



**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ИНСТИТУЦИИТЕ
И НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ СЕКТОР ЗА ПОДОБРЯВАНЕ
НА ПОЛОЖЕНИЕТО НА ТЪРСЕЩИТЕ ЗАКРИЛА
И ДРУГИ УЯЗВИМИ ГРУПИ ЧУЖДЕНЦИ**

Меморандум с препоръки

Съдържание

За инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата”	3
Актуални предизвикателства в съвместната работа на институции и НПО по подобряване на положението на търсещите закрила и други уязвими групи чужденци	4
Проблеми на търсещите закрила и другите уязвими групи чужденци в отношенията с институциите и механизми за взаимодействие между институции и НПО	5
Предложения за реформи.....	7
Координация на усилията	7
Събиране на данни по единни критерии.....	8
Устойчиво финансиране	9
Разширяване на ролята на НПО в изготвянето на законодателство и формиране на политики	9
Обучение на държавните служители.....	11
Достъп до здравеопазване	11
Достъп до образование.....	11
Съвместни действия срещу дискриминацията и стигматизацията.....	11

За инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата“

Инициативата „Гражданските организации: гаранция за равни права на уязвимите групи пред държавата“ включва в своя обхват четири уязвими групи: лишени от свобода, пострадали от трафик на хора и от домашно насилие, както и лица, нуждаещи се от международна закрила, и други уязвими групи чужденци. Макар и много различни по своя характер, тези общности се сблъскват със сходни проблеми в отношенията си с институциите, сред които недостатъчната им обезпеченост с човешки и финансови ресурси и невинаги адекватен на нуждите на уязвимите лица начин на работа с тях. Ето защо много често тези общности разчитат на гражданските организации за подобряване на положението си, включително чрез съдействие пред съответните компетентни органи.

Търсещите закрила и другите уязвими чужденци заемат особено място сред избраните четири уязвими общности, тъй като в условията на засилен миграционен поток предизвикателствата, с които тази общност се сблъсква, се комбинират с езикова и културна бариера – две обстоятелства, които ги възпрепятстват традиционно.

Целта на изследователският екип по инициативата бе да проучи, да направи критична оценка и да предложи пътища за усъвършенстване на взаимодействието между вземащите решения и НПО при подобряването на положението на избраните уязвими групи. Достигнатите изводи и заключения ще насърчат обмяната на опит и доброто сътрудничество в ежедневната работа на институциите и гражданското общество.

В предходните си етапи инициативата очерта в детайли профила на уязвимите групи, отношенията им с властите и НПО, и успешния чуждестранен опит и приложими в българския контекст практики. Разработена бе Концепция за по-ефективно гражданско участие в подпомагането на уязвими групи, между които търсещите закрила, която да превърне достигнатите изводи и заключения в по-нататъшни практически стъпки. Тя бе обсъдена на редица работни срещи с институции и организации, част от които предоставиха и писмени становища и предложения.

Настоящият меморандум е част от серията документи с конкретни препоръки към ангажираните в работата с различните уязвими групи институции, произтичащи от Концепцията и от събраните по нея становища на държавни органи и неправителствени организации.

Актуални предизвикателства в съвместната работа на институции и НПО по подобряване на положението на търсещите закрила и други уязвими групи чужденци

Миграционната криза в Европа минава през различни етапи, свързани както с геополитическите процеси, влияещи пряко на военните конфликти в арабския свят, така и с националните политики на европейските страни по прием на чужди граждани, нуждаещи се от закрила. България остава настрана от Източния средиземноморски маршрут, по който през гръцките острови през 2015 г. по данни на Фронтекс пристигат около 885 000 човека. Страната е част от т. нар. Източен сухопътен маршрут, по който потоци от хора от държавите без излаз на море, предимно Афганистан и Ирак, се придвижват през Турция, България и Сърбия за Централна и Западна Европа.

Въпреки че България се определя като транзитна държава, броят на потърсилите закрила нараства значително от 890 човека през 2011 г. до 20 391 за 2015 г. Получилите международна закрила също се увеличават – от 192 през 2011 г. до 7000 през 2015 г. Това увеличение е значително предизвикателство за капацитета на системите на граничен контрол и убежище на България. Сериозният наплив от хора през 2013 г. и постепенното им оттегляне по други маршрути, поставят българските институции, прилагащи политиката по убежище и миграция, пред сериозни предизвикателства.

България се опитва да реагира на интензивните промени в унисон с общата политика на ЕС като през 2015 г. приема промени в *Закона за убежището и бежанците*, с които въвежда, заедно с други актове на правото на Съюза, изискванията на *Директива 2013/32/ЕС за общите процедури по предоставяне и отнемането на международна закрила*. Тези промени гарантират някои права на търсещите закрила в съответствие със стандартите на ЕС като правото на информация, правото на правна помощ, въвеждат облекчения на членове на уязвими групи и уреждат възможността неправителствените организации да осъществяват дадени дейности съвместно с Държавната агенция за бежанците.

Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията 2015 – 2020 г. е приета в условията на засилен миграционен натиск и предвижданията ѝ за продължаване на натиска към 2016 г. не се потвърждават. Стратегията очертава мерки за интеграция на получените закрила, които да се изпълняват по т. нар. ежегодни Национални планове за действие по интеграция. До момента няма приети такива планове и като резултат не е налична работеща система за интеграция на получените международна закрила, критично важна включително за преодоляване на предизвикателствата пред националната сигурност, които миграционните потоци поставят.

Сред уязвимите групи чужденци попадат и неизвестен брой чужди граждани, преминаващи през територията на България и оставащи извън обсега на действие както на властите, така и на практика на неправителствените организации. Това са особено уязвими чужди граждани, пресекли нелегално границите на страната и изключително зависими от каналджиите, на които разчитат да ги отведат по маршрута им до Западна Европа, без да влязат в ползрението на компетентните институции.

Проблеми на търсещите закрила и другите уязвими групи чужденци в отношенията с институциите и механизми за взаимодействие между институции и НПО

Усложняващият се по профил поток към България в контекста на цялостната миграционна криза в Европа налага все по-гъвкав подход от страна на институциите, благодарение на който те да могат да реагират на често променящите се обстоятелства. Гъвкавостта е присъща на неправителствените организации, и с нея те вече доказаха важната си роля в подкрепа на институциите при интензивния поток от хора от 2013 г.

Незнанието на български език е в основата на голяма част от проблемите на чужденците в България във всеки аспект на контактите им с институциите – от процедурите за предоставяне на закрила до правото на образование или ползването на здравни услуги. По правило българските институции предоставят информация само на български език. Частично изключение в това отношение са Държавната агенция на бежанците, граничните органи на МВР и съдилищата, които предоставят информация, свързана с процедурите за регулиране на пребиваването на чужденци, на различни езици. ДАБ разполага и с преводачи, въпреки че много често достъпът до тях е ограничен. Дори и налични, преводачите, по данни от различни проучвания, не предоставят качествен превод, което понякога е решаващо, особено в случаи на поставяне на важни за процедурата по предоставяне на закрила факти или например при преглед от лекар.

Курсове по български език за търсещи закрила на практика не се провеждат, или са провеждани от неправителствени организации с ограничения в обхват и време. Това на практика лишава както търсещите, така и хората с предоставена закрила от достъп до образование, до пазара на труда, а често и до здравна помощ, поради отказ на лични лекари да поемат грижите за пациенти, с които не могат да се разберат.

Проблеми, както свързани с езиковата бариера, така и с дефицити в законодателството и практиката, могат да се породят и във всеки етап от процедурата по предоставяне на закрила. Доста от тези проблеми са обект на промените в *Закона за убежището и бежанците* от 2015 г., но възникват и нови, които тепърва ще бъдат проучвани. Едни от основните препятствия, различни от езиковите затруднения, които процедурите предизвикват за чуждите граждани, са свързани с липсата на средства да покрият разходи по процедурите. Такива разходи не са непременно преки, а често са свързани с разходи за транспорт до институцията, при която се извършва процедурата. Липсата на доходи, породена от липсата на работа, която от своя страна се дължи на езиковата бариера, поставят търсещите убежище в затворен кръг. За да излязат от него, те имат нужда от помощ.

Проблеми в центровете за настаняване както на ДАБ, така и в закритие центрове на МВР – Специални домове за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ) възникват и в отношенията между чужденците и администрацията. Като причина се посочва недостатъчно квалифицираният и мотивиран персонал. Извън столицата е затруднен и достъпът до определени услуги – образование, правна помощ, здравеопазване, психологическа подкрепа. Допълнителен проблем в центровете за задържане е, че там в режима на

чужденците има редица ограничения. Това, заедно с липсата на яснота по отношение на бъдещето и смятаната за монотонна дневна програма, е предпоставка за възникване на напрежение и понякога конфликти.

Друго предизвикателство пред сътрудничеството на институции и НПО представлява и балансът между идентифицирането на предизвикателствата за националната сигурност, свързани с мигрантския поток, и достъпът на гражданското общество до нуждаещите се от подпомагане чужденци.

Предложения за реформи

Подобряването на положението на уязвимите общности е задача, с която нито вземащите решения, нито гражданското общество могат да се справят по пълноценен начин поотделно поради нуждата от взаимно допълване на тяхната експертиза, както и поради ограничените ресурси, с които разполагат. Успешното сътрудничество между двете целеви групи, от своя страна, минава през координация на техните усилия на няколко нива. Неправителствените организации засега имат сравнително маргинална нормативна роля при развитието на законодателството и формирането на политики по отношение на чуждите граждани. Интензивното подпомагане, което гражданското общество осъществява на търсещите закрила, особено при случаи на увеличаване на техния брой, предстои да намери законодателно и практическо признание чрез трайно уреждане на взаимодействието с институциите по отношение на тази общност.

КООРДИНАЦИЯ НА УСИЛИЯТА

На първо място, успешният опит от създаването на документи като Националния механизъм за насочване във връзка с жертвите на трафик следва да се използва активно при финализирането на механизма, по който се работи и в момента – за непридружените деца, търсещи закрила – и да послужи за модел за създаване на цялостни координационни инструменти във връзка с търсещите закрила. Предимствата от наличието на подобни механизми са значителни. Според добрите практики те се изготвят от работни групи с представители на институции и на НПО, обхващат всички стадии на грижата за уязвимите лица, както и всички аспекти на тази грижа – правен, социален, медицински, психологически. Наложеният се модел на съгласуване и подписване от ръководителите на всички заинтересовани ведомства и организации осигурява на тези документи политическа подкрепа, макар те да не са със силата на закон. Като осигуряват подробно уреждане на грижата за уязвимите общности, координационните механизми представляват и основа за дискусии за това кои стъпки следва да се закрепят на законодателно ниво чрез съответни нормативни промени. В същото време е необходима и воля за изпълнението на заложените в тях мерки даже преди приемането на изменения в законодателството, тъй като процесът на изготвянето им може да се окаже дълъг, дори да се стопира за известно време, и така да не отговори веднага и в пълна степен на нуждите на уязвимите общности.

Общият координационен инструмент за взаимодействието на институции и НПО във връзка с търсещите международна закрила и другите уязвими групи чужденци следва да гарантира и да подпомогне изпълнението на подкрепящата функция на НПО в области като правна защита и практическо подпомагане и да стане част от бъдещата координирана система за информация и ориентация, достъп до услуги и цялостна интеграция на гражданите на трети страни. Подробно следва да се уреди и ролята на организациите по мониторинг на условията в центровете за настаняване, особено тези от затворен тип.

В момента съществуват два много различни координационни инструмента по отношение на миграционния поток, но нито един от тях не носи изцяло отличителните черти, изброени по-горе.

Националният съвет по миграция и интеграция е колективен консултативен орган за формулиране и координация на изпълнението на държавните политики в областта на миграцията и интеграцията на чужденци, търсещи или получили закрила. Това е политическият инструмент за координация, в който не участват представители на гражданското общество.

Координационните срещи между служители на Държавната агенция за бежанците и неправителствените организации, подпомагащи търсещите закрила в различни аспекти, са практически инструмент за оперативна координация. Те обсъждат практическите и битови аспекти на помощта, която доброволците и организациите могат да окажат на институцията. Тези срещи се нуждаят от по-нататъшно закрепване на ниво регулация, за да не зависят от евентуални промени в състава на компетентните органи и конкретната им воля за сътрудничество.

СЪБИРАНЕ НА ДАННИ ПО ЕДИННИ КРИТЕРИИ

На второ място, особено важен аспект на координацията на усилията, върху който координационните инструменти за сътрудничество между институции и НПО следва да поставят акцент, е събирането на данни по единни критерии, включително от проучвания сред самите уязвими групи относно техните нужди. Решаващи органи като Държавната агенция за бежанците, подпомагащи субекти като Държавната агенция за закрила на детето и Агенцията за социално подпомагане, междуинституционални структури като Националната комисия за борба с трафика на хора, Министерството на вътрешните работи и съдилищата, както и Върховният комисариат за бежанците на ООН и ангажираните НПО и доброволци следва да постигнат съгласие по най-важните данни и показатели относно търсещите закрила и другите уязвими групи чужденци, за които да се събират хармонизирани данни, обобщавани на годишна база. Координационните механизми следва да включват поне индикативни насоки за процеса на събиране на данни, които ангажираните институции и организации да доразвият в допълнителни споразумения.

Задача на държавните органи е осигуряване на сътрудничество и с Националния статистически институт и Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“, което да подпомогне рационализирането на процеса по събиране на данни и техния анализ. По-нататъшно признание следва да получи и аналитичният капацитет на НПО, който може успешно да допълни събирането на информация от страна на институциите и да ги улесни в процесите на обработка и формиране на изводи от събраните данни. В същото време, използването на хармонизирани данни следва да е насока и при обединяването на усилия в рамките на самия граждански сектор.

Усъвършенстването на събирането на данни ще очертае по-ясно профила на лицата в нужда и ще подпомогне адекватните законодателни промени и формирането на информирани политики за подкрепа при преодоляването на специфичните им уязвимости. Те не биха били възможни, ако ангажираните институции и организации не могат да стъпят на единна база от данни, обхващаща основните относими белези на уязвимите лица.

УСТОЙЧИВО ФИНАНСИРАНЕ

От особено значение е засилването на устойчивото дългосрочно финансиране на конкурсен принцип с публични средства на граждански инициативи, засягащи положението на чужденците, включително обучение на активисти за кандидатстване пред подобни фондове. Конкурсите за финансиране по ясно зададени приоритети и прозрачни критерии дават възможност на държавата да улеснява пряко усилията на гражданския сектор за подобряване на положението на тези общности и да използва, в сътрудничество с бенефициентите, постигнатите аналитични и практически резултати в развитието на законодателството и политиките. В същото време обаче е важно проектните дейности на организациите да не изземват присъщите на държавата функции и да се избягват обвързаности на становищата на институции и НПО в зависимост от преобладаващото финансиране на съответните мерки.

Делегирането на дейности по интеграцията и грижите за уязвими лица, търсещи закрила, особено деца, е друг вариант за устойчиво финансиране с публични средства на грижи, които държавните институции нямат достатъчен капацитет да управляват. Те са приложими освен в случаите на грижи за уязвимите чужденци като непридружените малолетни и непълнолетни, хора с увреждания и възрастни хора, и в общи интеграционни дейности като езикови курсове, курсове за социално ориентиране, културни и развлекателни дейности.

РАЗШИРЯВАНЕ НА РОЛЯТА НА НПО В ИЗГОТВЯНЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ФОРМИРАНЕ НА ПОЛИТИКИ

Формалните и неформални организации, работещи в подкрепа на търсещите закрила и другите уязвими групи чужденци, са сред най-активните представители на гражданското общество в България.

Ролята на представителите на гражданския сектор в изготвянето на законодателство и формирането на политики, осъществявано от държавните органи, е ключова за тяхното по-високо качество и ефективност и във връзка с подпомагането на институциите при извършването на специфичните им функции. Дейността на НПО е високоспециализирана и те разполагат с експертиза относно всяка от групите чужденци, до чиито специфики държавните органи често не могат да достигнат в пълна степен заради отговорностите си към множество различни такива общности. Нещо повече, експертизата обхваща и сложните взаимовръзки между различните уязвимости на една и съща категория лица, които ги поставят в особено затруднено положение. По отношение на жертвите на трафик на хора сред търсещите закрила НПО следва да бъдат включени активно в установяването на взаимовръзките между цялостните миграционни процеси и трафика на хора с цел увеличаване на информираността на отговорните лица и институции за изключителната уязвимост, която комбинацията от тези явления формира, и разработване на подходящи мерки.

Неправителствените организации са в непрекъснат досег с международния контекст и развитието на нормите и политиките по отношение на всяка от уязвимите групи в наднационален мащаб. Те разполагат със становищата на представители на академичните среди и с данни за практиката на различни европейски и други страни. Във връзка с международните

инициативи, в които участват, те са запознати с предизвикателствата, пред които са изправени държавите в осигуряването на подкрепа на уязвимите групи, с възможните последици от различните варианти на нормативни разрешения, и могат да разчитат на подкрепа от специалисти в сравнително неформален и оперативен порядък. Във вътрешен план, контактите им с уязвимите лица са лишени от формализма, който нерядко се налага в отношенията с институциите, и между работещите в НПО и тези лица често се изгражда атмосфера на доверие.

Ролята на организациите твърде често минава през включването им в законодателни работни групи. То следва да получи по-подробна законова и подзаконова регламентация, за да зависи в по-малка степен от преценката на съответната администрация и конкретното ѝ сътрудничество с НПО, или липсата на такова. Регламентацията би следвало да съдържа критерии за експертност, по които да се подбират участващите в групите неправителствени организации и техни представители, механизми за тяхното включване, както и задължение, а не само възможност за администрацията да търси тяхната експертиза по всички проектоактове, засягащи области като основните права и положението на уязвимите групи. Последващото евентуално участие в заседания на парламентарни комисии също е безспорно полезно, но ограничава възможността за съществени промени във вече внесените проекти. Участието на гражданския сектор би било важна стъпка в процеса на подобряване на често хаотичния законодателен процес, изпълнен с многобройни, близки във времето промени и впоследствие признавани за грешни и неработещи разрешения. Законодателната работа е и мястото, където създаването на коалиции от НПО би могло да има широко приложение.

Особено значителен би бил приносът на сектора в нормотворческата работа по хармонизиране на националната правна рамка с ратифицираните международни актове, по-адекватно транспониране на законодателството на ЕС и съобразяване с международните ангажименти на страната в областта на правата на човека. Експертизата на институциите, разполагащи с официалната гледна точка на органите на Съюза и на международните правозащитни институции, следва да бъде подходящо съчетана с опита на неправителствените организации в проследяването на международните тенденции в защитата на съответната общност.

Ключово би било по-нататъшното активизиране на ролята на НПО и при осигуряване на опосредствано участие на самите уязвими групи в общественото консултиране на проектите за нормативни актове. Гражданският сектор, често твърде ангажиран в практическото предоставяне на услуги, може и следва да извърши ценна застъпническа работа, като представи често непонятната правна материя на разбираем език и така да получи ценна обратна връзка кои разрешения ще бъдат работещи и кои – не.

На второ място, участието на гражданското общество следва да се улесни не само по отношение на законодателната работа, но и на формирането на политики. Уредбата на участието на НПО в консултативни, държавно-обществени и други съвещателни и отговорни за стратегическото развитие по области органи, както и самото участие, в момента са сравнително разпокъсани и отново зависят от волята и понякога предпочитанието на съответната администрация към определени лица и организации. Мястото на сектора и критериите за участието му във формирането на политики при водещо място на специализираната експертиза на съответните организации следва да бъдат укрепени на нормативно ниво. Едновременно с това

обаче следва да се избегне и формализмът, който би могъл да произтече от подобно законово установяване на участието.

ОБУЧЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Както и при другите избрани уязвими групи, гражданските организации следва да получат още по-активна роля в областта на обучението и повишаването на информираността сред институции, работещи с търсещи закрила и други уязвими групи чужденци. Ролята на организациите е незаменима при изграждането у служителите на умения как да идентифицират множествени уязвимости – дали търсещият закрила не е жертва и на трафик на хора, дали не е бил подложен в страната си на произход на изтезания и друго нечовешко и унижително отнасяне.

ДОСТЪП ДО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ

Чрез нормативно и практическо закрепване на тяхната роля НПО следва да бъдат утвърдени като улесняващи и посреднически при достъпа на търсещите закрила и на чужденците с и без предоставена закрила до здравната система. Това може да се осъществи чрез провеждане на разяснителни кампании за правото им на достъп и лечение, работа с лекари за разясняване правата и нуждите на търсещите закрила, предоставяне на информация на език, разбираем за пациентите. Особено важна би могла да бъде ролята на мигрантските организации, произлизащи от различните диаспори, за медиация в областта на здравните услуги. Регулацията на този тип медиация би могъл да допринесе значително за подобряване на здравната грижа за чуждите граждани на територията на България.

ДОСТЪП ДО ОБРАЗОВАНИЕ

Ролята на организациите следва да бъде разширена и при адресирането на проблеми с достъпа до образование на децата–бежанци и търсещи закрила и тези без легален статут, както и в подготовка на учители, които да са готови да посрещнат образователните нужди на деца, които не владеят български език. Представителите на гражданското общество следва да са основен партньор на институциите и при търсенето на жилище от хора, търсещи закрила, или други уязвими групи чужденци.

СЪВМЕСТНИ ДЕЙСТВИЯ СРЕЩУ ДИСКРИМИНАЦИЯТА И СТИГМАТИЗАЦИЯТА

Особена пречка пред успешната интеграция на търсещите и получили закрила в България са стереотипите срещу чуждите граждани, по-специално мюсюлманите в България. Те често водят до дискриминация срещу търсещите закрила в различни области на обществения живот – например, те по-трудно си намират работа и по-трудно се интегрират в училищата. Съвместните усилия на държавните институции и неправителствените организации, подпомагани от медиите с позиция, основана на зачитане на правата на човека, трябва да бъдат по-интензивни в посока на ограничаване на езика на омразата и разчупване на стереотипите спрямо чужденците в средствата за масова информация и в публичното

пространство, включително в политическото говорене. Активна роля в тази област могат да имат институции като Комисията за защита от дискриминация, Съветът за електронни медии и различни професионални организации на медиите.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.

Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Центъра за изследване на демокрацията и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България – www.ngogrants.bg.