



# ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА УЯЗВИМИ ГРУПИ МИГРАНТИ В БЪЛГАРИЯ



ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА

# ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА УЯЗВИМИ ГРУПИ МИГРАНТИ В БЪЛГАРИЯ



ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА

Настоящата публикация представя резултатите за България от международно изследване на интеграцията на граждани на трети страни – жени, деца и жертви на трафик. Изследването е осъществено под ръководството на Център за изследване на демокрацията и проведено в десет държави – членки на ЕС: Австрия, Белгия, България, Гърция, Испания, Италия, Малта, Полша, Словакия и Унгария.

Авторите изразяват благодарности за методическото ръководство и ценни коментари на Кетрин Линч, лектор, Изследователски и ресурсен център по изследвания за жени и образование за жени, Училище по социална справедливост, Дъблински Университет, Ирландия; проф. Хевън Кроули, ръководител катедра „Международна миграция“, Център по доверие, мир и социални отношения, Университет Ковънтри, Великобритания; и Рут Розенберг, независим консултант по въпросите на трафика на хора. Специални благодарности на всички респонденти, които споделиха своя професионален опит и експертиза в хода на изследването.

Автори:

**Мила Манчева**, Старши анализатор, Център за изследване на демокрацията

**Славянка Иванова**, Старши анализатор, Център за изследване на демокрацията

**Камелия Димитрова**, Старши анализатор, Център за изследване на демокрацията



*Тази публикация е осъществена с финансовата подкрепа на Европейската комисия. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Центъра за изследване на демокрацията и при никакви обстоятелства не може да се приеме, че този документ отразява официалното становище на Европейската комисия.*

**ISBN: 978-954-477-245-1**

© 2015, Център за изследване на демокрацията  
ул. „Александър Жендов“ 5, 1113 София  
тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233  
www.csd.bg, csd@online.bg

---

## СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	7
ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА МОНИТОРИНГ НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА МИГРАНТИ В БЪЛГАРИЯ .....	9
ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА УЯЗВИМИ ГРУПИ МИГРАНТИ В БЪЛГАРИЯ.....	59



## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

<b>АВ</b>	Агенция по вписванията
<b>АЗ</b>	Агенция по заетостта (към Министерство на труда и социалната политика)
<b>АСП</b>	Агенция за социално подпомагане
<b>БЕЛ</b>	Български език и литература
<b>БТ</b>	Бюро по труда
<b>ГДПП</b>	Главна дирекция „Гранична полиция“ на Министерство на вътрешните работи
<b>ГМД</b>	гарантиран минимален доход
<b>ГМХ</b>	генетично модифицирани храни
<b>ГТС</b>	граждани на трети страни
<b>ДАБ</b>	Държавна агенция за бежанците при Министерския съвет
<b>ДАБЧ</b>	Държавна агенция за българите в чужбина
<b>ДАЗД</b>	Държавна агенция за закрила на детето
<b>ДАНС</b>	Държавна агенция „Национална сигурност“
<b>ДБТ</b>	Дирекция „Бюро по труда“
<b>ДБТУ</b>	деца-бежанци и търсеци убежище
<b>ДЗД</b>	Дирекция „Закрила на детето“ към АСП
<b>ДМ</b>	Дирекция „Миграция“ на Министерство на вътрешните работи
<b>ДМД</b>	диференциран минимален доход
<b>ЕИП</b>	Европейско икономическо пространство
<b>ЕРЧ</b>	Единен регистър на чужденци в Дирекция „Миграция“ на Министерство на вътрешните работи
<b>ЗЗД</b>	Закон за защита от дискриминация
<b>ЗНЗ</b>	Закон за насърчаване на заетостта
<b>ИК</b>	Изборен кодекс
<b>ИСД</b>	Информационна система „Демография“ в Националния статистически институт
<b>КЗД</b>	Комисия за защита от дискриминация
<b>МВР</b>	Министерство на вътрешните работи
<b>МОН</b>	Министерство на образованието и науката
<b>МРР</b>	Министерство на регионалното развитие
<b>МТСП</b>	Министерство на труда и социалната политика
<b>НАП</b>	Национална агенция за приходите
<b>НКБТХ</b>	Национална комисия за борба с трафика на хора
<b>НПИБРБ</b>	Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2010 – 2013)
<b>НПРУО</b>	Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015)
<b>НСД</b>	Национална стратегия за детето
<b>НСИ</b>	Национален статистически институт

<b>НСИЛПМЗ</b>	Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014 – 2020)
<b>НСМП</b>	Национален съвет по миграционна политика
<b>НСМУИ</b>	Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020)
<b>НСРБМИ</b>	Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция (2008 – 2015)
<b>ОИСР</b>	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
<b>ОПЛ</b>	Общопрактикуващ лекар (в системата на здравеопазването в България)
<b>ППЗНП</b>	Правилник за прилагане на Закона за народната просвета
<b>ПРОНМП</b>	Програма за развитие на образованието, науката и младежките политики в Република България
<b>РН</b>	Регистър на населението (в Министерство на регионалното развитие)
<b>СОП</b>	Специални образователни потребности
<b>ЦИД</b>	Център за изследване на демокрацията
<b>ЦИОО</b>	Център за информационно осигуряване на образованието
<b>PISA</b>	Програма за международно оценяване на учениците

## РЕЗЮМЕ

Настоящата публикация е изготвена в рамките на международно сравнително изследване на интеграционните политики и мерки за уязвими групи мигранти, проведено в десет държави – членки на Европейския съюз (ЕС)<sup>1</sup>. Изследването е осъществено в две фази, които включват обзор на съществуващите национални механизми за мониторинг и събиране на данни в областта на интеграцията на мигранти и анализ на съществуващите интеграционни мерки и програми за уязвими граждани на трети страни – жени, деца и жертви на трафик.

Първият доклад от настоящата публикация представя резултатите за България от проведеното изследване на съществуващите системи за събиране на данни, относно миграцията и интеграцията на мигранти. Предложен е преглед на миграционните процеси в страната, на водещите подходи в политиките за интеграция на мигранти и на съществуващите механизми за събиране на данни. Разгледани са основните фактори, които пречат за ефективното извършване на мониторинг на интеграцията на мигранти и са предложени някои препоръки за подобряване на съществуващата практика в тази сфера. Докладът посочва редица пропуски в съществуващите механизми за събиране на данни за интеграцията на мигранти, които се дължат отчасти на все още слабия приток на имигранти в страната и относително ниския интерес от страна на институциите към специфичните нужди от интеграция на граждани на трети страни.

Вторият доклад от настоящата публикация представя резултатите за България от изследването на програмите и постиженията в интеграцията на мигранти. Предложена е задълбочена дискусия на интеграцията на уязвими групи мигранти (жени, деца и жертви на трафик), посредством преглед на съществуващите интеграционни политики и анализ на степента в която те отговарят на интеграционните нужди на мигрантите в ключови области на интеграционната политика. Предложен е и обзор на резултатите на интеграцията за всяка от трите уязвими групи мигранти, посредством анализ на статистически и административни данни спрямо набор от индикатори в посочените области на интеграция.

Анализът на съществуващите политически мерки и програми за интеграция на мигранти в България показва, че жените мигрантки, гражданки на трети страни (ГТС), не се идентифицират и третират

---

<sup>1</sup> Изследването е проведено в рамките на проекта „Оценка на мерките за интеграция на уязвими групи мигранти“ (ASSESS), финансиран от Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни, Генерална Дирекция „Миграция и вътрешни работи“ на Европейската комисия (1 ноември 2013 г. – 31 май 2015 г.). Изследването е проведено в десет държави – членки на ЕС: Австрия, Белгия, България, Гърция, Испания, Италия, Малта, Полша, Словакия, Унгария.



като уязвима група или като отделна целева група. Мерките за интеграция на жените ГТС са част от общи политики и мерки, насочени и към двата пола. Анализът на резултатите на интеграцията на жени мигрантки сочи необходимостта от диферинциран подход на интеграционната политика към жени и мъже мигранти, особено в области като заетост и социалното подпомагане.

Анализът на съществуващите мерки и програми за интеграция на деца мигранти в България показва един по-скоро частичен подход спрямо тази целева група. Макар да споменават някои подгрупи деца мигранти (деца – нередовни имигранти, деца – жертва на трафик и деца – бежанци) стратегическите документи в областта на миграцията и убежището не третират децата мигранти като обособена целева група със специфични потребности. Същевременно секторните политики и подзаконовите актове за закрила на детето третират въпроса за интеграцията на деца ГТС не достатъчно цялостно и последователно. В допълнение е налице недостатъчна съгласуваност и координация между различните сектори на националната политика за закрила на детето и за интеграция на мигранти. Анализът на резултатите на интеграцията на деца мигранти показва, че съществуващите политики и мерки не отговарят пълноценно на интеграционните потребности на децата мигранти. Прави впечатление, че децата мигранти са по-слабо представени в детските градини и в началните, основни и средни училища, както и че те имат по-висок дял на отпадане от училищното образование в сравнение с децата български граждани. Ето защо е необходимо да бъдат усъвършенствани политиките за приобщаване на децата мигранти в България в областите на социалното подпомагане и образованието, особено чрез допълнително обучение по български език и извънкласна помощ в училище, както и чрез квалификационни курсове за учители.

България има доста добре развита система от политики за подпомагане и ре/интегриране на жертви на трафик на хора, но липсват конкретни мерки в областта на идентифицирането и подпомагането на жертви-ГТС. Законодателството в областта на борбата с трафика на хора, социалното подпомагане и държавното образование гарантира минимални стандарти относно предоставяне на период за размисъл, право на постоянно пребиваване, хуманитарна помощ и социално подпомагане. Съществуват и центрове за настаняване, които предоставят на жертвите безопасно жилище. Ограниченият брой идентифицирани жертви на трафик ГТС в страната, считана основно за страна на произход и транзит по отношение на трафика на хора, показва обаче пропуски в системата за идентифициране на чуждестранни жертви. Свидетелство за тази слабост е липсата на идентифицирани жертви на трафик сред нередовните мигранти и търсещите убежище в страната. При фактическата липса на случаи на жертви на трафик ГТС в България не е възможно да се направи оценка на ефективността на политиките за подпомагане и интеграция на тази целева група.

**ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ  
МЕХАНИЗМИ ЗА МОНИТОРИНГ  
НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА МИГРАНТИ  
В БЪЛГАРИЯ**

**Мила Манчева**



## СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ.....	13
1. ОБЩ ПРЕГЛЕД – МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ.....	15
1.1. Миграционни процеси в България.....	15
1.2. Интеграция на мигранти в България.....	23
1.2.1. Интеграционна политика за мигранти.....	23
1.2.2. Правна рамка на миграцията и интеграцията.....	29
1.2.3. Институционална рамка на миграцията и интеграцията .....	31
1.2.4. Въпросът за уязвимостта на мигрантите и тяхната интеграция .....	35
2. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА МИГРАНТИ В БЪЛГАРИЯ .....	39
2.1. Обща информация за мониторинга и оценките .....	39
2.1.1. Разпоредби относно мониторинга на интеграцията на мигранти.....	39
2.1.2. Инициативи за мониторинг на интеграцията на мигранти в България.....	42
2.2. Използване на индикатори при мониторинга на интеграцията на мигранти .....	44
2.2.1. Източници на административни данни .....	44
2.2.2. Източници на статистическа информация .....	47
2.2.3. Основни определения в областта на събирането на данни за миграцията .....	49
2.3. Механизми за събиране на данни за мониторинг на интеграцията на мигранти .....	50
2.4. Въздействие върху и на европейските стандарти.....	51
2.5. Въздействие на мониторинга .....	52
3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ.....	53
4. ПРЕПОРЪКИ .....	54
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА.....	55



## ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на настоящия доклад е да се идентифицират и разгледат политиките и мерките за мониторинг на интеграцията на мигранти в България и съществуващите механизми за събиране на данни. Този въпрос се анализира на фона на съществуващите подходи в националната политика за интеграция на мигранти като цяло и по-конкретно за интеграция на уязвими мигранти като жени, деца и жертви на трафик.

Докладът е структуриран в два основни раздела. Първият разглежда подходите в политиката за интеграция, а вторият проследява съществуващите механизми за мониторинг и събиране на данни. Първият раздел прави преглед на миграционните тенденции в България, последван от анализ как интеграцията на мигранти присъства в общата политика на България за управление на миграцията. Представен е обзор на правната и институционална рамка за интеграция на мигранти в страната. Разделът насочва вниманието върху съществуващите политики и мерки за интеграция на уязвими групи мигранти и по-специално жени-мигранти, деца-мигранти и жертви на трафик. Вторият раздел започва с анализ на съществуващите политики за мониторинг на интеграцията на мигранти, в т.ч. интеграцията на уязвими мигранти (жени, деца и жертви на трафик). Следва преглед на съществуващите инициативи за мониторинг на интеграцията на мигранти на правителствено и неправителствено равнище и кратък обзор на съществуващите в страната основни бази данни с административна и статистическа информация, които събират и поддържат данни за граждани на трети страни (ГТС). В края на раздела се разглеждат пропуските в събирането на данни за ГТС в България и възможностите за използване на съществуващите бази данни за разработване на систематичен мониторинг на интеграцията на мигранти в страната.

Настоящият доклад се основава на кабинетно проучване и експертни интервюта. Представеният анализ включва данни от вторична литература, в това число статистически източници, документи относно политики и академични изследвания, както и от официални отговори на Министерството на вътрешните работи, Националния статистически институт, Националната комисия за борба с трафика на хора, Министерството на образованието и науката и Министерството на труда и социалната политика (след отправени от Центъра за изследване на демокрацията официални писмени искания за предоставяне на информация). Анализът включва също данни от седем експертни интервюта, проведени с експерти от следните институции: Министерство на вътрешните работи (национална точка за контакт към Европейската мрежа за миграция), Национален статистически институт (експерт от отдел „Демографска и социална статистика“ и експерт от отдел „Статистика на труда“), Агенция по заетостта, Агенция за социално подпомагане, Национална комисия за борба с трафика на хора и Министерство на образованието и науката.

Следва да се отбележи, че въпреки официалните искания на ЦИД респондентите в някои от държавните институции не бяха от отделите за събиране и анализ на данни, поради което не бяха в състояние да обсъждат въпроси относно събирането на данни в дълбочина.

# 1. ОБЩ ПРЕГЛЕД – МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ

## 1.1. Миграционни процеси в България

За 24 години след падането на комунистическия режим и отварянето на границите България се превърна в страна с нетна изходяща миграция и в по-малка степен бе изложена на имиграция. Промененото място на България на картата на глобалните миграционни потоци и новите реалности на отворени граници наложиха развитието на националната система за управление на миграцията, която до 1989 г. бе пригодена за контрол на силно ограничени изходящи и входящи потоци от хора. Наблюдението на миграционните процеси през 90-те години на миналия век и в първите години на 21-ви век бе ограничено заради липсата на систематично събиране на данни. Развитието на националните институции за управление на миграцията и на съответните системи за събиране на данни бе обусловено до голяма степен от присъединяването на страната към ЕС и бе повлияно от съпътстващите изисквания и практиката на ЕС в тази област.

Настоящият доклад е изготвен в контекста на сравнително ограничен брой изследвания на имиграцията в България. Интересът в тази област се развива от края на 90-те години на 20 век чрез използване както на количествени, така и на качествени изследователски методи. Изследванията на имиграцията са насочени към нейната политическа и законодателна рамка, критична оценка на свързаните с правата на човека аспекти на приема и третирането на имигрантите, социално-културното положение на различни групи имигранти в приемащото общество. Интересът към темите за интеграцията на имигранти и обществените нагласи към имигрантите е несистематичен. Значителна част от тези изследвания са насочени към въпроси, свързани с бежанците, а някои от тях, които разглеждат имиграцията като цяло, често се позовават на доказателствен материал с преобладаващи данни за бежанци. В контекста на умерени потоци бежанци и лица, търсещи убежище в България, тази тенденция може да се обясни с добре развитата институционална среда и наличието на надеждни и обществено достъпни данни, относно бежанците.

От 1989 г. досега тенденциите на миграционните процеси в България се доминират от значителен изходящ поток на емигранти и сравнително умерен приток на имигранти. Между 2007 и 2010 г. броят на граждани на трети страни и граждани на ЕС в България е бил около 25 000 души годишно, като делът на гражданите на ЕС е бил по-малък от този на гражданите на трети страни – общо 24 402 души през 2007 г. и 25 327 през 2010 г.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Данните са предоставени от Националния статистически институт и са публикувани на интернет страницата на проект SEEMIG (Управление на миграцията и нейното влияние в страните от Югоизточна Европа – Международни дейности, насочени към изготвяне на стратегии, основани на доказателства) <[http://seemig.eu/Database/HTML/2\\_Immigrants\\_stock\\_2\\_1\\_1\\_2.html](http://seemig.eu/Database/HTML/2_Immigrants_stock_2_1_1_2.html)>; <[http://seemig.eu/Database/HTML/2\\_Immigrants\\_stock\\_2\\_1\\_1\\_3.html](http://seemig.eu/Database/HTML/2_Immigrants_stock_2_1_1_3.html)>



Броят на гражданите на трети страни<sup>2</sup> се е удвоил между 2009 и 2013 г. от 21 477 на 43 215 души. Най-висок е дялът на гражданите от Руската федерация (41 % от всички ГТС през 2009 г. и 35 % през 2013 г.), Украйна (10,2 % през 2009 и 8,2 % през 2013 г.) и Турция (10 % през 2011 и 17 % през 2013 г.). Следват гражданите на Македония, Молдова и Армения, чийто дял е от 2 % до 3 % от всички ГТС. Броят на ГТС от Южна и Северна Америка, Австралия и Нова Зеландия е незначителен и възлиза на няколко десетки до няколкокостотин души.

**Таблица 1. ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ В БЪЛГАРИЯ ПО ВОДЕЩИ ДЪРЖАВИ, 2009 – 2013 г.**

Регион/Страна	2009	2010	2011	2012	2013
Общо	21 477	21 871	31 468	33 535	43 215
Европа (извън ЕС)	14 482	14 519	19 012	19 740	22 942
Руска федерация	8 894	8 873	12 056	12 799	15 321
Украйна	2 197	2 210	3 204	3 297	3 582
Македония	1 657	1 667	1 223	1 111	1 228
Молдова	893	914	1 049	970	1 031
Азия	6 082	6 405	9 233	10 457	15 693
Турция	1 040	1 315	3 194	4 263	7 229
Армения	1 366	1 363	1 179	1 108	1 188
Африка	359	367	451	503	668

*Източник:* Национален статистически институт, 2014 г.

**Таблица 2. ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ В БЪЛГАРИЯ ПО ПОЛ, 2009 – 2013 г.**

Година	Общ брой	Мъже		Жени	
2009	21 477	8 798	41%	12 679	59%
2010	21 871	9 074	41%	12 797	59%
2011	31 468	13 150	42%	18 318	58%
2012	33 535	14 153	42%	19 382	58%
2013	43 215	19 822	46%	23 393	54%

*Източник:* Национален статистически институт, 2014 г.

<sup>2</sup> Термините „граждани на трети страни“ и „имигранти“ се използват в настоящия доклад взаимозаменяемо. За граждани на трети страни се използва и трети термин – „чужденци“, когато се разглежда държавна политика или законодателната рамка. Това се прави, тъй като „чужденци“ е официалният термин за граждани на трети страни, използван в някои закони и документи относно политиката.

Сред гражданите на трети страни преобладават жените (59 % през 2009 г. и 54 % през 2013 г.). Най-висок през 2013 г. е процентът на имигрантите във възрастовата група между 35 и 49 години (34 %), следвани от тези на възраст от 50 до 69 години (30 %). По-малък е дялът на хората на възраст от 20 до 29 години (20 %), а най-малък е на най-младите – 0-19 години (9 %) и на най-възрастните – над 70 години (7 %).

ТАБЛИЦА 3. ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ В БЪЛГАРИЯ ПО ВЪЗРАСТОВИ ГРУПИ

Възраст	2009	2010	2011	2012	2013
Общо	21 477	21 871	31 468	33 535	43 215
0-9	183	83	1 085	1 245	1 855
10-19	1 491	1 373	1 619	1 534	2 129
20-29	4 103	3 529	6 398	6 387	8 776
30-39	4 687	5 166	5 512	5 828	7 458
40-49	4 626	4 651	5 820	6 106	7 276
50-59	3 873	4 246	5 872	6 333	7 736
60-69	1 355	1 548	2 845	3 566	5 078
70-79	964	1 057	1 851	2 016	2 438
80+	195	218	466	520	469

Източник: Национален статистически институт, 2014 г.

Дялът на пребиваващите в България граждани на ЕС е по-малък от този на гражданите на трети страни, но от друга страна постепенно нараства. През 2009 г. в страната са пребивавали постоянно общо 2 361 граждани на ЕС (10 % от всички чужди граждани), през 2010 г. броят им нараства на 12 556 души (36 % от всички чужди граждани), а през 2011 г. е 7 347 души (19 % от всички чужди граждани)<sup>3</sup>. Резултатите от Преброяване 2011 сочат, че измежду постоянно пребиваващите у нас граждани на ЕС най-голям е дялът на тези от Обединеното кралство (6,7% ) и Гърция (3,2 %) спрямо общия брой граждани на трети страни и граждани на ЕС в страната, следвани от Руската федерация, Украйна, Турция, Македония и Молдова<sup>4</sup>. Гражданите на трети страни и гражданите на ЕС се установяват

<sup>3</sup> Тези данни са резултат от съпоставянето на данните за граждани на трети страни, предоставени от Националния статистически институт в отговор на официално искане на ЦИД и данните, изнесени на интернет страницата на проект SEEMIG за „население с обичайно местопребиваване с чуждо гражданство“, което включва ГТС и граждани на ЕС. <[http://seemig.eu/Database/HTML/2\\_Immigrants\\_stock\\_2\\_1\\_1\\_2.html](http://seemig.eu/Database/HTML/2_Immigrants_stock_2_1_1_2.html)>; <[http://seemig.eu/Database/HTML/2\\_Immigrants\\_stock\\_2\\_1\\_1\\_3.html](http://seemig.eu/Database/HTML/2_Immigrants_stock_2_1_1_3.html)>

<sup>4</sup> Национален статистически институт, резултати от преброяването, публикувани на интернет страницата на SEEMIG, <[http://seemig.eu/Database/HTML/3\\_Immigrants\\_stock\\_census\\_3\\_1\\_1\\_2.html](http://seemig.eu/Database/HTML/3_Immigrants_stock_census_3_1_1_2.html)>; <[http://seemig.eu/Database/HTML/3\\_Immigrants\\_stock\\_census\\_3\\_1\\_1\\_3.html](http://seemig.eu/Database/HTML/3_Immigrants_stock_census_3_1_1_3.html)>; <[http://seemig.eu/Database/HTML/3\\_Immigrants\\_stock\\_census\\_3\\_1\\_1\\_4.html](http://seemig.eu/Database/HTML/3_Immigrants_stock_census_3_1_1_4.html)>

предимно в по-големите градове на страната. Мнозинството ГТС и граждани на ЕС живеят в пет български града: 31 % от тях живеят в София, във Варна – 10,5 %, в Пловдив – 9,2 %, в Бургас – 6,8 % и в Благоевград – 4,2 %<sup>5</sup>.

Умерените нива на имиграция в България могат да се обяснят с неблагоприятната икономическа обстановка в страната особено след 2008 г. Откакто България бе засегната от глобалната икономическа криза през 2009 г., БВП на страната и сигурността на трудовата заетост бележат спад, докато безработицата нараства. Равнището на заетост е намаляло от 70,7 % през 2008 г. на 63,6 % през 2013 г. Безработицата е нараснала от 5,6 % през 2008 г. на 13,2 % през 2013 г., като безработицата сред мъжете достига 14 %, а сред жените – 12,2 %<sup>6</sup>. Освен това равнищата на заплащане в страната са най-ниски в сравнение с останалите страни в ЕС, като средната заплата е била 846 лева (423 евро) през 2013 г. и съответно 828 лева през 2012 г. (422 евро), 755 лева през 2011 г. (385 евро), 698 лева през 2010 г. (356 евро) и 643 лева през 2009 г. (328 евро)<sup>7</sup>.

### Натурализация

От 2001 г. в България се наблюдава повишен интерес към получаване на българско гражданство главно от граждани на съседни или близки страни като Македония, Руската федерация, Украйна, Молдова, Албания. Това е продиктувано от премахването през април 2001 г. на изискването за входни визи за страните от шенгенското пространство за български граждани, които имат право на безвизово пътуване за срок от три месеца.

Действащата в България законова уредба за гражданството се основава на разпоредбите на Конституцията от 1991 г. Тя гарантира българско гражданство на всеки, роден на територията на България, ако не придобива друго гражданство по произход или на когото поне единият родител е български гражданин (чл. 25, ал. 1). Съгласно Конституцията лицата от български произход придобиват българско гражданство по облекчен ред (чл. 25, ал. 2)<sup>8</sup>. Приетият през 1998 г. Закон за българското гражданство предвижда два начина за придобиване на българско гражданство по натурализация – общ режим и преференциален режим за определени категории лица, сред които са етническите българи (или лица от български произход). Огромното мнозинство от придобилите българско гражданство по натурализация след 2000 г. са се ползвали от преференциалния режим, като повечето от тях са чужди граждани от български про-

<sup>5</sup> Национален статистически институт, данни от преброяването, публикувани на интернет страницата на SEEMIG, <[http://seemig.eu/Database/HTML/3\\_Immigrants\\_stock\\_census\\_3\\_2\\_7a.html](http://seemig.eu/Database/HTML/3_Immigrants_stock_census_3_2_7a.html)>

<sup>6</sup> Национален статистически институт, данни, публикувани на интернет страницата на проект SEEMIG.

<sup>7</sup> Наблюдение на работната сила, Национален статистически институт.

<sup>8</sup> Терминът „лица от български произход“ се използва в политически и правни документи взаимозаменяемо с термините „лица с българско потекло“ и „етнически българи“. Всички тези термини се отнасят до стари етнически български малцинства, населяващи днешните територии на Украйна, Молдова, Македония, Русия, Албания и други страни.

ТАБЛИЦА 4. Лица, получили българско гражданство, 2002 – 2013 г.

Година	Молби за придобиване на гражданство	Издадени укази за придобиване на гражданство	От тях лица с български произход или с родител български гражданин
2002	7 438	3 371	3 210
2003	14 306	4 266	4 179
2004	29 493	5 660	5 559
2005	23 200	5 847	5 722
2006	14 468	6 628	6 511
2007	12 870	5 938	5 837
2008	7 184	7 113	6 945
2009	5 549	9 068	8 911
2010	6 322	14 979	14 828
2011	11 458	18 473	18 319
2012	няма данни	18 833	17 867
2013	няма данни	6 943	6 694
Общо		107 525	104 976

Източник: Министерство на правосъдието, 2012 г. и Президент на Република България, 2014 г.

изход. Приоритетното третиране на чужди граждани от български произход в политиката на България в областта на гражданството и натурализацията съвпада с политиката в областта на редовната миграция, която дава предимство на две групи имигранти: български граждани-емигранти като възможни завръщащи се мигранти и чужди граждани от български произход. Разбирането, че граждани на трети страни от български произход представляват значителен човешки капитал, който би бил добре дошъл в страната в условията на демографска криза, е станало централно в миграционната политика на България. То е заложено в първата разработена стратегия в областта на миграцията – *Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция (2008 – 2015)*<sup>9</sup>, както и в *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020)*, която включва чужди граждани от български произход в списъка от седем целеви групи на Стратегията<sup>10</sup>. Според проекта на *Национална стратегия за българите и българските общности в чужбина* на лицата от български произход се гледа като важен човешки капитал, който генерира в себе си значителен „икономически, финансов, образователен, демографски, трудов и инте-

<sup>9</sup> Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция (2008 – 2015), с. 16-17.

<sup>10</sup> Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020), с. 6.

лектуален потенциал”<sup>11</sup>. Един от осемте приоритета на *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020)* включва „привличане на висококвалифицирани български граждани-емигранти и чужденци от български произход с цел трайно установяване и заселване в страната”<sup>12</sup>. Според проекта на *Национална стратегия за българите и българските общности в чужбина*<sup>13</sup> сред основните цели на държавната политика по отношение на тези две групи са подобряване на нетния миграционен баланс на страната, приобщаване и включване на български граждани от чужбина в държавния и общественно-политическия живот в България, използване на възможностите на българските граждани в чужбина за развитието на страната. Повишеният интерес към чужди граждани от български произход в контекста на имиграционната политика на страната намира изражение в политиката на България в областта на гражданството. Показателен за това е фактът, че 96 % от всички придобили българско гражданство между 2002 и 2011 г. са от седем страни, в които се смята, че живеят стари български малцинства.

Таблица 5. Лица, получили българско гражданство по страна на произход, 2002 – 2011 г.

Страна на произход	Лица, получили българско гражданство	% от общия брой лица, получили българско гражданство
Македония	56 784	52,8%
Молдова	27 545	25,6%
Сърбия	4 810	4,4%
Украйна	4 427	4,1%
Русия	4 239	3,9%
Израел	3 448	3,2%
Албания	2 013	1,87%

Източник: Министерство на правосъдието, 2012 г. и Президент на Република България, 2014 г.

### Търсеци международна закрила и бежанци

Потокут от граждани на трети страни, които пристигат в страната по реда за получаване на убежище, се състои предимно от граждани на Афганистан, Ирак, Армения и Иран (до 2012 г.) и граждани на Сирия и страни от африканския континент (след 2013 г.). След 1993 г., когато България ратифицира *Конвенцията на ООН от 1951 г. за статута на бежанците и протокола към нея от 1967 г.*, в страната

<sup>11</sup> Национална стратегия за българите и българските общности в чужбина. Проект, с. 5.

<sup>12</sup> Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020), с. 35.

<sup>13</sup> Национална стратегия за българите и българските общности в чужбина. Проект.

се наблюдава сравнително слаб приток на бежанци, като броят на молбите за убежище е средно 1 000 годишно. Тази тенденция се промени през 2013 г., когато в страната е отбелязано рязко увеличение на търсещите убежище, бягащи от конфликта в Сирия. Броят на подадените молби за убежище през 2013 г. (7 144 молби) е с 515 % по-висок от броя им през 2012 г. (1 387 молби)<sup>14</sup>. Съответно и броят на търсещите убежище жени и деца е по-висок през 2013 г. Броят на регистрираните деца през същата година е 2 270 (183 от тях непридружени) в сравнение с 269 (64 от тях непридружени) през 2012 г. Кандидатите за убежище от Сирия представляват 63 % от всички търсещи убежище през същата година.

**ТАБЛИЦА 6. МОЛБИ И ВЗЕТИ РЕШЕНИЯ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УБЕЖИЩЕ, 2007 – 2013 г.**

Година	Подадени молби	Получили статут на бежанец	Получили хуманитарен статут	Отказан статут на бежанец	Прекратени производства	Общ брой взети решения
2007	975	13	322	245	191	771
2008	746	27	267	381	70	745
2009	853	39	228	380	91	738
2010	1 025	20	118	386	202	726
2011	890	10	182	366	213	771
2012	1 387	18	159	445	174	795
2013	7 144	183	2 279	354	824	3 640

*Източник:* Държавна агенция за бежанците, 2013 г.

Между 1993 и 2010 г. в структурата на лицата, търсещи убежище, преобладават мъжете (70 %) и пълнолетните (86,5 %)<sup>15</sup>. Макар мъжете и пълнолетните да продължават да преобладават в профила на търсещите убежище, относителният им дял намалява в резултат от притока на търсещи убежище семейства, бягащи от Сирия (от края на 2012 г.). Така възрастовата и полова структура на лицата, търсещи убежище, за периода 1993 г. – април 2014 г. включва 63 % мъже, 14 % жени и 23 % деца<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> През 2013 г. притокът на лица, търсещи убежище, е около 11 000 души. Отчетеният им брой е по-малък, тъй като не всички новодошли кандидати за закрила са успели да регистрират молбите си за убежище преди края на годината.

<sup>15</sup> Mancheva, M. (2012) Country Report: Bulgaria, in Nonchev, A. and Nikolai Tagarov (eds.) Integrating Refugee and Asylum-Seeking Children in the Educational Systems of EU Member States. Sofia – Center for the Study of Democracy, p. 110-111. [Манчева, М. (2012 г.) Доклад за България, в Нончев, А. и Николай Тагаров (ред.) Интегриране на деца-бежанци и търсещи убежище в образователните системи на държавите членки на ЕС, София, Център за изследване на демокрацията, с. 110-111].

<sup>16</sup> Държавна агенция за бежанците, Статистика и отчети. Интернет страницата е посетена на 25 май 2014 г., <<http://www.aref.government.bg/?cat=8>>

### Непридружени деца

ТАБЛИЦА 7. НЕПРИДРУЖЕНИ ДЕЦА, ТЪРСЕЩИ УБЕЖИЩЕ, 2007 – 2013 г.

Година	под 14-годишна възраст	На възраст от 14 до 18 години
2007	1	22
2008	0	13
2009	0	8
2010	0	22
2011	3	20
2012	4	60
2013	13	158

Източник: Държавна агенция за бежанците.

Непридружените деца са забележими за институциите в България единствено в контекста на режима за предоставяне на убежище. На теория грижите за непридружено дете, което е жертва на трафик на хора, се полагат в рамката на политиките за борба с трафика на хора и закрилата на детето. Досега обаче в страната не са идентифицирани случаи на деца с чуждо гражданство, жертви на трафик. Между 1993 и 2013 г. притокът на непридружени деца, търсещи убежище в България, е слаб. Нарастването през 2013 г. е резултат от увеличения приток на бежанци от Сирия.

### Жертви на трафика на хора

Между 2008 и 2013 г. в България почти не са идентифицирани чуждестранни жертви на трафик. Данните на Евростат за България сочат, че няма идентифицирани чужди граждани измежду 250 жертви на трафик, регистрирани от полицията, НПО и други агенции през 2008 г., 346 регистрирани през 2009 г. и 432 регистрирани през 2010 г.<sup>17</sup> Докладът за България на Групата експерти за борба с трафика на хора (ГРЕТА) посочва само три чуждестранни жертви на трафик до 2010 г. – една от Полша и две от Молдова<sup>18</sup>. Фактът, че преобладаващото мнозинство от отчетените жертви на трафик през този период са български граждани, показва, че по отношение на трафика на хора България е предимно страна на произход. Наличните данни за жертвите на трафик в България за периода 2011 – 2013 г. сочат, че през 2012 г. е идентифицирана и репатрирана само една жертва с чуждо гражданство – от Полша<sup>19</sup>. Останалите жертви на трафик – 540 през 2011 г., 579 през 2012 г. и 541 през 2013 г., са български граждани<sup>20</sup>. Незначителният брой

<sup>17</sup> Eurostat (2013) Trafficking in Human Beings, Luxembourg Publication Office of the European Union, p. 35-37. [Евростат (2013 г.) Трафик на хора, Люксембург, Служба за публикации на Европейския съюз, с. 35-37].

<sup>18</sup> GRETA (2011), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria, Strasbourg – Council of Europe, p. 36. [ГРЕТА (2011 г.), Доклад относно прилагането от България на Конвенцията на Съвета на Европа за действие срещу трафика на хора, Страсбург, Съвет на Европа, с. 36]

<sup>19</sup> Отчет за дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора за 2012 г., с. 10-13.

<sup>20</sup> Данни на Върховния касационен съд, предоставени от НКБТХ чрез размяна на електронни писма от 19 май 2014 г.



идентифицирани чуждестранни жертви на трафик в България е повод за препоръката на експертите от ГРЕТА, които призовават да се подобрят системите за идентифициране на жертви измежду задържаните в страната нередовни мигранти<sup>21</sup>. Според експертното становище на НКБТХ обаче липсата на данни за чуждестранни жертви на трафика на хора се дължи на факта, че България е предимно страна на произход и страна на транзит. Докато преминават през страната, жертвите на трафик може да не са били подложени още на експлоатация и/или злоупотреба и затова все още не се идентифицират и не са идентифицирани (от институциите) като жертви на трафик на хора<sup>22</sup>.

## 1.2. Интеграция на мигранти в България

### 1.2.1. Интеграционна политика за мигранти

#### Миграция и интеграция

Опити за формулиране на последователна миграционна и интеграционна политика в България се предприемат по-последователно едва след присъединяването на страната към ЕС. Формулирането на цели и приоритети на политиката в тази област е силно повлияно от процеса на приемане на релевантни за ЕС критерии в тази област. Политическият документ, определящ рамката за осъществяване на политиката в областта на миграцията и интеграцията в България, е *Националната стратегия* и свързаният с нея *Годишен план* за действие. Досега са изготвени две национални стратегии в областта на миграцията – *Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция (2008 – 2015)* (НСРБМИ), заменена от *Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020)* (НСМУИ)<sup>23</sup>.

Политиката за интеграция на мигранти намира осезателно присъствие в НСРБМИ, която е изготвена в контекста на бързо развиваща се икономика, недостиг на работна ръка и съображения за привличане в България на чуждестранна работна сила. Ето защо първият и най-важен приоритет на изложената в този документ миграционна политика включва насърчаване на завръщането на български емигранти от чужбина и на имиграцията на чужди граждани от български произход. Този приоритет се следва от призив за политика на прием и интеграция на граждани на трети страни. Борбата с „нелегалната“ миграция се посочва в тази стратегия едва като последен приоритет.

<sup>21</sup> GRETA (2011), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria, Strasbourg – Council of Europe, p. 7, p. 36. [ГРЕТА (2011 г.), Доклад относно прилагането от България на Конвенцията на Съвета на Европа за действие срещу трафика на хора, Страсбург, Съвет на Европа, с. 7, с. 36]

<sup>22</sup> Експертно интервю, НКБТХ, 17 април 2014 г.

<sup>23</sup> Между написването на настоящия доклад (юни 2014 г.) и публикуването му на 17.04.2014 г. бе закрит Националният съвет по миграционна политика (НСМП), създаден в контекста на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020 г.), съответно през 2014 г. не бе създаден План за действие в областта на миграцията.



Втората *Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020)* е изготвена в контекста на икономическа криза и висока безработица. Затова на въпроса за интеграцията на мигранти се отдава второстепенно значение в политиката на страната за управление на миграцията. Преди интеграцията се нареждат областите: 1. Граничен контрол, борба с незаконната миграция, връщане и противодействие на трафика на хора, и 2. Убежище. Този документ определя два основни подхода към управлението на миграцията – подхода на сигурност, насочен към защита на границите, превенция и противодействие на незаконната миграция (възприемана като заплаха за националната сигурност) и подхода на интеграция, обоснован с необходимостта от подобряване на икономиката на страната и компенсиране на демографския спад в България. Стратегията определя седем целеви групи за миграционната политика на България до 2020 г.: „незаконно“ пребиваващи граждани на трети страни и лица без гражданство; бежанци и лица, търсещи закрила или с предоставена субсидиарна или временна закрила, както и лица, получили хуманитарен статут; легално пребиваващи граждани на трети страни и лица без гражданство; чужди граждани от български произход; българи, живеещи извън България (емигранти); български граждани първо и второ поколение мигранти; и висококвалифицирани мигранти. Следва да се отбележи, че политиките в областта на миграцията, развитието и интеграцията в НСМУИ включват контрол и управление на имиграционните и емиграционни процеси и са насочени към три основни целеви групи: граждани на трети страни, български емигранти и чужди граждани от български произход. НСМУИ определя интеграцията на мигранти като процес на предоставяне на чужденците на равни права, отговорности и възможности: „Република България провежда ефективна интеграционна политика, насочена към успешно приобщаване на законно пребиваващите чужденци в страната, чрез предоставяне на равни права, отговорности и възможности“<sup>24</sup>. За постигането на тази цел пред интеграционната политика на страната са поставени следните приоритети: 1. Обмен на информация и координация с области на политиката като заетостта, образованието и социалното приобщаване; 2. Разширяване на мрежа от информационни центрове за имигранти; 3. Използване на въвеждащи и мултикултурни образователни програми; 4. Провеждане на устойчив диалог с имигрантските общности и 5. Организиране на интеграционни курсове и информационни кампании. Въпросът за интеграцията на мигранти се разглежда в контекста на разбирането за миграцията както като необходим ресурс за националната икономика, така и като потенциална заплаха за социалното единство и сигурността на страната.

Рамката за конкретни действия и мерки в областта на миграцията и интеграцията е заложена в годишните *планове за действие по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията*, изготвени съответно за 2011, 2012 и 2013 година. Плановете за действие планират мерки в пет области на политиката:

<sup>24</sup> Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията, с. 40.

1. Граничен контрол и визи, борба с незаконната имиграция, връщане и трафик на хора; 2. Убежище; 3. Миграция, развитие и интеграция; 4. Българи в чужбина и 5. Глобален подход към миграцията и мобилността<sup>25</sup>. Очертаните в годишните планове за действие мерки в областта на интеграцията на мигранти са свързани с две основни цели: задоволяване на нуждите на българския пазар на труда (2011, 2012, 2013 г.) и постигане на качествено образование на децата на имигрантите (2012, 2013 г.); проучване на нуждите на пазара на труда, въвеждане на механизми за привличане на чужденци със съответна професионална квалификация; изграждане на капацитета на бюрата по труда за предоставяне на услуги на ГТС; информационни материали за правото на труд на ГТС (2011 г.).

Няма разработени конкретни разпоредби или програми за интеграцията на ГТС на българския трудов пазар. Въпросът за трудовата интеграция на „чужденците“ (според официални дефиниции в правни документи и политики) попада във фокуса на вниманието на експертите от държавната администрация едва през 2013 г. и през призмата на увеличаване на бежанския поток през същата година. Експертите на държавно равнище разглеждат въпросите за интеграцията на ГТС в контекста на проблемите на бежанците и мерките, необходими за интеграцията на лица от тази група<sup>26</sup>. Първата целева програма за интеграция на бежанци на трудовия пазар е включена в *Националния план за действие по заетостта през 2014 г.* (НПДЗ). Програмата предвижда провеждане на курсове по български език за 200 бежанци, курсове за професионална квалификация за 100 бежанци и субсидирана заетост за 100 бежанци<sup>27</sup>.

Досега интеграцията на граждани на трети страни е разгледана най-обстойно в рамката на съществуващата в страната система за предоставяне на убежище. Интеграцията на бежанци и лица с хуманитарен статут в страната се гарантира чрез *Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2010 – 2013)*. Тази програма определя и планира ясни мерки за социална, трудова и образователна интеграция на бежанци, подкрепени от мерки за финансово подпомагане, езиково и професионално обучение, програми за здравно осигуряване и други.

Утвърдената от ЕС политика и разбиране в областта на интеграцията на мигранти намира отражение в политиката на България в прякото използване в някои стратегически документи на Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в ЕС. Така например в НСМУИ се посочва, че политиката по интеграция на имигранти в страната се провежда съобразно Общите основни принципи за интеграция на имигранти в ЕС<sup>28</sup>. В *Националната стратегия на Република България по миграция и интеграция (2008 – 2015)* се прави

<sup>25</sup> Планове за действие за 2011 и 2012 г. определят петата област на политики като „Други“.

<sup>26</sup> Експертно интервю, АЗ, 9 април 2014 г.; експертно интервю, АСП, 10 април 2014 г.

<sup>27</sup> Национален план за действие по заетостта през 2014 г., с. 27.

<sup>28</sup> Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията, с. 26.

пряко и пълно позоваване на Общите основни принципи като принципи, на чиято основа се осъществява интеграцията на чужденците в България<sup>29</sup>. Общите основни принципи за интеграция на имигранти са заложили изцяло и в *Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2010 – 2013)* с уточнението, че изложената в програмата политика се основава на Общите основни принципи за интеграция на имигранти в ЕС<sup>30</sup>.

В обобщение, политиката за интеграция на мигранти в България формално се разглежда и концептуализира в рамката на Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в ЕС. Интеграцията на мигранти обаче не е водещият приоритет на политиката на България за управление на миграцията, нито е добре застъпена в конкретни мерки и програми, за да се гарантира, че заявените общи основни принципи се следват адекватно при осъществяване на реалните действия. Внимателният прочит на съответните политически документи води до заключението, че интеграцията на мигранти е по-скоро второстепенен приоритет в националната миграционна политика, която изглежда е доминирана от подход за сигурност и съображения за контрол на границите. Този подход намира изражение в самия факт, че Националният съвет по миграционна политика – органът, отговорен за управление на осъществяваната в страната миграционна политика, е под юрисдикцията на Министерството на вътрешните работи и се председателства от ресорния министър. Какъв приоритет се дава на всяка от петте области в управлението на миграцията в страната личи по мястото, което им се отделя в ежегодните Планове за действие. На политиките в областта на граничния контрол и визите, борбата с незаконната имиграция, връщането и трафика на хора във всеки от плановете за действие се посвещават около 5 до 8 страници, докато отделеното внимание на политиките в областта на миграцията, развитието и интеграцията е два пъти по-малко (2-3 до 5 страници).

Основополагащите подходи на Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в ЕС не са трансформирани в ясни политически действия в националните планове за действие по изпълнението на НСМУИ. Основната цел на имиграционната и интеграционна политика на България остават граждани на трети страни от български произход, тъй като разбирането на създателите на политики е, че те ще се интегрират много по-лесно в българското общество. Разбирането зад този приоритет на политиката е, че ГТС от български произход не се нуждаят от специални интеграционни политики, тъй като с езиковите си умения и културни връзки ще се интегрират естествено в българското общество. Заявените мерки за интеграцията на ГТС се ограничават само до сферите на трудовия пазар и образованието. Освен това предлаганите в тези две области мерки са твърде ограничени по обхват и доста декларативни по

<sup>29</sup> Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция (2008 – 2015), с. 24-25.

<sup>30</sup> Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2011 – 2013), с. 26.

същността си. Така например интеграционните дейности в областта на образованието в плановете за действие за 2012 и 2013 г. включват създаване на мултикултурна среда в училище и постигане на качествено образование за децата на ГТС. Тези действия обаче не са подкрепени от конкретни мерки или програми. Също така единствената конкретна мярка за улесняване на интеграцията на ГТС на пазара на труда включва подкрепа за бюрата по труда в България при предоставяне на услуги на безработни ГТС. В двата годишни плана за действие няма индикация как ще се изпълни тази мярка или какви ще са механизмите или показателите за измерване колко успешно е проведена. Освен това някои важни аспекти на Общите основни принципи в интеграционния процес като познаване на езика на приемащата държава, осигуряване и улесняване на достъпа на имигрантите до институциите и до обществени услуги, взаимодействие с гражданите на приемащата държава, гарантиране на правото на културна и религиозна идентичност не намират никакъв отзвук в българските документи относно политиката. Една от причините, с които се обясняват несъответствията и фрагментацията на политиката за интеграция на мигранти, е фактът, че България е приемаща страна за неголям брой ГТС. Освен това няма само един централен национален орган, отговорен за интеграцията на мигранти, а различните аспекти на интеграцията попадат под юрисдикцията на различни държавни институции. Поради малкия си брой ГТС остават доста невидими за тези институции и засега остават неразпознати като значима целева група с ясно изразени нужди от интеграция.

### Деца-мигранти

Държавната политика в областта на закрилата и благосъстояние на децата се провежда от Държавната агенция за закрила на детето и е залегнала в редица политически документи, в т.ч. *Националната стратегия за детето (2008 – 2018 г.)* и съответните *национални програми за закрила на детето и национални планове за действие*. Съгласно *Закона за закрила на детето* всяко дете в страната има равно право на закрила независимо от раса, етническа принадлежност, пол, произход, религия или образование<sup>31</sup>. Основните политически документи в областта на закрилата на детето третират въпроса за интеграция на децата-имигранти в контекста на две отделни групи: деца-жертви на трафик и деца-бежанци и търсещи убежище, в това число непридружени деца<sup>32</sup>. Двете групи деца попадат в общата група „деца в риск“, имащи право на специална закрила<sup>33</sup>. Мерките за реинтеграция на деца-жертви на трафик попадат основно в приоритетната об-

<sup>31</sup> Закон за закрила на детето, чл. 10, ал. 3.

<sup>32</sup> Национална стратегия за детето 2008 – 2018 г., с. 9.

<sup>33</sup> Параграф 1, точка 11 от Закона за закрила на детето (Допълнителна разпоредба) дефинира „деца в риск“ като деца, чиито родители са починали, неизвестни, лишени от родителски права или чиито родителски права са ограничени, или децата са останали без тяхната грижа; които са жертва на злоупотреба, насилие, експлоатация или всякакво друго нехуманно или унизително отношение или наказание в или извън семействата им; за които съществува опасност от увреждане на тяхното физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие; които страдат от увреждания, както и от труднолечими заболявания или за които съществува риск от отпадане от училище, или които са отпаднали от училище.

ласт на закрила на децата от всички форми на злоупотреба, насилие и експлоатация.

Всеобхватната цел на *Националната стратегия за детето* е осигуряване на развитието на децата, на техните висши интереси и защитата на правата на всички деца. В тази рамка интеграцията на деца ГТС се възприема като процес на подобряване владеенето на български език от децата, за които той не е майчин, което ще ги предпазва от дискриминация и ще изравни възможностите им в образователния процес с тези на останалите деца<sup>34</sup>. В *Националната стратегия за детето* се посочва също необходимостта от по-ефективно прилагане на законодателството, което гарантира закрилата на непридружените деца, децата-бежанци, търсещи убежище или имигранти. Предвидените в тази връзка конкретни мерки включват създаване на ефективен законов механизъм за назначаване на настойник/попечител на непридружени деца, както и осигуряване на достъп до социална подкрепа във всяка община<sup>35</sup>. Според сегашната правна рамка и практика в България на непридружени деца, търсещи убежище и бежанци, се назначават само представители (не настойници), които са държавни служители с по-ограничени пълномощия да защитават висшия интерес на детето<sup>36</sup>. Ежегодните *Национални програми за закрила на детето* не съдържат описание на дейности, насочени към деца-имигранти или непридружени малолетни и непълнолетни. Конкретна дейност е предвидена единствено в *Националната програма за закрила на детето за 2013 г.* – разработване на адаптирани тестове за оценка на знанията на децата-мигранти за целите на записването им в училище. След значителното увеличение през 2013 г. на броя на търсещите убежище в България в резултат от кризата в Сирия въпросът за закрилата и грижите за търсещите убежище деца, в това число непридружени малолетни и непълнолетни, заема по-значимо място в *Стратегическия план за периода 2014 – 2016 г. на Държавната агенция за закрила на детето*. Този план поставя като цел разработването на координационен механизъм за гарантиране на правата на децата-бежанци и предоставянето на подходящи услуги за децата-бежанци и търсещи убежище. Мярката включва също извършване на наблюдение в центровете на ДАБ от експерти на ДАЗД и даване на препоръки за гарантиране на правата на децата-бежанци и за подобряване на качеството на услугите, които те ползват<sup>37</sup>.

### Трафик на хора и (ре)интеграция на жертви на трафик

Националната политика в областта на борбата с трафика на хора е формулирана в ежегодните *Национални програми за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите*, изгот-

<sup>34</sup> Национална стратегия за детето, с. 35.

<sup>35</sup> Национална стратегия за детето, с. 28-29.

<sup>36</sup> Закон за убежището и бежанците, чл. 25, ал. 1, т. 5; Закон за лицата и семейството, чл. 153. До 2013 г. непридружени деца-бежанци и търсещи убежище са настанявани в специализирани институции за отглеждане на деца или в центровете за прием и настаняване на ДАБ. На такива деца се назначава представител – директорът на съответната институция за настаняване (представител на държавата и често социален работник).

<sup>37</sup> Стратегическия план за периода 2014 – 2016 г. на Държавната агенция за закрила на детето, с. 4.



вяни редовно след 2005 г. Тези национални документи предвиждат мерки както за български, така и за чужди граждани (в това число ГТС). Понятието „интегриране“ в *Закона за борба с трафика на хора* се използва в контекста на предотвратяване и противодействие на трафика на хора. Посочват се задълженията на НКБТХ да разработва и провежда мерки, насочени към създаване на равни социално-икономически възможности за рисковите групи, като създаване на условия за интегриране в пазара на труда<sup>38</sup>. Законът въвежда термина „реинтеграция“, когато посочва задачите на централните закрила и помощ на жертвите към местните комисии за БТХ да подпомагат реинтегрирането на жертвата в семейната и социалната среда<sup>39</sup>. Ежегодните *Национални програми за противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите* разглеждат въпроса за интеграцията на жертвите на трафик в раздела, озаглавен „Защита, възстановяване и реинтеграция на жертвите на трафик на хора“. Как реинтеграцията се разбира от авторите на политики, може да се установи от обичайно предвидените в програмите мерки. Те включват механизми за насочване на жертвите на трафик на хора, грижи в приютите за временно настаняване на жертви на трафик, централните за подкрепа и подслоните, съдействие за преквалификация и трудова заетост. Чуждите граждани, които са жертви на трафика на хора, могат да получат разрешение за едногодишно продължително пребиваване в страната (плюс правата на постоянно пребиваващите за този срок), ако след като са идентифицирани, декларират съгласието си да сътрудничат на полицията за разкриване на престъплението в едномесечен срок за пълнолетните жертви на трафик или в срок до два месеца, когато жертвата на трафик е дете<sup>40</sup>. Реинтеграцията на деца, жертви на трафик, не се разглежда като отделна тема в раздела за реинтеграция на жертвите на трафик на хора в годишните програми за противодействие на трафика. В *Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертвите на трафик*<sup>41</sup> терминът реинтеграция е синоним на социално включване. *Националният механизъм за насочване* предвижда организация на дейности за идентифициране, закрила, подпомагане и реинтеграция на пълнолетни и деца, жертви на трафик. Сътрудничеството между институциите и процедурите в процеса на реинтеграция са структурирани в следните сфери на действие: дългосрочна психологическа подкрепа и овластяване, безопасно завръщане, участие в наказателното производство, предоставяне на финансова компенсация.

### 1.2.2. Правна рамка на миграцията и интеграцията

Имиграцията и интеграцията на имигранти в България са предмет на редица нормативни актове, които се отнасят до различни групи мигранти като граждани на трети страни, граждани на ЕС, бежанци и лица, търсещи убежище или нередовни мигранти. Тези закони

<sup>38</sup> Закон за борба с трафика на хора, чл. 14, т. 1, б. а.

<sup>39</sup> Закон за борба с трафика на хора, чл. 11, ал. 2, т. 3.

<sup>40</sup> Закон за борба с трафика на хора, чл. 25-28.

<sup>41</sup> Оповестен официално от Министерството на вътрешните работи на 25 ноември 2010 г.

уреждат правата и задълженията на лицата, обект на съответните разпоредби, но и правата и задълженията на отговорните институции в съответната област, включително функционирането на основните информационни системи. Организацията на миграционната и интеграционна политика в страната се разглежда също във вторичното законодателство на тези закони и в организационните правила на ангажираните институции.

*Законът за чужденците в Република България*<sup>42</sup> определя условията и реда, при които гражданите на трети страни могат да влизат, да пребивават и да напускат Република България в съответствие с приложимите регламенти на ЕС в тази област. *Законът за българските лични документи*<sup>43</sup> урежда условията и реда за издаване на български лични документи на граждани на трети страни, на лица, получили убежище, статут на бежанец или хуманитарен статут по *Закона за убежището и бежанците* и на граждани на ЕС, ЕИП и Конфедерация Швейцария. *Законът за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства*<sup>44</sup> урежда статута на тази категория лица. *Законът за българското гражданство*<sup>45</sup> определя условията и реда за придобиване, загубване и възстановяване на българското гражданство. Законът предвижда два начина за придобиване на българско гражданство по натурализация – общ режим и преференциален режим за определени категории лица, сред които са етническите българи. *Законът за българите, живеещи извън Република България*<sup>46</sup>, съдържа разпоредби за прилагане на различни процедури по отношение на българите, живеещи извън България, много от които са граждани на трети страни. *Наказателният кодекс*<sup>47</sup> съдържа наказателни разпоредби за незаконна миграция и трафик на хора, както и незаконно преминаване на държавната граница. *Законът за борба с трафика на хора*<sup>48</sup> урежда мерките за предотвратяване и противодействие на явлениято трафик на хора и мерките за закрила и помощ на жертвите на трафика на хора, особено на жени и деца, и предоставянето статут на специална закрила на жертви на трафик, които сътрудничат на разследването. Законът има за цел осигуряване на взаимодействието и координацията между държавните и общинските органи, както и между тях и неправителствените организации за предотвратяване

<sup>42</sup> Народно събрание на Република България (1998 г.): Закон за чужденците в Република България (ДВ 153/23.12.1998 г.) <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134455296>> (7 март 2014 г.).

<sup>43</sup> Народно събрание на Република България (1998 г.): Закон за българските лични документи (ДВ 93/11.8.1998 г.) <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134424576>> (7 март 2014 г.).

<sup>44</sup> Народно събрание на Република България (2007 г.): Закон за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства (ДВ 80/3.10.2006), <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135535758>> (7 март 2014 г.).

<sup>45</sup> Народно събрание на Република България (1998 г.): Закон за българското гражданство (ДВ 136/18.11.1998 г.), <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134446592>> (7 март 2014 г.).

<sup>46</sup> Народно събрание на Република България (2000 г.): Закон за българите, живеещи извън Република България (ДВ 30/11.04.2000 г.), <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134916612>> (7 март 2014 г.).

<sup>47</sup> Народно събрание на Република България (1968 г.): Наказателен кодекс (ДВ 26/2.04.1968 г.), <<http://lex.bg/laws/ldoc/1589654529>> (7 март 2014 г.).

<sup>48</sup> Народно събрание на Република България (2003 г.): Закон за борба с трафика на хора (ДВ 46/20.05.2003 г.), <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135467374>> (7 март 2014 г.).

и противодействие на трафика на хора и формиране на националната политика в тази област. *Законът за насърчаване на заетостта*<sup>49</sup> урежда условията и реда за издаване на разрешения за работа, достъпа на граждани на ЕС, ЕИП и Конфедерация Швейцария, и на граждани на трети страни до регистрацията в бюрата по труда, както и до услугите, предоставяни от Агенцията по заетостта. *Законът за гражданската регистрация* урежда условията и реда за гражданската регистрация на физическите лица в Република България – това включва всички български граждани, чужденците, които са получили разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване, пребиваващите в България лица без гражданство и лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, или на които е предоставено убежище в Република България. *Законът за убежището и бежанците*<sup>50</sup> определя условията и реда за предоставяне на особена закрила на търсещите убежище на територията на Република България, както и техните права и задължения.

*Законът за признаване на професионални квалификации*<sup>51</sup> урежда условията и реда за признаване на професионални квалификации, придобити в други държави членки и в трети страни, с цел достъп и упражняване на регулирани професии в Република България.

### **1.2.3. Институционална рамка на миграцията и интеграцията**

*Министерството на вътрешните работи* (МВР) е водещата институция в управлението на миграцията в страната. На оперативното равнище МВР отговаря за контрола и управлението на границите, борбата с „незаконната“ миграция и упражняването на административен контрол върху пребиваването на граждани на трети страни (чрез обработката и издаването на разрешения за дългосрочно и постоянно пребиваване). Като институцията, която осъществява председателството на *Националния съвет по миграционна политика* (НСМП), министерството е ангажирано и с координацията на политиката в широката област на миграцията, в т.ч. интеграцията. НСМП е създаден през 2011 г. съгласно *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020)* и се председателства от министъра на вътрешните работи. На НСМП е възложена координацията в изготвянето на политики и дейността на държавните органи, органите на местното самоуправление и неправителствения сектор в областта на управлението на миграцията, в това число интеграцията и убежището. Членове на НСМП са представители на всички институции с частични функции в областта на миграцията – МТСП, МОН, Министерство на правосъдието (МП),

<sup>49</sup> Народно събрание на Република България (2002 г.): Закон за насърчаване на заетостта (ДВ 112/29.12.2001 г.), <<http://lex.bg/laws/ldoc/-12262909>> (7 март 2014 г.).

<sup>50</sup> Народно събрание на Република България (2002 г.): Закон за убежището и бежанците (ДВ 54/31.05.2002 г.), <<http://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>> (7 март 2014 г.).

<sup>51</sup> Народно събрание на Република България (2008 г.): Закон за признаване на професионални квалификации (ДВ 13/8.02.2008 г.), <<http://www.lex.bg/laws/ldoc/2135579101>> (7 март 2014 г.).



Министерство на външните работи (МВнР), ДАБ, АСП, АЗ, НКБТХ, НСИ и някои други.

Политики и мерки в сферата на трудовата интеграция на граждани на трети страни се разработват и осъществяват от две основни държавни институции – *Министерството на труда и социалната политика* (МТСП) и *Агенцията по заетостта* (АЗ). Освен това през 2008 г. бе създаден и друг орган, участващ с консултативни функции в процеса на изготвяне на политиките в областта на трудовата миграция и интеграцията на работници-имигранти. Това е *Националният съвет по трудова миграция* (НСТМ) с председател заместник-министър на труда и социалната политика. Съветът е изграден на трипартитна основа с участието на представители на държавата, синдикатите и работодателските организации. НСТМ обсъжда и анализира недостига на работна сила в конкретни сектори на икономиката и взема решения за сключване на двустранни спогодби за трудова миграция. В последните години НСТМ е по-скоро формална структура. МТСП отговаря за формулирането и прилагането на политиката по прием на граждани на трети страни на пазара на труда, за сключването на двустранни договори за заетост и договори за социална сигурност с трети страни, за подпомагане на българските граждани в други държави членки и на граждани на други държави членки на ЕС в България да упражняват правата си като граждани на ЕС по отношение на заетост и социална сигурност. МТСП отговаря също за координацията на интеграционната политика за граждани на трети страни в България, а от 2007 г. управлява на национално равнище Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни. Посредством схемата за финансиране от ЕИФ в България са осъществени от различни НПО редица инициативи за интеграция на граждани на трети страни. Следва да се отбележи, че много от тези инициативи бяха поверени на НПО без опит в областта на миграцията или интеграцията на мигранти, а тяхната ефективност не е била обект на анализ и оценка.

*Агенцията по заетостта* (АЗ) е изпълнителна агенция към министъра на труда и социалната политика, отговорна за реализиране на политиката за защита пазара на труда и регулиран прием на граждани на трети страни за трудова заетост. Посредством териториалните си подразделения (бюра по труда) Агенцията регистрира гражданите на ЕС, граждани на трети страни, както и бежанци, които търсят работа в България. Агенцията съдейства на български граждани да работят в чужбина в изпълнение на международни договори и споразумения за заетост, както и в мрежата за информиране и посредничество „Европейски услуги за заетост – EURES“.

За интеграцията на лицата, търсещи убежище, и на бежанците, отговаря *Държавната агенция за бежанците* (ДАБ) при Министерския съвет. ДАБ е институцията, отговаряща за управление на режима за предоставяне на убежище в страната. Отговорностите ѝ са свързани с вземането на решения по молби за убежище, сътрудничеството с други държави членки на ЕС съгласно Дъблинската конвенция, както и сътрудничеството с други компетентни български институции по от-

ношение на отказ на лица, търсещи убежище. Начело на Агенцията е председател, който ръководи, координира и контролира провеждането на държавната политика във връзка с предоставянето статут на бежанец и хуманитарен статут на чужденци в Република България. Териториалните поделения на ДАБ са шест регистрационно-приемателни центрове и един транзитен център. Освен това към ДАБ функционира и център за интеграция, в който се провежда езиково и професионално обучение на лица, търсещи убежище и бежанци, и се изпълняват мерките от *Националната програма за интеграция на бежанците в Република България*.

Провеждането на политиката в областта на натурализацията е поверена на *Министерството на правосъдието* и *Комисията по българско гражданство и българи в чужбина* към президента на Република България. Дирекция „Българско гражданство“ на Министерството на правосъдието има компетентност по приемане и извършване на проверки на молбите и предложенията за придобиване на българско гражданство и организира съгласувателната процедура на междудомствено ниво. *Комисията по българско гражданство и българи в чужбина* е постоянно действащ помощен орган към Администрацията на президента със съвещателни функции. Комисията подпомага вицепрезидента и при осъществяване на политиките в областта на българите в чужбина.

Интеграцията на деца-мигранти попада под егидата на институции за закрила на децата като *Държавната агенция за закрила на детето* (ДАЗД), *Агенцията за социално подпомагане* (АСП) и *Министерството на образованието и науката* (МОН). ДАЗД е специализирана централна институция за ръководство, координиране и контрол за осъществяване на държавната политика по дейности за закрила на детето. ДАЗД функционира съгласно *Закона за закрила на детето* и е създадена през 2000 г. Агенцията разработва политики, стандарти и методически указания, и осъществява наблюдение и анализ на информацията в областта на правата и закрилата на детето. АСП посредством своите регионални отдели за закрила на детето предоставя услуги за интеграция на деца в риск или деца от социално уязвими семейства. На теория деца, които са граждани на трети страни или граждани на ЕС, могат да бъдат обслужвани от АСП, ако попадат в посочените целеви групи на Агенцията.

Интеграцията на мигранти в България се определя и управлява на равнището на посочените по-горе централни национални институции. Общините нямат определена роля в този процес. Всички мерки за интеграция на мигранти могат да се изпълняват на регионално или местно равнище посредством териториалните подразделения на съответните институции като териториалните бюра по труда на АЗ или регионалните дирекции „Социално подпомагане“ на АСП.

Мисията на *Международната организация по миграция* (МОМ) в България ръководи три Центъра за интеграция на имигранти (ЦИМ) в градовете София, Пловдив и Бургас. Центровете представят консултации и информация на граждани на трети страни за социалните и трудови-

те им права, включително професионална и трудова ориентация за активно включване в пазара на труда, за организиране на курсове по български език, за курсове за професионално обучение и улесняване на достъпа до държавните институции. Мрежата от ЦИМ се финансира от Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни, управляван от МТСП.

Само няколко НПО в страната работят в областта на интеграцията на мигранти и те обикновено съчетават работа с търсещи убежище лица, бежанци и лица с хуманитарен статут, граждани на трети страни и нередовни мигранти. Сред тези НПО са *Бежанско-мигрантската служба на Българския червен кръст*, *„Каритас България“* и *Съветът на жените-бежанки в България*. Предлаганите от тези НПО услуги включват социална ориентация и консултации, раздаване на пакети с храна, облекла и лекарства, курсове по български език и други. В ангажираните с интеграцията институции в страната няма представители на мигрантските общности. *Бежанско-мигрантската служба на БЧК* обаче наема на работа бежанци или граждани на трети страни. Миграционната служба на *„Каритас България“* работи с чужденци, които доброволно предоставят преводчески услуги на клиенти. Председател на *Съвета на жените-бежанки в България* е бежанка от Ирак. Съветът осъществява дейността си посредством мрежа от доброволки със статут на бежанец или хуманитарен статут.

В заключение следва да се отбележи, че интеграцията на мигранти в България е област на политиката, която е в процес на развитие. Политиките за интеграция на мигранти са поверени изключително на централни институции, които са ангажирани предимно с разработване на политики и не провеждат програми, насочени към гражданите на трети страни като група със специфични нужди. Държавните агенции като *Агенцията по заетостта* или *Агенцията за социално подпомагане* предоставят на ГТС същите услуги за интеграция като услугите, предоставяни на български граждани. Единственото изключение в това отношение е *Държавната агенция за бежанците*, която провежда практически програми и мерки за интеграция на лица, търсещи убежище и бежанци посредством своя център за интеграция в София. Практически мерки за интеграция на ГТС засега се прилагат най-вече от няколкото утвърдени в тази област НПО и Международната организация по миграция.

### **Рамка на интеграцията на жертви на трафик на хора**

*Националната комисия за борба с трафика на хора* (НКБТХ) към Министерския съвет е създадена през 2006 г. като централен координационен орган в областта на противодействието на трафика на хора. Мандатът и отговорностите на НКБТХ включват организиране и координиране на взаимодействието между държавните институции и други организации в борбата срещу трафика на хора, в това число предотвратяване и противодействие на трафика и закрила на жертвите му, както и поддържане на статистическа отчетност на данните във връзка с трафика на хора. Националната комисия има девет *местни комисии за борба с трафика на хора* (МКБТХ) със седалища в

по-големи градове на страната, които осъществяват държавната политика, стратегия и инициативи в областта на борбата с трафика на местно равнище. Осъществяваните от НКБТХ и местните комисии практически инициативи обаче са насочени основно към превантивни и разяснителни дейности. Ясно откритоена интеграционна дейност, за която пряко отговаря НКБТХ, е стопанисването на два приюта за настаняване на пълнолетни жертви на трафика на хора.

Редица НПО осъществяват дейност, свързана с оказване на помощ на жертви на трафик. Сред тях са *Фондация „Асоциация Анимус“*, *Международната асоциация „Ла Страда“*, *Фондация „Български център за джандър изследвания“*, *Фондация за грижи в общността „Дива“* (Пловдив), *Сдружение „Център Отворена врата“* (Плевен), *Сдружение „Асоциация Деметра“* (Бургас), *Фондация „SOS-семејства в риск“* (Варна). Предоставяните от тези НПО услуги за интеграция включват насочване към съответните държавни институции, консултации и медиация по социални въпроси и трудова заетост, психологическа помощ. Понастоящем тези услуги се предоставят на жертви на трафик с българско гражданство, тъй като от 2008 г. досега са идентифицирани едва няколко чуждестранни жертви на трафика на хора.

Следва да се отбележи, че закрила и помощ на пълнолетни жертви на трафик се осигурява в два приюта, организирани и стопанисвани от НКБТХ във Варна и Бургас. Закрила и подкрепа на деца, жертви на трафик, се предоставят в мрежа от кризисни центрове, лицензирани от Агенцията за социално подпомагане. Към април 2014 г. в страната са функционирали общо 15 кризисни центрове.

#### **1.2.4. Въпросът за уязвимостта на мигрантите и тяхната интеграция**

Въпросът за уязвимостта и уязвимите групи се разглежда основно в закони и документи третиращи сферите на социалното подпомагане, закрилата на детето, интеграцията на бежанците и трафика на хора. Имигрантите (ГТС), попадащи в посочените в тези документи категории, могат да се ползват от съответните услуги и подпомагане.

*Агенцията за социално подпомагане (АСП)* е изпълнителна агенция към министъра на труда и социалната политика и е институцията, отговаряща за изпълнението на политиката за социално подпомагане в България. Мандатът на АСП включва предоставяне на социално подпомагане на различни уязвими групи. Съгласно *Закона за социалното подпомагане* (чл. 2, ал. 6) чужденците с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване и чужденците, на които е предоставено убежище, статут на бежанец или хуманитарен статут имат право да получават социални помощи и социални услуги. Според *Закона за социална помощ* се предоставя на лица (или членовете на техните семейства), които поради здравни, възрастови или социални причини не могат да осигуряват задоволяване на основните си жизнени потребности (чл. 2, ал. 3), а социални услуги се предоставят на лица, за които след оценка на потребностите се констатира, че се нуждаят от

подкрепа с цел социално включване и гарантиране на независим живот (чл. 2, ал. 5). В съответствие с тези разпоредби на Закона ГТС с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в България, които са в уязвимо социално положение (както е описано в Закона и Правилника за прилагането му), имат достъп до социална помощ и до услугите, предоставяни от АСП и териториалните ѝ дирекции. АСП поддържа всеобхватна система от схеми и програми за социално подпомагане за различни уязвими групи като хора с ниски доходи, майки, самотни майки, пенсионери от някои уязвими категории, хора с увреждания.

*Националната стратегия за детето 2008 – 2018* определя две конкретни групи деца-мигранти като уязвими: децата-жертви на трафика на хора и децата-бежанци и търсещи убежище, в това число непридружени деца<sup>52</sup>. Двете групи са включени в общата група „деца в риск“. Освен това годишните национални програми за закрила на детето определят децата-жертви на трафик, децата, търсещи убежище и непридружените или разделени от семействата си деца от трети страни като подгрупи в общата група деца в риск<sup>53</sup>.

*Националната програма за закрила на детето 2013 г.* определя деца в уязвимо положение като деца „в институции, с увреждания, деца-мигранти, от етнически малцинства, деца в конфликт със закона“<sup>54</sup>. Очевидно уязвимостта на децата-мигранти се възприема като свързана с образователните им възможности, тъй като единствената планирана дейност за деца-мигранти е разработване на адаптирани тестове за оценка на знанията им според нивото, на което става записването в определен клас<sup>55</sup>.

В *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020)* въпросът за уязвимостта се споменава единствено в контекста на трафика на хора при определяне на най-уязвимите за това престъпление групи: младите жени на възраст между 18 и 30 години, непълнолетните момичета и децата без родители (непридружени), мъжете и жените в активна възраст за трудова експлоатация<sup>56</sup>.

Единствените документи, които изрично разглеждат въпроса за интеграцията на уязвими мигранти, са онези, които се отнасят до лицата, търсещи убежище и бежанците. Основно внимание на въпроса се обръща в доклад, изготвен от ДАБ през 2005 г. и озаглавен „*Практи-*

<sup>52</sup> Национална стратегия за детето 2008 – 2018 г., с. 9.

<sup>53</sup> Мониторинг на националната стратегия за детето 2008 – 2010 г., с. 15-16.

<sup>54</sup> Стратегическа цел 3: „Гарантиране правата на децата в уязвимо положение“.

<sup>55</sup> Национална програма за закрила на детето 2013 г., с. 21. Понастоящем няма професионално разработени тестове за оценка на знанията според нивото, на което става записването в определен клас, на деца, търсещи убежище, бежанци или граждани на трети страни. Такива деца се записват в училище въз основа на удостоверения за завършен клас от техните страни на произход. Онези, които не могат да представят такива удостоверения (както често се случва с деца-бежанци или търсещи убежище), обикновено се записват в по-долни класове, които не съответстват на възрастта им, въз основа на положени преди записването изпити, които не съблюдават определени стандарти и не са съобразени за чуждестранни ученици.

<sup>56</sup> НСМУИ, с. 20.



чески аспекти на работата с уязвими групи чужденци, получили статут на бежанец и хуманитарен статут в Република България<sup>57</sup>. Документът обобщава дискусиите, проведени в работна група „Работа с уязвими бежанци“, съставена от представители на ДАБ, Представителството на Върховния комисариат на ООН за бежанците в България, Бежанско-мигрантската служба при БЧК, „Каритас България“, Съвета на жените-бежанки в България, АСЕТ, Асоциацията за интеграция на бежанци и мигранти. Докладът съдържа класификация на уязвимите групи бежанци, обобщава съществуващите активни мерки за тяхната интеграция и определя проблемните области, в които има нужда от развитие. Разгледаните в доклада основни уязвими групи включват: непълнолетни бежанци; непридружени непълнолетни бежанци; лица с увреждания; възрастни чужденци, търсещи или получили закрила; бременни жени; самотни родители с непълнолетни деца; лица, които са били жертва на мъчение, изнасилване или други сериозни форми на психологическо, физическо или сексуално насилие. Докладът представя списък с предложения за усъвършенстване на законодателната уредба и практика, както и практически мерки за подобряване на интеграцията на тези уязвими групи бежанци. Въпросът за интеграцията на уязвими мигранти се разглежда също в *Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2010 – 2013)*. Документът предвижда четири интеграционни мерки за улесняване достъпа на бежанците със „специални нужди“ до права и услуги, без да се уточнява кои са групите, които попадат в тази категория. В контекста на политиките в България обаче този термин се използва за хора със здравни проблеми, самотни родители, непридружени деца или лица, които са били жертви на злоупотреба и насилие.

Гражданите на трети страни (жени, деца и мъже) могат да търсят закрила от домашно насилие със средствата, предвидени в *Закона за защита от домашното насилие*<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Документът обобщава дискусиите, проведени в работна група „Работа с уязвими бежанци“, съставена от представители на ДАБ, ВКБОООН в България, БЧК, „Каритас България“, Съвета на жените-бежанки в България, АСЕТ, Асоциацията за интеграция на бежанци и мигранти. Той съдържа класификация на уязвимите групи бежанци, обобщава мерките за тяхната интеграция и определя проблемните области, в които има нужда от развитие.

<sup>58</sup> Закон за защита от домашното насилие, <<http://lex.bg/laws/ldoc/2135501151>>, страницата е посетена на 28 май 2014 г.



## 2. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА МИГРАНТИ В БЪЛГАРИЯ

### 2.1. Обща информация за мониторинга и оценките

#### 2.1.1. *Разпоредби относно мониторинга на интеграцията на мигранти*

Дейностите по мониторинг в областта на интеграцията на мигранти са формално поверени на *Националния съвет по миграционна политика* към Министерството на вътрешните работи. Две от шестте основни задачи, делегирани на Съвета, са свързани с мониторинг. Първата включва постоянен мониторинг на изпълнението на миграционната политика, а втората се отнася до наблюдението и анализа на изпълнението на целите на миграционната политика<sup>59</sup>. Не са представени обаче повече подробности за механизмите, които да се използват за целите на мониторинга. Проведените експертни интервюта с представители на съответните институции не разкриха, че съществуват някакви вътрешни указания или мерки в тази насока. Въвежда се така наречен „механизъм за отчитане“ на изпълнението на НСМУИ, който включва изготвяне на годишни планове за прилагане на Стратегията и доклади за изпълнението на Стратегията през предходната година. Трите годишни плана за действие по изпълнението на НСМУИ (за 2011, 2012 и 2013 г.) не предвиждат механизъм за мониторинг на планираните дейности. Плановете за действие съдържат списък на дейности в пет области на политиката със съответни цели, както и крайни срокове за изпълнение и отговорни институции. Няма обаче предвидени индикатори за измерване на успеха или ефективността на планираните дейности. Така сами по себе си докладите за изпълнението на годишните планове за действие не могат да се считат за мониторингово начинание. Те по-скоро представят предоставената от определените държавни институции административна информация за извършените под тяхната егида дейности съгласно Плана за действие по изпълнението на НСМУИ.

На равнището на официалните програмни документи липсва ясно изразена връзка между политиката за интеграция на имигранти и политиката против дискриминация. В *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020)* борбата срещу дискриминацията не се реферира като аспект или цел на интеграцията на граждани на трети страни<sup>60</sup>. Затова и в трите годишни плана за действие за 2011, 2012 и 2013 г. няма включени конкретни антидискриминационни мерки. България обаче има антидискриминационно законодателство<sup>61</sup> и Комисия за защита от дискриминация (КЗД) – държавен орган, отговарящ за защитата от дискриминация и за гарантиране на равни права. Сега действащият механизъм за антидискриминационен мониторинг включва годишни отчети на КЗД за

<sup>59</sup> НСМУИ, с. 42.

<sup>60</sup> В Стратегията се заявява, че България провежда ефективна интеграционна политика, насочена към успешно приобщаване на законно пребиваващите чужденци в страната, чрез предоставяне на равни права, отговорности и възможности. (с. 40).

<sup>61</sup> Закон за защита от дискриминация, <<http://lex.bg/laws/ldoc/2135472223>>.



преписките, образувани по жалби и сигнали срещу действия и прояви на дискриминация и последвалите съдебни решения през отчетната година. Един от признаците, по които се извършва отчитането на дискриминацията от КЗД, включва „народност, гражданство, лично положение, произход, религия и вяра“. Дискриминацията срещу чужденци се наблюдава и от няколко неправителствени организации като *Български хелзинкски комитет*, който изготвя годишни доклади за правата на човека, включително злоупотреба с правата на търсещите убежище, бежанците и гражданите на трети страни<sup>62</sup>.

Обещаващ механизъм, който може да се прилага в областта на мониторинг на правата на мигрантите, е този на Омбудсмана на Република България, който функционира като висш и независим конституционен орган, застъпник за правата на хората и пазител на общественения интерес. Омбудсманът упражнява надзор за съблюдаването на правата на различни категории лица посредством т.нар. Национален превантивен механизъм. Досега е изготвен само един мониторингов доклад за дейността на националния омбудсман в областта на миграцията по отношение на търсещите убежище и бежанците. Мониторинговата мисия на омбудсмана е проведена през септември и октомври 2013 г., а резултатът от нея е доклад, посочващ проблеми в реда за прием и регистрация, както и в условията за настаняване и здравни грижи за търсещите закрила<sup>63</sup>.

Документите относно политиката за закрила на детето не съдържат разпоредби за целево наблюдение на интеграцията на деца-мигранти (или непридружени деца) в България. Изпълнението на *Националната стратегия за детето 2008 – 2018* се подлага на вътрешна оценка, а първият оценъчен доклад (който е обществено достъпен) е изготвен за периода 2008 – 2010 г. Макар *Държавната агенция за закрила на детето* да е сред малкото институции в България, които са иницирали мониторингов процес за своите програмни и стратегически документи, мониторингът на *Националната стратегия за детето 2008 – 2018* е все още в твърде ранна фаза. Понастоящем мониторинговият процес разчита основно на годишните доклади за изпълнение на *Националната програма за закрила на детето* като основен източник на информация и поради това е лишен от разнообразни гледни точки и източници на информация, с които анализът би могъл да стане по-богат и по-обективен. Няма конкретни или обществено достъпни референтни условия и критерии за наблюдение, нито ясна система за събиране на данни (извън обзора на годишните доклади). Липсват също установени индикатори, които биха гарантирали качеството на системата за мониторинг.

Колкото до специфични механизми за мониторинг на програмите и мерките за подпомагане на деца, жертви на трафика на хора, всяка

<sup>62</sup> Български хелзинкски комитет, *Правата на човека в България, годишен доклад*, изготвян от 1991 г. Достъпен на български и английски език на: <<http://www.bghelsinki.org/en/publications/bhc-reports/annual-human-rights-reports/>>.

<sup>63</sup> Омбудсман на РБ (2012), *Доклад на националния превантивен механизъм относно проверки и оценка на бежанските и миграционните проблеми на Република България*, <<http://www.ombudsman.bg/national-prevention/>>, интернет страницата посетена на 10 май 2014 г.

възможна оценка е отслабена от липсата на дезагрегирани данни за профила на подпомаганите деца в риск и вида на получаваните от тях услуги. Към този момент тези услуги се предоставят единствено на деца, жертва на трафик, които са български граждани. Ако обаче в бъдеще бъдат идентифицирани като жертва на трафик деца, които са граждани на трети страни, то мониторингът на тяхното подпомагане, закрила и интеграция ще е обект на същите механизми като сега действащите за български деца, жертви на трафик. В първия мониторингов доклад/анализ на изпълнението на *Националната стратегия за детето 2008 – 2018* са представени някои данни относно лицензирането на нови алтернативни социални услуги от резидентен тип за семейства и деца в риск. Няма обаче информация и данни за самото функциониране на тези новооткрити места за настаняване (център за настаняване от семеен тип, център за временно настаняване, преходно жилище, защитено жилище, наблюдавано жилище и приют), тяхната ефективност, вида предоставяни услуги, броя и профила на подпомогнатите клиенти на социалната услуга. Анализът на изпълнението на *Националната стратегия за детето* посочва също брой „успешно реинтегрирани деца в риск“, който е нараснал от 1 778 през 2008 г. на 2 011 през 2009 и 2 141 през 2010 г. Липсва обаче разбивка по видове реинтеграция или по профила на децата в риск. На теория групата деца в риск би могла да включва граждани на трети страни, но в доклада не се посочва дали в отчетената група попадат деца от трети страни. Липсва също информация за използваните методи и индикатори за установяване на успеха и ефективността на реинтеграцията. Това означава, че понастоящем няма надежден мониторинг на програмите за подпомагане на деца, жертви на трафик или непридружени деца, или деца в риск, които са граждани на трети страни<sup>64</sup>.

През ноември 2013 г. бе подписано *Споразумение за сътрудничество, взаимодействие и обмен на информация* между ДАЗД и ДАБ, имащо за цел да се обединят и координират усилията в областта на закрилата и грижите за деца-чужденци, търсещи и/или получили закрила, включително непридружени малолетни и непълнолетни чужденци. Споразумението предвижда регулирано и по-значимо участие на ДАЗД в защитата на правата и интересите на децата-чужденци: екипи от специалисти на ДАЗД получават достъп в центровете за настаняване на ДАБ с цел наблюдение, оказване на подкрепа, предоставяне на консултация за спазване на правата и интересите на децата<sup>65</sup>. От 2012 г. ДАЗД идентифицира необходимостта от подобряване на режима на настойничеството (попечителството) на непридружени деца, както и на целенасочените услуги, необходими за тази група деца-имигранти<sup>66</sup>. Впоследствие в *Националната програма за закрила на детето за 2013 г.* се планира създаване на координационен меха-

<sup>64</sup> Манчева, М. и Камелия Димитрова (2013 г.), Оценка на програмите за подпомагане и реинтеграция на деца-жертви на трафик в България, София – ЦИД, с. 33-34.

<sup>65</sup> Според същия меморандум ДАЗД ще съдейства за набирането на доброволци, които да обучават на български език деца-чужденци в центровете за настаняване. ДАЗД се ангажира с координиране на настаняването на деца-чужденци, за които е установен риск.

<sup>66</sup> Доклад за дейността на ДАЗД през 2012 г., с. 18-19.

низъм (или указание) за взаимодействие между органите за закрила на детето на централно и местно ниво и останалите ангажирани институции при работа с непридружени деца-бежанци и търсещи убежище. След създаването му този механизъм може да улесни мониторинга и оценката на ефикасността на услугите, предоставяни на непридружени деца в България.

*Законът за борба с трафика на хора* определя като една от задачите на НКБТХ да създава организация за проучване, анализ и статистическа отчетност на данните във връзка с трафика на хора (ЗБТХ, чл. 7, т. 4). Нарочен раздел „Проучване, анализ и статистическа отчетност на данните във връзка с трафика на хора“ присъства в *Националната програма за противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите* едва от 2012 г. След това в *Националните програми за 2012 и 2013 г.* в този раздел е планирана отделна дейност за наблюдение, която предвижда създаване на механизъм за проследяване и мониторинг на обгрижените жертви на трафик в приютите за временно настаняване и нивото на успех при реинтеграцията им. Не са посочени обаче конкретни механизми и показатели. Все още няма действащ механизъм за мониторинг и оценка на изпълнението на *Националната програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите*. Такива механизми може евентуално да започнат да функционират до средата на 2014 г., когато НКБТХ ще финализира проект, изпълняван в сътрудничество с Националното бюро на Холандския докладчик по въпросите на трафика на хора. Един от продуктите на този проект ще бъдат *Насоки за мониторинг и анализ на политиките за противодействие на трафика на хора*.

### **2.1.2. Инициативи за мониторинг на интеграцията на мигранти в България**

Понастоящем в България не се провеждат дейности по мониторинг в областта на интеграцията на мигранти на равнище централни институции. Отделни инициативи в тази област се осъществяват предимно от неправителствени организации в рамките на Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни (Европейски интеграционен фонд – ЕИФ), управляван от българското правителство чрез Министерството на труда и социалната политика. Тези инициативи обаче не са съсредоточени върху мониторинг по същество, а върху разработване на индикатори и техники за наблюдение на мерките за интеграция на имигранти. Освен това няма налична информация за повечето от изпълнените проекти за мониторинг, финансирани от ЕИФ<sup>67</sup>. Затова настоящият доклад поставя на обсъждане само онези финансирани от ЕИФ инициативи за мониторинг, чиито аналитични доклади са обществено достъпни в интернет. Сред тях е проект, изготвен от Центъра за изследване на демокрацията и финансиран от ЕИФ. Този проект е осъществен през 2010 г. с цел разработване на индикатори, методи и техники за наблюдение и оценка изпъл-

<sup>67</sup> Въпреки отправеното от ЦИД официално искане до МТСП, министерството не предостави докладите и наръчните, изготвени в рамките на единадесетте проекта в тази област, финансирани от ЕИФ между 2008 и 2011 г.

нението на целите и мерките по интеграция на граждани на трети страни в България. Предложената в рамките на този проект система за мониторинг включва два продукта. Първият представлява система от показатели за оценка на политиките и мерките за интеграция на ГТС. Вторият продукт е предложение за Индекс на интеграция на ГТС (ИИ), който измерва равнопоставеността на ГТС спрямо българските граждани в шест сфери на обществения живот: достъп до образование, включеност в пазара на труда, социално осигуряване и подпомагане, здравно осигуряване и здравен статус, жизнен стандарт, политическо и гражданско участие.

България е включена също в проекта Индекс за политики за интеграция на мигранти MIPEX, ръководен от Британски съвет и осъществен от Институт „Отворено общество“ – София. Като интерактивен инструмент за мониторинг, оценка и съпоставяне на политики MIPEX проследява напредъка на политиките за интеграция на мигранти въз основа на 148 конкретни индикатора в редица области: мобилност на пазара на труда, образование, събиране на семейства, политическо участие, дългосрочно пребиваване, достъп до гражданство и защита от дискриминация (Томас Хъдълстън, Група за миграционни политики, Брюксел, 2011 г.).

Трябва да се отбележи, че Националният статистически институт е включил в Националната статистическа програма за 2014 година допълнителен модул към наблюдението на работната сила (проектиран и възложен от Евростат) за положението на мигрантите и техните преки потомци на пазара на труда. Основните показатели, по които се събира информация, включват: владее на български език, професия/длъжност на трудово заетите и връзка с тяхната квалификация (по-висока или по-ниска квалификация за заеманото работно място), причини за ненамиране на съответстваща на квалификацията работа, причини за ненамиране на работа. Отговарящите за провеждане на наблюдението експерти от НСИ обаче предполагат, че данните от него вероятно няма да са с добро качество, тъй като то работи със същите извадки като редовното наблюдение на работната сила и най-вероятно ще обхване много малко граждани на трети страни<sup>68</sup>.

Задълбочен мониторинг на програмите за подпомагане на деца, жертви на трафик в България, е проведен от Центъра за изследване на демокрацията. Това е мониторинг на политики и резултати, проведен в контекста на липса на случаи в България на идентифицирани деца, жертви на трафик, които са чужди граждани<sup>69</sup>. Подробният набор от индикатори, разработени в рамката на това изследване, би могъл да се прилага и в случаите на деца, жертви на трафик, които са чужди граждани.

<sup>68</sup> Експертно интервю, Национален статистически институт, Отдел „Статистика на труда“, 24 април 2014 г.

<sup>69</sup> Манчева, Димитрова, 2013 г.

## 2.2. Използване на индикатори при мониторинга на интеграцията на мигранти

Институциите, които събират и предоставят данни за имиграцията в България, са Министерството на вътрешните работи, Министерството на регионалното развитие, Министерството на правосъдието, Министерството на труда и социалната политика, в това число Агенцията за социално подпомагане и Агенцията по заетостта, и Министерството на образованието и науката. Тези министерства събират данни за граждани на трети страни и тяхната интеграция в съответствие със своите институционални компетенции и правомощия. *Националният статистически институт на Република България (НСИ)* е институцията, която изготвя статистическа информация на национално равнище, като събира данни от всички държавни институции с функции в областта на миграцията. НСИ действа като звено за контакт по отношение на предоставянето на данни за миграцията на Евростат<sup>70</sup>.

### 2.2.1. Източници на административни данни

#### Единен регистър на чужденци, поддържан от Министерството на вътрешните работи

Министерството на вътрешните работи чрез Дирекция „Миграция“ и Дирекция „Координация и информационно-аналитична дейност“ е институцията, която има правомощия да издава разрешения за пребиваване на чужденци, да извършва регистрация на пребиваващите в страната чужденци и да поддържа Единен регистър на чужденци. Регистърът на чужденци (РЧ) съдържа данни за продължително, дългосрочно и постоянно пребиваващи чужденци<sup>71</sup>. Базата данни на РЧ съдържа информация по следните показатели: възраст, пол, гражданство, постоянен и настоящ адрес в България, цел на пребиваването в Република България, срок на пребиваване, семейно положение (съпруг/съпруга, деца до 18-годишна възраст).

Данните за чужденци, получили разрешение за дългосрочно и за постоянно пребиваване в Република България, се изпращат на общината по постоянния им адрес за отбелязване в регистъра на населението и включване в поддържаната от НСИ база данни за обичайно пребиваващото население.

<sup>70</sup> Задълбочен преглед на системите за производство на данни за миграцията в България е представен в доклада на НСИ „Анализ на съществуващите системи за производство на данни и на основните източници на данни, касаещи миграцията в България“, изготвен през 2013 г. в рамката на докладите по проекта „Управление на миграцията и нейното влияние в страните на Югоизточна Европа – международни дейности, насочени към изготвяне на стратегии, основани на доказателства“ (SEEMIG) и е публикуван на интернет страницата на проекта. Този анализ послужи като важен източник при разработката на настоящия раздел от доклада.

<sup>71</sup> Съгласно Закона за чужденците в Република България чужденците пребивават в страната краткосрочно (до три месеца в рамките на всеки 6-месечен период от датата на влизането в страната), продължително (с разрешен срок до една година), дългосрочно (с разрешен първоначален срок 5 години и възможност за подновяване след подадено заявление), постоянно (с разрешен неопределен срок).

### **Регистър на населението (РН), поддържан от Министерството на регионалното развитие<sup>72</sup>**

Регистърът на населението се поддържа в съответствие със Закона за гражданската регистрация (ЗГР). Съгласно ЗГР в регистъра на населението се вписват всички български граждани, лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, или на които е предоставено убежище и чужденците (граждани на трети страни), които са получили разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България. Регистрираните в РН чужденци получават свой личен единен граждански номер (ЕГН). ЕГН е уникален административен идентификатор на подлежащите на регистрация физически лица. Състои се от 10 цифри, които съдържат информация относно пола и възрастта (датата на раждане). Регистърът на населението се поддържа в електронен вид и формира Национална база данни „Население“. Данните се актуализират от териториалните звена „Гражданска регистрация и административно обслужване“ и общинските администрации на 264-те общини в страната<sup>73</sup>. Информацията в регистъра на населението се съхранява по следните показатели: възраст (дата на раждане), пол, гражданство и статут на пребиваване, място/страна на раждане, местожителство в България, семейно положение (в т.ч. пол на съпруга/съпругата и децата), пол и гражданство на родителите и на братя/сестри.

Националният статистически институт работи в тясно сътрудничество с регистъра на населението, като данните се предават от РН на НСИ ежемесечно, включително тези за чужденци.

### **Административни регистри на Агенцията по заетостта (АЗ) и Агенцията за социално подпомагане (АСП)**

АЗ и АСП поддържат свои административни регистри за лицата, които са бенефициери на услугите, предоставяни под егидата на всяка институция. Данни за граждани на трети страни са част от тези регистри само в случаите, когато те са обслужвани от някоя от двете институции. Следователно двете агенции нямат данни за всички граждани на трети страни. Освен това те не поддържат целева база данни за чужденци. Данните за граждани на трети страни не генерират автоматични разбивки по пол, възраст, гражданство или семейно положение. Освен това те не генерират автоматични разбивки по видовете услуги, предоставяни на граждани на трети страни. Данните за чужденци се събират в съответствие със системата за събиране на административни данни на всяка институция и могат да се получат само след официално искане за предоставяне на информация.

Основните видове данни, събирани от АЗ чрез нейния административен регистър, включват: издадени разрешения за работа на чужденци и лица, регистрирани като безработни в бюрата по труда

<sup>72</sup> Единна система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението (ЕСГРАОН).

<sup>73</sup> Регионална база данни „Население“ и Локална база данни „Население“.



(разбити по възраст, пол, завършена степен на образование, брой дългосрочно безработни лица, брой безработни участници в програми за обучение и заетост и брой лица, включени в програми за субсидирана заетост). Следва да се отбележи, че регистрацията на безработните лица в бюрата по труда е доброволна и не представлява реалния брой на безработните в страната. Процентът на зетите и незетите лица в активна трудова възраст се следи по-точно от Националния статистически институт посредством наблюдението на работната сила.

*Агенцията за социално подпомагане* поддържа административен регистър, който е организиран в съответствие с предоставяните от АСП мерки за подпомагане. Регистърът съдържа седем таблици с информация за мерките за подпомагане на пълнолетни и десет таблици с информация за мерките за подпомагане на деца. Съдържащите се в този регистър данни се актуализират ежемесечно и се изнасят в агрегирана форма в годишните доклади за дейността на АСП. Агенцията не поддържа целеви регистър за ГТС. Информация за наличието на данни за ГТС в общия административен регистър на АСП може да се получи само след официално искане за предоставяне на информация. Според експертно мнение обаче случаите на предоставено от Агенцията социално подпомагане на ГТС са изолирани<sup>74</sup>. Събираните от АСП данни включват възраст, пол и страна на произход на лицата (в това число ГТС) по вида на получаваната от АСП услуга.

Събирането на данни за деца се извършва от *Държавната агенция за закрила на детето*, *Агенцията за социално подпомагане* и *Министерството на образованието и науката* в съответствие с информацията в съответните им административни регистри. Никоя от трите институции не поддържа целева база данни за деца, които са граждани на трети страни. Информация за деца, граждани на трети страни, би могла да се извлече от общата информация за деца. Данни за децата, граждани на трети страни, които ползват услугите на тези институции, могат да се предоставят единствено след официално искане за предоставяне на информация. Данните за непридружени деца-бежанци и търсещи убежище се съхраняват от *Държавната агенция за бежанците*, тъй като малолетните и непълнолетните от тази група попадат в рамките на нейните компетенции. ДАБ може да предоставя данни за непридружени малолетни и непълнолетни по години, пол и възраст.

#### **Административен регистър на Министерството на образованието и науката (МОН)**

Административната база данни на МОН се поддържа от *Центъра за информационно осигуряване на образованието* (ЦИОО). ЦИОО събира подробна информация за профила, посещаемостта в училище и успеха на учениците в системата на българските държавни училища. Тази информация обаче не е обществено достъпна и може да се получи за изследователски цели след официално искане за достъп

<sup>74</sup> Експертно интервю, Агенция за социално подпомагане, 10 април 2014 г.

до информация. ЦИОО събира информация за ученици, които са граждани на трети страни и граждани на ЕС. Тези данни могат да бъдат дезагрегирани по пол, възраст, училищен клас и страна на произход. Засега няма практика да се събира целева информация за успеха на чуждестранни ученици в системата на българските държавни училища. Трябва да се отбележи, че предоставяната от ЦИОО информация трудно може да се използва за статистически цели главно поради относително малкия брой чуждестранни ученици в българските държавни училища. През учебната 2013/14 година например в държавните училища в страната са били записани общо 2 064 ученици (ГТС, граждани на ЕС, бежанци и търсещи убежище)<sup>75</sup>.

От 2000 г. в България се провеждат изследвания по Програмата PISA за международно оценяване на учениците на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие от *Центъра за контрол и оценка на качеството на училищното образование* (към МОН).

### **Бази данни за жертвите на трафика на хора**

Данни за жертвите на трафика на хора в България се предоставят от няколко институции по различни индикатори в съответствие с мандата и функциите на всяка институция: Министерство на вътрешните работи (МВР), Върховен касационен съд (ВКС), Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД), Агенция за социално подпомагане (АСП), неправителствени организации. Една от задачите на НКБТХ е да създава организация за проучване, анализ и статистическа отчетност на данните във връзка с трафика на хора в страната (ЗБТХ, чл. 7, т. 4). Засега тази задача се оказва невъзможна за НКБТХ, която представя данни във връзка с трафика на хора в ежегодните си доклади, като цитира предоставените от всяка държавна институция данни, без да прави по-нататъшен анализ.

### **2.2.2. Източници на статистическа информация**

#### **Информационна система „Демография“ в Националния статистически институт**

Информационната система „Демография“ (ИСД), поддържана от НСИ, е основният източник на статистически данни за населението, демографските събития и миграцията в Република България. Системата е автоматизирана и функционира от 2007 г. ИСД съдържа данни за броя на населението, демографските събития, промените на гражданството и страната на раждане. Системата съхранява също данните от проведените преброявания на населението и жилищния фонд през 1992, 2001 и 2011 г. Основният идентификатор, използван от ИСД, е единният граждански номер, а регистрираните от системата данни включват ражданията, умираанията, браковете и разводиите, промени в настоящия адрес, промени на гражданството.

<sup>75</sup> Отговор от ЦИОО на официално искане за информация от страна на изследователите от ЦИД (получен на 9 юни 2014 г.)



Националният статистически институт предоставя данни само за броя на имигрантите (а не за емигрантските и имигрантски потоци). Данните за международната миграция обхващат периода след 2008 г. Дотогава прогнозните данни за международната миграция са изчислявани единствено въз основа на резултатите от преброяванията.

### **Наблюдение на работната сила, провеждано от Националния статистически институт**

Наблюдението на работната сила е извадково статистическо изследване, което се провежда в България от 1993 г. През периода 2000–2002 г. наблюдението се провежда четири пъти в годината, като наблюдаваният период е една календарна седмица през последния месец на тримесечието и е един и същ за всички домакинства. От началото на 2003 г. наблюдението на работната сила се провежда като тримесечно непрекъснато наблюдение<sup>76</sup>. Наблюдаваният период е една календарна седмица, но е различен за отделните групи домакинства. Извадката се базира на съответното преброяване на населението (1992, 2001 и 2011 г.). Наблюдението включва данни за гражданството и страната на раждане за чужденци, живеещи или планиращи да живеят в България повече от една година. Въпреки това НРС не се използва като източник на данни за участието на граждани на трети страни на пазара на труда. Това се дължи на малкия брой граждани на трети страни в извадковата рамка. В резултат ГТС не могат да бъдат добре представени в извадката на НРС, а от това следва, че НРС не предоставя надеждни данни за броя и характеристиката на ГТС. Според Преброяване 2011 (послужило като база за извадките в НРС) броят на чужденците в България (както граждани на ЕС, така и на страни извън ЕС) е бил 38 458, което представлява по-малко от 1 % от общото население. Затова няма публикувани данни от Евростат за участието на ГТС на пазара на труда в България. Такива данни има единствено за българските граждани. За да се компенсира липсата на данни, НСИ провежда през 2014 година допълнителен модул към наблюдението на работната сила за положението на мигрантите и техните преки потомци на пазара на труда. Основните индикатори, по които се събира информация, включват: владеене на български език, професия/длъжност на трудово заетите и връзка с тяхната квалификация (по-висока или по-ниска квалификация за заеманото работно място), причини за ненамиране на съответстваща на квалификацията работа, причини за ненамиране на работа. Качеството на данните от това наблюдение обаче най-вероятно няма да е добро, тъй като то работи със същите извадки като редовното НРС и затова най-вероятно ще обхване много малко граждани на трети страни<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Предоставя тримесечни резултати и обхваща цялата страна. Провежда се върху извадка от обикновените домакинства в страната. Анкетират се всички домакинства, включени в извадката.

<sup>77</sup> Експертно интервю, Национален статистически институт, Отдел „Статистика на труда“, отговарящ за провеждане на наблюдението на работната сила, 24 април 2014 г.

### **Бази данни от преброявания, поддържани от Националния статистически институт**

Преброяването на населението и жилищния фонд в България през 2011 г. бе първото, проведено след присъединяването на страната към Европейския съюз. Преброяването обхваща обичайно пребиваващото население, в това число следните групи: българските граждани, живеещи в страната и които не са я напуснали повече от една година; българските дипломатически представители и военен персонал, които пребивават в чужбина по поръчение на българската държава; гражданите на Европейския съюз и чужденците, получили разрешение за дългосрочно и постоянно пребиваване в Република България; лицата, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, или на които е предоставено убежище и граждани на ЕС, живеещи в страната повече от една година. Счита се, че най-надеждната статистическа информация за гражданите на трети страни в България се получава от резултатите от преброяването. Данните от преброяването за ГТС могат да се предоставят според разбивките по пол, възраст, страна на гражданство, степен на образование и териториално разпределение. Със споразумението от 2013 г. за подобряване качеството на данните, предоставяни от МВР на НСИ, ще стане още по-възможно да се представят ежегодно подробни разбивки за гражданите на трети страни.

Следва да се изтъкне, че данните за граждани на трети страни от всички горепосочени бази данни (административни и статистически) не са обществено достъпни. Те обаче могат да се получат с официални искания за предоставяне на информация до съответната институция. Поддържаните от НСИ данни за граждани на трети страни могат да се получат само с официално искане и срещу заплащане.

#### **2.2.3. Основни определения в областта на събирането на данни за миграцията**

Следва да се отбележи, че основните закони и документи относно политиката в България, които третират темата за миграцията, използват термина „чужденец“ за означаване на граждани на трети страни. Съгласно *Закона за чужденците в Република България* чужденец е всяко лице, което не е български гражданин или което не е гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство<sup>78</sup>.

Основната категория, използвана в текущата демографска статистика на НСИ, е „обичайно пребиваващо население“. Тази категория включва хората, живеещи на територията на страната и които към 31 декември на референтната година не са я напуснали официално за повече от една година. Като критерий при определяне на населението на отделните селища се използва настоящият адрес на лицата.

<sup>78</sup> Закон за чужденците в Република България (чл. 2, ал. 1 и ал. 2).

Това най-добре отговаря на международно приетото определение за „обичайно пребиваващо население“<sup>79</sup>.

В Преброяване 2011 се използват определенията „обичайно местопребиваване“ и „обичайно пребиваващо население“. Преброяването на лицата се извърши на базата на обичайното им местопребиваване. Приема се, че обичайното местопребиваване е мястото, където едно лице обикновено прекарва дневния период на почивка, независимо от временно отсъствие поради почивка, ваканция, посещения при приятели и роднини, работа, медицинско лечение или религиозно поклонение и т.н. Счита се, че обичайно пребиваващото население включва български граждани и чужденци, живеещи в страната или планиращи да останат в нея за повече от 12 месеца. Включват се и лицата, които живеят в страната, но пребивават в чужбина за срок, ненадвишаващ 12 месеца.

### 2.3. Механизми за събиране на данни за мониторинг на интеграцията на мигранти

В механизмите за събиране на данни за граждани на трети страни в България има някои несъвършенства и предстои те да бъдат доразработени. Проблемите в събирането на данни възникват поради редица причини. На първо място, наличната информация от източниците на административни данни е предназначена за административни цели и невинаги може да бъде изцяло адаптирана за по-широки статистически цели. На второ място, използваните в системите за административна информация дефиниции не съответстват изцяло например на препоръчаните от Евростат и не биха могли да се използват напълно за (сравнителни) статистически цели. Освен това има много слаба съгласуваност между дефинициите и индикаторите, използвани от базите данни на различните административни регистри. Това повдига въпроси относно полезността и приложимостта на съществуващите данни и необходимостта от допълнителна обработка, за да се произведе информация, която е съпоставима.

Важно е да се отбележи, че качеството на предоставяните на Евростат данни за ГТС и интеграцията на ГТС зависи от броя на имигрантите в дадена страна. В държави членки на ЕС като България малкият дял на ГТС е причината за малките извадки от чужденци в наблюдението на работната сила (EU-LFS) и изследването за доходите и условията на живот (EU-SILC). Същото важи и за други държави-членки като Румъния, Малта и Полша, които подобно на България не представят надеждни данни за статистическите изследвания EU-LFS и EU-SILC по ключови индикатори за интеграцията на мигранти, включително при разбивката на данните по пол<sup>80</sup>. Понастоящем мониторингът на

<sup>79</sup> Дефиницията на Евростат за обичайно пребиваващо население гласи: „Всички лица с обичайно местопребиваване в дадена страна в края на референтния период.“ Когато се отнася до Европейския съюз, дефиницията гласи: „Всички лица с обичайно местопребиваване в държава членка в края на референтния период.“ <[http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=DSP\\_GLOSSARY\\_NOM\\_DTL\\_VIEW&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN&IntKey=30287899&RdoSearch=BEGIN&TxtSearch=&CboTheme=31937665&IsTer=&IntCurrentPage=51&ter\\_valid=21741](http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=DSP_GLOSSARY_NOM_DTL_VIEW&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN&IntKey=30287899&RdoSearch=BEGIN&TxtSearch=&CboTheme=31937665&IsTer=&IntCurrentPage=51&ter_valid=21741)> Интернет страницата е посетена на 15 май 2014 г.

<sup>80</sup> Huddelston, T., Jan Niessen and Jasper Dag Tjaden (2013) Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs. Brussels – MPG, p. 33-34. [Huddelston, T., Jan Niessen и Jasper Dag Tjaden (2013 г.) Използване на индикаторите на ЕС за интеграцията на имигранти. Окончателен доклад за Генерална дирекция Вътрешни работи, Група за миграционни политики, Брюксел].

работната сила от граждани на трети страни в България и нейната характеристика може да се провежда на базата на целеви статистически изследвания (целеви извадки само от чужденци).

Ефективната оценка на политиките и мерките за интеграция по отношение на ГТС в България би могла да се гарантира, ако съответните административни бази данни разработят автоматизирани системи за събиране на данни, които могат да агрегират данни за ГТС по различни показатели. Понастоящем административните бази данни на МТСП, АЗ, АСП и МОН съдържат само необработени данни за ГТС, които трудно могат да бъдат обработени по електронен път. Няма достъпни агрегирани данни по пол, възраст, страна на гражданство, заетост, безработица, здравен статус, образователна степен и други.

#### 2.4. Въздействие върху и на европейските стандарти

През 1990-те години качеството на механизмите за събиране на данни във връзка с наблюдението на миграционните процеси в България бе лошо, а мониторингът на интеграцията на мигранти бе извън спектъра на приоритетите на политиките. През първите години на 21-ви век обаче изследователите и авторите на политики в областта на миграцията вече са наясно с необходимостта от подобряване на системите за събиране на данни във връзка с миграцията, особено в условията на интензивни емиграционни процеси в страната<sup>81</sup>. Въпреки това не бе разработен централизиран механизъм за събиране на данни в тази връзка, а данни за имигрантите се събираха от малко държавни институции на базата на различни административни показатели. Тези данни трудно можеха да бъдат съпоставяни или използвани за статистически цели.

Процесът на развитие на националните институции за управление на миграцията и съответните системи за събиране на данни придобиха по-голяма значимост под влиянието на стандартите и регламентите на ЕС в контекста на присъединяването на България към Съюза. На първо място Националният статистически институт започна да предоставя данни за граждани на трети страни в съответствие с индикаторите от Сарагоса за оценка на интеграцията на мигранти. За да може да се отговори на стандартите на Евростат в тази област, бе подобро информираното сътрудничество между НСИ и МВР, а качеството на предоставяните на Евростат статистически данни е по-добре гарантирано. Предоставянето на изцяло надеждни данни за граждани на трети страни от Националния статистически институт (ИСД) бе възпрепятствано от вида данни, предоставяни от Министерството на вътрешните работи. Този проблем бе преодолян през 2013 г. с подписването на анекс към Споразумението за сътрудничество и обмен на информация между МВР и НСИ. По силата на този анекс МВР започна да предоставя на НСИ индивидуални данни за всички граждани на трети страни и чужди граждани на ЕС с право на постоянно, дългосрочно или продължително пребиваване в България, които са регистрирани в Единния регистър на чужденци в МВР. Новият вид данни, предоставяни от МВР, допринася за

<sup>81</sup> Калчев, Й., 2001 г., Външната миграция на населението в България, София, Дунав Прес.

значително подобрене в качеството на данните за имиграцията в България и приближава страната към изпълнение на установените стандарти за хармонизация на статистическите индикатори и европейската статистика за международната миграция в ЕС (Регламент (ЕО) № 862/2007). Новото споразумение за обмен на данни ще позволи получените от Министерството на вътрешните работи записи да се съпоставят с тези от РН, което ще позволи да се обхванат всички граждани на трети страни. Така НСИ ще представя по-надеждни и верни данни за международната миграция.

Следва да се отбележи, че макар България да участва в статистическите изследвания EU-LFS и EU-SILC, Евростат счита предоставените данни за имигрантите ненадеждни, тъй като се базират на много малки извадки (поради малкия брой имигранти в страната).

Критериите на ниво ЕС оказаха положително влияние и по отношение на провеждането на националните преброявания. Преброяване 2011 бе проведено в съответствие с изискванията на Регламент (ЕО) № 763/2008 на Европейския парламент и на Съвета относно преброяването на населението и жилищния фонд, както и свързаните европейски регламенти относно техническия формат и качеството на данните по отношение на използваните определения за обичайно местопребиваване, състав на домакинството и семейството, гражданство, страна на раждане, завършена образователна степен, трудов статус, сектор на заетостта, миграционни въпроси, предишно обичайно местопребиваване и дата на пристигане в настоящото местопребиваване.

## 2.5. Въздействие на мониторинга

Предвид изолираните инициативи в областта на мониторинга на интеграцията на мигранти, обсъждането на този въпрос не е приложимо в българския контекст.

### 3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В условията на ниски нива на имиграция в България (по-малко от 1 % е делът на имигрантите от населението на страната през 2013 г.) политиките и програмите за интеграция на мигранти все още не са добре развити. Съществени аспекти на интеграцията на мигранти не са предмет на националните стратегии или планове за действие. Макар Общите основни принципи на политиката за интеграция на мигранти да са цитирани изцяло в основните национални документи за управление на миграцията, те не са разработени в конкретни програми и мерки за улесняване на практическата интеграция на граждани на трети страни.

Липсата на последователна политика и мерки за мониторинг на интеграцията на мигранти може да се обясни с редица фактори, които включват:

- начално ниво на развитие на политиката за интеграция на мигранти в страната;
- умерен приток ГТС, които остават неразпознати от държавните институции като лица със специфични нужди от интеграция (за разлика от социално уязвимите български граждани, представителите на ромското малцинство или търсещите убежище и бежанците);
- административна култура, която не е отворена към използването на независими оценки и изследвания на процеса на развитие на политики;
- липса на съгласуваност в дефинициите и индикаторите на административните бази данни на ангажираните с миграцията институции в България.

Много е важно да се отбележи, че в административната култура няма практика да се използват надеждни статистически данни и независими експертни оценки за целите на изработването на политики. Държавните служители в сферата на управлението на миграцията не са използвали досега данни от НСИ или от изследователи на миграцията при изготвяне на стратегии и планове за действие в тази област. Документите за националната политика в областта на миграцията се концептуализират въз основа на данни и анализи на миграционните процеси, предоставяни единствено на равнището на съответните институции. В този контекст за развитието на мониторинг на интеграцията на мигранти в страната ще е необходимо не само разработване на съответни индикатори и механизми, но и обучение на съответните държавни служители за изграждане на техния капацитет и разбиране за позитивите от (независим) мониторинг за подобряване процеса на развитие на политики.

Фактът, че данните за граждани на трети страни в България не са обществено достъпни, възпрепятства анализа на ефективността и пропуските в механизмите за събиране на данни в страната. Възпрепятства се и развитието на ефективни механизми за мониторинг в областта на интеграцията на мигранти в страната.

## 4. ПРЕПОРЪКИ

Публичните институции с мандат в областта на миграцията да предприемат стъпки за развитие на информационни системи за ГТС, ползващи техните услуги.

Публичните институции да обсъдят провеждането на консултации относно хармонизацията на използваните от различните административни регистри категории информация, дефиниции и индикатори във връзка с ГТС.

Основните институции, произвеждащи данни за мигранти, да обсъдят как да направят тези данни обществено достъпни.

Националният статистически институт да обмисли провеждането на изследвания на интеграцията на мигранти на базата на извадки, съставени само от ГТС.

Създателите на политики в ЕС могат да обсъдят алтернативни статистически методи за събиране на достоверни данни за интеграцията на мигранти в страни с малък брой имигранти. Изглежда, че работената от Евростат система от индикатори за интеграцията на мигранти няма капацитет за анализ на ситуацията и оценка на нивото на интеграция на мигрантите в държави членки на ЕС с малък брой имигранти.



## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

### Зако̀ни и проектозако̀ни

- Народно събрание на Република България (1998 г.): Закон за чужденците в Република България (ДВ 153/23.12.1998 г.), <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134455296>> (7 март 2014 г.)
- Народно събрание на Република България (1968 г.): Наказателен кодекс (ДВ 26/2.04.1968 г.), <<http://lex.bg/laws/ldoc/1589654529>> (7 март 2014 г.)
- Народно събрание на Република България (2002 г.): Закон за насърчаване на заетостта (ДВ 112/29.12.2001 г.), <<http://lex.bg/laws/ldoc/-12262909>> (7 март 2014 г.)
- Народно събрание на Република България (2003 г.): Закон за борба с трафика на хора (ДВ 46/20.05.2003 г.), <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135467374>> (7 март 2014 г.)
- Народно събрание на Република България (1998 г.): Закон за българските лични документи (ДВ 93/11.08.1998 г.), <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134424576>> (7 март 2014 г.)
- Народно събрание на Република България (1998 г.): Закон за българското гражданство (ДВ 136/18.11.1998 г.), <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134446592>> (7 март 2014 г.)
- Народно събрание на Република България (2007 г.): Закон за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз и членовете на техните семейства (ДВ 80/3.10.2006 г.), <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135535758>> (7 март 2014 г.)
- Народно събрание на Република България (2008 г.): Закон за признаване на професионални квалификации (ДВ 13/8.02.2008 г.), <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135579101>> (7 март 2014 г.)
- Народно събрание на Република България (1997 г.): Закон за насърчаване на инвестициите (ДВ 97/24.10.1997 г.) <<http://lex.bg/laws/ldoc/2134164480>> (8 март 2014 г.)

### Политически документи и вторична литература

- Администрация на президента на Република България (2014 г.): Доклад за дейността на комисията по българско гражданство и българи в чужбина за периода 22 януари 2013 – 22 януари 2014 г., <<http://www.president.bg/cat107/Godishni-dokladi-grajdanstvo/>>
- Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (2014), Report submitted by the Bulgarian authorities on measures taken to comply with Committee of the Parties Recommendation CP(2012)2 on the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings [Комитет на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за действие срещу трафика на хора (2014 г.), Доклад, представен от българските власти, за предприетите мерки за изпълнение на Препоръка CP(2012)2 на Комитета на страните относно прилагането на



- Конвенцията на Съвета на Европа за действие срещу трафика на хора], <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/CommitteeParties/Reply\\_REC/CP\\_2014\\_2\\_RR\\_BGR\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/CommitteeParties/Reply_REC/CP_2014_2_RR_BGR_en.pdf)>
- Eurostat (2010) Labour Force Survey in the EU, candidate and EFTA Countries. Main characteristics of the national surveys, 2008. Luxembourg – Publications Office of the European Union. [Евростат (2010 г.) Наблюдение на работната сила в ЕС, страните кандидатки за членство в ЕС и страните от ЕАСТ. Основни характеристики на националните наблюдения, 2008 г., Люксембург, Служба за публикации на Европейския съюз]
- Eurostat, Methodological and Working Papers, 2013, Trafficking in Human Beings [Евростат, Методически и работни документи, 2013 г., Трафик на хора], <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415\\_thb\\_stats\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf)>
- Eurostat (2013) Trafficking in Human Beings, Luxemburg Publication Office of the European Union. p. 35-37. [Евростат (2013 г.) Трафик на хора, Люксембург, Служба за публикации на Европейския съюз, с. 35-37].
- GRETA (2011), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria, Strasbourg – Council of Europe, p. 36. [ГРЕТА (2011 г.) Доклад относно прилагането от България на Конвенцията на Съвета на Европа за действие срещу трафика на хора, Страсбург, Съвет на Европа, с. 36].
- Huddleston, T. et al (2011) Migrant Integration Policy Index III. British Council and Migration Policy Group. Brussels. [Хъдълстън, Т. и др. (2011 г.) Индекс за политиките за интеграция на мигранти MIPEX III, Британски съвет и Група за миграционни политики, Брюксел].
- Huddelston, T., Jan Niessen and Jasper Dag Tjaden (2013) Using EU Indicators of Immigrant Integration. Final Report for Directorate-General for Home Affairs. Brussels – MPG. [Huddelston, T., Jan Niessen и Jasper Dag Tjaden (2013 г.) Използване на индикаторите на ЕС за интеграцията на имигранти. Окончателен доклад за Генерална дирекция Вътрешни работи, Група за миграционни политики, Брюксел].
- Калчев, Й., 2001. Външната миграция на населението в България, София – Дунав Прес.
- Kostova, M. and Elka Yakimova (2013) Analysis of existing migratory data production systems and major data sources in Bulgaria. Enhancing data production systems of migration and human capital in the South-East European era, SEEMIG – SEE/C/006?4.1/X [Костова, М. и Елка Якимова (2013 г.) Анализ на съществуващите системи за производство на миграционни данни и основни източници на данни в България. Подобряване на системите за производство на данни за миграцията и човешкия капитал в района на Югоизточна Европа, SEEMIG – SEE/C/006?4.1/X] <<http://seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGDataSystemsCountryReportBulgaria.pdf>>
- Mancheva, M. (2012) Country Report: Bulgaria in Nonchev, A. and Nikolai Tagarov (eds.) Integrating Refugee and Asylum-Seeking Children in the Educational Systems of EU Member States. Sofia – Center for

the Study of Democracy. [Манчева, М. (2012 г.) Доклад за България, в Нончев, А. и Николай Тагаров (ред.) Интегриране на деца-бежанци и търсеци убежище в образователните системи на държавите членки на ЕС, София, Център за изследване на демокрацията].

- Манчева, М. и Камелия Димитрова (2013 г.) Оценка на програмите за подпомагане и реинтеграция на деца-жертви на трафик в България, в Нончев, А. и Мила Манчева (ред.) Подпомагане и реинтеграция на деца-жертви на трафик. Подобряване на политиката и практиката в страните от Европейския съюз, София, ЦИД.
- Министерство на външните работи (2007 г.) Българите по света и държавната политика.
- Министерство на труда и социалната политика (2008 г.) Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция (2008 – 2015).
- Национална комисия за борба с трафика на хора (2012 г.): Национална програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите за 2013 г.
- Национална комисия за борба с трафика на хора (2012 г.): Отчет за дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора за 2012 г.
- Национален съвет по миграционна политика (2011 г.): Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020), <[http://www.mvr.bg/ns\\_migracionna\\_politika/default.htm](http://www.mvr.bg/ns_migracionna_politika/default.htm)>
- Национален съвет по миграционна политика (2012 г.): План за действие за 2013 г. по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията, <<http://nsmp.mvr.bg/Dokumenti/default.htm>>
- Национален съвет по миграционна политика (2011 г.): План за действие за 2012 г. по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията, <<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=670>>
- Национален съвет по миграционна политика (2011 г.): План за действие за 2011 г. по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията, <<http://nsmp.mvr.bg/Dokumenti/default.htm>>
- План за действие за 2013 г. по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020), София, Национален съвет по миграционна политика, <<http://nsmp.mvr.bg/Dokumenti/default.htm>>
- Национален съвет по миграционна политика (2011 г.): Стратегическа програма за интегрирано управление на връщането, <<http://nsmp.mvr.bg/Dokumenti/default.htm>>
- Национален съвет по миграционна политика (2014 г.): Годишен доклад за 2013 г. за изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020).
- Омбудсман на Република България (2012 г.) Доклад на националния превантивен механизъм относно проверки и оценка на бежанските и миграционните проблеми на Република България, интернет страницата посетена на 10 май 2014 г., <<http://www.>

- [ombudsman.bg/national-prevention/](http://ombudsman.bg/national-prevention/)>
- Държавна агенция за българите в чужбина (2013 г.) Национална стратегия за българите и българските общности в чужбина. Проект, <<http://www.eurochicago.com/2014/01/natsionalna-strategiya-za-bg/>>
- Държавна агенция за закрила на детето, Национална стратегия за детето (2008 – 2018 г.).
- Държавна агенция за закрила на детето, Стратегически план за 2014 – 2016 г. на ДАЗД.
- Държавна агенция за закрила на детето, Мониторинг на националната стратегия за детето 2008 – 2010.
- Държавна агенция за бежанците (2014 г.): Годишен доклад за изпълнението на Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2010 – 2013) през 2013 г.
- Държавна агенция за бежанците (2011 г.): Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2010 – 2013), <<http://www.aref.government.bg/?cat=2>>
- Държавна агенция за бежанците (2005 г.): Практически аспекти на работата с уязвими групи бежанци, получили статут на бежанец и хуманитарен статут в Република България.
- US State Department, 2013, Trafficking in Persons Report, Country narratives [Държавен департамент на САЩ, 2013 г., Доклад относно трафика на хора, Описание на ситуацията по държави], <<http://www.state.gov/documents/organization/210738.pdf>>
- Ванкова, З. (2013) Доклад от мониторинг на изпълнението на Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011 – 2013) през 2013 г., София, Български съвет за бежанци и мигранти, <[http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon\\_report\\_2013\\_FINAL\\_1512.pdf](http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon_report_2013_FINAL_1512.pdf)>

### Интернет страници

- <http://antitraffic.government.bg>  
<http://www.aref.government.bg>  
<http://www.az.government.bg>  
<http://www.government.bg>  
<http://www.justice.government.bg>  
<http://www.mipex.eu/>  
<http://www.nsi.bg>  
<http://www.mlsp.government.bg>  
<http://www.mvr.bg>  
<http://www.parliament.bg>  
<http://www.president.bg>

# ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА УЯЗВИМИ ГРУПИ МИГРАНТИ В БЪЛГАРИЯ

Мила Манчева, Славянка Иванова, Камелия Димитрова



## СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ.....	63
1. ДЕМОГРАФСКИ И СОЦИАЛНИ ПРОФИЛИ НА ТРИТЕ ГРУПИ МИГРАНТИ .....	65
2. ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА ЖЕНИ МИГРАНТИ .....	73
2.1. Преглед на политиките.....	73
2.1.1. Заетост .....	74
2.1.2. Образование.....	79
2.1.3. Социално включване .....	81
2.1.4. Активно гражданство.....	85
2.1.5. Предотвратяване на дискриминация.....	87
2.2. Анализ на оценката на политиките .....	90
2.3. Оценка на резултатите .....	92
2.4. Анализ на оценката на резултатите.....	96
3. ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА ДЕЦА МИГРАНТИ .....	99
3.1. Преглед на политиките.....	99
3.1.1. Образование.....	102
3.1.2. Социално включване на децата ГТС.....	114
3.1.3. Политики относно настояничеството и попечителството над непридружени и разделени от семействата си деца.....	122
3.2. Анализ на политиките.....	130
3.3. Преглед на резултатите.....	134
3.3.1. Образование.....	134
3.3.2. Социално включване .....	141
4. ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА ЖЕРТВИ НА ТРАФИК .....	143
4.1. Преглед на политиките.....	143
4.1.1. Право на пребиваване .....	145
4.1.2. Достъп до социални грижи и подпомагане .....	148
4.1.3. Образование.....	152
4.1.4. Заетост .....	153
4.2. Анализ на политиките.....	154
4.3. Преглед на резултатите.....	165
5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ.....	157
6. ПРЕПОРЪКИ .....	162
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА.....	167



## ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е резултат от проведено в България национално изследване с цел мониторинг и оценка на интеграцията на три уязвими групи мигранти – жени, деца и жертви на трафика на хора. Изследването стъпва върху разбирането, че имигрантите (граждани на трети страни) са хетерогенна общност, сред която някои групи или подгрупи мигранти са по-уязвими от други. В тази връзка целта на националното изследване бе да определи дали и до каква степен националните политики за интеграция обръщат внимание на уязвимостта на мигрантите и доколко съществуват механизми и програми за интегриране, насочени към потребностите от приобщаване на имигранти, които са по-уязвими от останалите. В този контекст изследването има две цели: а) да се идентифицират съществуващите политика и програми и да се оцени как те отговарят на потребностите на трите уязвими групи мигранти и б) да се оценят постигнатите резултати в интеграцията на трите уязвими групи мигранти въз основа на измерими индикатори.

Представеният в доклада анализ се основава на методология, която включва количествени и качествени методи за събиране и анализ на данни на две нива: оценка на политиките за интеграция и оценка на резултатите в областта на интеграцията. Проведеното изследване се опира на данни, събрани посредством кабинетно проучване и експертни интервюта. Основните източници на анализ включват стратегически и полиси документи, академични изследвания, статистически данни и административни данни, предоставени от Националния статистически институт, Агенция по заетостта, Министерство на образованието и науката, Национална агенция за приходите, Комисия за защита от дискриминация. В анализа са интегрирани данни от четиринадесет експертни интервюта, проведени с експерти от държавни институции, неправителствени организации и международни организации: Агенция по заетостта, Агенция за социално подпомагане, Министерство на образованието и науката, Държавна агенция за закрила на детето, Комисия за защита от дискриминация, Национална комисия за борба с трафика на хора, Фондация „Асоциация Анимус“, приют за временно настаняване на жертви на трафик на хора в Бургас, Информационен център за интеграция на имигранти на Международната организация по миграция в София. Освен това бяха проведени интервюта с един имигрант и с експерта за България по Индекса за политиките за интеграция на мигранти<sup>1</sup>. Статистическият анализ на резултатите в областта на интеграцията се основава предимно на национални източници на данни като Националния статистически институт и административните бази данни на съответните институции. Тези източници на статистически данни са включени в анализа, за да се компенсира липсата на данни за България по сравнимите индикатори за интеграция на мигранти на Евростат.

---

<sup>1</sup> [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu)



Докладът е структуриран в три части, които разглеждат интеграцията на съответно жени мигранти, деца мигранти и жертви на трафик. Всяка част включва преглед и анализ на политиките, следван от преглед и анализ на резултатите. Част I предлага анализ на интеграцията на жени мигрантки в пет области на политиката (заетост, образование, социално включване, активно гражданство и предотвратяване на дискриминация). Част II предлага анализ на интеграцията на деца мигранти в областите образование, социално включване и настойничество и попечителство. Част III предлага анализ на интеграцията на жертви на трафик на хора – ГТС в областите достъп до престой, социални грижи и подпомагане, образование и заетост.

# 1. ДЕМОГРАФСКИ И СОЦИАЛНИ ПРОФИЛИ НА ТРИТЕ ГРУПИ МИГРАНТИ

През последните две десетилетия България е приемник на умерени имигрантски потоци и приема неголям брой имигранти, чийто дял е под 1 % от населението на страната. Броят на гражданите на трети страни през 2013 г. е 43 215 души, от които 53 % са от страни в Европа (извън ЕС), а 36 % са с произход от страни в Азия. Най-висок е дялът на ГТС от Руската федерация (35 % от всички ГТС), Турция (16,7 % от всички ГТС), Украйна (8,2 % от всички ГТС) и Сирия (4,7 % от всички ГТС). Следват граждани на Македония, Молдова и Армения с дялове от 2 до 3 % от всички ГТС<sup>2</sup>.

## Жени мигрантки

Профилът на жените ГТС в България може да се установи на базата на данни от Националния статистически институт за гражданство, възрастова структура и семейно положение.

**Таблица 1. Граждани на трети страни по гражданство и пол – 2013**  
(ТОП 10 СТРАНИ НА ПРОИЗХОД)

Гражданство	2013			
	Общо ГТС	Мъже	Жени	Дял на жените (%)
Общо	43 215	19 822	23 393	54.24 %
Руска федерация	15 321	3 944	11 377	74.26 %
Турция	7 229	5 526	1 703	23.6 %
Украйна	3 582	736	2 846	79.45 %
Сирия	2 027	1 379	648	32 %
Македония	1 228	776	452	36.81 %
Армения	1 188	525	663	56 %
Молдова	1 031	323	708	69 %
Китай	953	470	483	51 %
Сърбия	747	417	330	44.18 %
Ирак	717	542	193	27 %
Европа (извън ЕС)	22 942	6 692	16 250	71 %
Азия	15 693	10 469	5 224	33.3 %
ДРУГИ	9 192	5 184	3 990	43 %

*Източник:* Национален статистически институт, ноември 2014.

<sup>2</sup> Национален статистически институт, данни представени през ноември 2014 г.

Профилът на ГТС по пол показва лек превес на жените (54 %), което се дължи на високия процентен дял на жените ГТС от Руската федерация (74 %), Украйна (79 %) и Молдова (69 %). Останалите групи ГТС, при които преобладават жените мигранти, са тези от Армения (56 %) и Китай (51 %). Сред ГТС от Европа доминират жените мигрантки, които са 71 % от всички ГТС от този континент. Жените мигранти са малцинство сред общностите на ГТС от Турция (23,6 %), Сирия (32 %) и Ирак (27 %).

ТАБЛИЦА 2. ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ ПО ПОЛ И ВЪЗРАСТ, 2013

Възрастова група	Общо ГТС	ГТС – възрастова структура	Мъже	Жени	Дял на жените
Общо	43 215		19 822	23 393	54.13 %
0-6	1 213	3 %	649	564	46.50 %
7-10	846	2 %	486	360	42.55 %
11-14	823	1.9 %	437	386	46.90 %
15-19	1 102	2.5 %	589	513	46.55 %
20-24	4 642	11 %	2 861	1 781	38.37 %
25-29	4 134	9.6 %	2 438	1 696	41.03 %
30-40	8 177	19 %	4 214	3 963	48.47 %
41-45	3 661	8.5 %	1 779	1 882	51.41 %
46-50	3 706	8.6 %	1 639	2 067	55.77 %
51-55	3 882	9 %	1 447	2 435	62.73 %
56-60	3 681	8.5 %	1 016	2 665	72.40 %
61-65	3 075	7 %	961	2 114	68.75 %
66+	4 273	10 %	1 306	2 967	69.44 %

Източник: Национален статистически институт, ноември 2014.

Във възрастовата структура на ГТС в България преобладават жените на възраст 51 и повече години (Таблица 2). Най-голям превес на жените мигранти се наблюдава във възрастовите групи от 56 до 60 години (72,4 %) и от 61 до 66 и повече години (69 %). Жените мигрантки ГТС са малко повече от мъжете ГТС във възрастовите групи от 41 до 45 години (51,4 %) и от 46 до 50 години (56 %). Жените са по-малко от мъжете в по-младите възрастови групи. Те са най-слабо представени във възрастовата група от 20 до 24 години (38,4 %). Най-висок е броят на ГТС във възрастовата група от 30 до 40 години, в която жените са по-малко на брой от мъжете (48 %).

ТАБЛИЦА 3. ВЪЗРАСТОВА СТРУКТУРА НА ЖЕНИТЕ ГТС, 2013

Възрастова група	ГТС Жени	Възрастова структура	ГТС Мъже	Възрастова структура
Общо	23 393	100 %	19 822	100 %
0-6	564	2.3 %	649	3 %
7-10	360	1.5 %	486	2.4 %
11-14	386	1.6 %	437	2.2 %
15-19	513	2%	589	3 %
20-24	1 781	8 %	2 861	14 %
25-29	1 696	7 %	2 438	12 %
30-40	3 963	17 %	4 214	21 %
41-45	1 882	8 %	1 779	9 %
46-50	2 067	9 %	1 639	8 %
51-55	2 435	10 %	1 447	7 %
56-60	2 665	11 %	1 016	5 %
61-65	2 114	9 %	961	5 %
66+	2 967	13 %	1 306	7 %

Източник: Национален статистически институт, ноември 2014.

Данни за семейното положение на жените ГТС са налични само в резултатите от преброяването на населението от 2001 и 2011 г. Таблица 4 показва, че през 2011 г. повечето жени ГТС са омъжени (60%), следвани от неомъжени (21%), овдовели (11%) и разведени (8%). При мъжете ГТС най-висок е дялът на неженените (49%), следвани от женените (44%), разведените (5,4%) и вдовците (1,5%). Таблица 5 показва съответно, че жените са повече от мъжете сред овдовелите ГТС (91,4% от всички овдовели ГТС са жени), разведените (68,5% от всички разведени ГТС са жени) и семейните (66% от всички семейни ГТС са жени). Жените са по-малко от мъжете само при несемейните ГТС (38%).

Сравнение на семейното положение на жените ГТС и жените български гражданки показва малко по-консервативен профил на жените ГТС. От тях неомъжени са 21 % в сравнение с 34 % при българските гражданки и 60 % са омъжени в сравнение с 43 % сред българските гражданки. Дялът на разведените жени ГТС е по-висок от този на жените български гражданки (8 % срещу 6 %). Анализ на приликите и разликите в семейното положение на жените ГТС и тези от местното население може да се извърши само след въвеждане на променливи като възрастова структура на двете групи.

ТАБЛИЦА 4. ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ ПО СЕМЕЙНО ПОЛОЖЕНИЕ, 2011

Семейно положение	2011					
	Общо ГТС	Мъже	Структура мъже ГТС	Жени	Структура жени ГТС	Структура местни жени
Общо	30 014	12 342	100 %	17 672	100 %	100 %
Неженен/ неомъжена	9 688	6 023	49 %	3 665	21 %	34 %
В брак	16 014	5 460	44 %	10 554	60 %	43 %
Вдов/ец/ица	2 182	189	1.5 %	1 993	11 %	16 %
Разведен/а	2 130	670	5 %	1 460	8 %	6 %

Източник: Национален статистически институт, Данни от Преброяването на населението, ноември и декември 2014.

ТАБЛИЦА 5. ДЯЛ НА ЖЕНИТЕ ОТ ВСИЧКИ ГТС СТРАНИ ПО СЕМЕЙНО ПОЛОЖЕНИЕ, 2011

Семейно положение	2011	
	Общо ГТС	% Жени
Общо	30 014	59 %
Неженен/неомъжена	9 688	38 %
В брак	16 014	66 %
Вдов/ец/ица	2 182	91 %
Разведен/а	2 130	68 %
Непоказано	--	

Източник: Национален статистически институт, Данни от Преброяването на населението, ноември 2014.

### Деца мигранти

Понастоящем няма леснодостъпни статистически данни от Евростат за броя на децата ГТС. Данни за населението според гражданството се предоставят за четири възрастови групи – под 5 години, от 5 до 9, от 10 до 14 и от 15 до 19 години, така че точният брой на децата ГТС не е ясен. Освен това, последните налични данни от Евростат са към 1 януари 2013 г. или от преди две години, а данни към 1 януари 2012 г. не са налични. Въпреки тези празноти могат да се направят някои общи изводи за основните демографски тенденции относно броя на децата ГТС.

Като цяло, броят на децата ГТС в България леко е намалял между 1 януари 2011 и 1 януари 2013 г., но промените в различните възраст-

този групи не са пропорционални. Докато групата на най-големите е намаляла драстично с почти 40 %, групата на най-малките се е увеличила с 12 %, а средните по възраст групи от 5 до 9 и от 10 до 14 години са нараснали значително съответно с 29 и 33 %. По-осезателна разлика между момичета и момчета се наблюдава само във възрастовата група от 5 до 9 години, където увеличението на броя на момчетата е с 13 пункта повече от това в броя на момичетата. Момчетата са преобладавали, а дялът им леко е нараснал от 53,5 на 53,6 %.

**Таблица 6. ДЕЦА И МЛАДЕЖИ, ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ, ПО ПЕТГОДИШНИ ВЪЗРАСТОВИ ГРУПИ И ПОЛ, КЪМ 1 ЯНУАРИ (БРОЙ)**

Възрастова група	Към 1 януари 2011			Към 1 януари 2013		
	Общо	Мъже	Жени	Общо	Мъже	Жени
По-малко от 5	475	254	221	532	276	256
5-9	545	310	235	704	418	286
10-14	507	266	241	676	351	325
15-19	1398	734	664	850	436	414
<b>Общо</b>	<b>2925</b>	<b>1564</b>	<b>1361</b>	<b>2762</b>	<b>1481</b>	<b>1281</b>

*Източник:* Евростат – Население към 1 януари по петгодишни възрастови групи, пол и гражданство [migr\_pop1ctz]  
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

По искане на ЦИД Националният статистически институт (НСИ) предостави данни за броя на децата ГТС по възрастови групи според образователното равнище. Данните на НСИ, обаче, включват само брой ГТС, пребивавали в страната най-малко една година, така че новопристигналите ГТС не са обхванати. Последните налични данни са към 31 декември 2013 г. или от преди една година, но в тях не са включени ГТС, пристигнали в България през 2013 г. и затова представените тенденции не отразяват бежанската вълна от Сирия през последните две години.

Според предоставените от НСИ данни, наред с общото нарастване на броя на имигрантите ГТС в България през последните няколко години, броят на децата, пребивавали в страната най-малко една година, също се е увеличил значително. За едногодишния период от декември 2012 до декември 2013 г. броят на ГТС в България на възраст от 0 до 18 години се е увеличил с около 43 % – от по-малко от 2 500 на около 3 600 души.

В същото време продължава тенденцията момчетата да преобладават, а дялът им да расте. Към 31 декември 2012 г. те са представлявали 54,2 % от децата ГТС, а към 31 декември 2013 г. дялът им се е увеличил на 54,6 %. Това е главно за сметка на по-големите възрастови групи – от 11 до 14 и от 15 до 18 години, където увеличението в броя на момчетата е с 14 пункта повече от това на момичетата. В двете по-малки възрастови групи съотношението е обратно и това е

по-забележимо във възрастовата група от 7 до 10 години. Там броят на момчетата се е увеличил с 10 пункта повече, отколкото е увеличението в броя на момчетата. В същата възрастова група се наблюдава най-голяма диспропорция между момчета и момичета – почти 59 % момчета към декември 2012 и 57 % към декември 2013 г. За сравнение, при общото българско население на възраст от 0 до 19 години дяловете на момчетата в различните възрастови групи са от 0,5 до 2 пункта по-високи от тези на момчетата<sup>3</sup>. Относително по-големият дял на момчетата ГТС може да се дължи на различните съотношения между момичета и момчета в основните страни на произход, както и на по-голямата склонност на семействата на момчета да мигрират.

Таблица 7. ДЕЦА И МЛАДЕЖИ, ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ, ПО ВЪЗРАСТОВИ ГРУПИ (БРОЙ)<sup>4</sup>

Възрастова група	Към 31 декември 2012			Към 31 декември 2013		
	Общо	Мъже	Жени	Общо	Мъже	Жени
0-6	805	437	368	1213	649	564
7-10	585	345	240	846	486	360
11-14	535	272	263	823	437	386
15-18	546	283	263	735	400	335
<b>Общо</b>	<b>2471</b>	<b>1337</b>	<b>1134</b>	<b>3617</b>	<b>1972</b>	<b>1645</b>

Източник: Национален статистически институт, декември 2014.

Данните за възрастовата структура на децата ГТС по страна на гражданство (Таблица 8) сочат, че въпреки бежанската вълна от Сирия, все още най-голям е дялът на децата от Русия, които са една четвърт от децата ГТС в България. На второ място по брой са сирийските деца, като за разлика от 2012, през 2013 г. техният дял вече надхвърля този на децата от Турция (съответно 17,3 спрямо 6,9 %). Дялът на децата от Украйна, Китай, Ирак и Армения варира между 4 и 5 %, а децата от други страни представляват по-малко от 2 % от децата ГТС. При почти всички страни на произход дялът на момчетата е по-голям от този на момичетата. Най-големи дялове момчета – между 58 и 55 %, се наблюдават при децата от Турция, Китай, Ирак и Армения. Относително по-малък, но все пак по-висок от дела на момчетата при българските деца, е дялът на момчетата от Молдова, Украйна, Русия и Сирия (52-53 %).

<sup>3</sup> НСИ, електронно издание: Преброяване на населението и жилищния фонд през 2011 г., том 1: Население, стр. 46. <[http://statlib.nsi.bg:8181/isisbgstat/ssp/fulltext.asp?content=/FullT/FullOpen/P\\_22\\_2011\\_T1\\_KN2.pdf](http://statlib.nsi.bg:8181/isisbgstat/ssp/fulltext.asp?content=/FullT/FullOpen/P_22_2011_T1_KN2.pdf)>

<sup>4</sup> Данните, предоставени от НСИ обхващат тези граждани на трети страни, които са пребивавали в страната през последните 12 месеца или ще пребивават поне 12 месеца, което означава лица с разрешение за продължително, дългосрочно и постоянно пребиваване.

**ТАБЛИЦА 8. ДЕЦА И МЛАДЕЖИ, ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ, ПО ПОЛ И ГРАЖДАНСТВО КЪМ 31 ДЕКЕМВРИ 2013 (БРОЙ)**

Гражданство		Възрастова група				Общо N	Общо %
		0-6	7-10	11-14	15-18		
Общо ГТС 0-18	Общо	1213	846	823	735	3617	100
	Момчета	649	486	437	400	1972	54.5
	Момичета	564	360	386	335	1645	45.5
Руска федерация	Общо	264	238	213	175	890	24.6
	Момчета	143	133	103	89	468	12.9
	Момичета	121	105	110	86	422	11.7
Сирия	Общо	271	140	110	103	624	17.3
	Момчета	136	72	61	62	331	9.2
	Момичета	135	68	49	41	293	8.1
Турция	Общо	72	51	61	67	251	6.9
	Момчета	39	33	30	43	145	4.0
	Момичета	33	18	31	24	106	2.9
Украйна	Общо	47	38	55	55	195	5.4
	Момчета	21	24	28	29	102	2.8
	Момичета	26	14	27	26	93	2.6
Китай	Общо	91	26	38	34	189	5.2
	Момчета	56	13	18	20	107	3.0
	Момичета	35	13	20	14	82	2.3
Ирак	Общо	57	38	41	26	162	4.5
	Момчета	33	18	26	14	91	2.5
	Момичета	24	20	15	12	71	2.0
Армения	Общо	42	24	37	46	149	4.1
	Момчета	24	13	21	24	82	2.3
	Момичета	18	11	16	22	67	1.9
Молдова	Общо	9	9	15	23	56	1.5
	Момчета	4	6	9	10	29	0.8
	Момичета	5	3	6	13	27	0.7
Сърбия	Общо	9	9	4	7	29	0.8
	Момчета	7	7	3	5	22	0.6
	Момичета	2	2	1	2	7	0.2
Македония	Общо	9	7	4	7	27	0.7
	Момчета	1	4	4	4	13	0.4



**Таблица 8. Децата и младежи, граждани на трети страни, по пол и гражданство към 31 декември 2013 (брой) (Продължение)**

Гражданство		Възрастова група				Общо N	Общо %
		0-6	7-10	11-14	15-18		
Македония	Момичета	8	3	0	3	14	0.4
Общо основни страни	Общо	871	580	578	543	2572	71.1
	Момчета	464	323	303	300	1390	38.4
	Момичета	407	257	275	243	1182	32.7
Общо други страни	Общо	342	266	245	192	1045	28.9
	Момчета	185	163	134	100	582	16.1
	Момичета	157	103	111	92	463	12.8

*Източник:* Национален статистически институт, декември 2014.

### Жертви на трафик на хора

България бележи стабилна тенденция да бъде страна на произход на жертви на трафик с българско гражданство. Данните от съответните държавни институции от 2010 г. насам сочат, че в страната са идентифицирани само две жертви на трафик ГТС, които са жени.

## 2. ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА ЖЕНИ МИГРАНТИ

### 2.1. Преглед на политиките

Интеграцията на жените мигрантки в България е предмет на политически документи в областта на миграцията, които обхващат въпросите на граничния контрол, убежището и интеграцията на мигрантите. Различните области на интеграцията на жените мигрантки като заетост, социално включване, образование, предотвратяване на дискриминация и активно гражданство са предмет на съответни нормативни актове и политически документи, уреждащи правата и задълженията както на българските граждани, така и на гражданите на трети страни.

Политическият документ, който задава рамката за прилагане на политиката по миграция и интеграция в България е *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията, 2011 – 2020 г.* (НСМУИ). В нея не се обръща конкретно внимание на жените мигрантки като уязвима категория мигранти. Въпросите за защитата на правата на човека, равните възможности и защитата от дискриминация се разглеждат за всички ГТС, независимо от пола и спрямо населението на приемащата страна. Що се отнася до един от заявените принципи на политиката по миграция, а именно за „равните възможности“, НСМУИ се позовава на действащото законодателство в областта на равните възможности и недопускането на дискриминация, еднакво приложимо за ГТС и за българските граждани<sup>5</sup>. Приемането през юли 2014 г. на нова стратегия в областта на убежището и интеграцията на бежанци – *Националната стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България, 2014 – 2020 г.* (НСИЛПМЗ), бележи опит за адаптация на националната политика по интеграция на мигранти по отношение на увеличаващата се бежанска вълна към страната от 2013 г. насам. В началото на 2015 г. междуведомствена работна група работи по интегрирането на НСИЛПМЗ и НСМУИ в единен стратегически документ, който да предложи единен и същевременно диференциран подход в интеграцията на бежанци и ГТС<sup>6</sup>. В НСИЛПМЗ се предвижда преход от централизиран към децентрализиран подход в интеграцията, като се залага на регионални структури на общинско равнище. Дали този подход ще бъде запазен в единния стратегически документ и дали той би се простирал по отношение на интеграцията на ГТС ще покаже времето и работата на междуведомствената работна група. Засега водещи в управлението на миграцията по отношение на гражданите на трети страни са приоритетите на сигурността и граничния контрол, пред този на

<sup>5</sup> „Република България има съвременно, добре разработено и действащо законодателство в областта на равните възможности и недискриминацията, което е в пълно съответствие с европейските стандарти. Законът за защита от дискриминация напълно въвежда разпоредбите на европейските директиви за равенство, като регулира защитата на всички физически лица на територията на Република България, срещу всички форми на дискриминация и едновременно с това съдейства за нейното предотвратяване и утвърждава мерки за равенство във възможностите.“ (НСМУИ, стр. 26).

<sup>6</sup> Основно становище на експерти в областта на миграционната и интеграционната политика е, че проблемите в интеграцията на бежанци и ГТС са различни. (Експертно интервю, Министерство на труда и социалната политика, 3 декември 2014 г.).

интеграцията, особено предвид стремежа на България за влизане в Шенген<sup>7</sup>.

При определяне на уязвимостта и уязвимите лица документите за интеграция на мигранти не идентифицират жените мигранти като уязвими по подразбиране. В НСИЛПМЗ е заложен специфичен приоритет за „интеграция на уязвими лица със специални нужди“. Включените в тази категория лица от женски пол са бременни и самотни майки. Останалите уязвими категории се отнасят и до двата пола – лица с увреждания, изтезавани лица или такива с тежки форми на физическо, психическо или сексуално и свързано с пола насилие<sup>8</sup>. Подобен е подходът към уязвимостта в *Закона за чужденците в Република България* (ЗЧРБ), където специфичните уязвими категории сред жените чужденки са бременни жени и самотни майки (категорията е посочена като „самотни родители“, следователно законът приема, че самотен баща също е уязвимо лице).

Условията за участие на граждани на трети страни, в това число жените ГТС, в пазара на труда, в образованието, в социалното подпомагане, в гражданската сфера, както и тяхната защита от дискриминация, са предвидени в съответни национални правни и политически документи, уреждащи тези области. Тези политически рамки са очертани и подробно обсъдени в изброените по-долу области на интеграция.

### 2.1.1. Заетост

НСМУИ определя обмена на информация и координацията в области на политиката като заетостта, образованието и социалното включване като приоритет при предоставянето на равни права, отговорности и възможности на законно пребиваващите чужденци в страната. Управлението на миграцията с цел да се отговори на нуждите на българския пазар на труда е основна цел в годишните планове за действие по изпълнението на НСМУИ за 2011, 2012 и 2013 г. Свързаните с това мерки, посочени в плановете за действие, включват проучване на нуждите на пазара на труда, въвеждане на механизми за привличане на чужденци със съответните умения и професионални квалификации; изграждане на капацитет на Бюрата по труда за предоставяне на услуги на ГТС; информационни материали относно правата и задълженията на ГТС в областта на трудовата им заетост (2011 г).

Достъпът до пазара на труда и трудовите права на ГТС в България са уредени в *Закона за чужденците в Република България* и *Закона за насърчаване на заетостта*. Приоритетите на политиката и мерките в областта на заетостта са заложили в *Стратегията по заетостта на*

<sup>7</sup> Следва да се отбележи, че през 2014 г. нямаше действащ Национален съвет по миграционна политика, тъй като старият бе разформирован, а новият не бе конституиран. Нямаше съответно и План за действие по управление на миграцията и интеграцията нито на ГТС, нито на бежанците. Причината за това бе нестабилната политическа обстановка в страната, смяната на пет правителства от февруари 2013 г. досега и провеждането на двукратни извънредни парламентарни избори.

<sup>8</sup> НСИЛПМЗ, стр. 25-26.

*Република България 2008 – 2015 г.* и съответните Национални годишни планове за действие по заетостта.

Произтичащите от тези закони разпоредби се отнасят по един и същи начин и за жените, и за мъжете мигранти ГТС. Гражданите на трети страни, както мъже, така и жени, на които е разрешено дългосрочно или постоянно пребиваване<sup>9</sup>, и членовете на техните семейства имат равни права на достъп до пазара на труда като българските граждани. (*Закон за чужденците в Република България*, чл. 33, ал. 1), докато ГТС, пребиваващи краткосрочно или продължително<sup>10</sup>, могат да работят само след получаване на разрешение или регистрация от органите на Министерството на труда и социалната политика (*Закон за чужденците*, чл. 33, ал. 2). Освен това краткосрочно или продължително пребиваващите ГТС могат да работят само при работодателя и за срока, определени с разрешението им за работа (*Закон за чужденците*, чл. 33, ал. 3).

Актуализираната Стратегия по заетостта 2008 – 2015 г. предвижда само общи мерки за интеграция на ГТС на пазара на труда, които включват: 1) разработване и реализиране на специализирани програми и мерки за интегриране на икономическите имигранти на националния пазар на труда. Следва да се отбележи, че досега такива специализирани програми не са разработени и реализирани с изключение на една мярка, въведена през 2014 г. за лицата с предоставен статут на бежанец и хуманитарен статут. 2) Насърчаване и облекчаване достъпа на висококвалифицирани имигранти до националния пазар на труда.

### **Достъп до пазара на труда**

*Наредбата за условията и реда за издаване, отказ и отнемане на разрешения за работа на чужденци в Република България* е проява на доста рестриктивна политика по отношение на достъпа до пазара на труда за ГТС, които са временно пребиваващи в страната. Съгласно Наредбата, разрешение за работа може да бъде издадено само след заявление на местния работодател и след представяне на доказателства, че за работното място не са намерени специалисти сред българските граждани, граждани на държава членка на ЕС или на държава страна по Споразумението за ЕИП, или на Конфедерация Швейцария, или чужденци с разрешено постоянно и дългосрочно пребиваване (чл. 6, ал. 1, т. 1). Освен това, разрешение за работа на чужденци се издава при условие, че общият брой на работещите ГТС в съответното предприятие не надвишава 10 % от целия персонал (*Закон за насърчаване на заетостта*, чл. 71, ал. 1, т. 2). Според независими експерти тези законови разпоредби потвърждават, че България следва силно рестриктивна политика на пазара на труда, като трудовият

<sup>9</sup> Българският еквивалент на дългосрочното пребиваване в ЕС включва ГТС с разрешено дългосрочно пребиваване и постоянно пребиваване. Съгласно Закона за чужденците в Република България чужденците пребивават краткосрочно (до 90 дни от датата на влизане в страната), продължително (с разрешен срок до една година), дългосрочно (с разрешен първоначален престой от 5 години и с възможност за подновяване) и постоянно (за неопределен срок) (ЗЧРБ, чл. 23, ал. 1, т. 1, 2, 3, 4).

<sup>10</sup> С разрешения за краткосрочно и продължително пребиваване.

пазар фактически е затворен за краткосрочно пребиваващи ГТС, чийто процентен дял е значително по-голям от този на дългосрочно пребиваващите ГТС в страната<sup>11</sup>. По данни на Евростат през 2012 делът на ГТС с разрешения за дългосрочно пребиваване (включващ дългосрочно и постоянно пребиваващи в страната) е само 0,8 % от ГТС с валидни разрешения за пребиваване за същата година<sup>12</sup>. Този дял е несравнимо по-малък от делът на дългосрочно пребиваващите (сред ГТС с валидни разрешения за пребиваване) в редица други страни на ЕС – като Австрия, Белгия, Гърция, Испания, Италия, Полша, Унгария и т.н.

*Законът за насърчаване на заетостта* е нормативният акт, който урежда достъпа на ГТС до пазара на труда в България. Съгласно този закон Агенцията по заетостта (АЗ) е институцията, която улеснява достъпа до пазара на труда на безработни български граждани. Правото да ползват услугите на АЗ наравно с българските граждани имат следните категории ГТС: пребиваващите дългосрочно или постоянно, лицата с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут, членовете на семейство на български граждани или на граждани на държава членка на ЕС, или на граждани на държава членка на ЕИП<sup>13</sup>. Лицата, имащи право да се регистрират като безработни в АЗ, имат право на следните услуги: предоставяне на информация за обявени свободни работни места, в това число участие в организирани от АЗ трудови борси, посредничество и подкрепа при наемане на работа, специализирани мерки за заетост, в това число посредством субсидирана заетост и целево професионално обучение.

Няма изследвания за интеграцията на ГТС на пазара на труда в България. НСИЛПМЗ представя обзор на основните проблеми при достъпа до пазара на труда за лицата с предоставен статут на бежанец и хуманитарен статут. Сред тях са липсата на познания по български език, честа липса на удостоверения за завършена образователна степен или професионална квалификация, затруднения при получаване на адресна регистрация (което е условие за регистрация в АЗ и ползване на посредническите ѝ услуги на пазара на труда), липса на достатъчна информация относно реда за стартиране на собствен бизнес.

### **Участие на пазара на труда**

Няма конкретни разпоредби или разработени програми за интеграцията на ГТС на българския трудов пазар. Обявените мерки за трудова интеграция на ГТС в плана за действие по изпълнението на НСМВИ са твърде ограничени по обхват и доста декларативни по същността си, а единствената конкретна мярка включва подкрепа за

<sup>11</sup> Експертно интервю с председателя на УС на Фондация за достъп до права, 2 януари 2015 г.

<sup>12</sup> Eurostat (All valid permits by age, sex and citizenship on 31 December of each year [migr\_resvas], Last update 23.12.2014.; Long-term residents by age, sex and citizenship on 31 December of each year [migr\_reslas], Last update 23.12.2014) (делът на ГТС е калкулиран от авторите на доклада).

<sup>13</sup> Страни от Европейското икономическо пространство или Конфедерация Швейцария.

Бюрата по труда при предоставянето на услуги на безработни ГТС. В годишните планове за действие по изпълнението на НСМУИ (2012; 2013 г.) няма индикации как тази мярка ще се изпълнява или какви ще бъдат механизмите или индикаторите за измерване колко успешно е изпълнението ѝ. Въпросът за интегрирането на ГТС попада във фокуса на политическите документи или на вниманието на държавните експерти едва през 2013 г., и то през призмата на увеличавения приток на бежанци през същата година<sup>14</sup>.

Понастоящем наличните програми за професионална ориентация и за настаняване на работа на ГТС са предлаганите от АЗ програми за безработни, като изискванията, на които трябва да отговарят кандидатите и условията за участие са същите като тези за българските граждани. Някои целенасочени политики са предназначени само за бежанци и лица със статут на бежанец и хуманитарен статут и са пригодени за техните специфични потребности. Тези програми и мерки бяха въведени едва след големия приток на търсещи убежище бежанци от Сирия през 2013 г. Предвидените в НСИЛПМЗ мерки за интеграция на пазара на труда за тази целева група включват информационни срещи с бежанците с цел информиране за предоставяните от Бюрата по труда услуги, провеждане на специализирани трудови борси за бежанци и лица с хуманитарен статут, организирани от БТ курсове за стартиране на бизнес.

Националният план за действие по заетостта за 2014 г. за пръв път предвижда изпълнението (от Агенцията по заетостта) на целева програма за заетост и обучение на бежанци със средства от държавния бюджет в размер на 370 600 лева. Програмата има две цели: да спомогне за интегриране на пазара на труда на лица със статут на бежанец и хуманитарен статут и да се изгради капацитет на областните и местните администрации за работа с бежанци. Програмата планира обучението по български език на 200 бежанци, субсидирана заетост за 100 завършили обучението лица и субсидирана заетост за безработни българи в различни общински администрации, където да работят с бежанци<sup>15</sup>. Изглежда обаче, че от програмата са се възползвали малцина бенефициенти. До края на септември 2014 г. едва 12 бежанци и 48 български граждани са започнали работа по схемата за субсидирана заетост<sup>16</sup>.

### **Достъп на жените ГТС до целева грижа за деца**

Работещите жени ГТС в България нямат достъп до целеви грижи за деца. Жените ГТС могат да получават известни помощи за раждане и отглеждане на деца в зависимост от техния статут на пребиваване и осигурителен статус. Подробностите са обяснени в раздел „Соци-

<sup>14</sup> Интервюираните държавни експерти обсъждаха проблематиката на интеграцията на ГТС предимно в контекста на проблемите на бежанците и мерките, необходими за интегриране на лицата от тази група (експертно интервю АЗ, 9 април 2014 г.; експертно интервю АСП, 10 април 2014 г.).

<sup>15</sup> Национален план за действие по заетостта за 2014 г., Списък на програми и проекти, финансирани от държавния бюджет, стр. 11.

<sup>16</sup> Данни, предоставени от Агенцията по заетостта (размяна на електронни писма от 25 ноември 2014 г.).



ално включване”, подраздел „Помощи за раждането и отглеждането на деца”.

### **Признаване на професионалните квалификации**

Признаването на дипломите за образование и професионалните квалификации се координира от Националния център за информация и документация (НАЦИД), който от 2009 г. действа като част от Министерството на образованието и науката. Разпоредбите и редът в тази сфера не предвиждат разграничение по полов признак и са еднакви за мъже и жени ГТС. Признаване на професионалните квалификации се прилага за така наречените регулирани професии. В България няма изискване за официално освидетелстване за нерегулираните професии и притежателите на такива квалификации имат директен достъп до пазара на труда. Признаването на такива професионални квалификации е от компетенциите на самите работодатели. Регулираните професии подлежат на формално професионално освидетелстване посредством специфична процедура с участието на компетентния орган по съответната регулирана професия. Списъкът на регулираните професии е публикуван на интернет страницата на НАЦИД. Те са групирани в следните категории: архитектура и строителство; ветеринарна медицина; здравеопазване; публична администрация; сигурност; техника и технологии; транспорт; юридически и счетоводни дейности<sup>17</sup>. Упражняващият надзор над освидетелстването специализиран институционален орган може да е министерство или професионална камара (напр. Камарата на архитектите, Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране, Националната занаятчийска камара), или друг орган като Висшия адвокатски съвет или изпълнителните агенции „Железопътна администрация” и „Морска администрация”. Съгласно *Закона за признаване на професионални квалификации* професионални квалификации, придобити в трета страна, могат да бъдат признати за упражняване на регулирана професия в България от ГТС при условията на взаимност, установени за всеки конкретен случай, когато квалификацията съответства на нормативните изисквания в Република България за придобиване на същата професионална квалификация (чл. 8, ал. 3). Член 89 от същия закон ограничава правото за упражняване на регулирана професия от ГТС, на които са признати професионалните квалификации, с изискване за достатъчни познания по български език. Освен удостоверения за професионална квалификация, ГТС трябва да представят документи, свързани с „доказателства за добрата им репутация”. Сред тях са документи за необявяване в несъстоятелност, за липса на забрана да се упражнява професията, за физическото и психичното здраве на заявителя, за финансовото му състояние и за наличие на застраховка срещу финансови рискове, произтичащи от професионалната му отговорност. Законът изисква всички тези документи да са издадени не повече от три месеца от датата, на която са представени пред

<sup>17</sup> Списъкът на регулираните професии в България се приема с решение от Министерския съвет съгласно чл. 7 от Закона за професионалното образование и обучение и чл. чл. 9, ал. 3, т. 13 от Закона за висшето образование. Списъкът е достъпен на български и английски език на интернет страницата на НАЦИД, <<http://mail.nacid.bg/newdesign/qual/index.php?id=24>>

органа по признаване. ГТС, придобили професионална квалификация в държава членка на ЕС, ползват правата на граждани на ЕС за признаване на професионалната им квалификация в случаите, когато са: получили разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване, членове на семейството на български гражданин или членове на семейството на гражданин на ЕС, който се е преместил в България (*Закон за признаване на професионални квалификации*, чл. 8). Някои от проблемите, създаващи сериозни пречки за признаване на професионални квалификации на ГТС, са посочени в НСИЛПМЗ по отношение на лицата с предоставен статут на бежанец и хуманитарен статут. Сред тези проблеми са специфичните изисквания на някои професионални камари като изискването за представяне на свидетелство за съдимост или аналогичен документ, издаден от държавата на произход с валидност шест месеца от издаването, несъответствието с образователно-квалификационните степени „бакалавър“ и „магистър“ от университети в страни от Близкия изток<sup>18</sup>.

### 2.1.2. Образование

#### Признаване на придобито висше образование в чуждестранни висши училища

Процедурата по признаване на дипломи за висше образование и професионални квалификации, придобити в чуждестранни висши училища, се организира от Министерство на образованието и науката чрез Националния център за информация и документация (НАЦИД). Признаването се извършва в съответствие с Наредбата за държавните изисквания за признаване на придобито висше образование и завършени периоди на обучение в чуждестранни висши училища<sup>19</sup>. Изискванията и редът са едни и същи за мъже и жени ГТС. Изискванията за признаване на придобито висше образование са еднакви за български граждани, граждани на ЕС и граждани на трети страни (чл. 2 и 3). В областта на признаването на придобито висше образование НАЦИД отговаря за признаване на придобитите в чужбина степени „бакалавър“ и „магистър“. След 2010 г. докторските степени се признават за всеки конкретен случай от съответния работодател или висше учебно заведение. Процесът за признаване на незавършени курсове в чужбина за студенти, желаещи да се прехвърлят в българско висше учебно заведение, също се организира от съответната образователна институция. Тези изисквания са еднакво валидни за дипломи от ЕС и от страни извън ЕС, независимо от гражданство или народност. За да започне процесът по признаване, заявителят трябва да представи във фронт офиса на НАЦИД оригинал и преведено копие на дипломата, легализирано в страната, в която е издадена. Макар че няма официални статистически данни за получените международна закрива в България лица, които са ле-

<sup>18</sup> Бакалавърската степен по архитектура от Сирия например е еквивалентна на магистърска степен по архитектура в България, НСИЛПМЗ, стр. 20.

<sup>19</sup> Постановление на Министерския съвет № 168 от 14.08.2000 г. Наредба за държавните изисквания за признаване на придобито висше образование и завършени периоди на обучение в чуждестранни висши училища.



гализирали дипломите си, според експерти броят им е много малък. Получаването на легализирано копие на дипломата се сочи като сериозен проблем за много от тези хора. Разходите за процедурата, които зависят от вида на образователно-квалификационната степен, за чието признаване се кандидатства, също възпрепятстват хората да се възползват от тази услуга.

### **Езиково обучение**

Необходимостта от обучение по български език за ГТС се признава на равнище политически документи, но все още не са създадени систематични механизми за такова обучение. Не съществуват също политики или програми, предназначени да отговорят на потребностите на уязвими ГТС жени.

В НСМУИ се посочва необходимостта от организиране на курсове по български език не само за бежанците (както бе записано в проекта на Стратегията), а за всички законно пребиваващи имигранти с цел улесняване на интеграцията им<sup>20</sup>. Някои от мерките за интегриране на ГТС, заявени в плановете за действие по изпълнението на НСМУИ, са насочени към сферата на образованието. Предложените мерки са ограничени по обхват и предназначени само за деца ГТС. Те включват създаването на мултикултурна среда в училище и постигането на качествено образование за деца ГТС (ПД за 2012 и 2013 г.). Препоръчаните действия не са подкрепени, обаче, от конкретни мерки или програми. Курсове по български език за ГТС се организират едва от 2009 г. насам от информационните центрове за интеграция на имигранти, създадени и ръководени от Мисията на Международната организация по миграция в България с финансовата подкрепа на управлението от МТСП Европейски фонд за интеграция на граждани на трети страни. Информационният център на МОМ в София насочва ГТС за бесплатно обучение по български език във Филологическия факултет на Софийския университет, а информационният център в Бургас организира курсове по български език за ГТС в собствената си сграда<sup>21</sup>. Устойчивостта на тази мярка, обаче, зависи от финансирането от ЕИФ, което не винаги е налично.

### **Професионално обучение**

Съгласно *Закона за насърчаване на заетостта*, за държавната политика за обучение на възрастни отговаря министърът на труда и социалната политика съвместно с министъра на образованието и науката (чл. 58). Националната политика за обучение с цел придобиване на професионална квалификация е поверена на Националния консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила (чл. 59, ал. 1). Съгласно същия закон, дейност за обучение на възрастни осъществяват редица институции. Сред тях са Агенцията по заетостта, Националната агенция за професионално образование и обучение,

<sup>20</sup> НСМУИ, стр. 27.

<sup>21</sup> Експертно интервю с ръководителя на Информационния център за интеграция на имигранти на Международната организация по миграция в София, 14 ноември 2014 г.

центровете за професионално обучение, други институции, както и физически или юридически лица, регистрирани съгласно действащото законодателство (чл. 60). Досега не са разработени и стартирани програми за целево професионално обучение на ГТС в България. Информационните центрове за интеграция на имигранти на МОМ в България осъществяват посредничество за участие в частни професионални курсове.

### 2.1.3. Социално включване

НСМУИ обръща внимание на необходимостта от улесняване на социалното включване на ГТС посредством „укрепването и разширяването на мрежа от информационни центрове за имигранти в районите с по-голяма концентрация; използване на въвеждащи и мултикултурни образователни програми; провеждане на устойчив диалог с имигрантските общности и организиране на интеграционни курсове и информационни кампании”<sup>22</sup>. Един от принципите, които въвежда новата НСИЛПМЗ, е „насърчаване на социалното включване и недопускане на самоизолация”<sup>23</sup>. Макар че в годишните планове за действие по изпълнението на НСМУИ (2011, 2012 и 2013 г.) няма конкретни мерки за улесняване на социалното включване на ГТС, социалното подпомагане на нуждаещи се ГТС е уредено в националната правна и политическа рамка в тази сфера, представена в *Закона за социално подпомагане* и Правилника за прилагането му. Системата за социално подпомагане в България се прилага от Агенцията за социално подпомагане и се финансира от държавния бюджет. Социалното подпомагане се осъществява чрез предоставяне на помощи в пари и/или в натура, които допълват или заменят дохода, необходим за задоволяване на основни жизнени потребности или за покриване на извънредни нужди на лицата и семействата. Системата осигурява социална закрила срещу риска от бедност, като същевременно предоставя и семейни помощи<sup>24</sup>.

### Достъп до програми за социално подпомагане

Съгласно *Закона за социално подпомагане* (чл. 2, ал. 6) чужденците с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване и чужденците, на които е предоставено убежище или статут на бежанец, или хуманитарен статут, имат право да получават социални помощи и социални услуги по същите критерии, които се прилагат и за български граждани. Такива права обаче не са предоставени на ГТС, пребиваващи краткосрочно или продължително. Съгласно *Закона*, социални

<sup>22</sup> НСМУИ, стр. 40.

<sup>23</sup> НСИЛПМЗ, стр. 10.

<sup>24</sup> Системата за социална закрила в България включва класическо социално осигуряване, базирано на осигурителни вноски, схеми за социално осигуряване и независещо от вноски социално подпомагане, в т.ч. система за социални услуги. Тя включва целеви програми за социално подпомагане и грижи, създаване на трудова заетост за групи в неравностойно положение, семейни помощи и др. Схемите за независещо от вноски социално осигуряване и схемите за социално подпомагане се финансират от държавния бюджет. За придобиване на права по тези схеми се прилагат комплекс от критерии, включващи проверка на дохода, разрешение за пребиваване в страната и др.

помощи се предоставят на лица, които поради здравни, възрастови, социални или други причини не могат сами (или с помощта на роднините си) да осигуряват задоволяване на основните си жизнено-потребности (чл. 2, ал. 3), а социални услуги се предоставят на лица, за които след оценка на потребностите се констатира, че се нуждаят от подкрепа с цел социално включване и гарантиране на независим живот (чл. 2, ал. 5). В съответствие с тези разпоредби на Закона, ГТС с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в България, които са в уязвимо социално положение (дефинирано в Закона и Правилника за прилагането му), имат достъп до социални помощи и до услугите, предоставяни от АСП и териториалните ѝ дирекции. АСП поддържа всеобхватна система от схеми и програми за социално подпомагане за различни уязвими групи, като лица с ниски доходи, майки, самотни майки, пенсионери от някои уязвими категории, хора с увреждания.

Редът и условията за социално подпомагане на ГТС са уредени в *Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане*. Видовете социални помощи за лица и семейства с ниски доходи (така наречените социални помощи за гарантиран минимален доход) са месечни помощи, целеви помощи за покриване на конкретни нужди, свързани с пътуване, заболяване, лечение в чужбина, жилищни нужди и т.н., и еднократни помощи за покриване на извънредни нужди. Освен това лицата и семействата, чийто доход е под определен праг, получават месечни целеви помощи за отопление за срок от пет последователни месеца (от ноември до март). Размерът на месечните целеви помощи за отопление се определя от министъра на труда и социалната политика. Условията за получаване на тези помощи са едни и същи за български граждани и за ГТС. Допълнително условие за ГТС е да пребивават законно на територията на страната, а за някои обезщетения (независещи от вноски) – да имат разрешение за дългосрочно пребиваване.

Що се отнася до обезщетенията за безработица, които се отпускат от Националния осигурителен институт, всяко осигурено срещу риска от безработица лице, независимо от неговата народност, има право при определени условия на парични обезщетения за безработица. Всички граждани на трети страни с разрешение за дългосрочно или краткосрочно пребиваване имат право на парични обезщетения за безработица, при условие че са осигурени срещу този конкретен риск. Освен това, безработните имат право да участват в организациите от Агенцията по заетостта програми за насърчаване на заетостта. Достъп до тези програми имат ГТС с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване и членовете на семействата им, членовете на семейство на български граждани или на граждани на държава членка на ЕС, както и притежателите на синя карта на ЕС.

Социални помощи и социални услуги за лица с увреждания се предоставят съгласно *Закона за интеграция на хората с увреждания*. Законът не реферира ГТС като целева група с право на достъп до такива услуги. Парични обезщетения и помощи за инвалидност се отпускат от Националния осигурителен институт в случаите на

пълна или частична загуба на работоспособност за продължителен период или трайно. В такива случаи лицата имат право на следните помощи и обезщетения: пенсия за инвалидност; парични помощи за инвалидност (отпускани на лица, които нямат необходимия осигурителен стаж за отпускане на пенсия за инвалидност поради общо заболяване); социална пенсия за инвалидност; парични обезщетения за санаторно-курортно лечение; парични обезщетения за трудоустрояване. ГТС в България имат право на парични обезщетения за неработоспособност, ако са осигурени за рисковете общо заболяване, трудова злополука и професионална болест. Подпомагане в брой и в натура се предоставя на лица с увреждания и от системата за социално подпомагане (АСП) под категорията „дългосрочни грижи“<sup>25</sup>. Достъп до такива помощи имат и ГТС с разрешение за дългосрочно и постоянно пребиваване.

Съгласно българското законодателство всяко лице, извършващо стопанска дейност, е осигурено срещу риска „старост“. Това се отнася и за самонаетите лица. При достигане на определена възраст и след натрупване на определен осигурителен стаж лицата придобиват право на „пенсия за осигурителен стаж и възраст“. Тя замества липсващия доход на лицето от извършването на стопанската му дейност. След придобиване на право на пенсия лицето може да продължи да работи и да получава и пенсия, и заплата. Всички лица – както български граждани, така и ГТС, които са осигурени срещу риска „старост“, имат при определени условия право на пенсия за възраст. Пенсионни права имат ГТС с разрешение за постоянно или дългосрочно пребиваване, при условие че са осигурени срещу този риск. Осигурителното задължение възниква от момента, когато лицето започне да осъществява някаква стопанска дейност. Право на пенсия имат ГТС, на които е позволено да извършват стопанска дейност в Република България, ако са осигурени срещу риска „старост“. Социалноосигурителните обезщетения се изплащат, само докато лицето пребивава в страната. Съгласно българското законодателство изплащането на пенсия в трета страна (извън ЕС) не е възможно, освен ако няма международно споразумение в областта на социалното осигуряване, по което България е страна и което предвижда такъв износ на обезщетения.

Следва да се отбележи, че за да получат разрешение за дългосрочно и постоянно пребиваване ГТС трябва да отговарят на строги изисквания, които са гаранция, че лицето няма да разчита на системата за социално подпомагане на страната. За получаване на разрешение за постоянно пребиваване ГТС следва да имат осигурено жилище, задължително здравно осигуряване, достатъчни средства за издръжка, без да прибегват до системата за социално подпомагане, в размер

<sup>25</sup> Тези помощи и обезщетения са: в натура – настаняване в центрове за грижи от резидентен тип, целеви помощи за изработване, покупка и ремонт на помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия; в пари – помощи за деца с трайни увреждания, пенсии за инвалидност, еднократна помощ, когато лицето няма право на пенсия за инвалидност, парични обезщетения за санаторно-курортно лечение, месечна добавка за социална интеграция на хората с трайни увреждания (добавка като процент от гарантирания минимален доход и целева добавка за покриване на индивидуалните потребности), добавка за придружител.

не по-малък от минималната месечна заплата, минималната стипендия или минималната пенсия съгласно законодателството на Република България за срока на пребиваване. Предоставянето на разрешение за дългосрочно пребиваване на ГТС зависи от същите условия, както за постоянно пребиваване, с изключение на доказателство за осигурено жилище.

### **Подпомагане при раждането и отглеждането на деца**

При майчинство (бременност и раждане на дете) майките имат право на помощи в натура и парични помощи. Помощите в натура за бременност и раждане на дете се предоставят от системата за социално осигуряване, финансирана и от държавата чрез данъците, и от социалноосигурителни вноски.

Те покриват: профилактични прегледи, изследвания и акушерска помощ за всички здравно неосигурени жени, независимо от начина на родоразрешение, медицински грижи при бременност, раждане и отглеждане на малко дете, аборти по медицински показания и при бременност от изнасилване. ГТС с разрешение за дългосрочно пребиваване в Република България имат същите права като българските граждани. Продължително и краткосрочно пребиваващите и транзитно преминаващите ГТС заплащат медицинската помощ. Жените ГТС имат право на парични помощи за раждане и отглеждане на малко дете, при условие, че са осигурени срещу този конкретен риск (независимо дали са дългосрочно или продължително и краткосрочно пребиваващи).

Така наречените семейни помощи за деца<sup>26</sup> се предоставят от Агенцията за социално подпомагане и се финансират изцяло от държавния бюджет. На практика тези добавки са налични само за български граждани. Жените ГТС имат право на такива помощи, само когато са женени за български граждани, а децата са български граждани, които се отглеждат в страната. Съгласно българското законодателство правото на семейни добавки и помощи за деца е тясно свързано с българското гражданство. Семейни помощи за деца обаче се предоставят и на бременни жени и семействата на чужди граждани, които са постоянно пребиваващи и отглеждат децата си в страната, само ако получаването на такива помощи е предвидено в друг закон или в международно споразумение, по което България е страна.

### **Достъп до информация**

Сред приоритетите в НСМУИ за предоставяне на равни права, отговорности и възможности на законно пребиваващите чужденци в

<sup>26</sup> Семейните помощи включват: еднократна парична помощ при бременност, еднократна парична помощ при раждане на дете, еднократна парична помощ за отглеждане на близнаци до навършване на една година, еднократна парична помощ за отглеждане на дете до навършване на една година от майка студентка, записана в редовна форма на обучение, месечни помощи за дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, месечни помощи за отглеждане на дете до навършване на една година, целеви помощи за ученици, целева помощ за безплатно пътуване с железопътния и автобусния транспорт в страната на многодетни майки.

страната е укрепването и разширяването на мрежа от информационни центрове за имигранти<sup>27</sup>. Повече внимание на необходимостта от предоставяне на информация на собствения език на чужденците на равнище политики се обръща във връзка с групата на бежанците. НСИЛПМЗ предвижда, че на лицата, на които е предоставена международна закрила, трябва във възможно най-кратък срок след предоставянето на статут да се осигурява достъп до информация на собствения им език или на език, който те разбират<sup>28</sup>. Все още обаче предоставянето на информационни материали на езика на ГТС не е стандартна практика в България. Примерите за изготвяне и разпространение на информационни материали са свързани по-често с финансиране на проекти, а не са устойчиви дейности. Няма стандартни процедури и практики за осигуряване на съответни информационни материали на собствения език на ГТС в основните институции за контакт по интеграция като Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане и мрежата от Бюра по труда. Информационни материали на български, руски и английски са изготвени и се разпространяват от информационните центрове за интеграция на имигранти на МОМ. След големия приток на търсещи убежище през 2013 г., Агенцията по заетостта съвместно с Държавната агенция за бежанците изготвиха информационна брошура на арабски, френски и английски език с информация за предоставяните от Бюрата по труда услуги. В тази връзка, в някои от най-големите центрове за интеграция на бежанци в страната бяха организирани информационни срещи. Според работещи в тази област експерти, които предоставят правна помощ и консултации на бежанци и мигранти, когато се налага да контактуват с длъжностни лица в държавните институции, ГТС разчитат обикновено на помощта на български познати, които ги придружават и помагат с превода<sup>29</sup>. В някои случаи НПО, предлагащи услуги за мигранти, като Червеният кръст или Съветът на жените бежанки в България, осигуряват езиково посредничество на своите клиенти. Тези услуги обаче са неустойчиви, тъй като зависят от човешки ресурси и проектно финансиране.

#### **2.1.4. Активно гражданство**

##### **Политическо участие**

Конституцията на Република България предвижда, че „изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване” (чл. 10). Гражданите на трети страни нямат право на глас и нямат право да се кандидатира в избори в България. Съгласно Изборния кодекс право да избират народни представители за Народно събрание имат само българските граждани, които са навършили 18 години (чл. 3, 1)<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> НСМВИ, стр. 40.

<sup>28</sup> НСИЛПМЗ, стр. 16.

<sup>29</sup> Експертно интервю с председателя на УС на Фондация за достъп до права, 2 януари 2015 г.

<sup>30</sup> В България жените имат изборителни права от 1938 г.



Гражданите на ЕС, които не са български граждани, имат право да избират общински съветници и кметове, ако имат статут на продължително или постоянно пребиваващи, ако са живели в съответната община най-малко през последните 6 месеца преди датата на произвеждане на изборите и ако не са лишени от правото да избират в държавата членка, на която са граждани (чл. 3, 5). Българските граждани и гражданите на ЕС, които не са български граждани, имат едно и също право да избират членове на Европейския парламент от Република България. Те могат да упражнят това право, ако са навършили 18 години към изборния ден включително и са живели най-малко през последните три месеца в България или в друга държава членка на ЕС. Гражданите на друга държава членка на ЕС трябва освен това да имат статут на продължително или постоянно пребиваващи в Република България (чл. 3, 2 и 3)<sup>31</sup>.

ГТС съответно нямат право да бъдат избирани за народни представители или за кметове, или общински съветници в местни избори. Гражданите на ЕС, които не са български граждани, имат право да се кандидатираат и да бъдат избирани за общински съветници при същите условия както за гласуване в местни избори. Към тези условия се прибавя и изискването да не са граждани на трета страна (чл. 4, 6).

В контекста на горната правна рамка гражданите на трети страни нямат право да образуват или да членуват в политически партии в България. Съгласно *Закона за политическите партии* „политическите партии са доброволни сдружения на граждани с изборителни права съгласно българското законодателство“ (чл. 2, ал. 1).

### **Гражданско общество и участие в местните общности**

Сред приоритетите в НСМУИ за предоставяне на равни права, отговорности и възможности на законно пребиваващите чужденци в страната е насърчаването и провеждането на устойчив диалог с имигрантските общности. Не съществуват обаче неформални или формални процедури за консултации с имигранти и имигрантски сдружения при формулирането на интеграционните политики. Макар да има редица имигрантски сдружения, формирани на национален принцип (според страната на произход), те не вземат активно участие в гражданския живот на страната. Сред служителите на няколкото организации за предоставяне на услуги на мигранти обикновено има и имигранти. Не е такъв обаче случаят с организациите в страната, ангажирани със застъпничество за мигрантите, чийто персонал обикновено е само от български граждани.

Няма изрични законови ограничения относно участието на работниците ГТС в синдикални организации. Съгласно Конституцията на Република България „работниците и служителите имат право да се сдружават в синдикални организации и съюзи за защита на своите

<sup>31</sup> И за трите вида избори българските граждани и гражданите на ЕС трябва да не изтъпяват наказание лишаване от свобода и да не са поставени под запрещение.

интереси в областта на труда и социалното осигуряване” (чл. 49, ал. 1). Със същия характер са и разпоредбите в *Кодекса на труда* (чл. 4, ал. 1 и 2). Тъй като и в двата акта няма позоваване на гражданство или народност, работещите законно на територията на страната ГТС очевидно могат да защитават правата си в областта на труда и социалното осигуряване чрез участие в синдикални организации. България обаче е страна без силно работническо синдикално движение. В страната има две представителни организации на работниците и служителите на национално равнище – Конфедерацията на независимите синдикати в България и Конфедерацията на труда „Подкрепа”. И двете организации съобщават само общия брой на своите членове без разбивка по пол и народност. Затова не е възможно да се обсъжда членството на ГТС в българските синдикални организации. Според експертно мнение има само изолирани случаи на членство на ГТС в синдикати<sup>32</sup>.

Съгласно чл. 5 от *Закона за юридическите лица с нестопанска цел* учредители на юридически лица с нестопанска цел могат да бъдат български и чуждестранни юридически и дееспособни физически лица (граждани на ЕС и граждани на трети страни). В страната има съответно редица имигрантски организации и сдружения, основани най-вече на национален принцип (страна на произход). Съществуват две асоциации на иракските граждани в България, асоциация на сирийските, ливанските, палестинските, етиопските имигранти. Единствената имигрантска организация на жени е Съветът на жените бежанки в България, която е създадена с подкрепата на Българския червен кръст и се ръководи от бежанки. Организацията предоставя обаче консултации и интеграционни услуги както на жени, така и на мъже.

Имигрантските организации могат да кандидатстват за финансиране от публични средства по покани за участие в проекти, обявени от съответните български министерства и институции. Изследователите от ЦИД не откриха данни имигрантски организации да са кандидатствали за публично финансиране.

### 2.1.5. Предотвратяване на дискриминация

В Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020 г.) не се споменава недопускането на дискриминация като аспект или цел на интеграцията на граждани на трети страни. Седмият от общо осемте приоритета на НСМУИ гласи: „Гарантиране на основните права на мигрантите – политически, социални, икономически, културни и други”<sup>33</sup>. Освен това в Стратегията се заявява, че Република България провежда ефективна интеграционна политика насочена към успешно приобщаване на чужденците чрез предоставяне на равни права, отговорности и възможности<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Неформална консултация по телефона с експерт от Института за социални и синдикални изследвания към Конфедерацията на независимите синдикати в България, 14 януари 2015 г.

<sup>33</sup> НСМУИ, стр. 33.

<sup>34</sup> НСМУИ, стр. 40.



Затова в годишните планове за действие по изпълнението на НСМУИ за 2011, 2012 и 2013 г. не се съдържат конкретни антидискриминационни мерки. Новоприетата НСИЛПМЗ е първият политически документ в областта на интеграцията на мигрантите, в който недопускането на дискриминация се посочва изрично като принцип в интеграционната политика<sup>35</sup>.

Българските политици са създали обаче всеобхватна антидискриминационна правна рамка както в отделни сектори като трудова заетост и социално подпомагане, така и в специален закон против дискриминацията. Тази правна рамка е подкрепена от съответна институционална среда и от нея могат да се възползват и български граждани, и ГТС. В *Закона за защита от дискриминация* се предвижда: „Забранена е всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна.” (чл. 4). Две са институциите, които имат прерогативи в областта на борбата с дискриминацията. Едната е Комисията за защита от дискриминация (КЗД), която е държавният орган, отговарящ за защита от дискриминация и за гарантиране на равни права. КЗД приема жалби и сигнали за актове на дискриминация и след разглеждане и решаване на заведените пред нея преписки в заседателни състави се произнася с решение. Един от показателите, по които КЗД провежда своите производства, включва „народност, гражданство, произход, религия или вяра, убеждения”. Омбудсманът на Република България е институцията, която следи и се застъпва, когато се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите. Жалби и сигнали пред Омбудсмана могат да подават както български граждани, така и граждани на трети страни<sup>36</sup>.

### **Предотвратяване на дискриминация при наемане на работа и на работното място**

Съгласно *Закона за насърчаване на заетостта*, при осъществяване на предвидените в закона права и задължения не се допуска пряка или непряка дискриминация, основана на народност, произход, пол, сексуална ориентация, раса, цвят на кожата, възраст, политически и религиозни убеждения, членуване в синдикални и други обществени организации и движения, семейно, обществено и материално положение и наличие на психически и физически увреждания<sup>37</sup>. *Законът за защита от дискриминация* предвижда, че при обявяване на свободно работно място работодателите нямат право да поставят изисквания, свързани с признаците по чл. 4, ал. 1 от *Закона*.

<sup>35</sup> НСИЛПМЗ, принцип 4, стр. 10.

<sup>36</sup> Закон за омбудсмана, чл. 24, ал. 1.

<sup>37</sup> Закон за насърчаване на заетостта, чл. 2.

В чл. 18 от *Закона за защита от дискриминация* се предвижда, че работодателите в сътрудничество със синдикатите са длъжни да приемат ефективни мерки за предотвратяване на всички форми на дискриминация на работното място. Съгласно чл. 19 от същия закон при неизпълнение на задължението си по чл. 18 работодателят носи отговорност за актове на дискриминация, извършени на работното място от негов работник или служител. Съгласно чл. 13 от същия закон, когато майки, които ползват отпуск за бременност и раждане или за отглеждане на дете, се върнат на работа, имат право да заемат същата длъжност или друга, равностойна на нея, и да се възползват от всяко подобрение на условията на труд, на което биха имали право, ако не бяха в отпуск. След завръщане от отпуск за бременност и раждане и/или за отглеждане на дете при наличие на въведена технологична промяна на майките се осигурява обучение за придобиване на съответна на промените професионална квалификация (чл. 15, ал. 2). Съгласно чл. 14, ал. 3 критериите за оценка на труда при определяне на трудовите възнаграждения и оценката на трудовото изпълнение са еднакви за всички работници и служители без оглед на признаците по чл. 4, ал. 1 (критериите за недопускане на дискриминация, сред които са народност и пол) и се определят с колективните трудови договори или с вътрешните правила за работната заплата, или с нормативно установените условия и ред за оценяване на служителите в държавната администрация.

### **Предотвратяване на дискриминация в сферата на социалното подпомагане**

Недопускането на дискриминация в сферата на социалното подпомагане (както на мъже, така и на жени) се гарантира от *Закона за социално подпомагане*, съгласно който при предоставяне на социални помощи и социални услуги не се допуска пряка или непряка дискриминация, основана на редица признаци, сред които пол, раса, народност, етническа принадлежност, гражданство, произход, религия или вяра (чл. 3).

Анализ на практическото действие на тези разпоредби може да се направи на базата на обзор на работата на Комисията за защита от дискриминация и Омбудсмана на Република България. Регистрите на КЗД показват, че през 2012 и 2013 г. са подадени общо 16 жалби за дискриминация от ГТС (общо 10 индивидуални и 1 колективна жалба)<sup>38</sup>. Осем от тях са подадени от жени (5 от гражданки на Русия, 2 – на Казахстан и 1 – на Таджикистан) и осем са от мъже (6 от граждани на Сирия и по 1 – на Русия и Украйна). Посоченото във всички жалби основание за дискриминация е гражданство и в нито една жалба не се посочва като основание пол. Две от жалбите са свързани с дискриминация на работното място и са подадени от жени. Три от подадените от жени жалби са свързани с дискриминация при предоставяне на социални помощи. Две идентични жалби (подадени от мъже за децата им в училищна възраст) се отнасят до

<sup>38</sup> Този анализ се основава на информация, получена след официално искане от ЦИД до КЗД от 23 октомври 2014 г. (писмо № 167) и на експертно интервю с представител на КЗД от 11 декември 2014 г.

дискриминация при достъп до образование и са свързани с изискването децата ГТС да заплащат такса, за да посещават държавни и общински училища в България<sup>39</sup>. Една от жалбите във връзка със социално подпомагане е оттеглена, тъй като случаят е бил разрешен в полза на жалващата се гражданка на трета страна. Броят на жалбите е твърде малък, за да е възможен анализ на тенденциите, както в дискриминационните така и в антидискриминационните практики на българските институции по отношение на ГТС. Данните за 2013 г. показват, че разпределението на подалите жалби ГТС по гражданство и по полов признак е сходно с това на имигрантите в страната. Изглежда, че основните области, в които жените ГТС се сблъскват с дискриминация, са предоставянето на социални помощи, отношението на работното място и равният достъп до образование.

За сравнение броят на разгледаните жалби, подадени до КЗД от български граждани през 2012 и 2013 г., е 790 (от тях 454 са подадени през 2013 г.)<sup>40</sup>. Това доказва, че създадената през 2005 г. КЗД все още не се използва активно от българските граждани като инструмент за защита от дискриминация.

## 2.2. Анализ на оценката на политиките

Политиките и програмите за интеграция на жени мигрантки могат да се открият в секторното законодателство в областите заетост, образование, социално подпомагане и защита от дискриминация. Съответните стратегии и планове за действие в областта на миграцията определят някои приоритети за интеграция на мигранти, но няма добра координация и съгласуваност между двете политически рамки (миграционната и секторната). И в двете политически рамки жените мигрантки не са обособени като отделна целева група или като уязвима група. Политиките за интеграция на жените мигрантки са същите като за мъжете мигранти.

Засега няма създадена добра координация и съгласуваност в сферата на интеграцията на жените ГТС на пазара на труда. Приоритетите на политиката, заложи в основните политически документи в тази област, не са съгласувани и не се прилагат на практика чрез съответни конкретни мерки. Предвидените мерки в Актуализираната стратегия по заетостта (2008 – 2015 г.) са твърде общи и не са подкрепени с конкретни програми в съпътстващите годишни национални планове за действие по заетостта<sup>41</sup>. Може да се счита, че двете конкретни мерки в НСМУИ частично доразвиват общите приоритети на Актуализираната стратегия по заетостта в по-конкретни мерки (изграждане на капацитет на Бюрата по труда за предоставяне на услуги

<sup>39</sup> Тези жалби предизвикаха официална позиция от страна на КЗД, че съответната Наредба на МОН води до пряка дискриминация. В резултат КЗД издаде предписание до МОН (на основание на чл. 76, ал. 1, т. 1 от Закона за защита от дискриминация) да инициира законови промени, за да се осигури равен достъп до образование за децата ГТС. (Жалба по преписка 236/11.10.2012 г., регистър на КЗК).

<sup>40</sup> Комисия за защита от дискриминация (2013), Годишен отчет за 2013 г.

<sup>41</sup> Двете общи мерки са разработване и реализиране на специализирани програми и мерки за интегриране на икономическите имигранти на националния пазар на труда и насърчаване и облекчаване достъпа на висококвалифицирани имигранти до националния пазар на труда.

на ГТС и изготвяне на информационни материали относно правата и задълженията на ГТС в областта на трудовата заетост). Изглежда обаче, че тези две мерки са подкрепени от конкретни програми за изпълнението им само през 2014 г. и само по отношение на интеграцията на трудовия пазар на лицата с предоставен статут на бежанец и хуманитарен статут. Всъщност липсата на мониторинг на интеграцията на ГТС на пазара на труда води до реалност, в която експертните институции не разполагат с информация относно проблемите, които срещат в тази област за жените или мъжете ГТС. Липсва съответно солидна основа за формулирането на добре обмислени и разработени политики за подпомагане на интеграцията на ГТС на пазара на труда, отговарящи на техните потребности.

Някои сфери от интеграцията на ГТС остават недоразвити. Сред тях са езиковото и професионалното обучение. Макар организацията на курсове по български език за ГТС да е заложена като приоритет в интеграционните политики, няма постоянно действащи програми в тази насока. Курсове по български език се предлагат като дейност по проекти, организирани или координирани от МОМ или НПО, които разчитат на финансиране от ЕИФ, а не на държавно финансиране. Съответно, достъп до такова обучение получават само ограничени или специални групи имигранти. Професионалното обучение на ГТС не се разглежда като приоритет в контекста на тяхната интеграция. В контекста на икономическата криза приоритет в политиката остава защитата на българския трудов пазар от чуждестранна работна сила. Липсата на политики и програми за професионално обучение на ГТС може да се обясни донякъде с малкия брой чужденци, липсата на познаване (мониторинг) на нивата на безработица сред тях и високото равнище на безработица сред българските граждани и особено сред младежите<sup>42</sup>. Затова и националната политика по заетостта включва програми за професионално обучение само на български граждани. Счита се, че постоянно и дългосрочно пребиваващите в страната ГТС имат равни права за достъп до тези програми с тези на българските граждани.

Политиките относно социалното включване на ГТС не са консолидирани около конкретна стратегия. Не се провежда мониторинг за идентифициране на свързаните със социалното включване проблеми, с които се сблъскват ГТС в България. На стратегическо равнище социалното включване на ГТС се разбира като осигуряване на информация, въвеждащи и интеграционни курсове и като диалог с имигрантските общности<sup>43</sup>. Тези приоритети са доста общи и неподкрепени със съгласувани и последователни мерки на ниво политики. Като цяло осигуряване на информация за ГТС липсва. Едва през 2014 г. са изготвени информационни брошури от държавна институция (Агенцията по заетостта) и то в контекста на увеличаване на бежанския поток. Не се организират въвеждащи курсове за пълнолетни ГТС нито от държавни институции, нито от НПО. Не на последно място, няма формализиран механизъм за улесняване на диалога с

<sup>42</sup> Според Евростат равнището на младежката безработица в България през 2013 г. е 28,4 %, което е сред най-високите в ЕС.

<sup>43</sup> НСМВИ, стр. 40.

имигрантските общности. Няма формален или неформален консултативен орган на имигрантите в страната. Не се канят имигранти или имигрантски асоциации за участие в обсъждането или формулирането на държавните политики в областта на интеграцията.

В стратегическите документи за управление на миграцията в България не се споменава изрично недопускането на дискриминация в контекста на интеграцията на мигранти. В тези документи не се посочват изрични приоритети или мерки в тази насока. Това може да се обясни с факта, че в България има всеобхватна антидискриминационна правна рамка както в отделни сектори като трудова заетост и социално подпомагане, така и в специален закон против дискриминацията. Липсата обаче на целенасочено споменаване на борбата с дискриминацията в стратегиите за управление на миграцията води до липса на планиране на политики в тази област чрез годишните планове за действие в областта на миграцията. Това води до липса на мониторинг от страна на държавата в тази област, което на свой ред оставя българските институции без яснота за ефективността на антидискриминационните политики по отношение на ГТС.

### 2.3. Оценка на резултатите

Понастоящем не е възможно да се представи оценка на резултатите в интеграцията на мигрантите в България въз основа на данни от Евростат. Малкият брой ГТС в страната (под 1 % от цялото население) не генерира статистически значими извадки от ГТС в националните статистически данни, което е причината те да не бъдат включвани в сравнителната база данни на Евростат, а в случаите, когато включването им е възможно, да не бъде възможна статистически значима диференциация на данните по пол. Ето защо тук е направен опит да се представят и анализират данни от административните информационни системи и регистри на съответните български институции.

#### *Заетост*

Показателите за интеграция на жените ГТС на трудовия пазар могат да се проследят в националните административни и статистически бази данни.

Национални статистически данни за икономическата активност на ГТС в България са налични само в резултатите от преброяванията на населението от 2001 и 2011 г. Данните за структурата на ГТС по икономическа дейност и по пол (Таблица 9) сочат, че мъжете ГТС са по-добре представени на пазара на труда (броят на заетите мъже е с 6 % повече от този на жените), докато при икономически неактивните ГТС преобладават жените (с 5 %), което може да се обясни с факта, че броят им е по-голям от този на мъжете в по-горните възрастови групи. Процентът на безработните е почти еднакъв при мъжете и жените (съответно 6 % и 7 %). Процентът на жените в пенсия (21 %) е по-висок от този на мъжете (9 %). Различията между половете големи и при ангажираните с извършване на ежедневни домакински дейности (14 % жени срещу 4 % мъже).

**Таблица 9. СТРУКТУРА НА ГРАЖДАНЕТЕ НА ТРЕТИ СТРАНИ НА 15 И ПОВЕЧЕ ГОДИНИ ПО ИКОНОМИЧЕСКА АКТИВНОСТ И ПОЛ, 2011**

Икономическа активност	Общо ГТС	Структура всички ГТС	Структура Мъже ГТС	Структура Жени ГТС
Общо	28 503	100 %	11 520 (100 %)	16 983 (100 %)
Икономически активни	15 432	54 %	57 %	52 %
Заети	13 559	48 %	51 %	45 %
Безработни	1 873	6 %	6 %	7 %
Икономически неактивни	13 071	46 %	43 %	48 %
Учащи, неработещи	3 929	14 %	20 %	9 %
Пенсионери	4 612	16 %	9 %	21 %
Ангажирани в дейности на домакинства	2 765	10 %	4 %	14 %
Незаети (вкл. рентииери)	1 765	6 %	10 %	4 %

*Източник:* Национален статистически институт, Резултати от Преброяването на населението, ноември 2014.

Сравнение между жените ГТС и жените български гражданки показва, че жените ГТС са по-добре представени на пазара на труда (Таблица 10). Повече жени ГТС са икономически активни (с 4 %) и повече жени ГТС са заети (с 4 %). Освен това, сред икономически неактивните повече ГТС са ангажирани в учебни занятия (с 2 %). В същото време разликите в равнището на безработица между двете групи са незначителни (7 % за жените ГТС и 6 % за жените български гражданки).

**Таблица 10. СТРУКТУРА НА ЖЕНИТЕ, ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ, И ЖЕНИТЕ БЪЛГАРСКИ ГРАЖДАНКИ НА 15 И ПОВЕЧЕ ГОДИНИ ПО ИКОНОМИЧЕСКА АКТИВНОСТ, 2011**

Икономическа активност	Жени ГТС	Жени български гражданки
Общо	16 983 (100 %)	3 284 170 (100 %)
Икономически активни	52 %	48 %
Заети	45 %	41 %
Безработни	7 %	6 %
Икономически неактивни	48 %	52 %
Учащи, неработещи	9 %	7 %



**Таблица 10. Структура на жените, граждани на трети страни, и жените български гражданки на 15 и повече години по икономическа активност, 2011 (Продължение)**

Икономическа активност	Жени ГТС	Жени български гражданки
Пенсионери	21 %	34 %
Ангажирани в дейности на домакинства	14 %	9 %
Незаети (вкл. рентииери)	4 %	3 %

*Източник:* Национален статистически институт, Резултати от Преброяването на населението, последен достъп декември 2014.

Данните от административния регистър на Националната агенция за приходите сочат, че през 2013 г. като самонаети са били регистрирани общо 1 266 ГТС, от тях 207 жени (16 %). За сравнение през 2013 г. процентният дял на жените български гражданки при самонаетото местно население е бил 43 %. Сравнение на данните за регистрираните лица, наети по трудов договор, сочи дял на жените ГТС много по-нисък от този на българските гражданки (31 % срещу 52 %). По-нисък е дялът на жените ГТС спрямо мъжете ГТС при наетите по трудов договор (31 % срещу 69 %) и при самонаетите (16 % срещу 84 %).

**Таблица 11. Жени, граждани на трети страни, и жени български гражданки на 15 и повече години – самонаети и на трудов договор, 2013**

	Общо ГТС	Жени ГТС %	Общо местно население	Местни жени %
На трудови договори	1 418	31 %	2 457 426	52 %
Самонаети	1 266	16 %	284 040	43 %

*Източник:* Национална агенция по приходите, ноември 2014.

През 2013 г. броят на наетите по трудов договор ГТС е 3,8 % от всички ГТС във възрастовата група 15 – 65 години през същата година. През същата година дялът на самонаетите ГТС е 3,5 % от общия брой на ГТС във възрастовата група 15 – 65 години.

### Образование

В наборите от данни на Евростат, както и в националните административни или статистически бази данни няма налични данни по индикаторите за образованието на пълнолетните жени ГТС в България или ако такива има, те не са разграничени по пол.

### Социално включване

Данните за регистрираните безработни ГТС и усвоените от тях помощи за безработица са налични в административната база данни на Агенцията по заетостта (таблица 12). Те показват, че 78 % от регистрираните безработни ГТС през 2013 г. са жени. За сравнение, дялът на регистрираните безработни български гражданки от регистрираното безработно население на страната е 54 %. Тази разлика може да се обясни донякъде с факта, че дялът на жените ГТС от общия брой на ГТС в страната е по-голям от този на мъжете. Трябва да се отбележи, че дялът на жените ГТС, които са регистрирани в бюрата по труда, е 4 % от общия брой на жените ГТС във възрастовата група 20 – 65 години. За сравнение дялът на българските гражданки, регистрирани в бюрата по труда, е повече от два пъти по-голям – 9,3 % от общия брой на жените във възрастовата група 20 – 64 години<sup>44</sup>.

Важно е да се отбележи, че регистрацията на безработните в Бюрата по труда в България е доброволна и броят на регистрираните безработни не отразява реалния брой на безработните в страната.

**ТАБЛИЦА 12. ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ И ОБЩО НАСЕЛЕНИЕ, РЕГИСТРИРАНИ В БЮРАТА ПО ТРУДА, 2013<sup>45</sup>**

	Общо ГТС	Жени ГТС	Жени ГТС %	Общо население	Жени	Жени %
Население на 15 и повече г.	40 333	22 083	55 %	6 389 298	3 236 513	51 %
Регистрирани в БТ	958	747	78 %	386 177	207 361	54 %

*Източник:* Агенция по заетостта, ноември 2014; Национален статистически институт.

Дялът на регистрираните безработни жени ГТС от общия брой регистрирани безработни ГТС, започнали работа през 2013 г. с посредничеството на Бюрата по труда, надвишава този на регистрираните безработни мъже ГТС (81 % са жени)<sup>46</sup>.

### Активно гражданство

Не могат да бъдат представени статистически данни за политическото участие или представителство на ГТС, тъй като българската правна рамка не предвижда избирателни права за ГТС. Освен това ГТС

<sup>44</sup> Въз основа на съпоставяне на данни за регистрираните безработни от Агенцията по заетостта и данни за населението по възрастови групи от Националния статистически институт.

<sup>45</sup> Данните за ГТС в тази таблица са предоставени по време на експертно интервю в Агенцията по заетостта на 19 ноември 2014; данните за цялото население са достъпни на уебсайта на Националния статистически институт.

<sup>46</sup> От регистрираните безработни ГТС през 2013 г. общо 312 души (33 %) са започнали работа с посредничеството на Бюрата по труда, от тях 253 са били жени (81 %).



нямат право да се кандидатира в избори, нито да образуват или да членуват в политически партии. В тази връзка индикатори като представители на ГТС, избрани на парламентарни или местни избори, изборителна активност и членство в политически партии не са релевантни за българския контекст. Не могат да бъдат представени и данни за синдикалното членство на жените ГТС, тъй като двете синдикални организации в България не представят разбивка на данните за членския си състав по националност и пол. Наличните данни от националните бази данни (таблица 13) сочат, че процентът на натурализация е по-малък при жените, отколкото при мъжете (4,02 % срещу 7,33 %). Трябва да се отбележи, че преобладаващото мнозинство от натурализираните ГТС в България са придобили гражданство на основание български произход без да са непременно пребиваващи в страната (97 %), като водещите страни на произход при жените ГТС са Македония, Молдова, Украйна и Русия.

**Таблица 13. Индикатори за интеграцията на граждани на трети страни в областта на активното гражданство по данни на Евростат, 2013**

Жени мигранти 2013				
Област на интеграция	Индикатори за резултати	Категория		Източник
		Жени ГТС	Мъже ГТС	
Активно гражданство	Процент на натурализация	4.02 %	7.33 %	Евростат
	Дял на ГТС, придобили разрешения за дългосрочно пребиваване	1.12 %	0.6 %	Евростат
	Членство в синдикати	няма данни	няма данни	Национални данни

**Източник:** Eurostat (Acquisition of citizenship by sex, age group and former citizenship [migr\_acq]). Last update 16.12.2014; Eurostat (All valid permits by age, sex and citizenship on 31 December of each year [migr\_resvas], Last update 23.12.2014.; Long-term residents by age, sex and citizenship on 31 December of each year [migr\_reslas], Last update 23.12.2014) (дельт на ГТС е изчислен от авторите на доклада).

Данните на Евростат сочат по-нисък процент на натурализация при жените ГТС, спрямо мъжете ГТС (по-нисък с 3 пункта от този при мъжете). Същевременно два пъти по-висок е дялът на жените ГТС, спрямо този на мъжете ГТС, получили разрешение за дългосрочно пребиваване от всички валидни разрешения за пребиваване в страната.

## 2.4. Анализ на оценката на резултатите

Липсата на пълнота на данни за интеграцията на ГТС в България в Евростат доведе до опит да се предоставят и обсъдят валичните данни за интеграция на жените мигрантки от националните статистически и административни бази данни. Трябва да се отбележи, че значителна част от тези данни се събират за административни цели и не могат да се ползват за статистически сравнения с други бази данни на национално ниво, нито за целите на транснационални сравнения.

Данните от националното преброяване от 2011 г. показват, че жените ГТС са добре представени на българския пазар на труда в сравнение с мъжете ГТС и с българските гражданки. Икономически активните жени и мъже ГТС имат равни дялове при безработните и разлика от 6 % в полза на мъжете при заетите (Таблица 9). Данните от Преброяване 2011 ясно показват, че относителните дялове на заетите и безработните сред икономически активните жени български гражданки и жени ГТС са доста близки с разлика от 4 % при заетите и 1 % при безработните в полза на българските гражданки (Таблица 10). Трябва, разбира се, да се отбележи, че за последните години няма национални данни за заетостта на жените ГТС. Административните регистри на Националната агенция за приходите показват по-видими различия в участието на жените български гражданки и жените ГТС на пазара на труда. Докато дялът на самонаетите жени от общия брой на самонаетото население е 43 %, този на жените ГТС е едва 16 %. Също така относителните дялове на българските гражданки и жените ГТС при наетите по трудов договор са 52 % и 31 %. Данните показват значително по-големи дялове на мъжете ГТС, които са самонаети и наети на трудов договор – повече от пет пъти по-голям дял на мъжете при самонаетите (84 %) и повече от два пъти по-голям дял на мъжете при наетите на трудов договор (69 %). Тези разлики обаче могат да бъдат частично обяснени с по-големия дял на жените ГТС във възрастовите групи над 56 години (Таблица 3).

Понастоящем няма достатъчно данни, позволяващи информирана дискусия за резултатите в областта на социалното включване на жените ГТС в България. Няма налични данни по важни индикатори като среден доход и изложени на риск от бедност и социално изключване. Наличните данни в националните регистри за регистрираните безработни и усвоените от безработните помощи за безработица сочат, че регистрираните в Бюрата по труда жени български гражданки са два пъти повече от жените ГТС. Същевременно регистрираните в Бюрата по труда жени ГТС са повече от регистрираните мъже ГТС. Тези разлики могат да бъдат обяснени с анализ на данните за заетите и безработните ГТС (с каквито не разполагаме), както и посредством качествено изследване.

Наличните данни доказват (Таблица 13), че процентът на натурализация в страната е доста нисък и още по-нисък при жените ГТС, особено в контекста на факта, че 97 % от натурализираните ГТС са придобили гражданство по произход. В същото време трябва да се отбележи, че сред водещите страни на произход на натурализираните ГТС са тези, от които има най-много имигранти в страната (Русия, Украйна, Молдова).



## 3. ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА ДЕЦА МИГРАНТИ

### 3.1. Преглед на политиките

#### Въведение

Основният политически документ, засягащ ГТС – *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията, 2011 – 2020 г.* (НСМУИ) и предхождащата я *Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция, 2008 – 2015 г.* (НСРБМИ), не определят децата ГТС като отделна целева група, нито посочват конкретни принципи, цели и задачи, съобразени с техните специфични потребности и уязвимост. И двата документа включват защитата на човешките права като свой основен принцип<sup>47</sup>. Правата на мигрантите като цяло, обаче, и в частност правата на децата ГТС не са изброени, нито са гарантирани чрез посочване на конкретни национални и международни документи и посочване на отговорни национални органи. Базиран на правата на детето подход и детските права като първостепенен приоритет не могат да бъдат забелязани в тези два документа, а най-добрият интерес на детето не е сред основните им принципи. Основният национален орган, отговарящ за разработване на политики за закрила на детето и за контрола на тяхното прилагане – Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД), е спомената в НСМУИ само като институция „с частична компетентност в областта на миграцията и убежището“<sup>48</sup>, а институции за борба с дискриминацията като Комисията за защита от дискриминация изобщо не са споменати. В новата *Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България, 2014 – 2020 г.* (НСИЛПМЗ), обаче, ДАЗД е посочена като една от основните институции на национално ниво с отговорности към планирането и изпълнението на мерките за интегриране и социално включване на целевата група по тази стратегия.

И в НСРБМИ, и в НСМУИ децата се споменават като уязвима група в контекста на предотвратяването на трафика на хора. НСРБМИ е малко по-прецизна, като посочва децата като част от най-уязвимите групи сред „мигрантите в незаконно положение“<sup>49</sup>, изложени на експлоатация и дискриминация. Свързаните с децата формулировки в НСМУИ са още по-общи. Посочва се, че „непълнолетните момичета и децата без родители“<sup>50</sup> са сред най-уязвимите на трафика на хора групи, без да се уточняват гражданството и статутът на потенциалните жертви.

НСРБМИ предвижда изпълнението на програма „Зелена карта“ за ГТС от български произход, която им предоставя права, еднакви с тези на българските граждани. Това включва право на безплатно основно и средно образование в държавните и общинските училища

<sup>47</sup> НСРБМИ, стр. 17; НСМУИ, стр. 5.

<sup>48</sup> НСМУИ, стр. 10.

<sup>49</sup> НСРБМИ, стр. 32.

<sup>50</sup> НСМУИ, стр. 21.

при условията и по реда за българските граждани<sup>51</sup>. В НСМУИ не са конкретно посочени цели, отнасящи се до образованието и интеграцията на децата ГТС, но такива цели са включени в годишните планове за действие по нейното изпълнение от 2011 до 2013 г. Докато в Плана за действие за 2011 г. по изпълнението на НСМУИ целта се отнася само до бежанците и е формулирана доста общо като „прилагане на пакет от мерки за интеграция на новопризнати бежанци, включително такива от уязвими групи, непълнолетни и малолетни бежанци“<sup>52</sup>, следващите два плана за действие разширяват обхвата на целевите групи и конкретизират по-подробно целите: „Постигане на качествено образование на децата на имигрантите“ и „Създаване на мултикултурна среда за практическо прилагане на интеркултурно възпитание и реинтеграция на отпаднали ученици в образователната система, насочено и към децата на имигранти, за които българският език не е майчин“<sup>53</sup>.

Като цяло, в българските нормативни актове и политически документи в областта на миграцията се обръща повече внимание на децата-бежанци, отколкото на децата ГТС. Съгласно разпоредбите на *Закона за убежището и бежанците* (член 30а) малолетните и непълнолетните са част от уязвимите групи бежанци. *Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011 – 2013 г.)* предвижда пакет от мерки за интеграция (за период до 1 година след предоставянето на статут) на новопризнати бежанци от уязвими групи (по чл. 30а от *Закона за убежището и бежанците*). Пакетът включва „еднократна помощ за издаване на лична карта, финансова помощ за жилищно настаняване и режимни разходи, социално подпомагане, здравно осигуряване, гъвкави форми за обучение по български език, социална и културна ориентация, професионална квалификация и преквалификация, транспортни разходи, преводачески услуги и съдействие за реализиране на основни права и възможности“<sup>54</sup>. Освен това, практически всички мерки в Раздел V „Образование“ на Програмата (представени в следващия раздел) касаят децата-бежанци. Също така, новата НСИЛПМЗ определя непридружените малолетни и непълнолетни лица, търсещи или получили международна закрила, като своя важна целева група<sup>55</sup>. Специфична област 2 в раздел „Интеграция на бежанците в социалния, икономическия, културния и гражданския живот на българското общество“ е посветена специално на потребностите от закрила и интеграция на непридружените малолетни и непълнолетни лица, търсещи или получили международна закрила, и на предизвикателствата, пред които са изправени; а разделът „Образование и обучение по български език“ обръща специално внимание на потребностите на децата и младежите в задължителна училищна възраст<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> НСРБМИ, стр. 21.

<sup>52</sup> План за действие за 2011 г. по изпълнението на НСМУИ (2011 – 2020), стр. 6.

<sup>53</sup> План за действие за 2012 г. по изпълнението на НСМУИ (2011 – 2020), стр. 9 и План за действие за 2013 г. по изпълнението на НСМУИ (2011 – 2020), стр. 16.

<sup>54</sup> Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2011 – 2013), стр. 4.

<sup>55</sup> Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014 – 2020), стр. 11.

<sup>56</sup> Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014 – 2020), стр. 16-18, 26-27.

Държавната политика в областта на закрилата и благосъстояние на децата се провежда от Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) и е залегнала в редица политически документи, в това число *Националната стратегия за детето 2008 – 2018 г.* (НСД) и съответните *Национални програми за закрила на детето* и *Национални планове за действие*. Съгласно *Закона за закрила на детето*, всяко дете в страната има равно право на закрила независимо от раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование или наличие на увреждане<sup>57</sup>. Основните политически документи в областта на закрилата на детето третират въпроса за интеграцията на деца-имигранти в контекста на две отделни групи: деца-жертви на трафик и деца-бежанци и търсещи убежище (ДБТУ), в това число непридружени деца<sup>58</sup>. Двете групи деца попадат в категорията „деца в риск“, имащи право на специална закрила<sup>59</sup>. Мерките за реинтеграция на децата-жертви на трафика на хора попадат основно в приоритетната област на закрила на децата от всякакви форми на злоупотреба, насилие и експлоатация.

Всеобхватната цел на НСД е осигуряване на развитието на децата, на техните висши интереси и защитата на правата на всички деца. В тази рамка интеграцията на деца ГТС се възприема като процес на подобряване владеенето на български език от децата, за които той не е майчин, което ще ги предпазва от дискриминация и ще изравни възможностите им в образователния процес с тези на останалите деца<sup>60</sup>. В НСД се посочва и необходимостта от по-ефективно прилагане на законодателството в областта на закрилата на непридружените деца, децата-бежанци, търсещите убежище, децата-бежанци и децата-имигранти. Предвидените в тази връзка конкретни мерки включват създаване на ефективен законов механизъм за назначаване на настойник/попечител на непридружени деца, както и осигуряване на достъп до социална подкрепа във всяка община<sup>61</sup>. Ежегодните *Национални програми за закрила на детето* не съдържат описание на дейности, насочени към деца-имигранти или непридружени малолетни и непълнолетни. Такъв вид дейност е предвидена единствено в *Националната програма за закрила на детето за 2013 г.* – разработване на адаптирани тестове за оценка на знанията на децата-мигранти за целите на записването им в училище. След значителното увеличение през 2013 г. на броя на търсещите убежище в България в резултат от кризата в Сирия, въпросът за закрилата и грижите за търсещите убежище деца, в това число непридружени малолетни и непълнолетни, заема по-подобаващо място в *Стратегическия план за периода*

<sup>57</sup> Закон за закрила на детето, чл. 10, ал. 3.

<sup>58</sup> Национална стратегия за детето 2008 – 2018 г., стр. 9.

<sup>59</sup> § 1, т. 11 в Допълнителните разпоредби на Закона за закрила на детето определя децата в риск като деца, чиито родители са починали, неизвестни, лишени от родителски права или чиито родителски права са ограничени, или детето е останало без тяхната грижа; които са жертва на злоупотреба, насилие, експлоатация или всякакво друго нехуманно или унижително отношение, или наказание в или извън семействата им; за които съществува опасност от увреждане на тяхното физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие; които страдат от увреждания или от труднолечими заболявания или за които съществува риск от отпадане от училище или които са отпаднали от училище.

<sup>60</sup> Национална стратегия за детето 2008 – 2018 г., стр. 35.

<sup>61</sup> Национална стратегия за детето 2008 – 2018 г., стр. 28-29.

2014 – 2016 г. на Държавната агенция за закрила на детето. Този план поставя като цел разработването на координационен механизъм за гарантиране на правата на децата-бежанци и предоставянето на подходящи услуги за ДБТУ. Мярката включва също извършване на наблюдение в центровете на ДАБ от експерти на ДАЗД и даване на препоръки за гарантиране на правата на децата-бежанци и за подобряване на качеството на услугите, които те ползват<sup>62</sup>.

### 3.1.1. Образование

#### Достъп до образование и записване в училище

Достъпът на различните групи деца ГТС до образование в държавните и общински училища в България е уреден не в един, а в няколко закона и наредби. Основният закон в областта на образованието – *Законът за народната просвета*, предвижда в § 4 (1) на Допълнителните разпоредби, че „чужди граждани имат право да се обучават в българските училища в съответствие със законите и подзаконовите нормативни актове на Република България“. По-нататък в § 4 (2) се уточнява, че училищното образование е безплатно за чуждите граждани, които са: 1) с разрешено постоянно пребиваване в страната, както и ученици в задължителна училищна възраст (от 7 до 16 години), които са членове на семейството на чужденец с разрешено дългосрочно пребиваване; 2) приети по актове на Министерския съвет; 3) приети по междуправителствени спогодби, в които този въпрос е уреден; 4) ученици в задължителна училищна възраст (от 7 до 16 години), деца на граждани на държави членки на ЕС, на ЕИП и Швейцария, упражняващи трудова дейност на територията на Република България, когато пребивават в страната заедно с родителите, съответно настойниците или попечителите си. Само последната категория деца имат право и на безплатно обучение по български език, от което следва, че децата ГТС, отговарящи на условията по точки от 1 до 3, имат право на безплатно образование, но нямат право на безплатно обучение по български език.

В същото време, чл. 26 от *Закона за убежището и бежанците* предвижда, че „малолетните и непълнолетните чужденци, търсещи закрила, имат право на образование и професионално обучение при условията и по реда за българските граждани“, т.е. право на безплатно образование и професионално обучение. Приема се, че всички други деца-чужденци, в това число децата ГТС от български произход, следва да заплащат съответни такси, утвърдени от министъра на образованието и науката в противоречие с посочената по-горе програма „Зелена карта“, предвидена в НСРБМИ. Понастоящем размерът на таксите е определен със *Заповед № РД-09-698/07.05.2009 г.*<sup>63</sup> Тази

<sup>62</sup> Стратегически план за 2014 – 2016 г. на Държавната агенция за закрила на детето, стр. 4.

<sup>63</sup> Съгласно *Заповед № РД-09-698/07.05.2009 г. на министъра на образованието и науката* таксата за предучилищното ниво е 500 евро за учебна година, за началните, основните и общообразователните средни училища – 800 евро, а за профилираните или професионалните средни училища – от 900 до 3 600 евро в зависимост от вида на училището и изучаваните специалности.



заповед впоследствие е отменена с Решение № 627/17.01.2014 год. на Върховния административен съд. Решението е потвърдено и от Петчленен състав на Върховния административен съд и към момента не се изискват такси.

България има дълги и устойчиви традиции в зачитането на правата на жените и момичетата в областта на образованието. Те имат същите права като мъжете и момчетата да кандидатстват и да се образуват във всички видове училища, университети и специалности. В училищата няма отделни класове за момичета и момчета повече от половин век, откакто през 50-те години на 20-и век разделените по пол гимназии са трансформирани в смесени средни училища. Всякакви ограничения или привилегии в образованието, основани на раса, народност, пол, етнически и социален произход, вероизповедание и обществено положение, са забранени от чл. 4 на *Закона за народната просвета*. Разпоредбите на *Закона за защита от дискриминация* са по-изчерпателни. В чл. 3 се посочва, че Законът защитава от дискриминация всички физически лица на територията на Република България, а чл. 4 забранява всяка пряка или непряка дискриминация, като посочва повече основания от посочените в *Закона за народната просвета* – човешки геном, гражданство, образование, убеждения, политическа принадлежност, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние и „всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна“. Обобщено накратко, националното законодателство третира равноправно момчета и момичета в достъпа им до образование, в това число момичетата и момчетата ГТС.

Все пак, обаче, някои бариери пред образованието могат да съществуват не заради националната регулаторна рамка и образователната система, а заради религията, убежденията и традициите в някои от страните на произход на момичетата ГТС. Авторите на *Националната стратегия за детето (2008 – 2018 г.)* посочват подобни проблеми, но не при момичетата-мигранти, а при момичетата „от някои райони и етнически групи“<sup>64</sup>. В текста се обръща внимание на факта, че семействата от тези региони и етнически групи дискриминират своите деца-момичета, като от ранна възраст ги включват в домакинската работа и грижата за по-малки братя и сестри, както и чрез уредени от родителите ранни бракове и така ги лишават от образование. Независимо от това, във връзка с осъществяването на по-нататъшни мерки за противодействие на дискриминацията на деца от големите етнически малцинства в България, се предвижда „въвличане на ромски и бежански организации с конкретни ангажименти за получаване на сигнали и работа на терен“. За съжаление, годишните *Национални програми за закрила на детето* от 2011 до 2014 г. не предвиждат дейности за подобряване на достъпа на момичетата до образование. Същото важи и за годишните *Планове за действие по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията* за 2011, 2012 и 2013 г. Според интервюираните експерти от МОН, опитът на българските власти с децата ГТС и техните семей-

<sup>64</sup> Национална стратегия за детето 2008 – 2018 г., стр. 29.



ства все още не е достатъчно богат, за да преценят дали съществува риск семействата на някои момичета ГТС да възпрепятстват достъпа им до училищно образование. Едва в последните две години България е изправена пред по-значителни ежегодни имигрантски потоци и все още не са идентифицирани свързани с пола рискове в областта на образованието.

Независимо от факта, че някои групи деца ГТС имат право на безплатно образование в България, практическите процедури по приема им в образователната система крият редица препятствия от правно, административно, организационно и логистично естество.

Българските институции не предоставят ясни систематизирани указания относно образователната система на страната и реда за записване в училище на езици, различни от български. Желаящите да получат подобни указания трябва да се подсигурят с преводач и да се обърнат към Регионните инспекторати по образование към Министерството на образованието и науката. Нормативните документи, уреждащи тази материя, са публикувани на страницата на Министерството, но не всички документи са налични там и актуализирането им при промени не се осъществява веднага. Нормативни документи на други езици освен на български няма налични. Епизодични усилия в тази област се полагат от НПО. „Каритас България“ разпространява листовки на арабски, френски и английски в приемните центрове за новопристигнали бежанци и предоставя също информация и съдействие при общуване с институциите посредством консултанти, говорещи арабски, дари, пущу и фарси. Бежанско-мигрантската служба на БЧК организира ежеседмични приемни часове за социални консултации по различни въпроси, свързани с живота и правата на бежанците. На търсещите помощ имигранти се осигуряват преводачески услуги, придружаване и превод пред държавни и общински институции, здравни заведения и други. Интервюираният експерт от МОН сподели, че в проекта за *План за действие за 2015 г. по Националната стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България* са предвидени информационна кампания, брошури с информация на няколко езика и непосредствена работа с бежанските общности, за да се обяснява нуждата от образование на децата и действащите процедури.

Процедурите за записване в училищата могат да се разделят основно на два вида, в зависимост от това дали децата и настойниците им могат да представят дипломи или други удостоверения за образование или не.

Правната база за прием на ученици при налични документи се определя от *Наредба № 2 от 14.04.2003 г. за признаване на завършени етапи на училищно обучение или степени на образование и професионална квалификация по документи, издадени от училища на чужди държави*<sup>65</sup>. Тя урежда условията и реда за признаване на завършени етапи на

<sup>65</sup> <<http://www.mon.bg/?go=page&pageId=7&subpageId=59>> (изм. и доп., бр. 44 от 27.05.2014 г., в сила от 28.06.2014 г.). Интернет страницата е посетена през октомври 2014 г.

училищно обучение и степени на образование, завършена в училище на чужда държава учебна година или учебен срок, както и на съответните документи не само за ГТС, но и за граждани на ЕС и български граждани, учили в чужбина. Съгласно Наредбата, кандидатстващите за български училища трябва да представят диплома, преведена от заклет преводач и легализирана в съответствие с договорените процедури в отделни международни споразумения с всяка страна на произход. Освен това, за признаване на завършени от VII до последен гимназиален клас, трябва да се представи и документ за платена държавна такса<sup>66</sup>.

Като цяло, предвиденият ред за признаване на завършени от I до VI клас е значително опростен в сравнение с реда за признаване на завършени от VII до последен гимназиален клас.

При признаване на завършен I – VI клас се подава заявление заедно с посочените по-долу документи до директора на приемащото училище, в което детето желае да продължи обучението си. Директорът на училището извършва оценка на представените документи и се произнася в срок до 10 дни. При оценката, директорът отчита следните посочени в Наредбата критерии: 1) продължителността на обучението; 2) вида на училището, в което е проведено обучението; 3) изучаваните учебни предмети (ако има такива); 4) правата, които дава документът в страната, в която е издаден. След признаване на документите следва незабавно записване в училището без приравнителни изпити. Не се изисква и удостоверение за завършен курс по български език. При изявено писмено желание от страна на родителите или настойниците, детето може да посещава междувременно училището с разрешение на директора.

Желаещите признаване на завършени от VII до последен гимназиален клас, както и за завършено основно и средно образование, и/или за професионална квалификация, подават документите си в регионален инспекторат по образованието (РИО) по свой избор или по избор на техните родители (настойници или попечители). По предложение на началника на РИО министърът на образованието и науката назначава със заповед седемчленна експертна комисия, която извършва експертна оценка на представените документи. Комисията заседава най-малко веднъж месечно и се произнася по всеки конкретен случай на признаване в срок до един месец, считан от датата на представяне на документите. При оценката, комисията отчита следните посочени в Наредбата критерии: 1) продължителността на обучението; 2) вида на училището, в което е проведено обучението; 3) изучаваните учебни предмети и общия хорариум по всеки един от тях; 4) резултатите от обучението на заявителя; 5) правата, които дава документът в страната на произход, в която е издаден. След

<sup>66</sup> Съгласно последните изменения и допълнения на *Тарифата за таксите, които се събират от Министерството на образованието, младежта и науката* (в сила от 01.06.2013 г.) за признаване на документ за завършен етап на училищно обучение се събира такса 10 лв., а за признаване на документ за завършена степен на образование и професионална квалификация и за издаване на удостоверение се събира такса 25 лв. (съответно около 5 и 13 евро).

признаване на документите учениците трябва да положат приравнителни изпити. Учениците, на които е признат завършен VII и VIII клас по документи, издадени от училище на чужда държава, полагат само един приравнителен изпит по български език и литература (БЕЛ) за последния успешно завършен клас.

Учениците, на които е признат от IX до последен гимназиален клас включително, полагат приравнителни изпити по БЕЛ, по история и цивилизация и по география и икономика на България, както и по учебните предмети от учебния план, които не са изучавали в чуждестранното училище или нямат оценка по тях. Приравнителните изпити се вписват в удостоверението за признаване на завършени етапи на училищно обучение или степени на образование. Срокът за тяхното полагане е не по-късно от края на съответната учебна година, а в случай, че остават по-малко от три месеца до приключването ѝ – не по-късно от края на следващата. Не са предвидени помощни подготвителни курсове, нито насоки относно необходимите учебни програми и материали. Това означава, че в продължение на 3 до 9 месеца учениците трябва да се подготвят сами за приравнителните изпити. Те получават от училищата само информация за изпитите, които трябва да положат и заглавията на учебниците по съответните предмети. Ако обаче децата вече посещават училище и трябва да положат приравнителните изпити до края на учебната година, те могат на практика да получават помощ по конкретни теми от учителите по време на часовете им за консултации, преди или след часовете и т.н.

Когато децата и техните настойници или попечители не разполагат с необходимите документи, записването в училище е възможно, само ако са търсещи или получили международна закрила. Приложими са разпоредбите на отменената *Наредба № 3 от 27 юли 2000 г. за реда за приемане на бежанци в държавните и общинските училища на Република България* поради липсата на нормативни документи, които трябваше да я заменят. Съгласно Наредбата, за да продължат образованието си в български училища, децата трябва да са завършили успешно тримесечен курс по български език в Държавната агенция за бежанците по програма, съгласувана с Министерството на образованието и науката. Понастоящем, безплатни курсове се предлагат единствено в Интеграционния център за бежанци на ДАБ в София. В тях нямат право да участват деца-мигранти ГТС, които не са търсещи или получили международна закрила. Някои от децата-бежанци също не участват в курсовете.

Удостоверенията за завършен курс по български език дават право на децата-бежанци да се явят на изпит в РИО за определяне нивото на знанията им и записване в българските училища. Изпитът има две основни цели: да се удостоверят познанията по български език (за всички деца) и да се проверят познанията по основните предмети (за деца, кандидатстващи за IV и по-горен клас). Провежда се от комисия, която включва експерти от РИО, представители на Педагогическия консултационен кабинет и представители на ДАБ. Интервюираният експерт от МОН сподели, че изпитите се провеждат

под формата на интервю с различна продължителност в зависимост от класа, в който следва да продължат образованието си деца-бежанци и степента на знанията им по учебните предмети. Разработени са стандартизирани методи за изпита, но все още са в процес на одобрение. Понастоящем членовете на комисиите формулират въпросите си въз основа на богатия си опит в областта, а нашият респондент ни увери, че подходът им към интервюираните деца-бежанци е „добронамерен“ и има за цел възможно най-точна оценка на техните знания.

Въз основа на изпита за приемане в училищата, назначената от Министъра на образованието и науката изпитна комисия взема решение, с което се определя класът, в който следва да продължи образованието си всяко дете-бежанец. Комисията дава препоръки на родителите или настойниците (попечителите) относно избора на училище и дава също задължителни указания на директора на приемащото училище за организиране на индивидуална работа по определени учебни предмети с деца-бежанци в зависимост от степента на знанията им<sup>67</sup>. Проведеното обаче през 2011 г. от ЦИД изследване на образователната интеграция на деца-бежанци и търсещи убежище (ДБТУ) показва, че резултатите от изпита на децата и официалната оценка на степента на знанията им на практика не се съобщават на учителите в съответните училища<sup>68</sup>.

Изследването показва също, че тримесечният курс по български език се оказва недостатъчен за ДБТУ да овладеят в достатъчна степен използваната в основните учебни предмети специфична терминология, а опреснителни курсове по основните учебни предмети също не са предвидени. Това води до систематично записване на деца в средно с два до четири класа по-ниски от съответстващите на възрастта им, а според интервюираните представители на училищата крайният резултат от тази практика е висок процент отпадане от училище на ДБТУ на възраст тринадесет и повече години<sup>69</sup>. За случаи на записване в по-долни класове и нисък процент на записване в училища сред ДБТУ съобщават и интервюираните експерти от МОН и „Каритас България“, но според експертът от МОН, в последните няколко години записване с повече от една година разлика не се практикува. Експертите също признават, че част от децата не желаят да посещават и безплатните курсове по български език. Експертът от МОН направи съпоставка между броя на децата, настанени в центровете на ДАБ и броя на записаните в училище деца ГТС, отчетен от регионалните инспекторати по образованието:

<sup>67</sup> Според Доклад на Работната група по образование в ДАБ при МС, стр. 3: <[aref.government.bg/docs/doklobrazowanie.doc](http://www.government.bg/docs/doklobrazowanie.doc)>

<sup>68</sup> CSD (2012), "Integrating Refugee and Asylum-seeking Children in the Educational Systems of EU Member States: Evaluation and Promotion of Current Best Practices" – INTEGRACE, p. 124. [ЦИД (2012), Интегриране на деца бежанци и търсещи убежище в образователните системи на държавите членки на ЕС: Оценка и популяризиране на съществуващите най-добри практики – проект INTEGRACE, стр. 124]: <<http://www.csd.bg/artShow.php?id=15951>>

<sup>69</sup> CSD (2012), "Integrating Refugee and Asylum-seeking Children in the Educational Systems of EU Member States: Evaluation and Promotion of Current Best Practices" – INTEGRACE, p. 124. [ЦИД (2012), Интегриране на деца бежанци и търсещи убежище в образователните системи на държавите членки на ЕС: Оценка и популяризиране на съществуващите най-добри практики – проект INTEGRACE, стр. 124]: <<http://www.csd.bg/artShow.php?id=15951>>

*„Броят на настанените в центрoвете на ДАБ за дадена седмица деца е 971, 276 посещават курсове по български език, а имаме едва около 100 записани в училища.“ (експерт, МОН)*

Без да може да посочи конкретни данни или проценти, експертът изрази хипотезата, че основната причина за ниския процент записани ДБТУ в езиковия курс и в училище са главните намерения на децата и семействата им да използват България като транзитна страна. Затова по нейно мнение те изобщо не са заинтересовани от интегриране в българското общество и по-конкретно не се интересуват от образователна интеграция. По данни на „Каритас София“, около 580 малолетни и непълнолетни от приемателните центрове на ДАБ са участвали в тези курсове през 2014 г., като момчетата доминират – делът им съставлява 57 на сто<sup>70</sup>. Около две трети от посещаващите курсовете са от Сирия, а около 21 % – от Афганистан. Близко половината от децата участници в курсовете (46 %) са посетили до една четвърт от предвидените часове, 21 % са посетили между една четвърт и половината, и още близо 26 % са посетили повече от половината, но по-малко от предвидените часове. Под 8 % са тези, които са посещавали пълния курс или са направили и допълнителни посещения.

Експертът спомена и неотдавнашния случай, когато след протест на родители деца ГТС не бяха допуснати да посещават училището в село Калище, за да илюстрира ефекта от негативните нагласи на български граждани върху плановете на имигрантите да се заселят другаде в Европа. Представителят на „Каритас България“ добави към тези причини факта, че капацитетът на езиковите курсове не е достатъчен, за да отговори на нуждите на всички настанени в центрoвете на ДАБ.

*„Един преподавател води две групи от по 10 души, т.е. 20 души, но в Центъра те са 450, а в Харманли са 1 200.“ (експерт, „Каритас София“)*

Поради необходимостта от предприемане на спешни мерки за осигуряване на непосредствен достъп до образователната система, МОН е направило предложение за изменение в *Закона за убежището и бежанците*, според което децата трябва да се записват в съответните класове, отговарящи на възрастта им, както и да се осигури съпътстваща обучението им допълнителна подготовка по български език и изучаваните учебни предмети според нуждите на всяко дете. Същата мярка е залегнала и в раздела „Образование и обучение по български език“ на НСИЛПМЗ<sup>71</sup>. Това предложение обаче остава необсъдено (и до изготвянето на настоящия доклад все още не е прието) поради разпускането на предишното 42-о Народно събрание. В настоящото 43-о Народно събрание е направено и внесено предложение за изменение на *Закона за предучилищното и училищното образование*. Предложението предвижда записването на лица, търсещи и получили международна закрила, които не могат да предоста-

<sup>70</sup> По данни, предоставени от „Каритас София“ на 20 април 2015 г.

<sup>71</sup> НСИЛПМЗ 2014 – 2020 г., стр. 17.



вят документ за завършена степен на образование или клас, да става в съответстващ на възрастта им клас.

### Качество на образованието

За търсещите и получили международна закрила деца е предвиден тримесечен безплатен курс по български език в приемните центрове на ДАБ, а завършването му е задължителна предпоставка за записване в училище. Курсът се състои от 40 занимания по 3 часа, или общо 120 часа. Децата ГТС с различен статут трябва да плащат за частни учители или курсове и сами да си ги намерят. Интервюирана руска имигрантка от Беларус сподели, че синът ѝ научил български за два месеца с помощта на частен учител, така че успял да положи успешно приемните изпити. Изпитната комисия обаче *„не повярвала, че това е възможно“* и момчето било записано в по-долния клас. За щастие децата в Беларус започват да посещават училище година по-рано от българските деца, така че той сега учи с деца на същата възраст.

Курсовете по български език в центровете на ДАБ се организират от „Каритас България“ по експериментална програма, разработена от български специалисти по обучение по български език за чужденци. Според интервюирания експерт от МОН програмата се тества от преподаватели, които също са осигурени чрез „Каритас България“ и ако тя се окаже ефективна, ще бъде предложена на министъра на образованието и науката за официално одобрение. Преподавателите са с дългогодишен опит в обучението на чужденци. Някои са възпитаници на Корпуса на мира, други са бивши преподаватели от Департамента за езиково обучение към СУ „Св. Климент Охридски“ (бившият Институт за чуждестранни студенти). Интервюираният експерт от „Каритас България“ изрази становище, че тримесечните езикови курсове в центровете на ДАБ са общи и дават на децата само умения за ежедневно общуване, докато постигането на училищна готовност изисква специализирани езикови курсове, които да осигурят познаване на терминологията, използвана в различните учебни предмети, изучавани на съответното образователно равнище. Интервюираният експерт от ДЗД към АСП изтъкна, че понастоящем финансирането за тези курсове се осигурява чрез Службата на Върховния комисар на ООН за бежанците (ВКБООН), но догодина то ще бъде спряно, а отговорността ще трябва да се поеме от българската държава. Той сподели също, че за непридружените малолетни и непълнолетни деца ГТС, които са настанени не в центровете на ДАБ, а в други институции и заведения за социални услуги от резидентен тип, няма осигурени курсове по български език и персоналят на тези институции се затруднява да общува с тези деца и да откликва на нуждите им.

След като бъдат записани в български училища, децата имат ограничени възможности за допълнително обучение или подкрепа, за да подобряват познанията си по български език и разбирането си на езика, използван в учебните материали. Учителите по български език в училищата преподават граматика и литература и не са обучени да

оказват помощ или да преподават български като чужд език. Според интервюирания експерт от МОН обаче, ДБТУ, които представляват по-голямата част от записаните в училище ГТС, обикновено учат в училища близо до приемните центрове на ДАБ, а преподавателите там вече имат практически опит в работата с ДБТУ. Освен това, по Национална програма „Квалификация“, през 2014 г. е проведено обучение сред 60 учители на тема „Как да учим децата билингви да учат“.

Съгласно *Закона за народната просвета*, за деца, които не владеят добре български език, се осигурява обучение по специализирана методика<sup>72</sup>. Тази разпоредба, обаче, касае само предучилищната подготовка. Като цяло, децата ГТС биха могли да подобрят езиковите си умения само в общата рамка от мерки за образователна подкрепа на ученици, които не са усвоили учебното съдържание в достатъчна степен. Възможностите, посочените от интервюирания експерт, са:

- Целодневно обучение до V клас (планира се въвеждането му до VII клас), включващо учебни часове сутрин и занималня следобед с подкрепа от учители за подготовка на уроци и домашни;
- Допълнително обучение по време на летните ваканции за ученици от II до IV клас, получили незадоволителни оценки по съответни предмети съгласно чл. 112 от *Правилника за прилагане на Закона за народната просвета* (ППЗНП);
- Допълнителна работа през началния етап на основното образование (до IV клас) с ученици, които постъпват в I клас без завършена задължителна предучилищна подготовка, съгласно чл. 114 от ППЗНП;
- Национална програма „С грижа за всеки ученик“, предвиждаща допълнително обучение: чрез Модул 2 – за децата от предучилищните подготвителни групи; чрез Модул 3 – по БЕЛ и математика за учениците от началния етап на основното образование (до IV клас) и чрез Модул 4 – по БЕЛ, математика, обществени науки и гражданско образование, и природни науки и екология за учениците от прогимназиалния етап на основното образование (от V до VIII клас).

Всички тези мерки, обаче, са изпълними само на училищно ниво. От съответното училище зависи да подготви учебна програма и проектно предложение, за да кандидатства за финансиране за тези допълнителни дейности.

Същевременно, *Наредба № 3 от 19 юни 2009 г.* предвижда бесплатно обучение по български език на учениците в задължителна училищна възраст, но само за деца на граждани на държави членки на Европейския съюз, Европейското икономическо пространство и Швейцария<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Чл. 20, ал. 5.

<sup>73</sup> Наредба № 3 от 19 юни 2009 г. за условията и реда за осигуряване на бесплатно обучение по български език, както и на обучение по майчин език и култура, на учениците в задължителна училищна възраст – деца на граждани на държави членки на Европейския съюз, Европейското икономическо пространство и Швейцария, чл. 8, ал. 2: <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135638669>>



Децата ГТС учат по общите учебни програми за класовете, в които се обучават, с предназначения за всички ученици учебници и допълнителни материали. Не са предвидени специални програми за образователната им интеграция. По принцип, всеки учител в българските училища веднъж седмично има часове за консултации, в които всеки ученик може да получи допълнителна помощ. Отново, обаче, огромното мнозинство от учителите по различните предмети не са подготвени да работят с деца, чийто майчин език е различен от български, а освен учителите няма допълнителен персонал, който да помага в обучението на децата ГТС.

Трябва да се подчертае, че тази празнота в българската образователна система засяга не само децата ГТС. В свързаните с правата на децата политики тя е идентифицирана по отношение на децата от основните етнически малцинства в страната и особено ромските деца. Основните усилия за преодоляване на езиковите затруднения на ромските деца са съсредоточени към включване в ранна предучилищна подготовка, но този вид мерки не са подходящи за децата ГТС, а и те не са изрично определени като целева група за включване в ранно предучилищно образование и подготовка.

В раздела „Право на образование“ на *Националната стратегия за детето* (2008 – 2018 г.) се предвижда да се предприемат мерки за възпитание и обучение на деца и ученици с различен етнически произход и на деца бежанци в смесени класове в държавните и общинските детски градини и училища, обхващане на децата от уязвимите групи от 3 до 5-годишна възраст в безплатна предучилищна подготовка, допълнително обучение по български език за децата, които не владеят български език в степен, достатъчна за справянето им с учебния процес, допълнителна педагогическа работа с деца в риск от отпадане чрез допълващо обучение и извънкласни форми<sup>74</sup>. Държавната агенция за закрила на детето, обаче, не отговаря за изпълнението на мерки в различните социални области: образование, здравеопазване и други. Тя има предимно контролни функции и може също да инициира законодателни промени. По тази причина, в годишните доклади за изпълнение на Националната програма за закрила на детето няма информация за изпълнението на конкретни мерки в областта на образованието.

В *Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка* (2006 – 2015 г.) високият процент на децата в задължителна училищна възраст, които или не са обхванати от системата на образование, или впоследствие отпадат от нея, е посочен като един от основните проблеми на училищното образование<sup>75</sup>, а децата, чийто майчин език не е български, заедно с децата със специални образователни потребности (СОП)<sup>76</sup>, са оп-

<sup>74</sup> Национална стратегия за детето, стр. 21-22.

<sup>75</sup> Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015 г.), стр. 4: <<http://www.mon.bg/?go=page&pageId=74&subpageId=143>>

<sup>76</sup> Деца и ученици с различни видове увреждания, с хронични заболявания, с езиково-говорни нарушения и с обучителни трудности съгласно Наредба № 1 от 23 януари 2009 г., стр. 1: <<http://www.mon.bg/?go=page&pageId=7&subpageId=59>>

ределени като една от трите групи деца в риск от необхващане в училище и отпадане<sup>77</sup>. Предвидените мерки за тази целева група са активно обучение по български език в периода на задължителната година преди постъпване в I клас, допълнително обучение по български език по специализирана методика, допълнителна педагогическа помощ и поставяне в интегрираща среда (недопускаща разделение по езиков, етно-културен или друг признак в детските градини и училищата)<sup>78</sup>. За съжаление, в последния наличен доклад за дейностите в правомощията на МОМН за периода 2009 – 2012 г. не се съдържа информация за горепосочените мерки.

Както бе посочено по-горе във връзка с езиковото обучение, училищата, в които има записани деца ГТС, могат да се възползват от разпоредбите на ППЗНП и Националната програма „С грижа за всеки ученик“, като подготвят учебни програми и проектни предложения, и получат финансиране за дейности, насочени към тази целева група. През 2014 г. в модули 2, 3 и 4 на програмата са обхванати общо 13132 ученика, но не е налична информация дали и колко от тях са граждани на трети страни.

Според учители, участвали в посоченото по-горе изследване на ЦИД в рамките на проекта INTEGRACE, те не получават допълнителни обучения, програми или материали, които да улесняват работата им с ДБТУ. Освен това не получават допълнително заплащане за работата си с ДБТУ, а в учебните програми не е предвидена допълнителна работа с тях.

Според интервюираните експерти от МОН и АСП, през октомври 2014 г. е проведен обучителен семинар, озаглавен „Обучение на учители за работа в мултикултурна среда чрез изграждане на умения за общуване с различни етноси и създаване на съзнателна толерантност чрез запознаване с различни културни модели“. Участвали са около 30 учители от софийски училища, където обикновено учат ДБТУ и които вече имат практически опит в тази област. В рамките на проект „Квалификация на педагогическите специалисти“ по ОП РЧР, през 2014 г. е проведено обучение на 4111 учители за формиране на знания, умения и компетентности за работа в интеркултурна среда. Предвидени са подобни дейности през следващата година (2015) за учители извън София. Предвиждат се също обучения по методи на преподаване на деца, чийто майчин език не е български, за две целеви подгрупи: деца билингви и деца чужденци. През април 2015 г. МОН, съвместно с Българския съвет за бежанци и мигранти, е провело обучение на учители за работа с търсещи или получили международна закрила, като се предвижда тези обучения да са регулярни.

Член 5 от *Наредба № 3 от 19 юни 2009 г.* предвижда, че обучението по български език на деца на граждани на държави членки на Европейския съюз, Европейското икономическо пространство и Швей-

<sup>77</sup> Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015 г.), стр. 18.

<sup>78</sup> Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015 г.), стр. 23-24.

цария се провежда по утвърдени от министъра на образованието и науката учебни програми и учебни помагала в съответствие с чл. 8, ал. 2 от същата Наредба. В чл. 8, ал. 2 обаче се посочват само продължителността на обучението и броят на часовете седмично, без да се споменава естеството на програмите. В чл. 7, ал. 1 от Наредбата се казва още, че обучението по български език за мигранти се провежда в начален етап от начален учител, а в прогимназиален и в гимназиален етап – от учител БЕЛ. Допълнителни изисквания за квалификацията на учителите не се посочват. В *Отчета за дейността на Министерството на образованието, младежта и науката за 2009 – 2012 г. се посочва*, че съгласно Наредба № 3 от 19 юни 2009 г. са разработени учебни програми за обучение по български език на учениците в задължителна училищна възраст – деца на граждани на държави членки на ЕС, ЕИП и Швейцария и са одобрени учебни помагала по български език за обучението на тези ученици в началния етап на българското училище<sup>79</sup>.

Разработването на доказани в практиката методи за преподаване на български език е една от основните дейности на Департамента за езиково обучение към Софийски университет „Св. Климент Охридски“ (бившият Институт за чуждестранни студенти). Департаментът провежда също курсове по български език и изпити за ниво на владеене на български език за чужденци и „се стреми да съгласува стандартите по отношение на преподаването и изучаването на български език като чужд с тези, които се прилагат при преподаването на други съвременни езици и особено със стандартите, разработени и популяризирани от Съвета на Европа“<sup>80</sup>. Курсове по български език и удостоверения за чужденци се предлагат обаче и от редица преподаватели на свободна практика и частни образователни центрове, а в краткия преглед на интернет страниците на някои от тях не се откри информация относно прилагането на държавни стандарти за програмите за обучение и квалификацията на преподавателите. Изтъква се, че преподавателите са опитни, а програмите са разработени в резултат на дългогодишна практика, т.е. програмите и учебните помагала представляват по-скоро нещо като ноу-хау на всеки център, вместо общоприложими държавни стандарти.

Трудно могат да се открият също политики и механизми за провеждането на оценка на нуждите и оценки на програмите на образователните резултати на децата ГТС. В раздел „Образование“ на *Плана за изпълнение на дейностите по Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011 – 2013 г.)* е предвидено провеждането през 2013 г. на изследване за „установяване на трудностите, които срещат бежанците при интеграцията в училище и набелязване на мерки за тяхното преодоляване“<sup>81</sup>. (Както е посочено по-горе, изследването на ЦИД в рамките на проекта INTEGRACE всъщност изпълни тези задачи). Подобни дейности обаче по отношение на де-

<sup>79</sup> <<http://www.mon.bg/?go=page&pageId=74&subpageId=143>> – с. 4.

<sup>80</sup> <<http://www.deo.uni-sofia.bg/en/about>>

<sup>81</sup> План за изпълнение на дейностите по Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2011 – 2013 г.), стр. 12.

цата ГТС, които не са ДБТУ, не бяха открити в политическите и нормативни документи. Освен това, МОН изобщо не събира статистическа информация относно посещаемостта и резултатите на учениците в българските училища. Публикуват се ежегодно само резултатите от Националното външно оценяване (изпити по математика и БЕЛ след VII клас и по БЕЛ и избран предмет след XII клас). Те обаче са разпределени по училища и по пол, а не по други индикатори.

### 3.1.2. Социално включване на децата ГТС

#### Достъп до програмите за социално подпомагане

Програмите за социално подпомагане, свързани с децата, могат да се разделят на три основни групи: общи програми за лицата и семействата, програми за хора с увреждания и програми, насочени към децата (или така наречените семейни помощи)<sup>82</sup>.

Първият вид програми са уредени от *Закона за социално подпомагане*. Съгласно общата разпоредба на Закона, „право на социални помощи имат българските граждани, семейства и съжителстващи лица, които поради здравни, възрастови, социални и други независещи от тях причини не могат сами чрез труда си или доходите, реализирани от притежавано имущество, или с помощта на задължените по чл. 140 от *Семейния кодекс* да ги издържат лица да осигуряват задоволяване на основните си жизнени потребности”<sup>83</sup>. Съгласно чл. 2, ал. 6 освен българските граждани, право на същите мерки за социална закрила имат и следните групи чужденци: 1) чужденците с разрешение за дългосрочно (за срок до една година) или постоянно пребиваване; 2) чужденците, на които е предоставено убежище, статут на бежанец или хуманитарен статут, и чужденците, ползващи се от временна закрила; 3) лицата, за които това е предвидено в международен договор, по който Република България е страна.

Към момента има ратифицирани двустранни спогодби за социално осигуряване с Република Молдова, Република Корея и Руската федерация. Те обаче не предвиждат предоставяне на социално подпомагане, а само изплащане на обезщетения – отпуски по майчинство, пенсии, обезщетения за безработица и други.

Вторият вид програми са описани в *Закона за интеграция на хората с увреждания*, но той не предвижда изисквания за гражданство за получаване на предвидените обезщетения, помощи и услуги. Такива ограничения не се предвиждат и в Правилника за прилагането му. Според интервюираните експерти от АСП, право както на помощи, така и на услуги за хора с увреждания имат всички групи, предвидени в *Закона за социално подпомагане* и посочени по-горе, а единственото изискване за тях е да имат постоянен адрес в страната.

<sup>82</sup> Източник: интернет страница на Дирекция „Социално подпомагане” към Министерството на труда и социалната политика: <<http://pomosti.oneinform.com/>>

<sup>83</sup> Закон за социално подпомагане, чл. 2, ал. 3.

Третият вид програми са уредени от *Закона за семейни помощи за деца*. За съжаление, разпоредбите на този закон изглеждат много по-рестриктивни към децата ГТС, отколкото разпоредбите на *Закона за социално подпомагане*. Съгласно чл. 3, право на семейни помощи за деца имат: 1) бременните жени – български граждани; 2) семействата на българските граждани – за децата, които отглеждат в страната; 3) семействата, в които единият от родителите е български гражданин – за децата с българско гражданство, които отглеждат в страната; 4) семействата на роднини, близки или приемни семейства – за децата, настанени по реда на чл. 26 от *Закона за закрила на детето*; 5) бременните жени – чужди граждани, и семействата на чужди граждани, които постоянно пребивават и отглеждат децата си в страната, ако получаването на такива помощи е предвидено в друг закон или в международен договор, по който Република България е страна.

По точка 4 не се уточнява гражданството на децата и не става несъмнено ясно, че текстът е приложим за деца и семейства ГТС. Според експерта от Дирекция „Закрила на детето“ (ДЗД) към АСП, *Законът за закрила на детето* гарантира закрилата на всички деца на територията на Република България и следователно разпоредбите му са валидни независимо от гражданство, раса, етнически произход и т.н. Засега, обаче, настаняване на деца ГТС в приемни семейства не се практикува, главно поради липсата на достатъчно подготвени приемни семейства да се грижат за деца ГТС. По точка 5, според интервюирания експерт от АСП, подобни договори към момента не съществуват.

Интервюираните експерти от АСП и ДАЗД споделиха, че посоченият по-горе член 3 е предизвикал известни междуинституционални дискусии след спирането в началото на 2014 г. на семейните помощи за бежански семейства и получения в ДАЗД сигнал за случая от Национална мрежа за децата. В рамките на тези дискусии, Министерството на труда и социалната политика е издало становище (и е изпратило указателно писмо до АСП), според което философията на *Закона за семейни помощи за деца* е да се насърчава раждаемостта на българските граждани; и по тази причина, само те могат да се възползват от разпоредбите му. Това становище не е обществено достъпно. Интервюираният експерт от ДАЗД изрази мнение, че Комисията за защита от дискриминация трябва да даде становище дали изразените решения в това указателно писмо са дискриминационни или не.

Регулаторната рамка в България не предвижда схеми за социално подпомагане, специално предназначени за деца ГТС. Според интервюирания експерт от АСП, обаче, някои категории ГТС ползват благоприятни условия за достъп до социално подпомагане, отколкото българските граждани и други чужденци. Така например, когато родител бежанец в България кандидатства за социални помощи, а другият родител пребивава в друга страна, вторият доход не се взема предвид от социалните работници при оценката на правото и размера на помощта. Разделените семейства на български граждани, граждани на ЕС и други категории ГТС трябва да декларират



доходите на пребиваващите извън България родители и затова имат по-малки шансове да получат социални помощи. От бежанците не се изискват и други документи, като например документи, удостоверяващи развода на родителите. И не на последно място, получаващите от бежанците социални помощи, докато посещават езикови и интеграционни курсове, не се считат за доход при изчисляването на прага на доход, докато помощите, получавани от български граждани, граждани на ЕС и други категории ГТС, се считат за доход.

Интервюираните експерти от ДАЗД и от ДЗД към АСП посочиха още, че мерки за закрила се прилагат за всяко дете в страната, независимо от гражданството или правния му статут. Мерките за закрила включват: настаняване в приемно семейство или в семейство на роднини или близки на детето, настаняване в дом за деца, лишени от родителска грижа или в алтернативни услуги от резидентен тип (с по-малко настанени деца и по-близка до семейната среда), или подкрепа и наблюдение на семейството на детето. Съгласно *Закона за закрила на детето*, когато се прилагат първият тип мерки, семействата, в които са настанени децата, получават социална помощ в съответствие с посочения по-горе чл. 26. В случай на мерки от втория тип, българската държава отговаря за пълната издръжка на детето съгласно стандартите за отглеждане на деца. А когато детето остане в собственото си семейство, социални работници трябва да наблюдават и да дават съвети и консултации на родителите му или на лицата, които полагат грижи за отглеждането и възпитанието му, по въпроси, свързани с доброто и отговорно родителство и възможностите за получаване на социални помощи, както и да оказват съдействие за подобряване на жилищните условия на семейството (напр. жилищно настаняване, хигиена и др.).

Интервюираните експерти от АСП споделиха личното си мнение, като подчертаха, че то не е официално, че сега действащите схеми за социално подпомагане не са достатъчно пригодени към нуждите на ГТС. Те например обърнаха внимание върху факта, че бежанци, които са получили официално бежански статут, нямат право да останат в центровете на ДАБ, но те всъщност остават да живеят там. Повечето от тях нямат достатъчно собствени средства, за да наемат жилище, а общинските жилищни фондове за хора в неравностойно положение са малки и изчерпани. С други думи, идентифицирана е необходимостта от помощ за настаняване, ведно със силно ограничените ресурси на държавата и общините да я задоволят. Освен това, местното уязвимо население също има подобни незадоволени нужди и всякакви мерки, насочени към бежанците или към ГТС, биха провокирали значително социално напрежение. Понастоящем, право на месечна целева помощ за заплащане на наем имат само самотни родители и самотни стари хора над 75-годишна възраст (при условие, че доходите им са доказано под изискуемия праг).

Експертите от АСП изтъкнаха също затрудненията с езика като проблем и за двете страни – ГТС, кандидатстващи за социално подпомагане, и социалните работници и служителите в АСП, които трябва да работят с тях, особено в случаите, когато ГТС не говорят англий-

ски. Институцията не разполага с преводачи на щат или хонорар. Понастоящем информация и консултации, в това число издаване на информационни брошури на езици, различни от български, се осигурява единствено от НПО като Съвета на жените бежанки, Българския червен кръст и „Каритас България“. На практика АСП (и вероятно всички работещи с ГТС институции) използват представители на НПО като посредници, но този вид сътрудничество е по-скоро неформално и не е залегнало в официални договори или споразумения. През 2014 г. са проведени общо три обучения на служители на АСП с 53 участници, насочени основно към регулаторната рамка, свързана с ГТС. Две от обученията са проведени от Представителството на ВКБООН в България, а третото е било предвидено в годишния план за обучение на АСП. Участниците са подбрани от София и граничните райони, тъй като обученията са били свързани основно с бежанците, а основната причина е, че тази категория ГТС изглежда най-уязвима, с най-сериозни проблеми и най-голям брой хора, търсещи социална помощ.

Като цяло, впечатлението на експертите от АСП е, че много малко ГТС търсят социална помощ и те са предимно от групата на бежанците, които са пребивавали в страната повече от година. Те представиха няколко възможни обяснения за тази ситуация. Според тях, по-голямата част от пристигащите в България чужденци и дори част от бежанците не са уязвими и са подготвени за това преместване (включително финансово). От друга страна експертите допускат, че новопристигналите търсят информация и подкрепа предимно от своите национални общности в страната, и дадоха пример с веригата заведения за бързо хранене „Аладин Фуудс“, собственост на сирийци, които осигуряват работа и квартири изключително на свои сънародници. И на последно място те подчертаха факта, че размерът на социалните помощи в България е недостатъчен за оцеляването и издръжката на едно лице или семейство, а разполагането с тази предварителна информация кара много ГТС да искат по-скоро да се установят в други държави членки на ЕС, отколкото да търсят интеграция и подкрепа от българското общество.

Посещаващите български училища деца ГТС имат същите възможности, както и българските деца, да участват във всички извънучилищни дейности. Те включват посещения на туристически обекти и културни забележителности, „зелени“ или „бели“ училища (организиран отход и развлечения извън града в съчетание със съвместни дейности за 5 до 7 дни през лятото или зимата), или спортни дейности. За повечето от тези дейности се заплаща допълнително от родителите. Безплатни са извънучебните дейности, финансирани по проекта „Училище за себеутвърждаване и подготовка към европейски хоризонти (УСПЕХ)<sup>84</sup>. Той предвижда голямо разнообразие от допълнителни извънучилищни занятия в области като природо-математически и хуманитарни науки, математика, здравно образование, гражданско образование, литература, музика и изкуство, спорт и др. Близо 190 хиляди ученици от над 1 300 училища в

<sup>84</sup> <<http://uspeh.mon.bg/?m=1>>



цялата страна са участвали в дейности по проекта през учебната 2013 – 2014 г.<sup>85</sup> Няма обаче информация относно участието в тези дейности на деца ГТС.

Изследването по проекта INTEGRACE установи, че Българският червен кръст също организира летни лагери за деца бежанци, включени в подготвителни курсове по български език преди записването им в училище. В тези лагери, които съчетават изучаване на български език с различни извънучилищни дейности, участват в смесени групи и деца ГТС, и българчета<sup>86</sup>. Интервюираните представители на „Каритас България“ споделиха, че и децата, и пълнолетните участници в курсовете по български език в центровете на ДАБ имат в рамките на тези курсове часове, посветени на запознаване с българската култура, традиции, основните празници, структурата и правилата на българското общество.

Интервюираните експерти от АСП споделиха, че организирането на интеркултурни дейности не е сред изпълняваните от институцията функции и препратиха отново към ДАБ и ВКБООН. Те обясниха, че всички видове социални услуги се организират и управляват на общинско равнище. Ако в дадена община се идентифицира и докаже нужда от конкретна социална услуга, общинското ръководство може да изиска финансиране от държавата и в такъв случай услугата се изпълнява като делегирана държавна дейност. Затова интеркултурните дейности за деца ГТС следва или да се изпълняват от общините, или да бъдат одобрени като нужди от делегирани държавни дейности и също да се изпълняват на общинско ниво.

### Борба с детската бедност

В анализа си на актуалната ситуация в страната *Националната стратегия за детето* определя като най-голям риска от бедност в домакинствата, в които никой не работи и в многодетните семейства (с три и повече деца)<sup>87</sup>, а като основни рискови групи деца – децата от уязвимите малцинствени етнически групи (в частност ромската и турската), децата на самотни и дългосрочно безработни родители и „децата в риск“<sup>88</sup>. Разгледани са и останалите групи деца в риск и като последна група сред тях са включени децата бежанци (стр. 13). Децата ГТС като цяло не са целева група. „Намаляване на детската бедност и създаване на условия за социално включване на децата“ е оперативна цел № 1 на Стратегията. Социалното включване е широкият контекст, в който се разглежда борбата срещу бедността. Предвидените политики в областта на жизнения стандарт и социал-

<sup>85</sup> Приложение към Заповед № РД 09-1525 от 28.10.2013 г. за утвърждаване на списъка с одобрените училища за участие по проект УСПЕХ за учебната 2013 – 2014 г.: <<http://uspeh.mon.bg/?m=4>>

<sup>86</sup> „Integrating Refugee and Asylum-seeking Children in the Educational Systems of EU Member States: Evaluation and Promotion of Current Best Practices“ – INTEGRACE, p. 121-122 [Интегриране на деца бежанци и търсещи убежище в образователните системи на държавите членки на ЕС: Оценка и популяризиране на съществуващите най-добри практики – проект INTEGRACE, стр. 121-122]: <<http://www.csd.bg/artShow.php?id=15951>>

<sup>87</sup> Национална стратегия за детето, стр. 4.

<sup>88</sup> Национална стратегия за детето, стр. 4-5.

ното подпомагане са разработени в три основни насоки: 1) подкрепа на доходите; 2) подкрепа на родителите за съчетаване на професионалния и семейния живот и 3) увеличаване на достъпа до качествени дневни грижи за деца<sup>89</sup>.

**Първата насока – подкрепа на доходите**, предвижда прилагане на два основни вида политики: а) актуализиране на размера на семейните помощи, като се отчита динамиката на основните макроикономически показатели и диференциране според възрастта и поредността на децата в семейството; б) обвързване на размера на социалната помощ с редовно посещаване на училище и с отговорно родителство.

Понастоящем и двата вида политики се прилагат в регулаторната рамка в България, но само частично. Съгласно *Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г.* размерът на месечните и на еднократните помощи за второ дете е по-висок от този за първо, трето и всяко следващо дете, а размерът на месечните помощи за отглеждане на дете до една година е значително по-голям<sup>90</sup>. Както бе посочено по-горе, тези помощи не се отпускат на жени и деца чужденци. Освен това съгласно чл. 9, ал. 3 от *Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане*<sup>91</sup> диференцираният минимален доход (ДМД)<sup>92</sup> (по същество прагът на доход за получаване на семейни помощи) се определя в зависимост от посещението на училище и имунизационния статус на детето. Съгласно чл. 9 и чл. 10 от *Правилника по-благоприятен ДМД* е определен за деца-сираци и деца, настанени в приемно семейство или в семейство на близки и роднини, деца с трайни увреждания и деца, отглеждани от самотен родител. Тези разпоредби се прилагат също за деца ГТС и семейства, които имат право на социална помощ съгласно разпоредбите на *Закона за социално подпомагане*. Методите за определяне на размера на семейните помощи, обаче, и коефициентите за изчисляване на ДМД (ако въобще се прилагат стандартни методи) не са заложили в обществено достъпни документи, така че не е възможно да се прецени дали те отразяват макроикономическите показатели.

**Втората насока – подкрепа на родителите за съчетаване на професионалния и семейния живот**, включва следните политики: а) насърчаване ролята на бащата, включително чрез създаване на стимули в законодателството за бащите да ползват родителски отпуск; б) продължаване на политиките за гарантиране на равнопоставеността между половете; в) развиване на възможностите за гъвкава заетост (непълно работно време, работа на половин длъжност, надомна работа и др.) и професионална мобилност на работната сила;

<sup>89</sup> Национална стратегия за детето, стр. 16.

<sup>90</sup> Закон за държавния бюджет на Република България за 2014 г., чл. 61, ал. 2.

<sup>91</sup> Източник: интернет страница на Дирекция „Социално подпомагане“ към Министерството на труда и социалната политика: <<http://pomosti.oneinform.com/>>

<sup>92</sup> ДМД се изчислява за различните целеви групи, като се умножава гарантираният минимален доход (ГМД) по специфичен коефициент. ГМД се определя от правителството по административен път и от 2009 г. насам размерът му е 65 лв. (около 33 евро). ДМД служи като праг на доход за получаване на всички видове социално подпомагане.

г) повишаване ефективността на контрола за спазване на трудовото законодателство. Мерките по тази втора насока се прилагат на пазара на труда както спрямо чужденците, така и спрямо родителите с българско гражданство и съответно техните деца. Всички посочени политики са отразени в различни закони и наредби като *Кодекса на труда*, *Закона за защита от дискриминация* и др. Липсата на ефективно законоприлагане обаче и странични фактори като нарастването на безработицата през последните няколко години осуетяват усилията по тази втора насока.

**Третата насока – увеличаване на достъпа до качествени дневни грижи за деца** засяга и децата ГТС, тъй като за услугите, свързани с дневни грижи за деца, няма ограничения в зависимост от гражданството. Изискват се сериозни усилия на местно равнище, тъй като съществена част от предвидените мерки попадат в правомощията на общините. Те включват: а) системно проучване и планиране съобразно нуждите от страна на общините и предлагане на дневни грижи; б) развиване на система от стимули за общинските власти от страна на правителството в сътрудничество с работодателските организации като проява на тяхната корпоративна социална отговорност за развиването на дневни грижи, включително и на алтернативни форми; в) развиване на система от стимули за родителите за записване на децата в предучилищни форми на образование и посещаване на детските градини с цел увеличаване обхвата на децата в предучилищна възраст чрез социално подпомагане под условие премахване на таксите за детски ясли или градини и др.; г) създаване на възможности за ранно включване на децата с увреждания в детските заведения чрез създаване на подкрепяща архитектурна и обществена среда; е) насърчаване предоставянето на услуги за родители на деца с увреждания с цел подкрепа за отглеждане на детето в семейството чрез дневни грижи, рехабилитационни центрове, центрове за консултиране и др.; е) обучение на персонала на детските заведения за работа с деца с увреждания, с деца от уязвимите етнически малцинства, с деца с дарби и др.; ж) оптимизиране на съотношението между броя на персонала и броя на децата в дневните грижи.

Първите две от изброените мерки остават само в сферата на добрите пожелания. Общините не само не получават финансиране от държавата, за да проучват нуждите и да развиват алтернативни форми на дневни грижи, но в най-големите областни центрове, където живеят повечето ГТС, общините изпитват постоянен недостиг на места в детските градини, за да задоволят търсенето от своето население. В Столична община например, за да осигурят по-добри шансове на децата си да посещават детска градина, родителите трябва да ги регистрират в лист на чакащи 9 месеца преди записването. Записването на децата им зависи от допълнително класиране по редица критерии, в това число постоянен или настоящ адрес на територията на Столична община; социално-осигурителен статус на родителите; поне един родител или баба/дядо, които работят в детско заведение на територията на Столична община; детето да посещава самостоятелна общинска детска ясла на територията на Столична община най-малко 6 месеца преди записване; деца-сираци или полусираци;

деца, на които поне един член на семейството е с трайно намалена работоспособност от 71 % до 100 %; деца в риск; деца, настанени за отглеждане в приемно семейство или семейство на роднини и близки; деца с неизвестен родител или с родител с отнети родителски права; деца от многодетни семейства с три и повече деца; деца-близнаци<sup>93</sup>. Често децата се записват в детски градини далеч от дома им или въобще не могат да бъдат записани.

По отношение на третия вид предвидени мерки – създаване на стимули за родителите да записват децата си в предучилищни форми на образование и в детски градини, много общини в страната намаляват месечните такси за семейства в неравностойно социално положение или когато повече от едно дете е записано в същата детска градина. В контекста на опитите за увеличаване дела на посещаващите образователни заведения деца от уязвими групи (особено сред ромите) през 2013 г. бяха предложени изменения в *Закона за народната просвета*, предвиждащи задължителна предучилищна подготовка за всички деца от четиригодишна възраст. Предложението предизвика остри критики и съпротива от родители, които настояват, че имат право да избират как да се отглеждат децата им (вкъщи, в детски градини или в частни центрове за дневни грижи). Тези негативни нагласи на обществото ведно с недостига на места в детските градини в големите градове доведоха до запазване на съществуващата разпоредба – предучилищната подготовка на децата е задължителна две години преди постъпването им в първи клас, но не по-рано от годината, в която детето навършва 5-годишна възраст<sup>94</sup>.

Най-много усилия се полагат в областта на дневните грижи за деца с увреждания. Общините получават държавно финансиране за дневни грижи и възстановителни и рехабилитационни услуги. Доставчиците на тези услуги се одобряват от Агенцията за социално подпомагане. Деца със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания постъпват в специални детски градини, само когато всички други възможности за обучение и възпитание в целодневни, полудневни и седмични детски градини са изчерпани. За деца със СОП или с увреждания, приети в целодневни, полудневни и седмични детски градини, както и в специални детски градини, се създава екип, който се състои от психолог, ресурсен учител, специален педагог, логопед, както и други специалисти при необходимост. Екипът разработва индивидуални образователни програми за обучението, възпитанието и развитието на децата със СОП, каквито се изготвят за децата със СОП, записани в обикновените училища<sup>95</sup>.

Както бе посочено по-горе, *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията* не разглежда децата ГТС като отделна целева група, тъй като целевите групи са дефинирани въз основа на техния статут и произход. В раздел „Интеграция“ на Стратеги-

<sup>93</sup> Правила за приемане на деца в общинските обединени детски заведения и целодневни детски градини на територията на Столична община: <<http://kg.sofia.bg/isodz/sdoc/pr5.html>>

<sup>94</sup> Закон за народната просвета, чл. 20, ал. 1.

<sup>95</sup> Правилник за прилагане на Закона за народната просвета, чл. 28, ал. 2, чл. 28, ал. 6 и ал. 7.

ята (стр. 26) се обръща внимание основно на действащото в България законодателство в областта на равните възможности и недискриминацията. В раздела „Интеграция на бежанци“ (стр. 27) се посочва, че интеграционен център към ДАБ осигурява обучение по български език и насочва бежанците към определено учебно заведение, организира професионалната квалификация на чужденците, търсещи или получили закрила, съдейства на чужденците с предоставен статут за намиране на работа и ги консултира по въпросите на социалното подпомагане. В изпълнение на *Програмата за интеграция на бежанци в Република България* в НСМУИ се предвижда и пакет от мерки в подкрепа на бежанците и лицата с хуманитарен статут за периода на тяхното обучение, които включват „стипендия за дните на обучение, финансова помощ за наемане на квартира, здравни осигуровки, еднократни парични помощи, помощ в натура”<sup>96</sup>. В *Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията* обаче или в плановете за действие по нейното изпълнение не са предвидени мерки за социално подпомагане и социално включване, и мерки за борба с бедността, насочени конкретно към децата ГТС.

### **3.1.3. Политики относно настойничеството и попечителството над непридружени и разделени от семействата си деца**

Българското законодателство разглежда два различни случая на непридружени малолетни и непълнолетни чужденци – търсещи или получили международна закрила и такива, които не са поискали закрила.

*Законът за чужденците в Република България* предвижда в чл. 28а, ал. 1, че „на чужденец, ненавършил 18-годишна възраст, който е влязъл в страната на законно основание без придружител – родител или друго пълнолетно лице, което отговаря за него по силата на закон или обичай, или с придружител, но е бил изоставен от него и не е поискал закрила по *Закона за убежището и бежанците*, може да бъде разрешено продължаване на пребиваването на територията на Република България”. Чл. 28а, ал. 2 предвижда още, че „Държавната агенция за закрила на детето временно осигурява на чужденците по ал. 1 необходимата материална подкрепа и грижи за задоволяване на основните им жизнени потребности, медицинска помощ и надлежно попечителство, включително юридическа помощ и представителство, както и достъп до безплатно образование в български държавни и общински училища до окончателното решаване на въпроса за пребиваването им в страната, но не и след навършването на 18-годишна възраст”. В чл. 7, ал. 3 от *Закона за закрила на детето* обаче се предвижда при постъпване на сигнал в ДАЗД, че дете се нуждае от закрила, председателят ѝ да го препраща незабавно в отдел „Закрила на детето” в Дирекция „Социално подпомагане” по настоящ адрес на детето.

<sup>96</sup> Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020 г.), стр. 28.



От март 2013 г., когато непридружено дете бъде открито на територията на страната, незабавно трябва да се уведоми Дирекция „Социално подпомагане“ в съответния регион по местонахождението на детето. Обикновено служителите на Гранична полиция са тези, които откриват непридружени деца ГТС и информират съответните дирекции „Социално подпомагане“. Дирекциите „Социално подпомагане“ са отговорни за предприемане на подходящи мерки за закрила на детето. На първоначалното събеседване с детето задължително присъства представител от ДЗД към АСП, за да се гарантира съблюдаването на правата и интересите на детето. Представителят на ДЗД незабавно информира детето относно правото му да подаде молба за закрила.

Според интервюирания експерт от ДЗД към АСП, непридружените малолетни и непълнолетни ГТС обикновено упражняват това право и подават молба за закрила. В тези случаи те биват настанявани в центрове на ДАБ – обикновено в софийския квартал „Овча купел“ и в село Баня. В отделни случаи, обаче, молби за закрила не се подават. Причината по мнението на експертите е, че част от непридружените малолетни и непълнолетни ГТС възнамеряват да достигнат по-развитите страни от ЕС и са наясно, че процедурата по предоставяне на закрила на практика ги задържа в България. Като не подават молба за закрила, те се надяват да избягат или да бъдат депортирани и отново да се опитат да преминат незаконно българската граница. Интервюираният експерт от ДЗД обясни, че тези деца всъщност никога не се депортират, а за тях обикновено се постановява мярка за закрила, което им дава право да кандидатстват направо за постоянно пребиваване в страната. Разрешението за постоянно пребиваване е валидно до 18-годишна възраст, а след това лицето трябва да отговаря на общите изисквания на закона относно пълнолетните лица с разрешение за постоянно пребиваване. Според интервюирания представител на „Каритас България“, съгласно неотдавнашно решение на ДАБ в момента всички непридружени малолетни и непълнолетни се настаняват отделно в центъра на ДАБ в село Баня. В новата НСИЛПМЗ също се посочва, че „с цел създаване на благоприятна среда, спазване правата на детето и ограничаване на контакта с рисковите групи, непридружените деца се настаняват отделно, получавайки специализирана грижа“<sup>97</sup>.

Случаите на непридружени малолетни и непълнолетни лица, търсеци или получили международна закрила, са уредени от *Закона за убежището и бежанците*. В чл. 25, ал. 1 се казва, че на тях „се назначава настойник, съответно попечител, при условията и по реда на Семейния кодекс“. Освен това в чл. 25, ал. 5 се посочва, че, ако няма назначен настойник, съответно попечител, непридружените малолетни или непълнолетни чужденци, търсеци или получили закрила, се представляват в производството от органа по чл. 15, ал. 7 от *Закона за закрила на детето* (т.е. от Дирекция „Социално подпомагане“).

Настойничеството и попечителството над малолетни и непълнолетни лица е уредено в Част единадесета от *Семейния кодекс*. В чл. 153,

<sup>97</sup> НСИЛПМЗ, стр. 15.

ал. 1 и чл. 153, ал. 2 се посочва, че настойничество или попечителство се учредява съответно над малолетни или непълнолетни, „чиито родители са неизвестни, починали, поставени под пълно запрещение или лишени от родителски права“.

Когато родителите са починали, поставени под пълно запрещение или лишени от родителски права, органът по настойничеството и по попечителството (кметът на общината или определено от него длъжностно лице съгласно чл. 154) е длъжен да назначи настойнически съвет или попечител и заместник-попечител в 30-дневен срок от получаването на препис от съдебно решение за поставяне под запрещение или за лишаване от родителски права, както и от узнаването за смъртта на родителя (чл. 155, ал. 1). Измежду роднините и близките на детето се назначават настойник, заместник-настойник и двама съветници (ако е малолетно) или съответно попечител и заместник-попечител (ако е непълнолетно), които най-добре ще се грижат за неговите интереси и са дали писмено съгласие за това. Те образуват настойнически съвет (чл. 156, ал. 1 и чл. 157). Когато се инициира процедура за назначаване на настойник или попечител, кметът на съответната община е длъжен да уведоми ДЗД към АСП и да организира изслушване на детето в присъствието на социален работник. Социални работници от ДЗД към АСП трябва да извършат социална анкета, за да установят дали съществуват неблагоприятни обстоятелства във връзка с потенциалните кандидати и да излязат със становище дали предложените кандидати са подходящи или биха могли да изложат на риск интересите и безопасността на детето. Кметът, като орган по настойничеството и по попечителството, не е задължен по закон да се съобрази със становището на социалния работник, но според интервюирания експерт кметовете винаги го приемат.

Когато родителите са неизвестни, настойник, съответно попечител, по право е управителят на специализираната институция, в която малолетното или непълнолетно лице е настанено (чл. 173, ал. 1 от СК).

Експертът от ДАЗД коментира, че неизвестни, починали, поставени под пълно запрещение или лишени от родителски права родители са правни факти, които трябва да се докажат. В противен случай, учредяването на настойничество или попечителство би било незаконно. Случаите обаче, когато някой от тези факти може да се докаже за непридружени деца или деца-чужденци, изоставени в България, са много редки. Освен това, доколкото непридружените малолетни и непълнолетни ГТС обикновено нямат роднини или близки на територията на България и предвид факта, че българските приемни семейства не са обучени да се грижат за деца ГТС, непридружените малолетни и непълнолетни ГТС обичайно се настаняват в приемни центрове на ДАБ (когато са търсеци или получили закрила) и в специализирани заведения (когато не подадат молба за закрила). Затова част от функциите на настойници или попечители се поема от управителите на тези институции, а настойничество или попечителство реално не се учредява. Според интервюирания експерт от ДЗД към АСП, по-голямата част от непридружените малолетни и



непълнолетни ГТС на практика имат някакви роднини или близки, с които са пътували и които се назначават за техни настойници или попечители. Експертът от ДАЗД обаче охарактеризира назначаването на тези роднини като действие „в противоречие или на ръба на закона“. И двамата експерти алармираха за корупция и риск от трафик на деца заради опити лица, които са получили пари, да бъдат назначени за настойници или попечители. Те са установили също практика за настойници или попечители да се назначават лидери на национални общности. Експертът от ДАЗД разказа също за отделни случаи, в които се учредява настойничество, без да се уведоми ДЗД към АСП, „благодарение“ на друг пропуск в законодателството. В *Семейния кодекс* е предвидена възможност да се възложи на определено лице „да изпълнява временно настойнически или попечителски функции“. Тогава не се изисква да се информира ДЗД към АСП.

В случай, че няма отговарящо на изискванията лице или бъде преценено, че то не е подходящо да поеме ролята на настойник или попечител, се предприемат мерки за закрила, т.е. детето се настанява в институция от резидентен тип (тъй като приемните семейства не са обучени да се грижат за деца ГТС). Тогава за настойник или попечител може да бъде назначен управителят на съответната институция. На практика обаче в някои случаи непридружени деца живеят в центрове на ДАБ, без да им е назначен настойник (съответно попечител) или да е разпоредена мярка за закрила. Интервюираният експерт от ДАЗД обясни, че директорите на регистрационно-приемателните центрове на ДАБ не могат да изпълняват ролята на настойници или попечители както управителите на заведенията от резидентен тип, където децата се настаняват при разпоредена мярка за закрила.

*„ДАБ не е орган по закрила съгласно Закона за закрила на детето“.*  
(експерт, ДАЗД)

Тези пропуски в българското законодателство са идентифицирани и в *Доклада за дейността на ДАЗД през 2013 г.* В доклада се посочва, че е направено предложение до министър-председателя и министъра на правосъдието за промени в *Семейния кодекс*, които се налагат от необходимостта от „създаване на изцяло нов специален режим за назначаване на настойници и попечители на непридружените деца, чужди граждани, като се регламентира кръгът на лицата, между които могат да бъдат назначавани настойниците и попечителите, качествата, които следва да притежават лицата, натоварени с настойнически или попечителски функции и техните правомощия“<sup>98</sup>.

Интервюираните експерти от ДАЗД и ДЗД към АСП обясниха, че този текст в доклада се отнася за вече приети от Народното събрание на първо четене предложения за промени в *Закона за убежището и бежанците*, предвиждащи представителството на непридружени малолетни и непълнолетни лица да се осигурява от изпълнителния директор на АСП. И АСП, и ДАЗД обаче възразяват срещу тази поправка, тъй като АСП със своите социални работници е инсти-

<sup>98</sup> <<http://sacp.government.bg/programi-dokladi/dokladi/>> – стр. 14.

туцията, която отговаря за разработване на мерките за закрила и осъществява наблюдение и контрол върху всички свързани с децата дейности на други институции и физически лица. Вменяването на задължение на социалните работници да осъществяват представителство на деца създава конфликт между тези две функции – услуги за деца и наблюдение и контрол върху изпълнението на същите услуги. Вместо това решение, АСП предлага минимална поправка в *Семейния кодекс*, даваща право на кметовете, като орган по настояничеството и попечителството, да назначават не само роднини и близки на детето, но и длъжностни лица, изпълняващи свързани с децата дейности – представители на заведенията за настаняване, учители, лекари и доставчици на социални услуги, тъй като всички тези дейности и специалисти понастоящем са в юрисдикцията на общините. Според представители на ДАЗД, позицията на тази институция е, че ДАБ и центровете ѝ също трябва да бъдат включени сред органите за закрила на детето, което ще даде право на ДАЗД да контролира дейността им. Важно е също директорите на центровете на ДАБ да имат право временно да изпълняват ролята на настояници и попечители (докато се реши въпросът за правния статут на детето или бъде разпоредена мярка за закрила, а настояническите или попечителски функции бъдат възложени на съответното отговорно лице). Тъй като понастоящем ДАБ не е орган за закрила на детето, центровете ѝ не са длъжни да съблюдават критериите и стандартите за грижи за деца, което поставя настанените там деца в неравностойно положение. Предложението на ДАЗД се посреща с критики, също свързани с конфликт на интереси, тъй като директорите на центровете на ДАБ са подчинени на председателя на ДАБ, който дава становище в производството по предоставяне на статут на децата. ДАЗД възразява, че социалният работник, като контролен орган, ще следи отблизо дали директорите на центровете на ДАБ съблюдават правата на детето и изпълняват задълженията си.

Правата и задълженията на настояниците и попечителите са уредени съответно в чл. 164 и чл. 168 от *Семейния кодекс*, с препратки към чл. 125 и чл. 129. Разпоредбите на чл. 125 са по-скоро общи и не описват задълженията подробно. Текстът на този член гласи:

- (1) Родителят има право и задължение да се грижи за физическото, умственото, нравственото и социалното развитие на детето, за неговото образование и за неговите лични и имуществени интереси.
- (2) Родителят отглежда детето, формира възгледите му и осигурява образованието му съобразно възможностите си и в съответствие с нуждите и наклонностите на детето и с цел израстването му като самостоятелна и отговорна личност. Родителят няма право да използва насилие, както и методи на възпитание, които уронват достойнството на детето.
- (3) Родителят осигурява постоянен надзор по отношение на малолетното си дете и подходящ контрол на поведението на непълнолетното дете.

Освен това съгласно чл. 129, ал. 1 всеки от родителите (а следователно настойниците и попечителите) може сам да представлява малолетното си дете и да дава съгласие за правните действия на непълнолетното си дете в негов интерес, а съгласно чл. 129, ал. 2 при противоречие между интереса на родителя и на детето „се назначава особен представител“.

Освен разпоредбите на *Семейния кодекс*, настойниците и попечителите трябва да спазват и разпоредбите на *Закона за закрила на детето*. Чл. 8 и чл. 8а предвиждат, че родителите, настойниците, попечителите или другите лица, които полагат грижи за дете, имат право да искат и да получават съдействие, и да бъдат информирани и консултирани. Те са длъжни да придружават малолетните и непълнолетните си деца на обществени места, да не ги оставят без надзор и грижа, ако с това се създава опасност за тяхното физическо, психическо и нравствено развитие, да не допускат участието им в реклами или други форми на търговски съобщения за ГМХ и в предавания, които са неблагоприятни или създават опасност от увреждане на тяхното физическо, психическо, нравствено и/или социално развитие. Органите на управление на специализираните институции, на социалните услуги от резидентен тип и на социалните услуги в общността са длъжни също да осигурят охрана на обектите, в които се предоставят услугите, да осигуряват, следят и оценяват професионалната правоспособност на работещите в съответната институция, социална услуга от резидентен тип или услуга в общността преди постъпване на работа и поне веднъж на всеки три години, да осигуряват изпълнението на решението на екипите за комплексно педагогическо оценяване за насочване на децата или учениците към определен вид обучение, да изпълняват указанията на Държавната агенция за закрила на детето. Съгласно чл. 15 родителите, настойниците, попечителите, други лица, които полагат грижи за детето, или други близки, които детето познава, трябва да присъстват на изслушванията на детето във всяко административно или съдебно производство.

Дейността на специализираните институции за деца се урежда и от Глава пета на *Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца*<sup>99</sup>. Сред най-важните задължения на тези институции са:

- Да правят оценка на потребностите, въз основа на която да разработват индивидуален план за грижи, както и да осигуряват индивидуална подкрепа на всяко дете в съответствие с неговите потребности (чл. 31, ал. 1 и чл. 33, ал. 2);
- Да създават условия за свободно изразяване на мнения и за вземане на самостоятелни решения от детето (чл. 34, ал. 1);
- Да осигуряват участие на детето в образователния процес и да подпомагат неговата подготовка (чл. 38);
- Да подкрепят и насърчават децата да участват в подходящи за тях дейности през свободното си време и да развиват своите умения и таланти (чл. 39);

<sup>99</sup> <<http://sacp.government.bg/normativna-uredba/podzakonovi/kriterii-standarti-soc-uslugi/>>

- Да осигуряват възможност за свободно подаване на жалби и оплаквания от децата и да разработват процедура за защита от насилие, злоупотреби и дискриминация (чл. 40);
- Да осигурят подходящи местоположение и материална база, съответстващи на целите на настаняването и да осигурят безопасна и сигурна среда за децата (чл. 45, ал. 1 и ал. 2).

Всички предвидени в Глава пета задължения и критериите за тяхното изпълнение са подробно описани в Приложение № 3 към Наредбата по 25 различни стандарта.

Всички тези задължения обаче се изпълняват не само от управителите на институциите, а от персонала като цяло. С други думи упражняването от управителите настойничество и попечителство над децата ГТС се ограничава само до законно представителство, а много други услуги за деца и социалната работа с тях се извършват и от редица служители в специализираните институции. Всъщност ролята на настойници и попечители се изпълнява от няколко души, докато само управителите носят съответните законови права и задължения на настойници или попечители.

В контекста на описаните законови разпоредби наблюдението и надзорът върху извършваните услуги, свързани с настойничество и попечителство над непридружени и разделени от семействата си деца, се осъществяват в рамките на цялостния контрол на специализираните институции за деца. Той е уреден в Глава шеста на *Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца*. Отговорният орган е Държавната агенция за закрила на детето, която съгласно чл. 49, ал. 2 извършва: 1) периодични проверки по план, утвърден от председателя на Агенцията; 2) проверки при сигнал за нарушения на стандартите за качество на социалните услуги за деца.

Освен това наблюдението и контролът върху грижите за непридружени малолетни и непълнолетни, както и всички деца в риск, се осъществяват от социалните работници от ДЗД към АСП. Независимо къде са настанени децата, дали имат назначен настойник или попечител и кои са, социалните работници, присъствали на първоначалните интервюта с децата на българска територия, са длъжни да посещават тях и заведенията, в които са настанени, да проверяват как се спазват правата им и дали имат незадоволени потребности. Социалните работници представляват също децата в процедурата по получаване на статут, съдействат при издаването на лични документи, насочват децата към подходящи социални услуги (напр. психологическа помощ, консултиране и др.), консултират ги относно техните права и интереси и им съдействат при общуването с отговорните институции. Така например социалните работници комуникират с регионалните инспекторати по образованието, за да се гарантират правата на децата на образование и развитие. Когато децата са настанени в центрове на ДАБ, социалните работници от ДЗД към АСП работят в сътрудничество със социалните работници от ДАБ.

Според цитирания по-горе *Доклад за дейността на ДАЗД през 2013 г.* през годината от страна на агенцията са наблюдавани и координирани действията на институциите по 204 случаи на непридружени малолетни и непълнолетни деца (183 момчета и 21 момичета от 20 страни по произход)<sup>100</sup>. В доклада обаче не се коментира ефективността на механизмите за контрол.

Интервюираният експерт от ДЗД към АСП определи два основни проблема, свързани с непридружените малолетни и непълнолетни ГТС, наред с пропуските в законодателството, свързани с назначаването на настойници и попечители. Единият проблем е липсата на преводачи към отговорните институции. Понастоящем социалните работници и представителите на институциите, където има настанени непридружени деца ГТС, се опитват да решават проблема на местно ниво и успяват да осигурят достъп до преводачески услуги главно благодарение на установеното добро сътрудничество с НПО – представители и доброволци на Българския червен кръст, „Каритас България“ и Българския хелзинкски комитет. Вторият проблем е по-общ и е свързан с липсата на законово установени отговорности на различните институции и последователността на действията им, след като бъде открито непридружено дете и бъде уведомена ДЗД към АСП. По тази причина е създадена междуведомствена работна група към ДАЗД за разработване на механизъм за насочване и грижи за непридружени деца ГТС и деца бежанци подобно на съществуващия механизъм за насочване на непридружени деца и деца жертви на трафика на хора. Интервюираният експерт от ДАЗД добави към тази информация, че в работната група участват и представители на НПО, а първоначалната идея за механизма за насочване е трансформирана, така че да бъдат обхванати всички деца чужденци, пребиваващи на територията на страната.

Експертът от ДАЗД посочи, че непридружените деца често бягат от мястото, където са настанени и биват намирани някъде другаде в страната или близо до вътрешна граница, обикновено границата със Сърбия. Тя определи като основна причина възприемането на България като транзитна страна. По същата причина част от непридружените деца, както бе посочено по-горе, не подават молба за закрила – съгласно Дъблинската конвенция те трябва да бъдат депортирани в държавата, където най-напред са подали молба за закрила. Според представителя на „Каритас България“, обаче, непридружените деца се чувстват много изолирани в село Баня и това е основната причина за масовите бягства.

*„Баня е село на 80 км. от Стара Загора и там няма абсолютно нищо. Преди е имало минерални извори, но сега няма нищо, предимно ромско население.“ (експерт, „Каритас България“)*

Интервюираният експерт от ДАЗД насочи вниманието ни към положението на децата чужденци, родени и изоставени от родителите си на територията на страната. До неотдавна те не са могли да канди-

<sup>100</sup> Доклад за дейността на Държавната агенция за закрила на детето през 2013 г., стр. 14.

датстват за правен статут преди навършване на 18-годишна възраст. Сега могат да кандидатстват за разрешение за постоянно пребиваване, но все още не е преодоляна друга законова пречка – дължимата държавна такса от 1 000 лева (около 511 евро).

*„Това са деца, които са изцяло грижа на държавата и не е логично държавата да иска от себе си да заплаща такса, за да предостави статут на детето, което така или иначе е нейна грижа и отговорност.“* (експерт, ДАЗД)

Тя подчерта също липсата на финансиране за някои дейности, свързани с непридружените малолетни и непълнолетни ГСТ – за транспорт обратно до местата за настаняване в случаите на бягства, за преводачи и дори за храна през първия ден, когато бъде открито непридружено дете.

*„Трябва да се намери преводач, детето трябва да бъде изслушано, процедурите могат да продължат цял ден, а децата трябва да се хранят. И обикновено ги хранят полицаят или социалният работник за своя сметка.“* (експерт, ДАЗД)

Не на последно място, експертът от ДАЗД посочи като много сериозна пречка за наблюдението на ситуацията и спазването на правата на детето липсата на обща база данни за децата чужденци и настоящия им статут, както и съответно на законово установени задължения на отговорните институции за бързо попълване на тази база данни.

Според интервюираните експерти от ДЗД към АСП и от ДАЗД, междуведомствена работна група е разработила наскоро специализиран модул за обучение на кандидати за приемни родители как да задоволяват специалните потребности на деца от трети страни, особено деца, търсещи или получили закрила. Модулът е одобрен от министъра на труда и социалната политика и е добавен към Методиката за условията и начина на предоставяне на социалната услуга „приемна грижа“. Предвижда се да бъде осигурено финансиране за 2015 г. чрез Представителството на ВКБООН в България за обучение на приемни родители в този допълнителен модул.

За 2015 г. са предвидени дейности за укрепване на капацитета на ДЗД към АСП в две основни насоки: увеличаване на броя на социалните работници и специални обучения на социални работници от дирекциите, на чиито територии има центрове на ДАБ, гранични контролно-пропускателни пунктове и регионални дирекции „Гранична полиция“. Тези обучения също ще се проведат с подкрепата на Представителството на ВКБООН в България.

### 3.2. Анализ на политиките

Прегледът на българските нормативни актове и политически документи относно децата мигранти показва липса на систематичен подход към тази целева група. Основните политически документи в областта на миграцията (НСМУИ и НСРБМИ) не разглеждат децата мигранти като специална група със специфични потребности. Някои групи



деца ГТС като деца – незаконни мигранти, деца – жертви на трафик, деца – ГТС с български произход и деца – бежанци се споменават бегло в основните документи относно миграцията и закрилата на детето. Разпоредби относно децата ГТС и техните нужди могат да се открият по-скоро в секторни политики и подзаконовни нормативни актове относно закрилата на детето, отколкото относно миграцията, а последователна връзка и съгласуваност между различните документи трудно може да се открие. Цялостни и последователни политики както в нормативни актове, така и в политически документи, съществуват само по отношение на бежанците и търсещите убежище като цяло, и по-специално на техните деца. За новопристигналите бежанци и търсещи убежище е предвиден пакет от мерки за подкрепа, които обхващат всички основни области – културна и административна ориентация, социална подкрепа, усвояване на български език, професионално обучение и квалификация, здравно осигуряване, транспорт и други.

Тази ситуация не е изненадваща или уникална в контекста на практиката по разработване на политики и изготвяне на стратегии. Разработването на политики в България се прави по-скоро ситуационно (*ad-hoc*), под натиска на публични протести или под натиск от негативните оценки и доклади от европейски институции и международни НПО, отколкото в резултат от последователен процес, задълбочен анализ на актуалната ситуация, оценка на нуждите на уязвимите групи и залагане на добре обосновани цели. Така например, основните усилия в областта на закрилата на детето в последните години са насочени към процеса на деинституционализация на децата, лишени от родителска грижа и интеграция на децата с увреждания в общообразователните училища и детски градини. В същото време, образователната интеграция на децата от уязвимите етнически малцинства, отдавна идентифицирана като сериозен проблем с много измерения, все още не се разглежда задоволително в цялостна и последователна система от политики, нормативни актове и мерки.

Друга причина за липсата на последователност и съгласуваност в политиките и нормативните актове, отнасящи се до децата ГТС, може да се търси във факта, че засега броят на мигрантите в България не е много голям, а освен това съставът им е доста разнороден от гледна точка на тяхната уязвимост. Разработването на политики за мигрантите в България се определя от усилията за спазване на международното право и стандарти, а не толкова от вълнуващи българското общество проблеми, свързани с мигрантите. Бежанската вълна от Сирия от 2013 г. насам е на път рязко да промени това положение. Политическата нестабилност, природните бедствия и икономическите проблеми пред страната през последните две години допълнително усложниха ситуацията и отговорностите на съответните институции, които са поставени в положение да реагират бързо на променящата се ситуация. Отново вниманието на политиките е съсредоточено върху бежанците като актуален неотложен проблем и липсва систематичен подход към нуждите и правата на ГТС като по-голяма група.



В резултат от факта, че децата ГТС не са обект на политическите документи като специфична група (а политиките касаят само различни подгрупи деца ГТС), формулираните политики не отразяват адекватно интеграционните им потребности. Целите на политиките, насочени към децата ГТС или към конкретна част от тях, са определени в две основни области: 1) изучаване на български език и интеграция в българските училища и 2) закрила на непридружените малолетни и непълнолетни и създаване на ефективни механизми, гарантиращи достъпа им до здравеопазване, образование и социално подпомагане.

Макар че социалното подпомагане на непридружените малолетни и непълнолетни се споменава бегло, социалното подпомагане и социалното включване на децата ГТС не са сред целите на политиките, насочени към децата или към ГТС. Уязвими ГТС могат да получават социално подпомагане, само ако принадлежат към конкретна подгрупа от гледна точка на правния им статут. Освен това, наредбите относно мерките за социално подпомагане са много по-рестриктивни спрямо децата ГТС отколкото спрямо пълнолетните ГТС, с което се нарушава международният стандарт интересите на детето да се приемат за първостепенен приоритет. Единственото изключение е групата на ДБТУ, които имат право на специален пакет от мерки, включващ и социално подпомагане.

Българските интеграционни политики относно децата ГТС като че ли са най-добре разработени в областта на образованието. Политическите документи в областта на закрилата на детето и на образованието включват децата ГТС в обхвата на други групи – деца, чийто майчин език не е български или деца бежанци. Целите, заложиени в тези политически документи, са:

- Подобряване владенето на български език за деца, чийто майчин език не е български (НСД 2008 – 2018, НПРУО 2006 – 2015);
- Улесняване на равното им участие в образователния процес и достъп до качествено образование (НСД 2008 – 2018, ПРОНМП 2009 – 2013, НПРУО 2006 – 2015);

Като цяло тези цели съответстват адекватно на основните образователни нужди на децата имигранти. Те обаче не изглеждат достатъчно добре развити във всичките им аспекти, като първо необходимо условие, гарантиращо тяхната ефективност. Също така, някои групи деца ГТС се възползват от някои нормативни актове в областта на образованието, докато други – не. Така например, деца с разрешено краткосрочно или продължително пребиваване до скоро трябваше да заплащат за образованието си в България въпреки факта, че някои от тях могат да останат в страната една година или по-дълго. Това се отнася и за децата ГТС от български произход.

Важно е да се отбележи, че обучението по български език се възприема предимно като засилена дейност в етапа на предучилищна подготовка, а формулирането на тази политика в тази област се определя главно от потребностите на децата от уязвимите етнически

малцинства, които са родени в страната. Въпреки факта, че децата ГТС са включени в по-широката група деца, чийто майчин език не е български, не са отчетени специфичните им потребности. Те се нуждаят от такова обучение независимо от тяхната възраст при пристигането им в страната.

Предвижда се също интензивното обучение по български език да се провежда по специализирани методики, програми и учебни помагала, а тяхното изготвяне, оценка и одобряване е предвидено в съответния план за действие. Допълнително обучение и квалификация на учители с цел преподаване на деца ГТС се среща обаче само в *Националната програма за интеграция на бежанците* и в съответните планове за действие, но не се споменава в последния годишен отчет. Също така, допълнителна работа и извънкласни дейности с цел справяне с учебния процес се предвиждат за децата от уязвимите етнически малцинства и тези в риск от отпадане, но рискът от отпадане от училище не се асоциира с децата ГТС и те не се споменават като целева група за допълнителна педагогическа работа. Изготвяне на специализирани програми за възпитание в етническа толерантност и запознаване на българските учители, родители и ученици с традициите и културата на други етнически групи се предвижда като допълнителна мярка за недопускане на образователна дискриминация на деца, чийто майчин език не е български. Запознаване на децата имигранти с българските традиции и култура обаче се планира само за ДБТУ.

Изпълнението на образователните цели по отношение на децата ГТС може да се определи като частично и селективно. Право на безплатно обучение по български език имат само ДБТУ и децата на граждани на ЕС, ЕИП и Швейцария. Освен това, ДБТУ имат право само на тримесечен интензивен курс, докато децата на граждани на ЕС, ЕИП и Швейцария могат да се възползват от допълнително обучение през учебната година. Децата ГТС, които трябва да полагат приравнителни изпити (заради липса на диплома и поради определените изисквания за тяхното образователно равнище), не получават помощ при подготовката за тези изпити (а такава не се и предвижда в българските политически и нормативни документи).

Разпоредбите на НСРБМИ за програмата „Зелена карта“ относно безплатно образование за децата ГТС от български произход до 2014 г. се пренебрегваха или просто не се изпълняваха в случаите на деца с разрешено краткосрочно или продължително пребиваване. Не се улеснява равното участие в образователния процес на децата ГТС, както е записано в политическите документи, тъй като те трябва да следват същите учебни програми като българските деца, без крайно необходимото подпомагане, от което се нуждаят. Нормативните актове в областта на образованието не предвиждат допълнителни часове или форми на подпомагане, нито специално подготвени учители за работа с деца билингви. Всъщност и децата ГТС, и децата от етнически малцинства са лишени от подобна помощ за разлика от децата със СОП, които имат право на различни мерки за подпомагане.

Политиките за настойничество и попечителство над непридружени малолетни и непълнолетни ГТС намират място само в политическите документи във връзка със закрилата на детето, както и в различни законови документи. В сравнение с политиките в областта на образованието те изглеждат в много ранен стадий на развитие. Понастоящем правната база за назначаване на настойници и попечители е заложена в *Семейния кодекс*, чиито разпоредби не са съобразени с положението на пребиваващите в страната деца чужденци. Един положителен аспект, свързан с политиките за настойничество и попечителство, е фактът, че необходимостта от бързото им разработване е осъзната и отразена в документите относно закрилата на детето, след като броят на непридружените малолетни и непълнолетни ГТС нарасна от неколцина на повече от сто годишно. Първата стъпка в тази посока – предложение до министъра на правосъдието за законови промени, вече е направена от Агенцията за закрила на детето.

### 3.3. Преглед на резултатите

#### 3.3.1. Образование

##### Достъп до образование и записване в училище

###### *Брой ГТС в училищна възраст*

Броят на децата ГТС в училищна възраст (от 7 до 18-годишни) е нараснал между 2011 и 2013 г. с около 44 % (от 1 666 на 2 404), като има значителна разлика в нарастването при момичетата и момчетата – 6 пункта в полза на момчетата (Таблица 7). В същото време най-видимо увеличение се наблюдава във възрастовите групи от 0 до 6 и от 11 до 14 години, които съответстват на предучилищната подготовка и прогимназиалния етап на основното образование (съответно с 51 % и 54 %), докато във възрастовата група от 15 до 18 години, съответстваща на гимназиалния етап на средното образование, увеличението е с 35 %. Тези данни означават, че детското население с гражданство от трети страни едновременно се увеличава и подмладява. Това означава, че в идните години все по-големи дялове деца ГТС ще трябва да се интегрират в предучилищния и началния етап на образованието.

###### *Записване в училища и детски градини*

Последните налични данни от Евростат за записаните в училище деца са за 2012 г. и не са разпределени по гражданство. По тази причина за анализа са използвани данни, представени от МОН.

За разлика от НСИ, който отчита само ГТС, пребивавали в страната най-малко 12 месеца, информационната система на МОН отчита всички деца чужденци, записани в училища и детски градини в съответствие с държавните образователни програми (обществени и частни), независимо от продължителността на престоя им в страната. По тази причина не са възможни преки сравнения между тези два източника и съответно точни изчисления на дела на записаните ученици. Възможни са обаче някои приблизителни оценки. Така напри-

мер, към 31 декември 2013 г. общият брой на децата ГТС на възраст от 0 до 6 години, пребивавали в страната най-малко 1 година (всъщност на възраст от 1 до 6 години), е бил 1 213. Тъй като в детските градини в България се приемат деца на възраст от 3 до 6 години, и като се има предвид, че не са включени пристигналите през 2013 г. деца, може да се изчисли приблизително, че действителният брой на децата ГТС в ранна и предучилищна възраст варира между 650 и 700 (ако се приеме, че всички групи на една и съща възраст са еднакво големи и ако се вземат 4 от общо 7-те възрастови групи – на 3, 4, 5 и 6-годишните деца). Към 1 декември 2013 г. в държавни и общински детски градини са били записани едва 384 деца от 49 страни, с други думи около 55-60 %. За същата учебна година (2013/2014) общият за страната групов нетен коефициент на записване на децата в детските градини се изчислява на 83,6 %<sup>101</sup>. Най-вероятната причина за тази негативна разлика за децата ГТС може да се търси в посочения по-горе недостиг на места в общинските детски градини на областните центрове, където обикновено живеят ГТС и в съществуващите критерии за прием на децата. Един от основните критерии е изискването за адресна регистрация на родителите в общината, на което новопристигналите имигранти трудно могат да отговорят. В полза на тази хипотеза е и по-малкият ръст в броя на децата ГТС, записани в детски градини – под 15 %, в сравнение с увеличението от 51 % в общия брой на децата ГТС на възраст от 0 до 6 години.

Почти една трета от записаните в детски градини деца ГТС са от Руската федерация, а повечето от останалите страни са представени само с по няколко деца.

**Таблица 14.** Деца, граждани на трети страни, записани в детските градини и предучилищни групи за учебната 2012/2013 и 2013/2014 година, по гражданство (брой)

Страна	2012/2013			2013/2014		
	Общо	Момчета	Момичета	Общо	Момчета	Момичета
Руска федерация	76	29	47	114	54	60
Бруней	62	29	33	37	19	18
Китай	21	11	10	27	16	11
Сирия	12	7	5	23	12	11
Турция	19	10	9	19	14	5
Украйна	14	8	6	18	6	12
Казахстан	6	4	2	17	5	12
САЩ	20	5	15	15	8	7

<sup>101</sup> Интернет страница на НСИ: Групов нетен коефициент на записване на децата в детските градини – общо за страната, <<http://www.nsi.bg/en/content/4800/group-net-enrolment-rate-children-kindergartens-total>>

**Таблица 14. ДЕЦА, ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ, ЗАПИСАНИ В ДЕТСКИТЕ ГРАДИНИ И ПРЕДУЧИЛИЩНИ ГРУПИ ЗА УЧЕБНАТА 2012/2013 и 2013/2014 ГОДИНА, ПО ГРАЖДАНСТВО (БРОЙ) (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)**

Страна	2012/2013			2013/2014		
	Общо	Момчета	Момичета	Общо	Момчета	Момичета
Армения	11	2	9	14	11	3
Ирак	4	2	2	10	4	6
Молдова	6	3	3	8	3	5
Бразилия	7	4	3	7	3	4
Буркина Фасо	8	3	5	6	4	2
СР Виетнам	8	3	5	6	2	4
Сърбия и Черна гора	6	3	3	6	3	3
Индия	5	3	2	4	2	2
Ливан	3	2	1	4	1	3
Република Корея	4	2	2	4	1	3
Афганистан	<sup>102</sup>	-	-	3	2	1
Беларус	-	-	-	3	1	2
Македония	3	2	1	3	1	2
Бангладеш	2	1	1	2	1	1
Израел	2	2	0	2	0	2
Иран	-	-	-	2	0	2
Йордания	2	1	1	2	1	1
Косово	-	-	-	2	0	2
Монголия	2	0	2	2	2	0
Хърватия	-	-	-	2	1	1
Швейцария	-	-	-	2	1	1
Други	33	19	14	20	8	12
<b>Общо</b>	<b>335</b>	<b>155</b>	<b>180</b>	<b>384</b>	<b>186</b>	<b>198</b>

Източник: Министерство на образованието и науката.

Към 1 декември 2013 г. общият брой ГТС, записани за учебната 2013/2014 година в училища в съответствие с държавните образователни програми (обществени и частни), е бил 1 142 от 58 страни, в сравнение с 973 души за същия период на 2012 г. Гражданите на Руската федерация формират най-голям дял от тези цифри – 32 % към декември 2012 г. и 40 % година по-късно.

<sup>102</sup> Страни с наличие на едно или нито едно дете са обобщени в категорията „Други“.

**Таблица 15. ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ, ЗАПИСАНИ В БЪЛГАРСКИ УЧИЛИЩА  
ЗА УЧЕБНАТА 2012/2013 и 2013/2014 ГОДИНА,  
ПО ГРАЖДАНСТВО (БРОЙ)**

Страна	2012/2013			2013/2014		
	Общо	Момчета	Момичета	Общо	Момчета	Момичета
Руска федерация	308	148	160	453	211	242
Украйна	68	30	38	79	33	46
Сирия	48	26	22	64	32	32
Китай	45	17	28	55	25	30
Казахстан	31	14	17	53	25	28
Турция	53	22	31	45	21	24
Армения	51	26	25	40	22	18
СР Виетнам	34	17	17	35	19	16
Ирак	50	24	26	31	17	14
Бруней	33	17	16	25	13	12
Афганистан	23	11	12	24	12	12
Молдова	31	17	14	22	11	11
Република Корея	15	8	7	20	8	12
Сърбия	19	12	7	19	16	3
САЩ	15	10	5	18	12	6
Беларус	15	8	7	16	8	8
Израел	16	9	7	13	5	8
Хърватия	0	0	0	12	5	7
Бразилия	12	4	8	9	4	5
КНДР	8	4	4	8	4	4
Грузия	6	2	4	8	2	6
Ливан	11	2	9	8	0	8
Иран	2	1	1	7	4	3
Узбекистан	5	4	1	7	3	4
Бангладеш	3	1	2	7	2	5
Без гражданство <sup>103</sup>	9	4	5	6	2	4
Албания	3	2	1	4	3	1
Канада	2	1	1	4	3	1
Йордания	4	1	3	4	2	2

<sup>103</sup> Според интервюираният представител на „Каритас България“, всички ГТС без гражданство в България всъщност са палестинци.

**Таблица 15. ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ СТРАНИ, ЗАПИСАНИ В БЪЛГАРСКИ УЧИЛИЩА ЗА УЧЕБНАТА 2012/2013 И 2013/2014 ГОДИНА, ПО ГРАЖДАНСТВО (БРОЙ) (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)**

Страна	2012/2013			2013/2014		
	Общо	Момчета	Момичета	Общо	Момчета	Момичета
Македония	5	3	2	4	2	2
Босна и Херцеговина	3	0	3	4	0	4
Швейцария	0	0	0	3	3	0
Мароко	2	1	1	3	2	1
Сърбия и Черна гора	2	1	1	3	1	2
Киргизия	2	1	1	2	2	0
Пакистан	5	5	0	2	2	0
Азербайджан	0	0	0	2	1	1
Австралия	0	0	0	2	0	2
Камерун	2	0	2	2	0	2
Други	26	17	15	19	10	9
<b>Общо<sup>104</sup></b>	<b>973</b>	<b>470</b>	<b>503</b>	<b>1142</b>	<b>547</b>	<b>595</b>

*Източник:* Министерство на образованието и науката.

От общия брой записани в средни училища, обаче, 28 души към декември 2012 и 45 към декември 2013 г. са пълнолетни, така че действителният брой на записаните в училища деца ГТС е съответно 945 и 1097. С други думи, броят на децата ГТС, записани в български училища, се е увеличил между 2012 и 2013 г. с около 16 % в сравнение с посоченото по-горе увеличение от 44 % в броя на децата на възраст от 7 до 18 години, пребивавали в страната най-малко 12 месеца.

Имайки предвид отново, че действителният брой на децата в училищна възраст (от 7 до 18 години) е по-висок от представения в данните на НСИ, както и че броят им през предходната година се е увеличил с около 700, може да се направи общо сравнение на коефициентите на записване в училищата подобно на приблизителното изчисление по-горе на записването в детските градини. Към декември 2013 г. броят на ГТС на възраст от 7 до 18 години, които са пребивавали в България най-малко 12 месеца, е бил 2 404, към които трябва да се прибавят още поне 700 новопристигнали през 2013 г. Това означава, че коефициентът на записване в училище за децата ГТС е вероятно около 35 % или още по-нисък.

Същевременно през същата учебна година нетният коефициент на записване на населението в България е бил 95,5 % за началното

<sup>104</sup> Тези данни включват пълнолетни лица.



образование, 79,7 % за прогимназиалното образование и 83,0 % за средното образование<sup>105</sup>. Въпреки несъответствията между базите данни на различните институции е ясно, че по-голямата част от децата ГТС в училищна възраст не са обхванати от българската образователна система, а коефициентите на записване при тях са повече от два пъти по-ниски от общите за страната.

Според експерт от Центъра за информационно осигуряване на образованието (ЦИОО) е възможно някои деца да са записани в училища, работещи по програми от техните или от други страни и това може да е причина броят им да не се отчита в базата данни на МОН. Изследователският екип обаче не можа да установи българска институция, отговаряща за наблюдението или регистрацията на подобни училища, нито конкретни училища, функциониращи на територията на страната. ЦИД отправи запитвания към посолствата на основните страни на произход на ГТС в България и само представител на посолството на Турция любезно отговори, че в страната не съществуват училища към посолството. Освен това, руският лицей в София е сертифициран от МОН, което му дава право да издава дипломи за средно образование, т.е. учениците в това училище би следвало да са включени в базата данни на МОН. Затова записването в училище на децата ГТС може да се посочи като сериозен недостатък на интеграцията, въпреки факта, че коефициентът на записване не може да се изчисли точно.

В допълнение, броят на записаните в български училища момичета ГТС е по-голям от този на момчетата, въпреки факта, че като цяло момчетата преобладават сред децата ГТС в училищна възраст. На пръв поглед, най-вероятната причина може да е по-високата средна успеваемост на момичетата в образователния процес, което позволява на по-голяма част от тях да се представят успешно на приравнителните изпити и да се записват в класове, отговарящи повече на възрастта им. Не бива обаче да се изключват други фактори, като например вероятността младите мъже и семействата им повече да се стремят да се установят в по-развитите страни от ЕС.

#### *Процент на отпадналите от училище*

Евростат не представя данни по индикатора „отпаднали от училище“. Използваните в настоящия анализ данни са предоставени от МОН.

Процентът на преждевременно отпадналите от училище в България се изчислява чрез съпоставяне на списъците на записаните ученици за две последователни учебни години. Записаните ученици през годината n-1, които не са завършили средно образование през същата година, се търсят в списъка на записаните през годината n и ако ги няма в този списък, се считат за отпаднали от училище. Причините за незаписване през година n се разделят на три категории: поради нежелание, поради семейни причини и заминали в чужбина. Няма обаче информация дали заминалите в чужбина са записани в чуж-

<sup>105</sup> Интернет страница на НСИ: Нетен коефициент на записване на населението, <<http://www.nsi.bg/en/content/4839/net-enrolment-rate-population>>

дестранни училища и поради това по-високите нива на миграция могат да създадат фалшив ръст на процента на отпадналите от училище. Освен това, ако семействата на ГТС сменят местожителството си по-често, отколкото българските семейства, това би създавало съответната разлика в процентите на отпадналите при двете групи. Като цяло, средният процент на отпадналите от училище в България варира около 2 до 3 %. Според последните налични данни за учебната 2012/2013 година той е 2,3 %<sup>106</sup>. За същата учебна година децата ГТС, записани в български училища, са 945, а отпадналите от училище ГТС са 223 или около 24 %. Поради посочените по-горе причини, обаче, не би било вярно да се твърди, че процентът на отпадане от училище при децата ГТС е значително по-висок от средния.

#### *Преждевременно напускане на училище*

Няма налични данни по този индикатор за ГТС в България заради много малката целева съвкупност, което прави данните статистически незначими. Общият дял на преждевременно напусналите училище в България е с 1,5 пункта по-висок от средния за ЕС. Той е намалял значително за период от десет години – от 21,5 % през 2004 на 12,5 % през 2013 г.

### **Качество на образованието**

#### *Ученици с ниски резултати*

И Евростат, и българските институции не представят данни за образователните постижения на учениците. Програмата на ОИСР за международно оценяване на учениците (PISA) организира международно стандартизирано оценяване на 15-годишните ученици. Процентният дял на учениците с ниски резултати в три познавателни области – четене, математика и природни науки, е част от основните индикатори, представяни на обществеността. Като цяло през 2012 г., когато бе проведено последното стандартизирано оценяване, дяловете на българските ученици с ниски резултати са значително по-високи от средните за ОИСР: по математика – 43 % срещу 23 % средно за ОИСР, по четене – 39,4 % срещу 19% и по природни науки – 36,9 % срещу 17,8 % средно за ОИСР<sup>107</sup>. Данните са разпределени по страни и по пол, но не и по гражданство, и затова не е възможно сравнение между българските деца и децата ГТС.

#### *Дял на учениците ГТС в по-долни клас от съответния за възрастта им*

Делът на учениците, записани в по-долни класове от съответстващите на възрастта им, също не е сред стандартните индикатори и по тази причина не се предоставя от Евростат или от НСИ. Наличните данни са от базата данни на МОН.

<sup>106</sup> Интернет страница на НСИ: Учащи и напуснали по причини и степен на образование, <<http://www.nsi.bg/en/content/4830/students-and-drop-outs-reasons-and-level-education>>

<sup>107</sup> OECD Website: Bulgaria: Student performance (PISA 2012) [Интернет страница на ОИСР: България: Постигания на учениците (PISA 2012)] <<http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=BGR&treshold=10&topic=PI>>

**Таблица 16.** Децата, граждани на трети страни, записани в по-долен клас от възрастта си в български училища<sup>108</sup>

	Към 1 декември 2012			Към 1 декември 2013		
	Общ брой	В по-долен клас от възрастта – брой	В по-долен клас от възрастта – %	Общ брой	В по-долен клас от възрастта – брой	В по-долен клас от възрастта – %
Общо	945	37	3,9	1097	45	4,1
Момчета	455	25	5,5	522	24	4,6
Момичета	490	12	2,4	575	21	3,6

*Източник:* Министерство на образованието и науката.

Въпреки изразеното от интервюираните експерти безпокойство относно дяловете на децата ГТС, записани в по-долни класове от съответстващите на възрастта им, тези дялове всъщност са незначителни. Средните дялове за учебните 2012/2013 и 2013/2014 години са около 4 % – между 4,6 и 5,5 % при момчетата и между 2,4 и 3,6 % при момичетата. Наблюденията на експертите, обаче, се основават на училищата, където са записани ДБТУ, а изпити за определяне на училищното ниво се полагат само, когато не са налични дипломи – проблем, засягащ изключително тази подгрупа деца ГТС.

### 3.3.2. Социално включване

Оценка на действителното социално включване на децата ГТС в България не е възможна поради липсата на статистически данни по всички индикатори, включени в методологията на настоящото изследване.

Единственият индикатор, за който Евростат предоставя данни, е процент деца в риск от бедност по гражданство на родителите им (за населението на възраст от 0 до 17 години) (ilc\_li33). Данните обаче са разпределени само по чужди и местни граждани, без възможност да се отделят ГТС от по-голямата група чужденци. Освен това, няма данни за децата чужденци в България поради ниската статистическа значимост на данните.

Останалите статистически индикатори са налични в НСИ, но отново няма данни относно децата ГТС поради същите причини – съответно малък размер на целевата съвкупност и ниска статистическа значимост на данните.

<sup>108</sup> Изключени са лицата на възраст 19 и повече години. Разлика от една година не е взета предвид, тъй като различните месеци на раждане могат да дадат разлики от до една година в навършената възраст.



## 4. ОЦЕНКА НА ИНТЕГРАЦИЯТА НА ЖЕРТВИ НА ТРАФИК

### 4.1. Преглед на политиките

Четири системи от политики осигуряват рамката за работа с жертви на трафик, които са граждани на трети страни: политическата рамка за борба с трафика на хора, режима за търсещите убежище и бежанците, режима за закрила на детето и системата за социално подпомагане. Четирите режима функционират по собствени закони, стратегически документи, годишни програми и институционални структури.

В допълнение, два координационни механизма определят отговорностите на всички ангажирани институции в процеса на идентифициране, подпомагане и реинтеграция на жертви на трафик: Националният механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик (наричан по-долу „Национален механизъм за насочване” или НМН) и Координационният механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина (наричан по-долу „Координационен механизъм” или КМ).

Националният механизъм за насочване структурира дейностите по идентифициране, закрила, подкрепа и реинтеграция на жертви на трафик в три етапа: 1) Идентифициране и насочване (включително идентифициране, оценка на риска, оценка на непосредствените потребности и насочване); 2) Закрила и подкрепа (включително кризисна интервенция, подкрепа през периода за размисъл) и 3) Реинтеграция (включително дългосрочна психологическа подкрепа и овластяване, безопасно завръщане, участие в наказателното производство, предоставяне на финансова компенсация).

Случаите на жертви на трафик – ГТС, се разглеждат от НМН като „специални случаи”. При определяне на спецификите на помощта, оказвана на ГТС, жертви на трафик, механизмът се позовава на съответните разпоредби в *Закона за чужденците в Република България* (наричан по-долу „Закон за чужденците”), *Закона за убежището и бежанците* (наричан по-долу „ЗУБ”) или *Закона за борба с трафика на хора* (наричан по-долу „ЗБТХ”).

За да се възползват от предвидените в ЗБТХ права, гражданите, произхождащи от държави извън ЕС, трябва да се идентифицират като жертви на трафик<sup>109</sup>. Съгласно НМН идентифицирането на чужденци като жертви на трафик може да се осъществи на всеки етап от работата с тях. ГТС жертви на трафик, могат да бъдат идентифицирани от служителите на Гранична полиция, от миграционните власти, от Прокуратурата или от Държавната агенция за бежанците.

<sup>109</sup> Съгласно НМН в България съществува формална и неформална идентификация на жертвите. Неформална идентификация се извършва от служители на различни институции и организации, които първи са установили контакт с жертвата. Формална идентификация се осъществява от органите на досъдебното производство и има за цел стартиране на разследването.

В съответствие със *Закона за чужденците*, ЗБТХ предвижда предоставяне на статут на специална закрила за срок от 1 година, който включва разрешение за продължително пребиваване в страната, в случай че ГТС са изразили съгласие да сътрудничат за разкриване на извършителите на трафика в досъдебното производство. Правата на жертвите на трафик, включително анонимност и защита на данните за самоличност, са предвидени в ЗБТХ (чл. 20). ЗБТХ предвижда на децата, жертва на трафик на хора и на децата на жертвите на трафик на хора, да се осигурява обучение в държавните или общинските училища в страната при условията и по реда на *Закона за народната просвета* (чл. 23, ЗБТХ).

Във всички останали случаи съгласно *Закона за чужденците*, всеки чужденец, пребиваващ на територията на страната без разрешение или влязъл без документи, се счита за нередовно пребиваващ<sup>110</sup>. Лицето се задържа и по случая се образува наказателно производство. За да получи закрила, ГТС, жертва на трафик, трябва да се идентифицира като жертва от горепосочените органи или да заяви молба за закрила, независимо пред кой държавен орган, който незабавно препраща молбата към Държавната агенция за бежанците. В такъв случай лицето придобива статут на търсец закрила. В останалите случаи лицето запазва статута си на нередовно пребиваващ и могат да му бъдат наложени предвидените в *Закона за чужденците* принудителни административни мерки и наказания.

Всяка дискусия относно ефективността на правата и подкрепата, получавани от ГТС, жертви на трафик, трябва да има за отправна точка факта, че към настоящия момент има само два случая на ГТС от Молдова, формално идентифицирани като жертви на трафик<sup>111</sup> и няма ГТС, жертви на трафик, получили разрешение за продължително пребиваване или статут на специална закрила в България<sup>112</sup>. Тъй като в годишните доклади на Държавния департамент на САЩ за трафика на хора България се определя официално и като транзитна страна, и като страна на произход на жертви на трафик<sup>113</sup>, то ограниченият брой случаи на идентифицирани чуждестранни жертви е знак за слабости в идентифицирането на преминаващи или пребиваващи в страната жертви. Досега няма също така идентифицирани жертви на трафик сред търсеците убежище, макар че Държавната агенция за бежанците (ДАБ) е част от НМН, а служителите на ДАБ са обучени да идентифицират жертви на трафик. Предвид растящия приток на търсеци убежище през 2013 и 2014 г. може да се заключи, че съответните държавни институции все още не са подготвени да идентифицират жертви на трафик сред тази уязвима група мигранти.

<sup>110</sup> Терминът в съответната правна материя е „нелегално“ пребиваващи.

<sup>111</sup> Посочено в ГРЕТА (2011), Доклад относно прилагането от България на Конвенцията на Съвета на Европа за действие срещу трафика на хора, първи кръг на оценка, Страсбург, стр. 36. Няма публично достъпна по-актуална информация относно ГТС, жертви на трафик.

<sup>112</sup> Пак там.

<sup>113</sup> Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (2014), US Trafficking in Persons Report [Служба на Държавния департамент на САЩ за наблюдение и борба с трафика на хора (2014), Годишен доклад за трафика на хора на Държавния департамент на САЩ].

Настоящото изследване направи опит за проследяване на оказаната подкрепа на двете идентифицирани ГТС, жертви на трафик. Поради липсата обаче на централизирана система в страната за събиране на данни за жертвите на трафик на хора, бе невъзможно да се определи и оцени оказаната на двете жертви помощ, Никой от интервюираните представители на компетентните институции не можа да предостави информация за статута на жертвите на трафик ГТС и за оказаната им подкрепа. Предполага се, че са напуснали страната скоро след идентифицирането им.

Като се имат предвид сериозните предизвикателства, свързани с идентифицирането на жертви на трафик ГТС и липсата на информация за оказаната подкрепа на двете такива жертви, следващите раздели могат да представят само теоретичен обзор на правата и подкрепата, на които биха могли да разчитат ГТС, жертви на трафик на хора. За да се компенсира това сериозно ограничение, докладът предлага кратък коментар за някои от трудностите и недостатъците при предоставяне на подкрепа на жертвите на трафик с българско гражданство, като се приема, че същите предизвикателства биха били относими и за подкрепата, оказвана на жертвите на трафик ГТС. През последните три години в Европа са идентифицирани близо 540 жертви на трафик с българско гражданство<sup>114</sup>. Според доклада на Евростат, България заедно с Румъния е основна изпращаща страна на жертви на трафик на хора в Европа<sup>115</sup>. Тъй като повечето жертви, идентифицирани в чужбина, биват връщани в страната за подкрепа и подпомагане, България разполага с развита инфраструктура за настаняване, закрила и реинтеграция на жертви на трафик, представена в следващите раздели.

#### **4.1.1. Право на пребиваване**

##### **Право на период за размисъл**

Периодът за възстановяване и размисъл не е изрично дефиниран от българското законодателство. Българските власти се позовават на чл. 26 от ЗБТХ, съгласно който, след като идентифицират лицата, които са жертви на трафика на хора, органите на досъдебното производство са длъжни незабавно да ги информират за възможността да получат „статут на специална закрила“, ако в едномесечен срок декларират съгласието си да сътрудничат на следствието за разкриване на престъплението<sup>116</sup>. Статутът на специална закрила, който се предоставя за срока на провеждане на наказателното производство, включва разре-

<sup>114</sup> Точният брой на идентифицираните жертви е 541 през 2011, 580 през 2012 и 540 през 2013 г. Източник: Върховна касационна прокуратура.

<sup>115</sup> Eurostat (2013) Methodologies and working papers. Trafficking in human beings. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013 ISSN 1977-0375 [Евростат (2013), Методологии и работни документи, Трафик на хора, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2013, ISSN 1977-0375].

<sup>116</sup> GRETA (2011), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria, First evaluation round. Strasbourg [ГРЕТА (2011), Доклад относно прилагането от България на Конвенцията на Съвета на Европа за действие срещу трафика на хора, първи кръг на оценка, Страсбург].



шение за продължително пребиваване в страната на чужди граждани и продължаване на престоя в приютите (чл. 25, ЗБТХ).

За търсещите закрила, идентифицирани като жертви на трафик, ползването на правото на период за размисъл и съпровождащите го мерки се предоставя и планира в координация с дирекция „Производство и настаняване“ на ДАБ. Съгласно НМН, ако дадено лице е идентифицирано като жертва на трафик в Дом за временно настаняване на чужденци на дирекция „Миграция“ на МВР, то тя или той трябва незабавно да бъде настанен/а за периода на размисъл в приют за жертви на трафик.

Периодът за размисъл започва да тече автоматично от момента на идентифициране на жертвата на трафик на територията на Република България. Съгласно НМН и ЗБТХ на жертвата се гарантира право на временно пребиваване в страната за срока на периода за размисъл. Периодът на размисъл приключва, когато изтече срокът му или когато жертвата вземе решение да сътрудничи на правоохранителните органи. Прокурорът се произнася с постановление по искането на лицето, жертва на трафик на хора, за предоставяне на статут на специална закрила в тридневен срок от постъпването му. Отказът за предоставяне на статут може да се обжалва в тридневен срок пред по-горния прокурор, който е длъжен да се произнесе по жалбата незабавно (чл. 27, ЗБТХ).

Съгласно НМН, право на подкрепа по време на периода за размисъл има всяко лице, за което се предполага, че е жертва на трафик, независимо от неговото желание да сътрудничи като свидетел и независимо от това дали срещу извършителите се води наказателно преследване. По време на периода за размисъл на жертвата трябва да се осигури психологическо консултиране. Жертвата трябва да получи също правно консултиране и информация за възможностите за започване на съдебно преследване на трафикантите. Жертвата трябва да получи информация относно преимуществата, които получава, ако съдейства за разкриване на извършителя (статут на специална закрила), за правото, условията и реда за получаване на безплатна правна помощ, за функциите на органите на досъдебното производство и правата ѝ в наказателния процес, за правото, условията и реда за получаване на финансова компенсация от държавата. През периода на размисъл жертвата не е задължена да сътрудничи на досъдебното производство или да дава показания.

Според Доклада на Групата експерти за борба с трафика на хора (ГРЕТА) (параграфи 174, 181) през 2008 и 2009 г. в България няма издадено разрешение за пребиваване на нито една жертва на трафика на хора<sup>117</sup>. Няма публично достъпни по-актуални данни относно периода за размисъл или разрешения за пребиваване. Ограниченият брой случаи на идентифицирани жертви на трафик ГТС и липсата на

<sup>117</sup> GRETA (2011), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria, First evaluation round. Strasbourg [ГРЕТА (2011), Доклад относно прилагането от България на Конвенцията на Съвета на Европа за действие срещу трафика на хора, първи кръг на оценка, Страсбург].

информация за оказаната подкрепа в двата такива случая не позволяват емпиричен анализ на начина, по който всъщност функционира системата за предоставяне на разрешение за пребиваване и период на размисъл в България.

В доклад с цитирани интервюта с жертви на трафик, които са български граждани, се посочва обаче, че жертвите не са били информирани за възможността да разполагат с период за размисъл и не са знаели за неговата продължителност<sup>118</sup>. Като се има предвид, че информацията за периода за размисъл трябва да се предоставя на разбираем за жертвите език, вероятно съобщаването на това право на жертви на трафик, които са граждани на трети страни, е дори още по-трудно.

### **Разрешение за продължително пребиваване**

Издаването на разрешение за продължително пребиваване в страната е обвързано с условие за сътрудничество с органите на правосъдието при образуване на наказателно производство. Като част от статута на специална закрила, разрешението за продължително пребиваване се издава по реда на Закона за чужденците в Република България за срок от 1 година или до приключване на наказателното производство (чл. 28, ал. 1, ЗБТХ). Лицата, получили разрешение за продължително пребиваване, се ползват с правата на постоянно пребиваващите, с изключение на правото да напускат страната и да се завръщат в нея без виза до изтичане на разрешените срок за пребиваване (чл. 28, ал. 2, ЗБТХ). Разрешения не се издават на лица, които не притежават документи за самоличност и отказват съдействие на властите за идентифициране на самоличността им (чл. 28, ал. 3, ЗБТХ).

Престоят в приютите се продължава в съответствие със срока на специалната закрила, но не може да надвишава срока за приключване на наказателното производство (чл. 29, ЗБТХ). Статутът на специална закрила се прекратява от прокурора преди изтичане на определения за него срок, ако лицето е подновило контактите си с извършителите на престъплението, за разкриването на което е декларирало съдействието си, ако прокурорът счете, че декларираното съгласие е привидно или ако съществува опасност за обществения ред и националната сигурност.

Според Доклад на Европейската комисия до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на Директива 2004/81/ЕО в България от жертвите се изисква да представят в допълнение един или повече документи, като например паспорт или входна виза, като предварително условие за издаване на разрешение за пребиваване. Тези изисквания могат да попречат на действителното упражняване на правата по директивата за издаване на разрешение

<sup>118</sup> Добрева, Н., „Подпомагане на правото на жертвите на трафик в България, Словакия и Румъния да получават правна помощ – подход, основан на правата на човека“, Фондация „Асоциация Анимус“, София, 2013 г.

за пребиваване на жертви на трафик ГТС, тъй като при определени обстоятелства някои жертви може да са останали без свидетелство за самоличност<sup>119</sup>.

#### **4.1.2. Достъп до социални грижи и подпомагане**

##### **Настаняване**

ЗБТХ предвижда откриване и поддържане на приюти за временно настаняване и на центрове за закрила и помощ на жертви на трафик на хора със средства от държавния бюджет или неправителствените организации. В приютите могат да се настаняват както чужди, така и български граждани, които са жертви на трафик на хора.

Приютите за временно настаняване се откриват от Националната комисия за борба с трафика на хора или от физически лица и юридически лица с нестопанска цел, които предоставят подслон на жертвите на трафик на хора, след вписване в регистър към Националната комисия. Приютите, които предоставят услуги за деца, жертви на трафик, се регистрират и към Държавната агенция за закрила на детето (чл. 7, ал. 2, Правилник за приютите за временно настаняване и центрoвете за закрила и помощ на жертвите на трафик на хора).

Съгласно ЗБТХ, в приютите се приемат лица, които са заявили, че са жертви на трафик на хора, по тяхно искане за срок до 10 дни, който може да бъде продължен с 30 дни по предложение на местните комисии за борба с трафика на хора, органите на досъдебното производство или съда, когато жертвата е изявила желание за това (чл. 9, ЗБТХ). В случаите на предоставяне на статут на специална закрила срокът на настаняване може да бъде продължен със съответен акт на прокурора до приключване на наказателното производство (чл. 21, ал. 3, Правилник за приютите). Извън тези случаи срокът на настаняване може да бъде удължен и по решение на екипа на приюта при наличие на свободни места (чл. 21, ал. 4, Правилник за приютите).

Приютите за временно настаняване осигуряват нормални условия за пребиваване и лична хигиена, предоставят на настанените лица храна и медикаменти, обезпечават неотложна медицинска и психологическа помощ, подпомагат настанените лица за установяването на контакт с техните близки, както и със специализираните ведомства и организации (чл. 10, ЗБТХ).

Приютите за временно настаняване имат 24-часов режим на работа и приемат жертви на трафик по всяко време на денонощието (чл. 12 и чл. 19, ал. 1, Правилник за приютите). За всяко прието лице се съставя протокол и в срок от 24 часа се уведомяват съответните органи на досъдебното производство (чл. 19, ал. 2 и 3, Правилник за приютите). Екипите на приютите се състоят от социални работници, медицински работници, педагози, психолози, юристи и други специа-

<sup>119</sup> Европейска комисия, COM(2010) 493 окончателен, Брюксел, 15.10.2010.

листи, както и от помощен персонал (чл. 13, Правилник за приютите). Охраната на приютите се осигурява от полицейските органи или от частни охранители (чл. 15, Правилник за приютите за временно настаняване и центровете за закрила и помощ на жертвите на трафика на хора, обн., ДВ, бр. 19 от 9.03.2004 г.)

Приютите са длъжни да оформят лично дело за всяко настанено лице, което съдържа анкетна карта с личните данни, психологическа характеристика на състоянието на лицето, предписание за необходимото лечение и терапия, индивидуална програма за оказване подкрепа на жертвата, бележки по приключването на престоя в приюта (чл. 17, Правилник за приютите).

Жертвите на трафик се уведомяват на разбираем за тях език за правата и задълженията им по време на престоя, за правото им да поискат убежище, както и за услугите, предоставяни от центровете за закрила и помощ (чл. 23, Правилник за приютите). На настанените в приютите лица ежедневно се осигуряват закуска, обяд и вечеря, съобразени с възрастта и здравословното им състояние (чл. 24, ал. 1, Правилник за приютите). Ако жертвите нямат подходящи за сезона облекло и обувки, им се предоставя безплатна хуманитарна помощ (чл. 25, Правилник за приютите).

Понастоящем функционират два центъра за пълнолетни жертви на трафика на хора към Националната комисия за борба с трафика на хора. Според компетентни участници в тази дейност трябва да се създаде още един кризисен център в София, за да се осигурява незабавна помощ на жертвите, които след идентификация и насочване в повечето случаи пристигат в София<sup>120</sup>. След първоначалната кризисна интервенция жертвите се насочват към други центрове за настаняване, към специализирани доставчици на услуги или към други форми за помощ и подкрепа. Друг недостатък по отношение на настаняването е липсата на приют за мъже, идентифицирани като жертви на трафик. Предвид увеличени брой идентифицирани мъже, жертви на трудова експлоатация, необходимостта от създаване на такъв приют е неизбежна.

Приютите за настаняване на жертви на трафик изпитват някои затруднения при осигуряването на адекватна подкрепа на жертвите на трафик, които се отнасят и за жертви ГТС, и за български граждани. Те са разгледани в следващите раздели, посветени на помощта и подкрепата.

Като общо правило децата, жертви на трафик, се настаняват отделно от пълнолетните лица (чл. 22, ЗБТХ). Инфраструктурата за подкрепа и реинтеграция на деца, жертви на трафик, се състои от мрежа от специализирани кризисни центрове за деца, жертва на насилие и на трафика на хора. През септември 2014 г. на територията на страната функционират петнадесет кризисни центъра с общ капацитет

<sup>120</sup> Телефонно интервю с Керанка Байчева, управител на приюта за жертви на трафика на хора в Бургас, 06.11. 2014 г, София; интервю с Надя Кожухарова, Фондация „Асоциация Анимус“ и програма „Ла страда“ – България, 11.07.2014 г., София.

155 деца. Основните услуги, предоставяни в кризисните центрове, включват: настаняване в безопасна среда, медицинска и психологическа помощ, образование. В зависимост от нуждите на детето, жертва на трафика на хора, трайните решения могат да включват връщане в семейството или при близки роднини, или настаняване в съществуващата мрежа от институции за закрила на детето и услуги за настаняване в общността. Сред възможностите са: домове за деца, лишени от родителска грижа, преходни жилища за деца, наблюдавани жилища, защитени жилища, центрове за настаняване от семеен тип за деца<sup>121</sup>.

Както в случая с местата за настаняване на пълнолетни жертви на трафик, в кризисните центрове няма случаи на деца, жертви на трафик, които са граждани на трети страни. Неотдавнашно проучване на мерките и практиките за подпомагане на децата – жертви на трафик в България установи, че кризисните центрове изпитват затруднения при осигуряване на адекватна правна помощ на жертвите и не са добре подготвени да осигурят грижи за деца – жертви на трафик със специални нужди<sup>122</sup>. Тези констатации се отнасят и за подкрепата и грижите, предоставяни на деца – жертви на трафик, които са ГТС, но в тези случаи кризисните центрове са изправени и пред предизвикателството да работят с децата на родния им език.

Видимо, дългосрочната ре/интеграция на деца – жертви на трафик в България е белязана от сериозни несъвършенства, които биха били препятствие в усилията за дългосрочна интеграция на деца – жертви на трафик ГТС, чийто най-добър интерес може да е да останат в страната. Все още е недостатъчно развита системата от центрове за деца, предлагащи настаняване от семеен тип, и по тази причина децата – жертви на трафик, които не могат да бъдат реинтегрирани в семейството, все още се насочвани към институционализирани грижи<sup>123</sup>. Държавната или институционализирана грижа е система за грижа и закрила за децата в нужда, наследена от комунистическия режим и станала печално известна с лошото качество на предоставяните грижи. Освен това институционализираната грижа е един от основните рискови фактори за трафика на деца и затова всяко интегриране на деца – жертви на трафик в държавни институции за грижи за деца в нужда значително увеличава риска от повторен трафик.

Друг недостатък, свързан с наблюдението на дългосрочната интеграция на деца – жертви на трафик, значително затруднява усилията за ефективно интегриране в страната на деца – жертви на трафик, които са граждани на трети страни. Докато наблюдението на ре/интеграцията на детето за срок от една година е в прерогативите на дирекция „Закрила на детето“ към Агенцията за социално подпома-

<sup>121</sup> Информацията е достъпна на интернет страницата на Агенцията за социално подпомагане (последно посещение на 23 март 2012 г.). <[http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/ClientServlet?cmd=add\\_content&lng=1&sectid=24&s1=23&selid=23](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1&sectid=24&s1=23&selid=23)>

<sup>122</sup> Център за изследване на демокрацията (2013), Подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик, Подобряване на политиката и практиката в страните от ЕС, ISBN: 978-954-477-199-7.

<sup>123</sup> Пак там.

гане, наблюдение на фазата на трайните решения в действителност не се осъществява.

### **Достъп до социална подкрепа**

Социална подкрепа за жертвите на трафик в България е предвидена в ЗБТХ и в НМН.

Освен нормални условия за пребиваване в безопасна среда, приютите осигуряват на жертвите на трафик хуманитарна помощ, неотложна медицинска и психологическа помощ. Съгласно НМН потребностите на жертвата от медицинска помощ имат приоритет, като от центъра за настаняване се осъществява контакт с необходимите специалисти и лечебни заведения. Жертвите преминават няколко профилактични прегледа за болести, предавани по полов път и за други болести по силата на договори, сключени между центровете за настаняване и доставчици на медицински услуги. При необходимост жертвите на трафик получават неотложна медицинска помощ. Според управители на приюти обаче те изпитват финансови затруднения да заплащат за профилактични стоматологични прегледи и скъпо стоматологично лечение за жертви на трафик<sup>124</sup>. Всякакви специализирани медицински интервенции като например операции, както и хоспитализация, също са финансово бреме за приютите и центровете за настаняване. Това важи за български граждани, които са загубили здравноосигурителните си права, но такъв е случаят и с гражданите на трети страни, които нямат право на медицинска помощ освен неотложна помощ.

В кризисните центрове за деца – жертви на трафик също се осигурява здравно обслужване. Центровете разполагат с медицински кабинети и имат договори с общопрактикуващи лекари, които посещават центъра два до три пъти седмично. При пристигането си в кризисния център децата преминават медицински преглед. Впоследствие ежеседмичните лекарски посещения имат за цел наблюдение на текущото здравословно състояние на настанените деца и лечение на леки заболявания. Същевременно предишни изследвания показват, че кризисните центрове нямат капацитета и ресурсите за лечение на деца с по-тежки (хронични) заболявания. При настъпване на остри заболявания персоналот на кризисния център е длъжен да насочи детето към съответно лечебно заведение. В случаите на ГТС, които нямат здравноосигурителни права в страната, за доставчиците на здравни услуги е трудно да покрият разходите за лечението.

Психологическата подкрепа е доброволна, а психологическите консултации са включени в индивидуалния план за действие на пълнолетните жертви на трафик. Ако жертвата на трафик е настанена в кризисен център за спешно настаняване и центърът не може да осигури необходимия консултант, жертвата се насочва към друга организация и към програми, които предоставят психологическо консултиране и кризисна интервенция (НМН).

---

<sup>124</sup> Телефонно интервю с Керанка Байчева, управител на приюта за жертви на трафика на хора в Бургас, 06.11.2014 г., София.



Психологическа подкрепа и консултиране се предоставят и в кризисните центрове за деца – жертви на трафик в България. Проведено през 2011 г. теренно посещение в седем кризисни центъра установи, че в шест от седемте кризисни центъра има назначен психолог като член на обслужващия екип<sup>125</sup>. Психологическата подкрепа, оказвана на деца – жертва на трафик, обикновено започва още с пристигането на детето в кризисния център с оценка на общото му състояние и нужди. Въз основа на тази първоначална среща се изготвя план за терапевтична работа, който обикновено включва индивидуални седмични беседи с детето и при преценка – групови терапевтични занимания<sup>126</sup>.

В случай че идентифицираните жертви на трафик са търсеци закрила, те имат право на социално подпомагане по реда и в размер, определени за българските граждани, включително на здравно осигуряване, достъпна медицинска помощ и безплатно ползване на медицинско обслужване при условията и по реда за българските граждани. На чужденец с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут може да се окаже финансова помощ за настаняване в жилище за срок до 6 месеца от влизане в сила на решението за предоставяне на статут. Следователно всеки достъп до социално подпомагане и финансова помощ за настаняване в жилище зависи от придобиване на статут на дългосрочно или постоянно пребиваване.

#### 4.1.3. Образование

Съгласно българското законодателство на децата – жертви на трафика на хора и на децата на жертвите на трафик на хора се осигурява обучение в държавните или общинските училища в страната при условията и по реда на *Закона за народната просвета* (чл. 23, ЗБТХ). *Законът за закрила на детето* (чл. 6а, т. 3) предвижда, че министерството на образование и науката осигурява, наред с друго (*inter alia*), взаимодействие с органите на управление на специализираните институции и на социалните услуги – резидентен тип, за установяване на образователните потребности на всяко дете и осигуряване на подходящо обучение. Съгласно Координационния механизъм кризисните центрове преценяват образователното ниво и предприемат действия за осигуряване на удостоверение за завършено образование на детето, както и създават условия за бъдещо задоволяване на образователните му потребности.

Персоналът на кризисните центрове има задължението да записва децата в училищна възраст в местните държавни и общински училища. Те посещават учебни занимания, придружени от социални работници. При предишна работа на терен се установи, че някои от центровете разполагат със специално оборудвани учебни стаи, като социалните работници имат за задача да оказват всекидневно помощ

<sup>125</sup> Център за изследване на демокрацията (2013), Подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик, Подобряване на политиката и практиката в страните от ЕС, ISBN: 978-954-477-199-7.

<sup>126</sup> Пак там.



на учениците за подготовка на домашни. Социални работници в кризисния център в с. Балван например (с най-дълъг опит в обслужване на деца – жертви на трафик) считат, че индивидуалната форма на обучение е по-подходяща за деца в състояние на тежка травма. За тази цел центърът има договор с педагог на половин работен ден<sup>127</sup>.

Липсата на идентифицирани в страната деца – жертви на трафик, които са граждани на трети страни, не позволява да се направи оценка на прилаганите в такива случаи образователни мерки. Затова може да се приеме, че в такива случаи ще се разработят програми за езиково обучение или специални учебни програми за образователната интеграция на децата – жертви на трафик. Трябва да се посочи, че кризисните центрове работят по система от делегирани бюджети и изпитват сериозни затруднения при осигуряването на персонал на пълен работен ден и предоставянето на основни услуги, като например психо-социална подкрепа. Може да се приеме, че специални учебни програми и езикови курсове за жертви на трафик – ГТС, биха натоварили допълнително бюджетите на кризисните центрове. Тези услуги могат навярно да се предоставят на базата на проекти от кризисните центрове, които се управляват от НПО и имат повече опит във финансирането на допълнителни услуги със средства от външни източници.

#### 4.1.4. Заетост

Съгласно НМН, на жертвите на трафик на хора се предлагат квалификационни курсове като част от стратегията за тяхното „овластяване“. Според управителя на един от приютите към НКБТХ, курсове се организират в съответствие с предпочитанията на жертвата. Предлаганото по-рано професионално обучение е включвало курсове по фризьорство и готварство<sup>128</sup>. Въпреки това, практическата реинтеграция на жертвите на трафик на пазара на труда остава предизвикателство, както се посочва в доклад на НКБТХ относно изпълнението на член 20 от Директива 2011/36/ЕС. Жертвите на трафик се регистрират в Бюрата по труда, а персоналят на приютите им съдейства в насрочването на интервюта с потенциални работодатели. В повечето случаи обаче резултатът от тези интервюта не е положителен, тъй като жертвите нямат официален трудов стаж или квалификация, изгубили са трудовите си навици или мотивация, или не съумяват да представят убедително професионалния си опит пред потенциалните работодатели<sup>129</sup>.

За да имат достъп до пазара на труда, жертвите на трафик ГТС трябва да имат статут на пребиваване. Статут на продължително пребиваващи те могат да получат, ако са изразили съгласие да сътрудничат

<sup>127</sup> Център за изследване на демокрацията (2013), Подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик, Подобряване на политиката и практиката в страните от ЕС, ISBN: 978-954-477-199-7.

<sup>128</sup> Телефонно интервю с Керанка Байчева, управител на приюта за жертви на трафика на хора в Бургас, 06.11. 2014 г, София.

<sup>129</sup> Проектодоклад на НКБТХ, не е публично достъпен.

на органите на съдебното и досъдебното производство (както се посочва в раздел 2) или ако са търсещи или получили закрила, или имат предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут. Като се имат предвид посочените по-горе предизвикателства пред трудовата реинтеграция на жертви на трафик, които са български граждани, може да се предположи, че достъпът до заетост за жертви на трафик ГТС би бил още по-труден.

#### 4.2. Анализ на политиките

Горният анализ показва, че България има сравнително добре развита политическа рамка за подпомагане на жертви на трафик, които са граждани на трети страни. Като цяло *Законът за борба с трафика на хора*, *Законът за убежището и бежанците*, *Законът за чужденците* и *Законът за закрила на детето* осигуряват рамката за основните права на жертвите на трафик ГТС, като например право на период за размисъл, статут на продължително пребиваване, право на медицинска, правна, социална и психологическа подкрепа, на образование и работа. България е транспонирала изцяло Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него (наричана по-долу „Директива на ЕС за борба с трафика на хора“), която съдържа разпоредби за отказ от наказателно преследване и неприлагане на наказания към жертвите и за специално отношение към особено уязвими жертви на трафика на хора с цел предотвратяване на вторично виктимизиране. България има централен координиращ орган за противодействие на трафика на хора (НКБТХ), както и координиращи органи на местно равнище (МКБТХ) с цел осигуряване на координацията между местните ангажирани страни (правоприлагащите и образователните органи, магистрати, органите за социално подпомагане и за закрила на детето и други).

Освен в посоченото по-горе законодателство политиките за противодействие на трафика на хора и подкрепа на жертвите от него са формулирани в годишните национални програми за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите му (наричани по-долу „Програма за борба с трафика“). Програмата за борба с трафика има седем приоритетни области: i) институционални и организационни мерки, ii) превенция, iii) обучение и квалификация на кадри, iv) защита, възстановяване и реинтеграция на жертвите на трафик на хора, v) проучване, анализ и статистическа отчетност на данните във връзка с трафика на хора, vi) международно сътрудничество, vii) законодателни мерки. Набелязаните в програмите мерки и дейности се отнасят до всички жертви на трафик (и български граждани, и чужденци) и не определят като конкретна цел ГТС. Няма изрични разпоредби, насочени към децата – жертви на трафик. Мерки за подкрепа и закрила за деца – жертви на трафик са набелязани в годишните програми за закрила на детето, изготвяни и изпълнявани под егидата на Държавната агенция за закрила на детето. Същевременно следва да се отбележат два общи недостатъка в политическата рамка: България няма стратегия за противодействие на трафика на хора и също така няма независим национален орган за докладване. Ролята на орган за докладване се поема от НКБТХ като равностоен механизъм.

Насоките за подкрепа на жертвите са заложили в двата механизма за координация и насочване за пълнолетни и деца – жертви на трафик. Както бе илюстрирано в предишния раздел, граждани, произхождащи от държави извън ЕС, жертви на трафик, се разглеждат в НМН като „специални случаи“. Съответните агенции, ангажирани с ГТС, включително Главна дирекция „Гранична полиция“ и Дирекция „Миграция“ на МВР, както и ДАБ, са заинтересовани страни в НМН. Според Доклад на Групата експерти за борба с трафика на хора (ГРЕТА), ДАБ и „Гранична полиция“ са преминали специални обучения за идентификация на жертви.

България има координационен механизъм за деца – жертви на трафик и има създадени формализирани процедури за оценка на риска в рамките на НМН<sup>130</sup>.

Независимо от сравнително добре развитата политическа рамка за подпомагане на жертвите на трафик, незначителният брой случаи на идентифицирани жертви ГТС е знак за сериозен недостатък в системата за тяхното идентифициране. Предвид нарастващите потоци от нередовни мигранти и търсещи убежище в България през последната година липсата на идентифицирани жертви сред тези уязвими групи може да е признак за липса на чувствителност у властите към трафика на хора. Няма например открити жертви на трафик в Специалния дом за временно настаняване на чужденци в Бусманци (към Дирекция „Миграция“ на МВР), както няма открити жертви на трафик и сред търсещите закрила. Доставчици на услуги за нередовни мигранти изразяват своето безпокойство от липсата на подходящо подготвени преводачи за интервютата, провеждани от служителите на Дирекция „Миграция“ в дома в Бусманци и изтъкват риска жертви на трафик да бъдат връщани в държавата на произход, без да са идентифицирани и без да им е предложена подкрепа<sup>131</sup>.

Предвид присъствието на проституиращи жени, които са мигрантки (според някои преценки заемачи 10 % от пазара на проституция в България и с вероятност за нарастване) основно от Русия, Украйна и Молдова и като се има предвид, че около 80 % от сексиндустрията се контролира от престъпни структури<sup>132</sup>, липсата на установени случаи на ГТС – жертви на трафик може да означава, че чуждестранните жертви на трафик с цел сексуална експлоатация остават неидентифицирани и следователно нямат достъп до подкрепа.

<sup>130</sup> Център за изследване на демокрацията (2013), Подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик, Подобряване на политиката и практиката в страните от ЕС, ISBN: 978-954-477-199-7.

<sup>131</sup> GRETA (2011), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria, First evaluation round. Strasbourg [ГРЕТА (2011), Доклад относно прилагането от България на Конвенцията на Съвета на Европа за действие срещу трафика на хора, първи кръг на оценка, Страсбург].

<sup>132</sup> High-Risk Sexual Behavior, HIV/STD Prevalence, and Risk Predictors in the Social Networks of Young Roma (Gypsy) Men in Bulgaria Yuri A. Amirkhanian, Jeffrey A. Kelly, [...], and Roman A. Khoursine [Рисково социално поведение, разпространение на ХИВ/ППБ и предиктори на риска в социалните мрежи на млади мъже роми (цигани) в България], Yuri A. Amirkhanian, Jeffrey A. Kelly, [...], и Roman A. Khoursine].

И накрая ограниченият брой случаи на ГТС, идентифицирани като жертви на трафик и липсата на информация за двете идентифицирани жертви изключва възможността за оценка на практическото изпълнение на мерките за подкрепа и интеграция. Формулирани са някои хипотези за възможните недостатъци на такива мерки въз основа на наблюденията върху предизвикателствата пред подкрепата за жертвите на трафик като цяло, които вероятно ще са особено валидни за жертвите на трафик, граждани на трети страни. Някои от основните предизвикателства, илюстрирани в предходните раздели, могат да се обобщят както следва: липса на информация и неефективно прилагане на правото на период за размисъл, липса на центрове за насъщаване и мерки за подкрепа и интеграция, насочени към мъже – жертви на трафик, липса на ресурси за осигуряване на всеобхватно медицинско обслужване на жертви без здравноосигурителни права, липса на ресурси за предоставяне на безплатна правна помощ на жертвите, липса на достатъчно добре развити механизми за подкрепа за дългосрочната интеграция на деца – жертви на трафик.

### 4.3. Преглед на резултатите

Не е възможно да се направи оценка на резултатите в интеграцията в България на ГТС – жертви на трафик посредством количествени статистически методи, тъй като до този момент в страната са идентифицирани само две жертви на трафик от тази целева група.

## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Политиката на България за интеграция на мигранти се формира от редица фактори, сред които са: малкият процентен дял имигранти (под 1 % от населението на страната), които не са забележими в общественото пространство, както и за съответните институции; приоритетната ориентация на политиките на страната към влизане в Шенген, което определя засилените мерки за сигурност по границите като основен аспект на стратегията в областта на миграцията (НСМУИ); нарастващите бежански потоци, което поставя бежанците в центъра на вниманието, както на обществото, така и на институциите, и политики за интеграция на бежанците, които са приоритетни пред политиките за интеграция на законно пребиваващите ГТС.

Трябва да се подчертаят два основни аспекта на подходите в политиката за интеграция на мигрантите в България. Първо, интеграцията на мигрантите е регулирана посредством правни актове, стратегии и планове за действие в секторни политики в областите на заетостта, образованието, социалното включване и защитата от дискриминация. Отделна политическа рамка и целеви институции са създадени само по отношение на жертвите на трафик (законодателство за борба с трафика на хора) и търсещите убежище и бежанците. Второ, основният определящ фактор при формулирането на политиките в областта на интеграцията на ГТС в България е техният статут, а не полът или уязвимостта им. ГТС със статут на дългосрочно пребиваващи често имат същите права като българските граждани в сферата на трудовата интеграция и социалното подпомагане. От друга страна, временно пребиваващите ГТС са изправени пред доста рестриктивен пазар на труда с избирателни разпоредби за издаване на разрешителни за работа. Освен това, те нямат право да участват в системата за социално подпомагане, независимо от техния пол или социален статут.

И при жените, и при децата мигранти по-всеобхватни и съгласувани интеграционни политики и нормативни актове има само за бежанците и търсещите убежище.

### Жени мигранти

Секторните правни актове и политически документи в областта на миграцията в България третират еднакво жените и мъжете ГТС. В допълнение, жените мигрантки не са определени като уязвими. Повидимо въпросът за уязвимостта присъства в полиси документи в областта на социалното подпомагане, която като цяло също не предвижда разграничение по полов признак. Само конкретни категории жени мигрантки – бременни жени и самотни майки, са определени като уязвими (НСИЛПМЗ, ЗЧРБ).

Политиките в някои сфери от интеграцията на жените мигрантки са разработени без необходимата съгласуваност и последователност, докато политиките в други сфери остават недостатъчно добре развити.

Пример за първата тенденция е сферата на трудовата интеграция на жените мигрантки, докато пример за втората са сферите на образованието и социалното включване. Трябва да се отбележи, че липсата на наблюдение на интеграцията на жените мигрантки (в областите интеграция на пазара на труда, социално включване, активно гражданство и защита от дискриминация) води до реалност, в която експертните институции не разполагат с информация относно интеграционните проблеми, пред които са изправени жените мигрантки в тези области. Липсва съответно солидна основа за формулирането на целеви политики за интеграцията на тази специфична група мигранти.

Заявените приоритети на политиката за интеграция на трудовия пазар на жените (и мъжете) мигранти във водещите национални стратегии в областта на заетостта и миграцията не са подкрепени с конкретни мерки и програми. Такива мерки бяха въведени едва през 2014 г., и то само за лицата с предоставен статут на бежанец и хуманитарен статут. Наред с другите посочени вече причини това е резултат и от общата политика за защита на българския трудов пазар от чуждестранна работна сила, което води до липса на координирани и целеви програми за езиково или професионално обучение на мигранти.

Приоритетите в сферата на социалното включване (предоставяне на информация, интеграционни курсове и насърчване на диалога с имигрантските общности) засега не са подкрепени с организирани от държавата мерки, като липсват както интеграционни курсове, така и разпространение на информация<sup>133</sup>. На този етап не е разработен и формализиран механизъм за улесняване на диалога с имигрантските общности. Не се канят имигрантски асоциации за участие в обсъждането и формулирането на държавните политики в областта на интеграцията.

Макар България да има доста модерно законодателство срещу дискриминацията, институциите за борба с дискриминацията са все още нови (Комисията за защита от дискриминация е създадена през 2005 г.). Данните за подадените до КЗД жалби през 2012 и 2013 г. показват, че тази институция все още не се използва активно като инструмент за защита от дискриминация нито от българските граждани, нито от граждани на трети страни. В тази връзка е необходимо провеждане на целеви проучвания за идентифициране на сферите, в които ГТС са подложени на дискриминация, както и да се оцени доколко ефективно се използва и прилага антидискриминационното законодателство по отношение на ГТС.

## Деца мигранти

Българските полиси документи не определят децата ГТС като отделна целева група с нейните специфични права, потребности и потенциални уязвимости. Правата на децата ГТС не са гарантирани в основните полиси документи в областта на миграцията и в тях не присъства подход, в основата на който са правата на детето.

<sup>133</sup> С изключение на някои информационни брошури, изготвени за нуждите на бежанците.



Държавните политики по отношение на децата ГТС не са систематично разработени, за да обхванат всички основни области на интересите на децата с различен правен статут и причини за миграция. ДБТУ като специфична подгрупа деца ГТС получават повече внимание, отколкото останалите деца мигранти от гледна точка на разработените политики и на практическите мерки за тяхното изпълнение. Също така, новопристигналите ДБТУ с продължителност на престоя до една година, получават значително повече подкрепа от пребиваващите повече от година, независимо от степента на уязвимост на ДБТУ от едната или другата група.

Държавните органи в сътрудничество с гражданския сектор полагат постоянни усилия за подобряване на правната и политическата рамка. Тези усилия са възпрепятствани обаче от няколко фактора: политическата и икономическа нестабилност в страната през последните две години и значителното забавяне в разглеждането на предложените промени в националното законодателство поради смените на правителства и на състава на парламента, ситуационно (*ad-hoc*) и направлявано от търсенето изготвяне на политики, без систематичен подход в дългосрочното стратегическо планиране, и не на последно място, недостиг на собствени финансови средства, което прави политиките и мерките не само мотивирани от търсенето, но и подчинени на финансирането.

Друга причина за несъвършенствата в националните политики по отношение на децата ГТС е малкият им брой и липсата на видимост на техните уязвимости в процеса на тяхната интеграция. С многократно увеличената бежанска вълна от конфликта в Сирия през 2013 г. обаче уязвимостите на децата търсещи убежище и бежанци в страната стават видими за цялото общество, а българските компетентни органи са изправени пред предизвикателството да реагират в обстоятелства на неотложност и да разрешават многобройни интеграционни проблеми с много бързо темпо.

Като цяло държавните политики по отношение на децата ГТС са най-добре развити в областта на образованието, където има налична най-много информация и статистически данни относно действителното състояние на тази целева група. По тази причина, могат да се очертаят както положителни, така и отрицателни резултати само за образователната интеграция на децата ГТС. Сред положителните аспекти са безплатният достъп до държавните и общински училища за по-голямата част от децата ГТС: само онези, чиито родители са с разрешено краткосрочно или продължително пребиваване, трябваше да заплащат за образованието си до началото на 2014 г. Момчетата и момчетата имат равен достъп до българските училища, които не са разделени по пол. Същевременно, коефициентът на записване в училище на децата ГТС и особено на момчетата се определя като най-сериозният проблем, свързан с образователната им интеграция. Записването в по-ниски класове от съответните за възрастта също може да е специфичен проблем за част от ДБТУ. Специалните нужди на децата ГТС не се вземат предвид в процеса на образователната им интеграция,



като те могат да разчитат само на общата помощ, оказвана от учителите на всички ученици.

Резултатите в областта на социалното включване не могат да бъдат оценени поради малкия брой деца ГТС и съответно липсата на статистически значима информация. Наблюденията на интервюираните експерти са противоречиви. От една страна, много малко ГТС са потърсили социално подпомагане, а от друга страна респондентите алармират за много сериозни жилищни затруднения и тежко материално положение на част от бежанците, които нямат повече право да се възползват от мерките, предвидени за новопристигнали. Важно е да се отбележи, че в областта на социалното подпомагане децата ГТС понякога са в по-неблагоприятно положение от пълнолетните ГТС. За разлика от социалните помощи, предоставяни по *Закона за социално подпомагане*, всички видове помощи, предвидени в *Закона за семейните помощи за деца*, не са достъпни за ГТС.

Политиките относно настойничеството и попечителството над непридружени и разделени от семействата си деца могат да се определят като най-проблематичната от трите анализирани области. Настойниците и попечителите се назначават по реда на действащото законодателство, което е остаряло, неактуално и непригодно към положението на децата ГТС, а според някои експерти назначаването на настойници и попечители е „на ръба на закона“. Процесът на обсъждане на изменения в правната рамка не е завършен, а представители на различните компетентни органи имат много различни становища относно най-добрите възможни решения. Непридружените малолетни и непълнолетни ГТС се настаняват отделно, в центъра на ДАБ в село Баня в изолация от техните роднини, познати и сънародници, което често става причина за бягства. Някои от избягалите деца биват намирани, но други не. Не съществува обща база данни за непридружените деца, няма и ясно определени задължения и отговорности на различните институции да уеднаквяват, поддържат и обменят информация.

Идентифицирани са два основни общи проблема за трите наблюдавани области:

- Недостиг на средства за жизненоважни дейности, като обучения на специалисти, работещи с деца ГТС, разходи за транспорт и други;
- Липса на достатъчно преводачи за улесняване на общуването на компетентните органи с деца ГТС.

## Жертви на трафик на хора

Някои от предизвикателствата, с които се срещат ангажираните страни при предоставяне на подкрепа на жертви на трафик, които са български граждани, е вероятно да създадат сериозни пречки за осигуряване на ефикасно и качествено подпомагане на жертви на трафик, граждани на трети страни.

На първо място, липсата на приюти за настаняване и подкрепа на мъже, идентифицирани като жертви на трафик, изключва възмож-

ността за оказване на подкрепа на мъже от трети страни, жертви на трафик, които може да са пристигнали в страната като нередовни мигранти или търсещи закрила. Това може да е особено валидно за жертви на трафик за трудова експлоатация. В контекста на установената необходимост от подобряване на системата за идентифициране на жертви на трафик ГТС се налага създаването на още един кризисен център в София, предвид факта, че към момента повечето жертви се насочват към единствения съществуващ център в София, преди да бъдат насочени за по-нататъшна помощ и подкрепа към други центрове за настаняване в страната.

На второ място, липсата на информация и осведоменост сред българските жертви на трафик относно възможността да им бъде предоставен период на размисъл е показателна за слабости в комуникацията в това отношение, които вероятно ще са валидни и за жертвите на трафик ГТС. Вероятно е и ии установената липсата на ефективна комуникация относно правата и задълженията на жертвите да стане причина за недостатъчно възползване от разпоредбата за предоставяне на разрешение за продължително пребиваване – тенденция, която се наблюдава в ЕС.

Предоставянето на адекватна подкрепа на жертвите и в приютите за пълнолетни жертви, и в кризисните центрове за деца – жертви на трафик, е затруднено от финансови ограничения. Според доставчиците на услуги те са финансови затруднени да покриват нуждите от здравни грижи на неосигурени жертви на трафик извън първоначалния преглед и неотложната медицинска и психологическа помощ. Следователно осигуряването на медицинска помощ за жертви на трафик ГТС, които може да са нередовни, без документи или осигурителни права, също би било предизвикателство.

Осигуряването на адекватна подкрепа за деца – жертви на трафик, които са граждани на трети страни, в кризисните центрове за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик, също би представлявало сериозно предизвикателство предвид ограничените финансови ресурси за предоставяне на услуги. Понастоящем доставчиците на тези услуги са финансово затруднени да осигуряват основен персонал (психолог, социални работници, административен персонал) и да задоволяват интеграционните потребности на български деца, пострадали от насилие и жертви на трафик. Следователно, допълнителните услуги, необходими за задоволяване потребностите на деца – жертви на трафик, които са граждани на трети страни, като преводи, посредничество пред съответните институции, индивидуално обучение, ще са допълнително изпитание за ограничените финансови възможности на кризисните центрове.

## 6. ПРЕПОРЪКИ

### Жени мигранти

#### Препоръки на национално ниво

- Усъвършенстване на политиките, програмите и механизмите за интеграция на жени ГТС

Политиките, програмите и механизмите за интеграция на жени ГТС на национално равнище могат да се подобрят, като се осигури по-добра съгласуваност между миграционните и секторните политически рамки. Някои от интеграционните приоритети на миграционните стратегии и политически документи би могло да се преформулират от по-скоро общи, пожелателни или директно копиращи Общите основни принципи (ООП) на ЕС в конкретни. Една по-добра концептуализация на интеграционните приоритети би трябвало да стъпи на внимателен анализ на положението на ГТС в българското общество и да бъде придружена с комплекс от конкретни мерки и програми, последователно разработени и заложи в секторната политическа рамка на всяка интеграционна област.

Необходимо е да бъдат разработени конкретни интеграционни мерки в областите на предоставяне и разпространение на информация, политически консултации с имигрантски асоциации, езиково и професионално обучение за жените мигрантки. Програмите за интеграция трябва да се разработват не само за бежанците и лицата с предоставен хуманитарен статут, както е сега, а и за ГТС. За целта Бюрата по труда, които са националният инструмент за улесняване на трудовата интеграция на безработните и всички уязвими на пазара на труда, следва да получават целева държавна подкрепа и интеркултурно обучение, за да се развива капацитетът на служителите им за работа с ГТС в съответствие с конкретните им нужди.

В областта на социалното включване компетентните национални органи са изправени пред предизвикателството да намерят начин за преодоляване на ситуацията с неравностойното положение на уязвими ГТС, които нямат право да получават семейни помощи.

- Усъвършенстване на механизмите за наблюдение на интеграцията на жени ГТС

Като вече бе дискутирано, в България няма политика за целево наблюдение на интеграцията на жените ГТС. Поради липсата на статистически значими данни по сравнителните индикатори на Евростат за интеграция на мигранти, от особена важност е иницирането на процес за хармонизиране на съществуващите национални бази данни, които съдържат информация, която би подпомогнала наблюдението на интеграцията на мигранти в страната. Не съществува обаче механизъм за централизирано събиране на данни относно интеграцията на мигранти въз основа на съгласувани индикатори

или статистически единици. Макар административните бази данни на някои институции, като например Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане, Единния регистър на чужденци в Дирекция „Миграция“ на МВР или Комисията за защита от дискриминация, да съдържат богата информация за жените ГТС, все още няма механизми за автоматично събиране на тази информация по целеви набори от индикатори. Всичко това възпрепятства опитите за задълбочен и надежден мониторинг на интеграцията на жени ГТС в страната. Липсата на надеждни данни относно интеграцията на жени ГТС на свой ред пречатства формулирането на адекватни интеграционни политики, съобразени с техните интеграционни нужди. В този контекст е препоръчително да започне процес на консултации за създаване на обща национална система за мониторинг на интеграцията на ГТС. Този процес на консултации може да бъде подпомогнат от създаването на междуведомствена работна група с участието на представители на отделите за събиране на данни на всички държавни институции в сферата на интеграцията, в това число Министерството на вътрешните работи и Националният статистически институт.

## Деца мигранти

### Препоръки на национално ниво

- Усъвършенстване на политиките, програмите и механизмите за интеграция на деца ГТС

Политиките, програмите и механизмите за интеграция на децата ГТС на национално равнище могат да се подобрят, като се следва принципа за равни права и възможности. В областта на образованието, например, децата ГТС трябва да бъдат включени в програми за подобряване на езиковите умения по български език след записване в училище, които сега са достъпни само за децата граждани на ЕС.

Същият принцип означава още да се отчитат специфичните потребности на различните групи деца в страната. Децата ГТС, както и българските деца, чийто майчин език не е български, имат нужда от механизми за образователна подкрепа в училище, различни от тези, осигурени за децата, за които езикът е роден.

В областта на социалното включване, компетентните национални органи са изправени пред предизвикателството да намерят начин за преодоляване на ситуацията с неравнотойното положение на уязвими деца ГТС, отглеждани в семейства, които нямат право да получават семейни помощи.

Компетентните органи за закрила на детето възразяват срещу планираните промени на правната рамка в областта на политиките относно настойничеството и попечителството. Необходимо е да се изготви ново общо решение със съгласието на всички отговорни институции, като се вземат предвид специфичното положение, интереси и права на всички подгрупи непридружени деца.

- Усъвършенстване на механизмите за наблюдение на интеграцията на деца ГТС

ДАБ е единственият орган в България, изпълняващ свързани с децата дейности, който не е сред институциите, подлежащи на контрол от ДАЗД, и задължени да спазват минималните стандарти за грижа за деца. С оглед съблюдаване принципа на най-добрия интерес на детето и упражняването на контрол, относно спазване минималните стандарти за грижа за децата би трябвало ДАБ да бъде присъединена към институциите, подлежащи на контрол от ДАЗД.

Понастоящем, различни български институции събират информация относно ГТС по различни критерии и с различен срок на валидност. НСИ например не отчита ГТС, пребивавали в страната по-малко от 12 месеца и представя данните към 31 декември на съответната година, докато базата данни на МОН включва всички деца ГТС, независимо от срока на пребиваване, а данните се представят към 1 декември. Хармонизирането на данните трябва да се реши с консултации между институциите и в съответствие с международните стандарти, но е ясно, че новопристигналите ГТС не трябва да се изключват от статистиката.

В допълнение е необходимо да може да се предоставя информация по всички публично достъпни индикатори за възрастовата група от 0 до 17 години. Това важи не само за националните бази данни, но и за тази на Евростат.

- Други препоръки

Всички дейности, свързани със законосъобразно и съобразено с правата им обгрижване на деца ГТС, трябва да са финансово обезпечени, и затова е необходимо да се извърши по-прецизна оценка на нуждите. Въз основа на тази оценка трябва да се извърши адекватно и целесъобразно планиране на държавния бюджет и, ако е възможно, да се търси финансова подкрепа и от ЕС.

### **Препоръки на равнище ЕС**

- Разработване на конкретни методологически подходи, специфични критерии и специфични индикатори за сравнително наблюдение на интеграцията на деца ГТС в ЕС.

Тъй като образователната интеграция е въпрос от най-висок приоритет за децата ГТС, информацията относно коефициентите на записване следва да е налична не само по пол и по степени на Международната стандартна класификация на образованието (ISCED/МСКО), но и по възраст, за може да се открият децата от пълнолетните в една и съща степен по ISCED, и по гражданство, за да могат да се сравняват ГТС с гражданите на ЕС и с гражданите на съответната държава членка.

Образователните постижения на децата ГТС и децата от съответната държава членка засега също не са сравними, а оттам и качеството на

образованието, което получават тези групи. Сред възможните начини за подобряване на наблюдението в тази област на образователната интеграция, е включването на гражданството като допълнителен критерий в индикатора „второгодници в общообразователните училища по групи класове“ и да се прибави към списъка на индикаторите на Евростат. Понастоящем образователните постижения в Евростат се измерват само по завършено образование и няма налична информация относно постиженията и оценките в училище.

Много е важно също дали непридружените деца са настанени в семейна среда, например приемно семейство, или в институция от резидентен тип и какво е сравнението между непридружени деца ГТС и деца от съответната държава членка, лишени от родителски грижи.

- Разработване на стандарти и политики на равнище ЕС за интеграцията на уязвими деца, които да служат като насоки за усъвършенстване на политиката и практиката на национално равнище.

Понастоящем, когато непридружено дете избяга и не бъде намерено на територията на страната, компетентните български органи не могат да проследят дали детето е влязло на територията на друга държава членка на ЕС и какъв е неговият правен, семеен, здравен, образователен и социален статут. Механизмът за обмен на информация между страните от ЕС може да се подобри и може да се помисли за общ регистър на всички идентифицирани непридружени деца на територията на Европейския съюз като допълнителна гаранция за спазването на правата на детето.

## Жертви на трафик на хора

Препоръчва се разработване на въпроси, свързани със индикаторите за идентифициране на трафик на хора, които да се включат в интервюта с търсещи убежище и нередовни мигранти в съответните центрове за настаняване.

Необходимо е да се провеждат практически обучения на заинтересованите страни на национално ниво, работещи с търсещи убежище и бежанци.

Препоръчва се провеждането на практическо обучение за идентифициране на чуждестранни жертви на трафик за полицейски служители и доставчици на услуги, работещи с проституиращи жени (особено по Черноморието).

За по-нататъшно разработване на системата за подкрепа на жертви на трафик е препоръчително да се открие в София кризисен център за временно настаняване на жертви на трафик, включително жертви ГТС.

За по-нататъшно разработване на системата за подкрепа на жертви на трафик се препоръчва да се открие приют или център за настаняване на мъже, идентифицирани като жертви на трафик.

Необходимо е провеждането на последващи обучения на съответните заинтересовани страни (социални работници, полицейски служители) във връзка с предоставянето на информация за периода на размисъл.

Необходимо е да се провежда периодична оценка на предоставянето на период за размисъл чрез интервютата с жертвите.

Необходимо е да бъдат проведени консултации с доставчици на услуги за деца и пълнолетни жертви на трафик за предизвикателствата пред осигуряването на медицински услуги извън неотложната помощ. На базата на тези консултации е препоръчително изготвянето на конкретни препоръки за промени в нормативната база за медицинска помощ, адресирани до Министерството на здравеопазването и Министерството на финансите.

Препоръчва се извършването на редовен мониторинг и оценяване на подкрепата, оказвана на жертвите на трафик на хора (български граждани и ГТС).



## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

### Закони

- Закон за борба с трафика на хора (обн., ДВ, бр. 46 от 20 май 2003 г.), достъпен на: <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135467374>> (7 март 2014)
- Закон за българското гражданство (обн., ДВ, бр. 136 от 18 ноември 1998 г.), достъпен на: <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134446592>> (7 март 2014)
- Закон за държавния бюджет на Р България за 2014 г. (обн., ДВ, бр. 109 от 20 декември 2013 г.), достъпен на: <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2136003154>>
- Закон за закрила на детето (обн., ДВ, бр. 48 от 13 юни 2000 г.), достъпен на: <<http://sacp.government.bg/normativna-uredba/zakoni/zakrila-deteto/>>
- Закон за защита от дискриминация (обн., ДВ, бр. 86 от 30 септември 2003 г.), достъпен на: <<http://lex.bg/laws/ldoc/2135472223>>
- Закон за интеграция на хората с увреждания (обн., ДВ, бр. 81 от 17 септември 2014 г.), достъпен на: <<http://sacp.government.bg/normativna-uredba/zakoni/integracia-uvrejdania/>>
- Закон за народната просвета (обн., ДВ, бр. 86 от 18 октомври 1991 г.), достъпен на: <<http://archive.bild.net/legislation/docs/8/edu4.html>>
- Закон за насърчаване на заетостта (обн., ДВ, бр. 112 от 29 декември 2001 г.), достъпен на: <<http://lex.bg/laws/ldoc/-12262909>> (7 март 2014)
- Закон за омбудсмана (обн., ДВ, бр. 48 от 23 май 2003 г.), достъпен на: <<http://www.mlsp.government.bg/equal/bglaw.asp?id=270>>
- Закон за политическите партии (обн., ДВ, бр. 28 от 01 април 2005 г.), изменение от 31.01.2009, достъпен на: available at: <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/15811>>
- Закон за признаване на професионални квалификации (обн., ДВ, бр. 13 от 8 февруари 2008 г.), достъпен на: <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135579101>> (7 март 2014)
- Закон за семейни помощи за деца (обн., ДВ, бр. 32 от 29 март 2002 г.), достъпен на: <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135441920>>
- Закон за социално подпомагане (обн., ДВ, бр. 56 от 19 май 1998 г.), достъпен на: <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134405633>>
- Закон за убежището и бежанците (обн., ДВ, бр. 54 от 31 май 2002 г.), достъпен на: <<http://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>>
- Закон за чужденците в Република България (обн., ДВ, бр. 153 от 23 декември 1998 г.), достъпен на: <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134455296>> (7 март 2014)
- Заповед № РД 09 – 1528/28.10.2013 г. на министъра на образованието и науката, достъпен на: <<https://www.mon.bg/?go=page&pageId=75&subpageId=874>>
- Заповед РД09-698/07.05.2009 на Министъра на образованието и науката за размера на средствата за дневна форма на обучение, които заплащат лицата, които не са български граждани или не

- са граждани на ЕС, на държава-страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария
- Изборен кодекс (обн., ДВ, бр. 9 от 28 януари 2011 г.), достъпен на: <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135715515>>
- Кодекс за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 17 декември 1999 г.), достъпен на: <<http://lex.bg/en/laws/ldoc/1597824512>>
- Конституция на Р България (обн., ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г.), достъпен на: <<http://www.parliament.bg/bg/const>>
- Наказателен кодекс (обн., ДВ, бр. 26 от 2 април 1968 г.), достъпен на: <<http://lex.bg/laws/ldoc/1589654529>> (7 март 2014)
- Наредба № 1 от 23 януари 2009 г. за обучението на деца и ученици със специални образователни потребности и/или с хронични заболявания, достъпна на: <<http://www.mon.bg/?go=page&pageId=7&subpageId=59>>
- Наредба № 2 от 14.04.2003 г., издадена от министъра на образованието и науката, за признаване на завършени етапи на училищно обучение или степени на образование и професионална квалификация по документи, издадени от училища на чужди държави, достъпна на: <<https://www.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=137>>
- Наредба № 3 от 19 юни 2009 г. за условията и реда за осигуряване на безплатно обучение по български език, както и на обучение по майчин език и култура, на учениците в задължителна училища възраст – деца на граждани на държави – членки на Европейския съюз, Европейското икономическо пространство и Швейцария (обн., ДВ, бр. 50 от 03 юли 2009 г.), достъпна на: <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135638669>>
- Наредба № 3 от 27 юли 2000 г. за реда за приемане на бежанци в държавните и общинските училища на Р България (обн., ДВ, бр. 74 от 08 септември 2000 г.), достъпна на: <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/-549415424>>
- Наредба за държавните изисквания за признаване на придобито висше образование и завършени периоди на обучение в чуждестранни висши училища, достъпен на: <<https://www.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=146>>
- Наредба за критериите и стандартите за социални услуги за деца (обн., ДВ, бр. 102 от 21 ноември 2003 г.), достъпен на: <<http://sacr.government.bg/normativna-uredba/podzakonovi/kriterii-standarti-soc-uslugi/>>
- Правила за приемане на деца в общинските обединени детски заведения и целодневни детски градини на територията на Столична община, достъпен на: <<http://kg.sofia.bg/isodz/sdoc/pr5.html>>
- Правилник за прилагане на закона за народната просвета (обн., ДВ, бр. 68 от 30 юли 1999 г.), достъпен на: <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/-12809727>>
- Правилник за прилагане на закона за социално подпомагане (обн., ДВ, бр. 133 от 11 ноември 1998 г.), достъпен на: <<http://lex.bg/laws/ldoc/-13038592>>
- Програма за развитие на образованието, науката и младежките политики в Република България (2009 – 2013 г.), достъпен на: <<https://www.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=2007>>
- Семеен кодекс (обн., ДВ, бр. 47 от 23 юни 2009 г.), достъпен на:

<<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135637484>>

Стратегически план на Държавната агенция за закрила на детето за периода 2014 – 2016 г., достъпен на: <[http://sacp.government.bg/media/cms\\_page\\_media/21/DA%20Strategicheski\\_plan\\_DAZD\\_2014-16-last.doc](http://sacp.government.bg/media/cms_page_media/21/DA%20Strategicheski_plan_DAZD_2014-16-last.doc)>

Тарифа за таксите, които се събират от Министерството на образованието и науката (обн., ДВ, бр. 46 от 20 май 2003 г. изменение в сила от 01.06.2013), достъпен на: <<https://www.mon.bg/?go=page&pageId=7&subpageId=79>>

### Политически документи и изследвания

Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (2014), Report submitted by the Bulgarian authorities on measures taken to comply with Committee of the Parties Recommendation CP(2012)2 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings [Комитетът на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, Доклад, представен от българските власти за мерките, предприети за спазване на Препоръка CP (2012) 2 на Комитета на страните по Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора], достъпен на английски на: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/CommitteeParties/Reply\\_REC/CP\\_2014\\_2\\_RR\\_BGR\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/CommitteeParties/Reply_REC/CP_2014_2_RR_BGR_en.pdf)>

European Commission, COM (2010) 493 final. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/81 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities [Доклад на Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директива 2004/81 за издаване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с компетентните органи], Брюксел, 15 октомври 2010, достъпен на английски на: <<http://www.statewatch.org/news/2010/oct/eu-com-tcn-traff-com-493-10.pdf>>

Eurostat (2013), Methodologies and working papers. Trafficking in human beings [Методологии и работни документи. Трафик на хора], Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013 ISSN 1977-0375.

GRETA (2011), Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria, Strasbourg – Council of Europe [Доклад за оценка на напредъка на България във връзка със задълженията по Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора]

Mancheva, M. (2012), Country Report: Bulgaria in Nonchev, A., and Nikolai Tagarov (eds.), Integrating Refugee and Asylum-Seeking Children in the Educational Systems of EU Member States [Интер-

рация на деца бежанци и търсещи убежище в образователните системи на страните-членки на ЕС], София – Център за изследване на демокрацията.

- Mancheva, M., and Kamelia Dimitrova (2013), *Assessment of Programmes for Assistance and reintegration of Child Victims of Trafficking in Bulgaria* [Оценка на програмите за подпомагане и реинтеграция на деца жертви на трафик в България], in Nonchev, A., and Mila Mancheva (eds.), *Assistance and reintegration of children victims of trafficking. Improving Policy and Practice in the countries of the European Union* [Подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик. Подобряване на политиката и практиката в страните от Европейския съюз], София – Център за изследване на демокрацията.
- OECD, *Bulgaria: Student performance (PISA 2012)* [Доклад за образователната подготовка на учениците, PISA 2012], достъпен на английски на: <<http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=BGR&treshold=10&topic=PI>>
- US State Department, 2013, *Trafficking in Persons Report, Country narratives* [Доклад за трафика на хора по държави], достъпен на: <<http://www.state.gov/documents/organization/210738.pdf>>
- Yuri A. Amirkhanian, Jeffrey A. Kelly, [...], and Roman A. Khoursine. *High-Risk Sexual Behavior, HIV/STD Prevalence, and Risk Predictors in the Social Networks of Young Roma (Gypsy) Men in Bulgaria* [Високорисково поведение, разпространение на ХИВ/венерически заболявания и фактори за прогнозиране на риска в социалните мрежи на младите роми от мъжки пол в България]
- Ванкова, З. Доклад от мониторинг на изпълнението на Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011 – 2013) през 2013 г., София, Български съвет за бежанци и мигранти, достъпен на: <[http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon\\_report\\_2013\\_FINAL\\_1512.pdf](http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon_report_2013_FINAL_1512.pdf)>
- Годишен доклад за 2013 г. за изпълнението на националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011 – 2013 г.), Държавна агенция за бежанците (проект)
- Годишен доклад за 2013 г. по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020) Национален съвет по миграционна политика, (проект).
- Годишен доклад за дейността на ДАЗД през 2013 г., достъпен на: <[http://sacp.government.bg/media/cms\\_page\\_media/](http://sacp.government.bg/media/cms_page_media/)>
- Годишен отчет за 2013 г. на Комисия за защита от дискриминация, достъпен на: <<http://www.kzd-nondiscrimination.com/layout/index.php/layout-over-40-positions/godishen-otchet/--2013>>
- Добрева, Н. *Защита на правата на пострадали от трафик на хора в България. Подход, основан на международната регулация на правата на*. Фондация Асоциация Анимус, София, 2013, достъпен на: <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Zashtita-na-pravata-na-postradali-ot-trafik-na-hora-v-Bulgaria.pdf>>
- Доклад на работна група по образование, Държавна агенция за бежанците при МС, достъпен на: <<http://aref.government.bg/docs/doklobrazovanie.doc>>
- Национален план за действие по заетостта, 2014. Списък на програми и проекти, финансирани от държавния бюджет.

- Национален статистически институт, Групов нетен коефициент на записване на децата в детските градини – общо за страната достъпен на: <<http://www.nsi.bg/bg/content/>>
- Национален статистически институт, Нетен коефициент на записване на населението, достъпен на: <<http://www.nsi.bg/bg/content/>>
- Национален статистически институт, Преброяване на населението и жилищния фонд през 2011 г., том 1: Население, достъпен на: <<http://www.nsi.bg/bg/content/>>
- Национален статистически институт, Учащи и напуснали по причини и степен на образование, достъпен на: <<http://www.nsi.bg/bg/content/>>
- Национална програма за закрила на детето (2011-2014 г.), достъпни на: <[www.mlsp.government.bg/bg/docs/NPZD\\_2011.doc](http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/NPZD_2011.doc)>, <[www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2392](http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2392)>, <<http://www.stopech.sacp.government.bg/file.php?fid=354>>, <[http://sacp.government.bg/media/cms\\_page\\_media/21/NPZD\\_2014\\_final.doc](http://sacp.government.bg/media/cms_page_media/21/NPZD_2014_final.doc)>
- Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2011-2013), Бържавна агенция за бежанците, достъпна на: <<http://www.aref.government.bg/?cat=2>>
- Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2011-2013 г.), достъпна на: <<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=667>>
- Национална програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите 2013 г., София, Национална комисия за борба с трафика на хора.
- Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка 2006 – 2015 г., достъпна на: <<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=393>>
- Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020), София, Национален съвет по миграционна политика, достъпна на: <[http://www.mvr.bg/ns\\_migracionna\\_politika/default.htm](http://www.mvr.bg/ns_migracionna_politika/default.htm)>
- Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020 г.), достъпна на: <<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=670>>
- Национална стратегия за детето 2008 – 2018 година, достъпна на: <<http://sacp.government.bg/programi-dokladi/strategii-programi-planove/strategia-zakrila-deteto-2008-2018/>>
- Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014 – 2020 г.), достъпна на: <<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1327>>
- Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция (2008 – 2015), Министерство на труда и социалната политика.
- Национална стратегия на Република България по миграция и интеграция 2008 – 2015 г., достъпна на: <<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=462>>
- Национални програми за закрила на детето (2011 до 2014 г.), достъпни на: <<http://sacp.government.bg/programi-dokladi/strategii-programi-planove/>>



- Отчет за дейността на Министерство на образование, младежта и науката (2009 – 2012, достъпен на: <<https://www.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=2006>>
- Отчет за дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора за 2012 г.
- План за действие за 2011 г. по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията Национален съвет по миграционна политика, достъпен на: <<http://nsmp.mvr.bg/Dokumenti/default.htm>>
- План за действие за 2012 г. по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията Национален съвет по миграционна политика, достъпен на: <<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=670>>
- План за действие за 2013 г. по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията, Национален съвет по миграционна политика, достъпен на: <<http://nsmp.mvr.bg/Dokumenti/default.htm>>
- План за действие за 2013 г. по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020), Национален съвет по миграционна политика, достъпен на: <<http://nsmp.mvr.bg/Dokumenti/default.htm>>
- План за изпълнение на Националната програма за интеграция на бежанците в Република България /НПИБРБ 2011 – 2013/ за 2013 г., достъпен на: <<http://www.aref.government.bg/docs/LASTx-%20Annual%20Plan%20NPIBRB-%202013.doc>>
- Планове за действие за 2011 – 2013 г. по изпълнението на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2011 – 2020 г.), достъпни на: <<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=670>>
- Практически аспекти на работата с уязвими групи бежанци получили статут на бежанец и хуманитарен статут в Република България, 2005, Държавна агенция за бежанците.
- Проект „Да направим училището привлекателно за младите хора“ („Училище за себеутвърждаване и подготовка към европейски хоризонти“ – УСПЕХ), достъпен на: <<http://uspeh.mon.bg/>>
- Стратегически план за периода 2014 – 2016 г. на ДАЗД, достъпен на: <[http://sacp.government.bg/media/cms\\_page\\_media/21/DA%20Strategicheski\\_plan\\_DAZD\\_2014-16-last.doc](http://sacp.government.bg/media/cms_page_media/21/DA%20Strategicheski_plan_DAZD_2014-16-last.doc)>

## **ПУБЛИКАЦИИ НА ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА**

**Национален доклад за България: Трафик на деца сред уязвими общности, С., 2015.**  
ISBN: 978-954-477-233-8

**Индекс за мониторинг на условията в затворите: методология и пилотни резултати, С., 2015.**  
ISBN: 978-954-477-235-2

**Уязвими групи лишени от свобода: Наръчник, С., 2015.**  
ISBN: 978-954-477-229-1

**Доклад за оценка на корупцията: антикорупционни политики срещу завладяването на държавата, С., 2014.**  
ISBN: 978-954-477-224-6

**Наказание на свобода: възможни алтернативи на затвора в Европейския съюз, С., 2014.**  
ISBN: 978-954-477-226-0

**Заплахите за финансовите интереси на Европейския съюз: оценка на риска от злоупотреби при обществените поръчки и използването на европейските фондове, С., 2013.**  
ISBN: 978-954-477-212-3

**Подкрепа и реинтеграция на децата – жертви на трафик в България: законодателство, институционална рамка и политики, С., 2012.**  
ISBN: 978-954-477-195-9

**Правото на защита и принципът на равнопоставеност на страните в българския наказателен процес, С., 2012.**  
ISBN: 978-954-477-193-5

**Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 – 2011, С., 2012.**  
ISBN: 978-954-477-186-7

**Противодействие на организираната престъпност в България: оценка на правната рамка, С., 2012.**  
ISBN: 978-954-477-184-3

**Динамика на скритата икономика в България по време на криза, С., 2011.**  
ISBN: 978-954-477-182-9



**Общественото доверие в правосъдието – инструмент за оценка и развитие на наказателната политика, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-179-9

**Антимафия: италианският опит в борбата срещу организираната престъпност, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-178-2

**Динамика на конвенционалната престъпност в България 2000 – 2010 г., С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-176-8

**Управлението на зелената енергетика в България: на кръстопът, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-175-1

**Пенитенциарната политика и система в Република България, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-170-6

**Енергетика и добро управление: тенденции и политики, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-166-9

**Гражданското общество в България: тенденции и рискове, С., 2010.**

ISBN: 978-954-477-165-2

**Оценка на заплахите от организирана престъпност: методологически проблеми и световен опит, С., 2010.**

ISBN: 978-954-477-163-8

**Мониторинг и оценка на публични политики и програми, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-160-7

**Конвенционалната престъпност в България: равнища и тенденции, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-161-4

**Полицията в модерното общество: необходимата реформа в България, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-159-1

**Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-157-7

**Организираната престъпност в България: пазари и тенденции, С., 2007.**

ISBN: 978-954-477-151-5

**Укрепване на правосъдието и правоприлагането в граничните райони, С., 2007.**

ISBN: 978-954-477-152-2

**Корупцията в здравеопазването в България, С., 2007.**  
ISBN: 978-954-477-153-9

**Корупцията при обществените поръчки:  
Рискове и противодействие, С., 2006.**  
ISBN: 978-954-477-148-5

**Антикорупционните реформи в България: основни резултати  
и рискове, С., 2007.**  
ISBN: 978-954-477-145-4

**Полицейски проверки и използване на етнически профили  
в България, С., 2006.**  
ISBN-10: 954-477-141-7  
ISBN-13: 978-954-477-141-6

**Тенденции на престъпността в България 2000 – 2005, С., 2006.**  
ISBN-10: 954-477-139-5  
ISBN-13: 978-954-477-139-3

**Антикорупционните реформи в България на прага на членството  
в Европейския съюз, С., 2006.**  
ISBN-10: 954-477-137-9  
ISBN-13: 978-954-477-137-9

**Здравният омбудсман – добри практики и перспективи  
за България, С., 2006.**  
ISBN-10: 954-477-136-0  
ISBN-13: 978-954-477-136-2

**Съдебната реформа: прокуратурата и разследващите органи  
в контекста на членството в Европейския съюз, С., 2005.**  
ISBN: 954-477-133-6

**Корупцията при данъчното облагане: предизвикателства  
пред данъчната политика и администрация, С., 2005.**  
ISBN: 954-477-131-X

**Институцията омбудсман в България, С., 2005.**  
ISBN: 954-477-130-1

**Съдът, прокуратурата и разследващите органи в държавите –  
членки на Европейския съюз и страните-кандидатки, С., 2005.**  
ISBN: 954-477-129-8

**Антикорупционните реформи в България, С., 2005.**  
ISBN: 954-477-128-1

**Тенденции на престъпността в България: полицейска статистика  
и виктимизационни изследвания, С., 2005.**  
ISBN: 954-477-125-5

