА  
БЕЖАНЦИТЕ?

Звезда Ванкова, Валерия Иларева и Димитър Бечев

[www.europolicy.eu](http://www.europolicy.eu) / Този доклад реализиран с подкрепата на Фондация “Комунитас”

Една от последиците на членството в Европейския съюз (ЕС) е, че България се превърна във външна граница на 28-те държави членки. Това неминуемо я постави и във фокуса на т.нар. миграционна и бежанска криза през последните години. До неотдавна на нашата страна се гледеше предимно като на източник на мигранти към “стара Европа”. Днес обаче тя е също и притегателна точка за хора, търсещи убежище в ЕС, които идват от близки и по-далечни страни и региони, включително Сирия, Ирак, Афганистан, както и някои части на Африка.

“Бежанската криза” бързо се превърна в основен вътрешнополитически въпрос в България. Макар

и броят на лица, кандидатстващи или получили бежански и хуманитарен статут на българска територия, да е сравнително малка (вж. Графика 1 и 2), присъствието им разбуди духовете и даде тласък на популистка вълна в медиите и сред политическите сили. Към септември 2016 г. 61% от гражданите виждат миграцията като най-сериозната външна заплаха срещу националната сигурност<sup>1</sup>. “Евробарометър” (ноември 2016) показва, че 77% са против заселването в България на хора от трети страни (извън границите на ЕС).

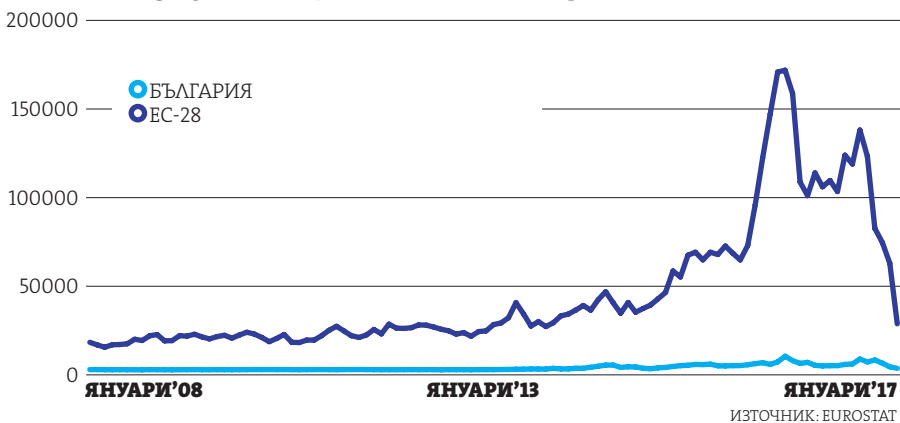
Бежанците и търсещите убежище стартираха съревнование между политическите партии в

България. Те се надпреварват кой ще заеме по-твърда позиция и ще предложи по-рестриктивни политики по отношение на мигрантите. По този начин те се стремят да капитализират опасенията в обществото. Поне по този показател България започна да прилича на много “стари” страни членки на ЕС, където подобна динамика съществува не от вчера. Заплахата от чужденците се използва не само от националистическите формации и крайната десница, а също така и от основните партии, включително и тези със заявени ляво-центристки позиции. В самия край на март т.г. служебният кабинет на Огнян Герджиков отмени Наредбата за споразумението за интеграция от август 2016 г., регламентираща мерките по политиката в областта на интеграцията на бежанците. Премиерът призна, че този ключов подзаконов акт е бил анулиран по искане на президента Румен Радев, който в предизборната си кампания гръмка заяви, че не иска България “да се превърне в гето за мигранти”.

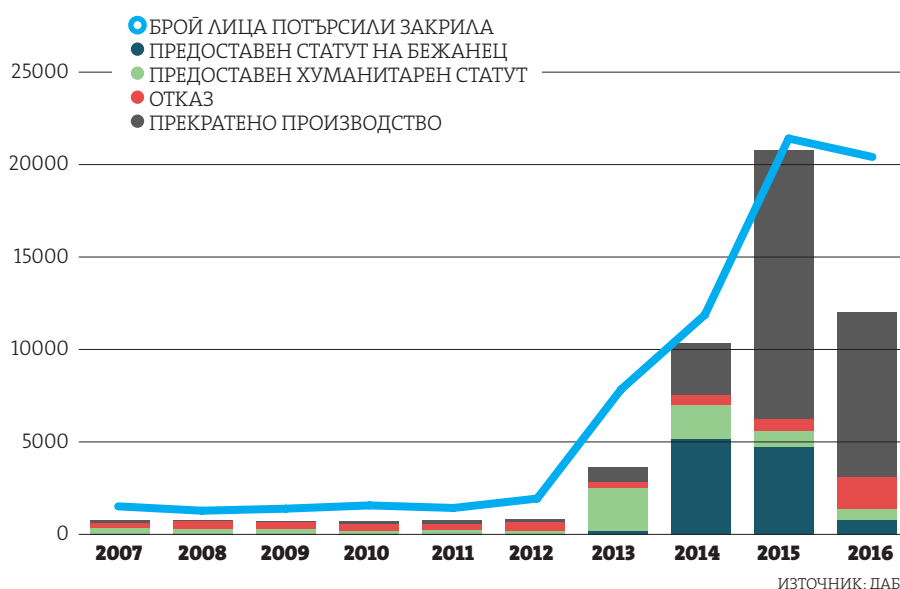
Изявлението на държавния глава е свидетелство, че темата за бежанците оказва сериозно влияние върху говоренето по отношение на ЕС. През август 2016 г. тогавашният премиер Бойко Борисов например се оплака от “абсолютната несолидарност” между страните членки. През октомври лидерът на БСП Корнелия Николова се разграничи от резолюция на Европейския парламент относно правата на мигрантите, приета с гласовете на Партията на европейските социалисти (ПЕС)<sup>2</sup>. Българските политици, а под тяхно влияние и общественото мнение и медиите, гледат на ЕС преди всичко като на колективен механизъм за предотвратяване и сдържане на притока на хора от трети страни, без значение дали става дума за лица, търсещи закрила, или икономически мигранти.

Политическата (зло)употреба с бежанците и търсещите убежище насажда атмосфера на нетърпимост в българското общество. Мерки като изграждането > 3

**ГРАФИКА 1**  
**МОЛБИ ЗА ЗАКРИЛА**  
**ПОЛУЧЕНИ В БЪЛГАРИЯ И ЕС**



**ГРАФИКА 2**  
**ПОТЪРСИЛИ ЗАКРИЛА И**  
**ВЗЕТИ РЕШЕНИЯ (2007-2016 Г., ДАБ)**



1 Алфа Рисърч, Обществени нагласи, септември 2016 г. 21 септември 2016 г. [http://alpharesearch.bg/bg/socialni\\_izsledvania/socialni\\_publicacii/obshtestveni-naglasii-septemvri-2016.861.html](http://alpharesearch.bg/bg/socialni_izsledvania/socialni_publicacii/obshtestveni-naglasii-septemvri-2016.861.html)

2 През октомври 2016 г. БСП поиска Върховният административен съд (ВАС) да спре временно изпълнението на Наредбата по интеграцията на бежанците, приета от Министерския съвет няколко месеца по-рано.

на стена по границата с Турция, както и противоречащи на международното право практики на гранична полиция за отблъскване и недопускане на територията на търсеци закрила лица са предмет на обществен и политически консенсус. В подобна обществена среда в ролята на жертви се оказват и хора, получили бежански статут по установения ред. Стават все по-чести случаите на отказ от страна на ред общини да приемат такива лица под натиск на бунтове и протести от местни граждани и на активисти със спорна слава, превърнали се в любимци на медиите.

На този фон много по-малко внимание се обръща на стандартите, а също така и инструментите на ниво ЕС, които биха позволили на българските институции да реагират по-адекватно на предизвикателството, пред което са изправени. Политизирането на въпросите на миграцията и поставянето им най-вече в плоскостта на националната сигурност -- често в една и съща рубрика с международния тероризъм -- измества фокуса на проблема. Вместо да се търси ефективни решения, които да отразяват всички аспекти около търсенето и предоставянето на закрила в България, главният резултат е нагнетяването на обществените страсти до степен на истерия.

Настоящият доклад анализира политиките по предоставяне на международна закрила и интеграцията на бежанците в България в контекста на европейските правни и финансови инструменти. Първата част на доклада представя правните задължения на страните членки на ЕС и финансовите инструменти, с които Брюксел подпомага тяхното изпълнение. Втората част е насочена към България като анализира темата за търсещите закрила и бежанците с оглед на националната правна рамка и политики. Докладът завършва с препоръки за преодоляването на сериозните проблеми в тази област в България, вземайки предвид европейския контекст.

## ЕС и бежанците: Европейско право и инструменти

*Каква казва правото на ЕС?*



*Протест на бежанците в Хелзинки, Финландия на 11 март тази година под надслов "I'm human like you"*

Преди да достигнат до желаната цел да бъдат признати за бежанци, търсещите закрила лица трябва да преминат през няколко решаващи препятствия по своя път. Те трябва да достигнат територията на приемащата държава членка, да получат достъп до процедурата по разглеждане на молбата за международна закрила и съответно да се сдобият със статут на международна закрила.

На първо място трябва да се отбележи, че нито в европейското, нито в българското право са налице механизми за легален достъп на търсеци закрила лица до територията на страна от ЕС. Това кара търсещите закрила да пресичат държавната граница по нерегламентирани начини и често с платените „услуги“ на „каналджи“<sup>3</sup>. Веднъж пресекли границата на държава членка на ЕС обаче, та-

кива лица се ползват от правото да получат реален достъп до процедурата за разглеждане на молбата за международна закрила. Правото на ЕС предвижда, че от подаването на молба за международна закрила (което може да се извърши и в устна форма), чужденецът има правен статут на търсец закрила и в този смисъл е защитен от връщане. Директива 2013/33/ЕС постановява кратък срок от максимум 6 дена за регистрация като кандидати за закрила. До влизането в сила на решение за отказ или за предоставяне на закрила (т.нар. „статут“), търсещите закрила лица имат право да останат на територията на приемащата държава, а също така и право на (материални) условия на приемане, които им осигуряват жизнено равнище в съответствие с човешкото им достойнство<sup>4</sup>. Кандидатът получава документ, с който се > 4

<sup>3</sup> В този смисъл е и Решението на Съда на Европейския съюз от 7 март 2017г. по дело C-638/16.

<sup>4</sup> В тази връзка, вж по-подробно „Глава 2. Условия на прием на търсещите закрила лица“ във Валерия Иларева (съставител), Сборник по бежанско право“, София: Black Flamingo Publishing, 2015, <http://refugees.farbge.eu/sbornik-po-bejansko-pravo/>

удостоверява неговия статут на търсец закрила. Като правило, търсещите закрила имат свобода на движение на цялата територия на приемащата държава и право на свобода и сигурност от произволен арест и задържане. Изключения са допустими, но само въз основа на преценка на всеки случай поотделно, за възможно най-кратък период от време и при положение, че не могат да бъдат приложени ефективно по-леки принудителни мерки.

Страните членки на ЕС са също така задължени да осигурят запазването на целостта на семейството, грижите за здравето, правото на образование и на труд. Достъпът до образователната

система на търсещите закрила деца не може да бъде отложен с повече от 3 месеца от датата на подаване на молбата за международна закрила. Достъпът до пазара на труда не може да бъде отложен с повече от 9 месеца от същата дата, ако производството не е приключило в този срок. На кандидатите са гарантирани необходимите медицински грижи. „Материалните условия на приемане“ включват жилище, храна и облекло, както и помощ за дневни разходи. Всички тези права и мерки са от ключово значение. Адаптацията в приемащото общество още по време на производството по разглеждане на молбата за закрила е ключова за перспективите за последваща успешна интеграция<sup>5</sup>.

Ако получат положително решение за предоставяне на международна закрила, бежанците обикновено влизат в преходен период. Те трябва да напуснат центровете за настаняване - т.нар. бежански лагери -- да намерят жилище, да потърсят работа, да (до)научат езика и да се подготвят да посрещнат както своите нужди, така и тези на тяхното семейство, ако предстои събиране с членовете му<sup>6</sup>.

Съществуващите стандарти на равнище ЕС са представени тук в последователност, която най-добре отразява обичайната интеграционна траектория на получените закрила. > 5

	ЗАДЪЛЖЕНИЯ И МЕРКИ	РАЗПОРЕДБА
<b>Жилищно настаняване</b>	Осигуряване на равни възможности с тези на законно пребиваващите мигранти	Чл. 32 от Директива 2011/95/ЕС
<b>Интеграционна подкрепа</b>	Предоставяне на достъп до интеграционни програми, включващи например езикови курсове, социална ориентация, създаване на възможности за диалог между бежанците и приемащото общество и др.	Чл. 34 от Директива 2011/95/ЕС
<b>Достъп до пазара на труда като наети или самостоятелно заети лица</b>	Осигуряване на същите условия, както за гражданите на държавата, предоставила статута.	Чл. 26 от Директива 2011/95/ЕС
	Осигуряване на равностойни условия с тези на законно пребиваващите мигранти за обучение, свързано с работата им, както и професионално обучение, целящо повишаване на уменията им.  Еднакво третиране с гражданите на държавата, предоставила статута по отношение на процедурите по признаване на квалификации.	Чл. 27, ал. 2 от Директива 2011/95/ЕС  Чл. 28 от Директива 2011/95/ЕС
<b>Медицински и социални грижи</b>	Равни права с гражданите на държавата, предоставила статута.	Чл. 30 от Директива 2011/95/ЕС
	Уязвими групи (жертви на насилие, непълнолетни) се ползват от съществуващите медицински услуги, предоставяни на лица със специални нужди.  Социални грижи при същите условия, както за гражданите на държавата предоставила статута <sup>7,8</sup>	Чл. 29 от Директива 2011/95/ЕС
<b>Събирането с членовете на семейството</b>	Улеснени изисквания за получените закрила чужденци при определени условия.	Директива 2003/86/ЕС
<b>Достъп до образователната система</b>	Осигурява се на непълнолетните при същите условия, както за гражданите на държавата, предоставила статута.	Чл. 27, ал. 1 от Директива 2011/95/ЕС
<b>Достъп до статут на дългосрочно пребиваване</b>	След като са пребивавали законно в продължение на 5 години на територията на държава членка и отговарят на определени условия.	Директива 2003/109/ЕС

<sup>5</sup> Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила. <http://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/974a7af9-e08c-11e2-9165-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>6</sup> По-подробно за стандартите на ниво ЕС, подпомагащи интеграцията на бежанците Judit Tanczos, "Lost in transition? The European standards behind refugee integration", Migration Policy Group, Brussels, 2016, достъпен на: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/library/doc/lost-in-transition-the-european-standards-behind-refugee-integration>

<sup>7</sup> Единствените възможни ограничения, които държавите членки могат да налагат по отношение на социалните помощи, засягат чужденците с предоставена субсидиарна закрила. „Субсидиарната закрила“, наричана в българския закон „хуманитарен статут“, е вторият вид международна закрила, който се предоставя, когато чужденецът не отговаря на критериите за предоставяне на бежански статут, но въпреки това не може да бъде върнат в страната му на произход поради реален риск от тежки посегателства срещу него.

Чужденците, получили закрила, след като са пребивавали законно в продължение на 5 години на територията на държава членка, и отговарящи на определени условия, свързани с устойчиви и редовни доходи, здравна осигуровка и други евентуални изисквания, свързани с интеграцията им в държавата членка, имат право на достъп до статут на дългосрочно пребиваващи<sup>10</sup>. Той дава и стабилна основа за тяхното по-трайно интегриране. Този статут, уреден в европейското законодателство, дава възможност на получилите закрила чужденци да се възползват от правото на свободно движение в рамките на ЕС, както и в много случаи е условие за получаване на достъп до процедурите за кандидатстване за гражданството на държава членка<sup>11</sup>.

## Европейски финансови инструменти

ЕС не само фиксира правни стандарти, но и предоставя на държавите членки финансова подкрепа. Става дума за средства, спомагащи за връщането на незаконно пребиваващи мигранти, управлението на границите, предоставянето на убежище и интеграцията на бежанците. В бюджетния период 2014-20 г. това става по линия на фондовете “Убежище, миг-

рация и интеграция” и “Вътрешна сигурност” (предназначен за управление на границите). На България са отпуснати общо над 91 млн. евро, като по фонд “Убежище, миграция и интеграция” сумата възлиза на 18 318 777 евро (от които за убежище 2 613 750 евро и 1 771 500 за интеграция)<sup>12</sup>.

Средствата за убежище финансираят подобряването на условията на прием в центровете за настаняване на ДАБ (поддръжка на инфраструктурата, предоставяните услуги и условията на живот; повишаване на административния капацитет на ДАБ чрез обучението, целящи осигуряване на ефективен достъп до процедурите по предоставяне на международна закрила; осигуряване на правна помощ и превод, подобряване на социалната и психологическа подкрепа на търсещите закрила). Тези средства трябва да покрият още оценка на процедурите по предоставяне на статут за подобряване на тяхното качество и ефективност, както и мерки по презаселването на 20 бежанци.

Средствата за интеграция са предназначени както за икономически мигранти, така и бежанци. Те покриват интеграционни курсове, включващи изучаване на български език, професионално обучение и социална ориентация, както и правни, психологически консултации и социална подкрепа.

За сравнение, до 2013 г., преди да започне т.нар. “бежанска криза”, ДАБ отделяше от бюджета си по 300 000 лв. за интеграцията на между 60 и 100 бежанци на година<sup>13</sup>.

Освен тези средства България може да се ползва и от спешна финансова помощ в рамките на програмния период 2014-2020. По тази линия от октомври 2016 г. насам страната е получила общо 149 млн. евро допълнително по двата финансови инструмента фонд “Убежище, миграция и интеграция” и фонд “Вътрешна сигурност”, а през февруари тази година още 6.1 милиона евро за подкрепа на дейности, осъществявани от Международната организация по миграция за защита на непридружените търсещи закрила, доброволно връщане и консултиране на мигранти<sup>14</sup>.

Разпокъсаната и оскъдна публично налична информация показва, че са налични европейски средства, но тяхното предназначение е главно за охрана на границите, управление на миграционните потоци и връщане на незаконно пребиваващи мигранти.<sup>15</sup> Средствата, отделени за първоначалната адаптация на търсещите закрила и тези получили такава, са ограничени, тъй като по принцип интеграцията не съдържа елемент на спешност според финансовите критерии на Европейската комисия<sup>16</sup>. > 6

8 Те могат да ограничат достъпа до основните обезщетения, които се предлагат на гражданите на държавата членка при същите условия (Чл. 29, ал. 2 от Директива 2011/95/ЕС). Тези ограничения трябва да бъдат пропорционални на легишимата цел, поради която се налагат, да не бъдат дискриминационни и да са в съответствие с Хартата на основните права на ЕС. Вж. Steve Peers, EU Justice and Home Affairs Law, Volume I: EU Immigration and Asylum Law, Oxford European Union Law Library, 2016

9 Вж. и изработените насоки за приложението на директивата: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2014\)0210\\_/com\\_com\(2014\)0210\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0210_/com_com(2014)0210_en.pdf)

10 Директива 2003/109/ЕС

11 Вж. [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu)

12 За повече информация, вж. [http://www.dmp.mvr.bg/Fond\\_ubejishte\\_migracia/nac\\_programi.htm](http://www.dmp.mvr.bg/Fond_ubejishte_migracia/nac_programi.htm). Трябва да се има предвид, че разпределението на средствата за програмния период 2014-2020 се направи през 2012 г. преди да започне т. нар. “криза”. Като резултат се наложи да се разчита на ад хос спешна помощ, за инициативните програми по ФУМИ, вж. [http://www.dmp.mvr.bg/Fond\\_ubejishte\\_migracia/nac\\_programi.htm](http://www.dmp.mvr.bg/Fond_ubejishte_migracia/nac_programi.htm). По данни на ЕК през изминалия програмния период България е разполагала с 60 595 995 евро. За подробна разбивка, вж. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/funding\\_country\\_sheet\\_bg\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/funding_country_sheet_bg_bg.pdf)

13 Мониторингов доклад, 2013 г. [http://multikulit.bg/wp-content/uploads/2013/06/Monitoring\\_Integration\\_Refugees\\_2013\\_BG.pdf](http://multikulit.bg/wp-content/uploads/2013/06/Monitoring_Integration_Refugees_2013_BG.pdf). Това са средствата отделени според финансовия разчет на ДАБ на година. На практика обаче те биваха преразпределени по други пера, което водеше до липсата на финансиране за определени дейности.

14 [https://ec.europa.eu/home-affairs/news/commission-awards-661-million-emergency-funding-support-migration-management-bulgaria\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/commission-awards-661-million-emergency-funding-support-migration-management-bulgaria_en)

15 Вж. например [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3088\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3088_en.htm). Интеграционни дейности за бежанци и мигранти, както и за граждани на страните членки се включват в различни програми по Европейския социален фонд, както и Европейския фонд за регионално развитие. Отпускането на финансиране в тази насока обаче зависи от това, дали кандидатите са ключови мигрантите и/или бежанците като целева група. В допълнение, целеви средства за убежище се предвиждат и от Норвежкия финансов механизъм.

16 Това не значи, че правителството не може да поиска средства в тази област, ако предостави доказателства, че интеграцията изисква мерки от този характер.

# България в контекста на политиката на ЕС по предоставяне на международна закрила и интеграция на бежанците

*Европеизация на българското бежанско право*



Развиващите се инструменти на ЕС имат като цяло положителна роля за подобряване на правната сигурност по отношение на търсещите закрила в България. С въвеждането на Директива 2013/32/ЕС в националното право през декември 2015 г. се поставиха ясни срокове за регистрация на търсещите закрила лица по подадената от тях молба (съответно, 3 или 6 работни дни)<sup>17</sup>. Преди това през 2007 г. беше отменена разпоредба, по силата на която регистрацията на молбата за закрила се извършваше с подаването ѝ. Така в България регистрацията отнемаше неопределен (произволен) период от време и това препенстваше достъпа на търсещите закрила до правата им съгласно бежанското право<sup>18</sup>. Макар и въвеждането на кратките срокове на Директивата на ЕС само по себе си да не е довело до преустановяване на всички нарушения, то създава правни гаранции и ефективни средства за защита на признатите права.

Директива 2013/33/ЕС благоприятства включването на търсещите закрила в обществото чрез достъп до образование (максимален срок на изчакване до 3 месеца) и разширява възможностите за икономическа самостоятелност. Така, например, преди въвеждането на директивата те нямат достъп до българския пазар на труда в продължение на първите 12 месеца след регистрацията им, а сега посоченият срок е 3 месеца. Подобни мерки насърчават потенциала на самите чужденци, в противовес на маргинализацията и зависимостта от социално подпомагане.

> 7

<sup>17</sup> Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и съвета относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила (преработен текст), 26 юни 2013 г. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>

<sup>18</sup> Valeria Ilareva, Arbitrariness regarding Access to the Asylum Procedure in Bulgaria. Information Note, 2 януари 2012 г.

С въвеждането в националното законодателство на Директива 2013/32/ЕС (отново в края на 2015 г.) бяха направени и подобрения относно справедливостта и качеството на процедурата по определяне на основателността на молбата за международна закрила. Българският закон вече предвижда задължителен аудио запис на личното интервю на търсещия закрила, съевременно уведомяване на чужденеца за датата на провеждането му, право на адвокат да излага съображения в края на интервюто, изрична възможност за назначаване на експертизи по определени въпроси и други гаранции срещу злоупотреби, които преди това не бяха разписани в българския закон.

В същото време правото на ЕС беше използвано и като възможност за въвеждане на рестрикции. Така например в края на 2015 г. беше въведена възможността производство по подадена молба за закрила изобщо да не се образува, а образуването да се прекратява, ако спрямо чужденеца има друга сигурна страна, през която той или тя е преминал и е получил или е имал възможност да получи ефективна закрила<sup>19</sup>. От 1 януари 2016 г. се въведе възможността за административно задържане на търсещи закрила лица (уредено в Директива 2013/33/ЕС). Дотогава в България съществуваше единствено административно задържане на чужденци с цел връщането им като незаконно пребиваващи имигранти. Сега вече двата режима на задържане съществуват паралелно<sup>20</sup>.

Парадоксалното в случая е, че уредбата на задържането на търсещи закрила лица допуска много по-сериозни ограничения на права в сравнение с незаконно пребиваващите<sup>21</sup>. За задържането на търсещи закрила лица няма установен законов максимален праг на продължителност. Те могат да бъдат задържани и на генералното основание „обществен ред“ -- т.е. при много по-широки условия, отколкото е предвидено при задържането с цел връщане. Задържане може да бъде налагано и на непридружени деца (което е недопустимо за незаконно пребиваващите имигранти). Тази тенденция в общата политика на ЕС в областта на убежището се затвърждава и в новите законодателни инициативи, предложени от Европейската комисия през 2016 г.<sup>22</sup>

## Интеграцията на получилите закрила

Между 2005 г. и 2013 г. ДАБ осъществяваше интеграцията на бежанците въз основа на Национална програма за интеграция на бежанците в Република България с тригодишен програмен период. Този документ с мерки за прилагане на практика на европейските правни стандарти и интегриране в обществото на получилите закрила бе и основата за координирането на действията на институциите и неправителствените организации<sup>23</sup>. Между 60 и 100 лица годишно имаха право на интеграционна подкрепа до една година от получаването на международна закрила<sup>24</sup>. Тя включваше финансова помощ за жилищно настаняване, социално подпома-

гане, здравно осигуряване, обучение по български език, социална ориентация и културна адаптация, професионално обучение, преводачески услуги и съдействие за реализиране на основните им права<sup>25</sup>.

През 2014 г. подходът претърпя промяна<sup>26</sup>. В период на силно увеличаващ се бежански поток гържавата не прогължи Националната си програма за интеграция без да има публично обсъждане на причините за смяна на подхода. Приета бе и Национална стратегия за интеграцията на лицата., получили международна закрила в Република България (2014–2020)<sup>27</sup>. В крайна сметка не бе определена водеща институция, отговорна за интеграцията, не бе приет Национален план за действие по интеграция и не бе осигурено финансиране в тази насока. През 2015 г. беше изработена Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015-2020), която замени горесцитираната Национална стратегия от 2014 г. Към нея се предвиждаше да бъде изработен отделен Национален план за действие по интеграция на бежанци, но както и през 2014 г. това не се случи<sup>28</sup>. Едва през август 2016 г. правителството прие Наредба за споразумението за интеграция във връзка с изпълнението на Закона за убежището и бежанците (ЗУБ), основен инструмент, заложен и в Стратегията от 2015 г.<sup>29</sup>, в която водеща роля за интеграцията бе дадена на общините<sup>30</sup>.

Новият интеграционен подход, въведен чрез стратегията от 2014 и 2015 г. и наскоро > 8

19 Това са т.нар. концепции за "първа държава на убежище" и „трета сигурна държава“

20 Палева, Valeria, Detention of asylum seekers: interaction between the Return and Reception Conditions Directives in Bulgaria, 25 ноември 2015, euromigrationblog.eu

21 "Незаконно пребиваващ" е чужденец, който присъства на територията на държавата, без да отговаря или след като е престанал да отговаря на условията за влизане и пребиваване в страната.

22 ECRE, European Commission new package of reforms of the Common European Asylum System, юли 2016

23 За оценка на функционирането на програмата, вжж Звезда Ванкова, "Мониторингов доклад относно интеграцията през 2014 г. на лицата, получили международна закрила в Република България", 2014 гостъпен на [http://multikulti.bg/wp-content/uploads/2013/06/monitoring\\_integration\\_refugees\\_2014\\_final.pdf](http://multikulti.bg/wp-content/uploads/2013/06/monitoring_integration_refugees_2014_final.pdf)

24 На практика обаче, бившето ръководство на ДАБ съкращаваше този срок до 6 месеца, тъй като тълкуваше чл. 32, ал. 3 от Закона за убежището и бежанците ограничително.

25 За конкретните мерки, вжж Звезда Ванкова, Мониторингов доклад относно интеграцията през 2014 г. на лицата, получили международна закрила в Република България, стр. 7

26 За повече подробности, вжж Звезда Ванкова, Мониторингов доклад относно интеграцията през 2014 г. на лицата, получили международна закрила в Република България, стр. 8

27 Достъпна на <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1327>

28 През 2015г. се създаде обаче Национален съвет по миграция и интеграция, съпредседателстван от Министерството на вътрешните работи и Министерството на труда и социалната политика, който отговаря за формулиране и координация на изпълнението на държавните политики в областта на миграцията и интеграцията.

29 Наредбата бе съгласувана междуведомствено, както и бе достъпна публично за обществено обсъждане за срок от де седмици. В работната група участва и представител на Националното сдружение на общините. След изработването на проект на Наредба от работната група, той претърпя допълнителни промени от страна на МТСП, а и в последствие от ДАБ. Не бяха взети предвид препоръките от НПО и международни организации в резултат на публичното обсъждане.

30 Вжж чл. 37а от ЗУБ. Приетата Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на чужденци с предоставено убежище или международна закрила е достъпна тук: <https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/A9BBA522-C2B1-40A0-8E7B-DD457DE327BB/0/NaredbaIntegraciopnospozaguzimie.pdf>

31 С изменение на Устройствения правилник на ДАБ ролята и по отношение на интеграцията е ограничена до прилагането на мерки за адаптация на чужденците до момента на предоставянето на международна закрила, състояща се основно в начално обучение по български език, когато лицето е настанено в Регистрационно-приемателен център на ДАБ.

32 По стария интеграционен модел, след индивидуална оценка на социалните нужди се изготвя индивидуален интеграционен план на чужденеца, получава закрила, описващ стъпките на интеграция, пакет от мерки за интеграция и очакваните резултати.

33 Общи принципи на политиката за интеграция на мигранти на ЕС, приети от Съвета на ЕС на 19 ноември 2004, принцип 10, стр. 24, достъпни на: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf)

34 Бяха организирани две обучения от страна на МВР и финансирани от Фондация "Ханс Зайдел" в началото на 2016 г., но малка част от общините се отзоваха, тъй като участието им е на доброволен принцип.

35 Към момента създаденият Национален съвет по миграция и интеграция не участва в координацията на интеграционните политики, както на национално, така и на местно ниво.

отменената Наредба за споразумението за интеграция (август 2016 г.), прехвърли отговорността за интеграционните политики от ДАБ към общините, които до момента на отмяната на Наредбата за интеграцията на бежанците са органите, отговорни за прилагането им на местно ниво<sup>31</sup>. Основният инструмент за интеграция според новия подход беше споразумението за интеграция, което се подписва за срок от една година с чужденеца, получил закрила, и кмета на приемащата община или друг упълномощен представител на местната власт<sup>32</sup>. Включването на местните власти само по себе си е положителна мярка и е в синхрон с един от общите принципи на политиката за интеграция на мигранти на ЕС: „Интеграционните политики и мерки трябва да бъдат част от всички релевантни политики и нива на управление.“<sup>33</sup> Въпреки това, тази промяна се извърши, без да бъде осигурено участието на общините в този процес. Нямаше широки разяснителни кампании сред вземащите решения и местното население, обучения за създаване на капацитет на общините и без липсата на целеви държавни средства за финансирането на интеграционните дейности на местно ниво<sup>34</sup>. В интеграционния процес участват и различни институции на национално ниво, като например Министерство на образованието, на труда и социалната политика, на здравеопазването. Към момента обаче липсва орган, който да осъществява координацията между всички заинтересовани страни, както и няма правила в тази насока<sup>35</sup>.

Всички тези промени доведоха до нулева интеграционната подкрепа на национално ниво от 2014 г. насам. Към момента получените закрила чужденци на практика разчитат все още изцяло на своите лични усилия и средства и на ограничените възможности за подкрепа от страна на неправителствени и доброволчески организации, финансирани със средства на ЕС и Върховния комисариат на ООН по бежанците (ВКБООН)<sup>36</sup>. Освен че е в нарушение на правните стандарти на ЕС, това е и една от причините по-голямата част от получените закрила да гледат на България като на транзитна страна и да я напускат веднага след получаването на статут<sup>37</sup>.

От август 2016 г. към момента Българският червен кръст с финансиране на ВКБООН осъществява пилотна интеграционна програма за 40 чужденци, получили закрила, което е крайно недостатъчно като обхват. Още няколко неправителствени организации като Съвета на жените бежанки и Каритас предоствят социални консултации и материална подкрепа на получените закрила чужденци. Изключително са ограничени възможностите за изучаване на български език, финансирани основно чрез средства на ЕС по проекти на неправителствени организации и на Международната организация по миграция. Това от своя страна ограничава възможностите за намиране на работа. Без всякаква финансова и интеграционна подкрепа, жилищното настаняване на получените закрила също е изключително затруднено. ДАБ може да толерира удължаване престоя на предста-

вителите на уязвимите групи, получили статут в центровете за настаняване до 6 месеца, но това е временна мярка, която не решава дългосрочно проблема и излага получените закрила на сериозен риск от бездомност<sup>38</sup>. Голяма част от трудностите и препятствията, идентифицирани през първата година на “нулева интеграция” (2014 г.), остават валидни и към този момент и дългосрочната липса на държавна подкрепа единствено ги задълбочава<sup>39</sup>. От 2013г. насам неправителствени организации регистрират проблеми свързани с откази за социално подпомагане на получените закрила бежанци. Регистрирани са и забавяния до достъпа до медицинско обслужване поради тромави бюрократични процедури, както и трудности при издаването на ЕГН, свързани със затрудненото намиране на квартири поради нежеланието да се отдават такива на търсеците и получили закрила лица.

Тези фактори във връзка с нажежената предизборна политическа обстановка и силното обществено нежелание на местното население да приема бежанци доведоха до блокиране на новия интеграционен подход и задълбочаване на кризата. Тъй като участието в програмите по интеграция на местно ниво е доброволно, към момента няма нито една община, заявила желание да се включи. Без средства за информирание, за превод и първоначална интеграция, получените закрила не могат да се възползват от правата, гарантирани от европейските инструменти и националното законодателство.

36 Звезда Ванкова, Мониторингов доклад относно интеграцията през 2014 г. на лицата, получили международна закрила в Република България, стр. 5. Виж също и доклад на ВКБООН България, наличен на [http://www.unhcr-centraleurope.org/assets/files/content/where\\_we\\_work/pdf/en/bulgaria/2014-agd-ra-report.pdf](http://www.unhcr-centraleurope.org/assets/files/content/where_we_work/pdf/en/bulgaria/2014-agd-ra-report.pdf)

37 Виж UNHCR Representation in Bulgaria, 2016 Age, Gender and Diversity Participatory Assessment Report, 2017, предстояща публикация

38 Рискът от бездомност бе отменен още през 2012г. Виж: Ааксеев Пампоров, Звезда Ванкова и М. Шишкова, М. (2012): Къде е моят дом? Бездомност и жилищно настаняване сред търсеците закрила, бежанците и лицата с международна закрила в България. <http://www.refworld.org/pdfid/51b57c864.pdf>

39 Звезда Ванкова, Мониторингов доклад относно интеграцията през 2014 г. на лицата, получили международна закрила в Република България



# Препоръки

- Практиката на отблъскване на търсеци закрила лица на границата, било то от страна на граничната полиция или от неформални групи лица, е незаконна и следва да бъде преустановена.
- Да се прекрати практиката на автоматично издаване на заповеди за принудително връщане и имиграционно задържане на търсещите убежище след вилизането им на българска територия, тъй като тя влияе отрицателно върху последващата адаптация и интеграцията на такива лица.
- Достъпът до процедурата по разглеждане на подадената молба за международна закрила да бъде предоставян в предвидените в закона кратки срокове. В противен случай, усещането за правен произвол и безсилие тласка търсещите закрила обратно в ръцете на каналджиите.
- По време на процедурата по разглеждане на молбата за международна закрила търсещите закрила лица трябва да бъдат защитени от изпадане в бедност и нищета, несъвместими с човешкото им достойнство. Трябва да им бъде осигурен подслон и храна, както и друга финансова или социална помощ.
- Законовите разпоредби за включване в трудовия пазар и образователната система на търсещите закрила лица (в срок след/до три месеца) е нужно да бъдат съпроводени от активни мерки за подкрепа на чужденците в адаптационния процес.
- Задържането на търсеци закрила лица по време на процедурата по разглеждане на молбата им да се прилага само като изключителна и крайна мярка.
- Да бъде изработена и въведена в сила във възможно най-кратък срок нова наредба, регламентираща интеграцията на бежанците и осигуряваща прилагането на европейските стандарти и националните стратегии, приети през 2014-15 г.
- Да се приемат спешни мерки за включването на общините в процеса на интеграция чрез отделянето на целево държавно финансиране за увеличаване на административния им капацитет за работа с бежанци и за интеграционни дейности. Да се проведе широка информационна кампания сред местното население с помощта на заинтересованите институции и неправителствени организации.
- Да се определи държавен орган, който да поеме отговорност за провеждането на тези политиката по интеграция на национално и местно ниво. Да бъдат изработени правила за координация между отговорните институции и финансирането на интеграционните дейности на местно ниво.
- Да се преосмислят приоритетите, за които се кандидатства за финансиране от ЕС и да се въведе ефективен механизъм за прозрачното им използване, особено с оглед предстоящото включване на общините в процеса на интеграция.