

ДОКЛАД
за извършеното независимо мониторингово изследване на
изпълнението на Националната програма за интеграция на бежанците
в Република България за 2008-2010

Възложител на независимото мониторингово изследване на напредъка в реализацията на Националната програма за интеграция на бежанците в Република България за 2008 -2010 (Програмата) е Представителството на Върховния комисариат на бежанците на ООН в Република България чрез Българския съвет за бежанци и мигранти.

За целите на това изследване под МОНИТОРИНГ (наблюдение) се определя процесът на наблюдение и оказване на влияние върху ключови дейности с цел подобряване на изпълнението им. За да бъде ефективен мониторингът, той трябва също така да дава сведения за хода на изпълнение на Програмата, проблемите и конкретни действия за решаването им. Мониторингът е различен от оценката.

Мониторингът проверява дали плановия документ, в случая Програмата се движи в предварително определената посока към постигане на очакваните резултати. Оценката преценя дали това е правилната посока. Мониторингът се отнася повече до изпълняваните дейности по Програмата и се фокусира върху краткосрочното представяне на напредъка ѝ.

Оценката се спира върху общите цели и задачи на цялата програма и изучава дългосрочните ефекти върху целевите групи. Мониторингът е продължителен процес, докато оценката е периодичен процес. Редовният мониторинг на Програмата трябва да бъде системен процес, предназначен да подобрява работата на всички заинтересовани страни в интеграционния процес, отчитайки интересите и мнението на бежанците.

Основните цели на независимото мониторингово изследване са:

- да се провери дали изпълнението на Програмата се движи в предварително определената посока;
- да се решават проблеми, а не самоцелно да се критикува;
- да се поучим от постиженията и грешките си;
- да се подобри интеграционния процес на чужденците с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут в България, по начин съответстващ на съвременните европейски и международни стандарти в областта на интеграцията на имигрантите.

По време на мониторинга се:

- проведе качествено изследване, ориентирано към нуждите на целевата група;

- установиха съществуващи механизми за вземане на решение, за между институционална координация и за взаимодействие с неправителствените организации и целевата група;
- установиха практически постижения и някои проблеми при реализацията на Програмата;
- тестваха различни изследователски инструменти за текущ мониторинг на реализацията на Програмата, които по-късно могат да бъдат прилагани при редовното ѝ мониториране от заинтересованите страни;
- насърчи отчетността, прозрачността, контрола и популяризирането на Програмата;
- формулираха препоръки за по-ефективното изпълнение на Програмата, ориентирано към нуждите на целевите групи.

Защо беше предприет независим междинен мониторинг на изпълнението на Програмата?

Програмата предвижда в своя Раздел X осигуряване на постоянен мониторинг и оценка на изпълнението на целите. До момента, Държавната агенция за бежанците (ДАБ) при Министерския съвет (МС) не е извършвала такъв редовен и системен процес на наблюдение на изпълнението на Програмата. Поставената задача на това изследване беше да се събере качествена информация за периода от май 2008 г. до ноември 2009 г. с цел измерване на напредъка в изпълнението на Програмата, посредством редица изследователски методи:

- **документален преглед** - идентифицирането на ключови документи по изпълнението на Програмата и основни заинтересовани страни в интеграционния процес чрез консултации, интервюта и семинари, документален анализ на количествена и качествена информация за положението на бежанците в различни сфери от обществения ни живот, изготвяне на примерни въпросници за провеждането на следващите фази на изследването;
- **теренна работа за събиране на качествена информация** – срещи, консултации, семинари и интервюта с представители на целевата група на Програмата, държавни и неправителствени заинтересовани страни, ангажирани в изпълнението на програмата; идентифициране на проблеми, добри практики, постижения и препоръки за улесняване на интеграцията на бежанците в българското общество;
- **обобщаване и анализиране на информацията** - изготвяне на препоръки към осъществяването на политиката за интеграция на бежанците с цел подобряване на интеграционния процес.

Документалният преглед на ключовите документи беше осъществен с любезното съдействие и подкрепа на ДАБ при МС и нейните партньори от неправителствения сектор. Идентифицираните основни документи, регулиращи изпълнението на Програмата, са както следва:

- Данни относно броя на лицата със статут на бежанец или хуманитарен статут, които пребивават в България от 2008 г. до момента.

- Национална програма за интеграция на бежанците в Република България за 2008 -2010.
- Вътрешни правила за прилагане на Националната програма за интеграция на бежанците в Република България за 2008 - 2010, приети май 2008 г. и ноември 2008 г.
- Финансов разчет за обезпечаване на мерките за интеграция на новопризнатите бежанци за 2008 и 2009 г.
- Отчети за 2008 и 2009 г. от Председателя на ДАБ за изпълнението на Програмата.
- Изследвания за интеграционния процес на бежанците в България.

От тези документи само Програмата, но не и вътрешните правила, отчетите и анализите за нейното изпълнение, може да бъде открита на интернет страницата на ДАБ при МС.

Препоръчват се незабавни мерки за подобряване на прозрачността и отчетността на изпълнението на Програмата

Необходимостта от прозрачност и отчетност са регулирани в:

- частта си за защита от дискриминация – Създаване на специализирана страница, посветена на интеграцията на бежанците, съдържаща информация за всички мерки и възможности за интеграцията им в Република България;

чл. 2 от Вътрешния ѝ правилник, приет ноември 2008 г.

Идентифицирането на проблеми, добри практики, постижения и препоръки за улесняване на интеграцията на бежанците в българското общество бяха направени по време на теренната работа, представляваща съществена част от мониторинговото изследване.

За периода май 2009 г. септември 2009 г. бяха проведени редица срещи, дискусии и консултации с:

- ръководството на ВКБООН в България;
- неправителствени организации, които са основни партньори на ДАБ при МС в изпълнението на Програмата, например при обсъждането на въпросниците за провеждане на ежегодната оценка на състоянието на бежанците от ВКБООН и редовно консултиране при изготвянето на настоящия доклад;
- семинари и интервюта с представители на целевата група на Програмата, в т. ч. консултации за оценка на интеграционните мерки, включени в Програмата (на семинар в базата на Българския червен кръст в с. Лозен през юни 2009 г.);
- Интеграционната комисия за изпълнение на Програмата – участие в нейно заседание през месец юни 2009 г.;

- редовни работни срещи с представители на ДАБ при МС, включвайки нейното ръководство, членове на Интеграционната комисия, директори на звена, отговорни за изпълнението на отделните раздели на Програмата;
- други ведомства, страни по изпълнението на Програмата, например с Комисията за защита от дискриминация, във връзка с липсата на напредък в изпълнението на планираните мерки за защита от дискриминация, по препоръка на бежанците, участвали в горепосочените дискусии;
- изследователския екип на Миграционен Полиси Груп (Migration Policy Group), провеждащ изследване за разработване на инструменти за оценка на интеграцията на бежанците – 9 и 10 юни 2009 г. в Будапеща.

Какво беше наблюдавано при провеждането на изследването ?

Като първо по рода си упражнение, изследването обхваща основни въпроси, засягащи пряката реализация на Програмата за периода април 2008 – ноември 2009 г.. То обръща особено внимание върху мнението и опита на представителите на целевата група при участието им в интеграционни мерки, планирани в Програмата и такива, които по една или друга причина не са включени в подобни специално финансирани мерки.

От друга страна, предварителната задача за изследване включва идентифицирането на специфични предизвикателства и опита на бежанците в достъпа им до интеграционни услуги, въздействието върху живота им в България, особено ако тези хора притежават признаци, които допълнително ги поставят в уязвимо положение – пол, социален статус – самотни родители, майки с деца, здравословен статус и увреждания, религия или вероизповедание и възраст.

Въпроси, поставени при анализиране на изпълнението на Програмата:

- подход към осъществяване на политиката за интеграция на бежанците в България;
- заинтересовани страни, целеви групи и достъпът им до Програмата;
- процес на вземане на решение и сътрудничество: дали всички заинтересовани страни са включени в процеса на планиране, реализация, мониторинг и оценка на програмата;
- сравняване на планираните дейности и ресурси (технически, административни и финансови) срещу реално изпълнените дейности и вложени ресурси:
 - Програмата движи ли се според определения график?
 - Какви ресурси и средства са използвани?
 - Ползи: Целевите групи все още ли подкрепят мерките и средствата за тяхната интеграция на Програмата?
- какви са постигнатите резултати и ползи за целевата група;
 - Проблеми: кои са предприетите коригиращи мерки и неразрешени проблеми?
 - Анализира ли се удовлетвореността и мнението на представителите на целевата група, включени в Програмата,

относно процеса на интеграция, чийто обект са те. Какви са техните препоръки или оценка?

• Какво още е необходимо да се направи?

- налични ли са отчетни и аналитични документи по изпълнението на Програмата, начин на изготвяне на отчетните документи, тяхното докладване и разпространение;
- институционален механизъм и капацитет за планиране, управление, реализация, мониторинг, оценка и отчетност.

Подход към осъществяване на политиката за интеграция на бежанците в България

Програмата като приемник на Националната програма за интеграция на бежанците 2005 – 2007, предлага **комплексен** подход за интеграция на лицата, получилите статут на бежанец или хуманитарен статут в Република България.

Програмата очертава в средносрочен план:

- **целев мерки** („специфичен” или „targeting” подход) в „Раздел I Мерки за интеграция на новопризнати бежанци” за създаване на условия за тяхната интеграция за период до 1 г. след предоставяне на статут, като получават достъп до финансова помощ за жилищно настаняване, социално подпомагане, здравно осигуряване, обучение по български език, социална и културна ориентация
- **включване на проблемите на интеграцията на бежанците във всички свързани с тях политики** („общ” или „mainstreaming” подход) – в останалите раздели на Програмата за законодателни мерки, жилищно настаняване, трудова заетост, образование, социално подпомагане, здравеопазване, бежанци със специални нужди, защита от дискриминация. Този подход засяга прилагането на широк кръг от национални политики и разпоредби, насочен към всички граждани на страната или към разрешаване на проблемите на разнородна група от хора, в т.ч. бежанци, със сходни проблеми, например на уязвими групи на пазара на труда, намиращи се в социална и културна изолация или лица, сблъскващи се с неравно третиране.

Република България е разработила и прилага практически ефективна интеграционна политика за бежанците, съответстваща на изискванията на:

- Хагската програма, посредством горепосочения комплексен подход, ангажиращ заинтересовани лица на всички нива;
- европейския подход по отношение на интеграцията на гражданите на трети страни, утвърдени от Европейския съвет в „Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в ЕС” и конкретно в Общи основни принципи 10 (ООП10) за включване на проблемите на интеграцията във

всички свързани с тях политики, като успоредно с това се разработват целеви мерки.

Комплексният интеграционен подход предвижда широкообхватни мерки за приобщаване на чужденци с признат статут на бежанец или хуманитарен статут в българското общество на всички нива в редица национални нормативни, стратегическите и планови документи.

За всички заинтересовани страни остава сериозно предизвикателство създаването на ефективен механизъм за междуинституционна координация, сътрудничество, съвместна работа и обмен на информация при програмирането, реализацията, наблюдението, контрола и оценката на Програмата.

Целеви групи и основни заинтересовани страни

С приемането на програмата се цели бежанците да получат равен достъп до права, да им бъде дадена възможност да разгърнат личния си потенциал и да бъдат насърчени усилията им за активно и равноправно участие в икономическия, социалния и културния живот на българското общество.

Целевите групи на Програмата са чужденците, получили статут на бежанец или хуманитарен статут в Република България с изключение на специфичната целева група на „Раздел I Мерки за интеграция на новопризнати бежанци”, която обхваща всеки чужденец в Република България със признат статут до една година от получаването му.

Като основни заинтересовани лица по изпълнението на Програмата са посочени отговорни институции от централната и местна администрация. Партньори по изпълнение на програмата са неправителствените организации: Българският съвет за бежанци и мигранти, Българско – мигрантската служба при Българския червен кръст, Асоциацията за интеграция на бежанци и мигранти, Каритас – България, Съветът на жените-бежанки в България.

При проведените интервюта по време на мониторинга, бежанците проявиха желание за активно участието в демократичните процеси на страната катначин за подобряване на социалната им интеграция в Република България, включително в реализацията на Програмата. Пряко интересите на целевите групи на Програмата не са представени и защитени в планирането на интеграционни мерки за всяка година, механизма за взимане на решение, изпълнението, контрола и отчета по реализация на програмата. С изключение на Съвета на жените-бежанки в България, всички партньори от неправителствения сектор, основно граждански организации, работещи за и с бежанците, са представени в Интеграционната комисия, реализираща Програмата.

Необходими са коригиращи мерки за пряко ангажиране на представители на бежанците и техните организации, в т.ч. лица със специфични потребности, в разработването, прилагането, мониторинга и контрола на интеграционните политики. Тази препоръка е в съгласие с Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в ЕС и конкретно Общите основни принципи 9 (ООП9) за участието на имигрантите в демократичния процес, като важен аспект на успешната им интеграция.

По време на мониторинга беше установено значително отклонение от предварително заложените целеви групи на Програмата, подробно описани от Вътрешните правила за прилагане на Програмата от месец април 2008 г. Със следните нововъведени условия за участие в програмата, допълнително се ограничава достъпа до редица интеграционни мерки за новопризнатите бежанци:

- по чл. 10.4 децата на участниците в Програмата на възраст от 7 до 16 г. трябва да посещават редовно курсовете за изучаване на български език или да продължат образованието си в българските училища, а децата под 7 години да посещават редовно детска градина.
- отпадат предвидените от Програмата специфични мерки за интеграция на бежанците със специални нужди – хронично болни, хора с увреждания, лица с предстоящо подготвяне на документи за преминаване през експертни лекарски комисии за определяне на намалена работоспособност, възрастни хора и др.
- лицата с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут, пребивавали в домове за отглеждане на деца, лишени от родителска грижа, в срок от 14 дни след напускане на дома поради навършване на 18 години

Установеното стесняване на кръга от лица, които имат достъп до Програмата с приемането на нови вътрешни правила със заповед на Председателя на ДАБ № 295/06.11.2008 г., противоречи на основния програмен документ за интеграция на бежанците – Програмата за интеграция на бежанците в Република България 2008 – 2010 г., в която е записано, че „Всеки чужденец в Република България, получил статут на бежанец или хуманитарен статут, до една година от получаването му да има достъп до финансова помощ за жилищно настаняване, социално подпомагане, здравно осигуряване, обучение по български език, социална и културна ориентация”.

При проведени интервюта с бежанци, основно засегнати лица с ограничен достъп до интеграционните мерки на Програмата са деца и млади хора, майки с деца, бременни жени, семейства, в които някои от членовете на семейството нямат признат статут, пенсионери с хронични заболявания и увреждания. Очевидно в повечето от случаите става въпрос за финансови пречки, непознаване от тези лица на основните им права в различни сфери от обществения живот, както и изисквания и условия за включване в Програмата.

Особено внимание трябва да бъде обърнато на планирането на мерки за интеграция на новопризнати бежанци със специфични потребности, като за това е нужно да бъде направен задълбочен анализ на нуждите им, събиране на статистическа информация по различни признаци, привличане на експерти на други компетентни ведомства при обсъжданията и съгласуване на Програмата с други основни стратегически документи за интеграция на лица със специфични потребности.

Необходими са коригиращи мерки за пряко ангажиране на представители на бежанците и техните организации, в т.ч. лица със специфични потребности, в разработването, прилагането, мониторинга и контрола на интеграционните политики. Тази препоръка е в съгласие с Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в ЕС и конкретно Общите основни принципи 9 (ООП9) за участието на имигрантите в демократичния процес, като важен аспект на успешната им интеграция.

Поради административното приемане и прилагане на ограничения на достъпа до интеграционни мерки на широка група от новопризнатите бежанци, често без консултации с неправителствения сектор, много от най-уязвимите потенциални ползватели на Програмата не получават възможност да посещават курсове по български език, социално и културно ориентиране. С това се задълбочава тяхната социалната, културна и икономическа изолация и оттам нарастване на ксенофобските настроения в приемащото общество.

Налага се спешно да се преразгледат и обсъдят приетите горепосочените промени както с партньорските неправителствени организации, членове на Интеграционната комисия, така и с представители на целевите групи и техни организации. Необходимо е да се предприеме по-гъвкав подход за подходящо отговаряне на специфичните нужди на целевите групи и поемане на интеграционния процес по предварително заложената от Програмата посока.

Раздел I Мерки за интеграция на новопризнати бежанци

Целта на мерките от Раздел I са да създадат условия за интеграция на новопризнатите бежанци за период от 1 г. след предоставянето на статут.

Основните партньори на ДАБ при МС, с принос за реализиране на мерките за интеграция на новопризнатите бежанци по Програмата, са както следва:

- **Българският червен кръст – Бежанско-мигрантска служба:** оказва съдействие и финансова помощ за намиране и заплащане на жилища
- **Каритас – България:** подпомага в натура бежанците
- **Програмата за правна защита на бежанците и мигрантите на Българския хелзински комитет:** предлага правни консултации, представителство и адвокатска защита, участва в развитието на съвременната бежанска и миграционна политика на България

- **Асоциацията за интеграция на бежанци и мигранти:** обучава бежанците в курсове по социално ориентиране, изготвила „Наръчника за правата и задълженията на чужденците с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут в Република България”
- **Съветът на жените-бежанки в България:** социално консултира и посредничи при взаимодействие на бежанците с институциите и НПО
- **Българският съвет за бежанци и мигранти:** осъществява застъпничество, лобиране и фондонабиране за закрилата, приемането и интеграцията на бежанците в България
- **Представителството на ВКБООН в България** - насърчава сътрудничеството между различните правителствени и неправителствени организации, които са главните действащи лица в процеса на интеграция на бежанците, инициира вземането на качествени решения за лицата, търсещи закрила, както и законодателни инициативи за подобряване интеграцията им. Представителството изготвя ежегодно доклада „Да бъдеш бежанец”, проучване по възраст, пол и принадлежност към социални групи във всички програми, подпомагащи търсещите убежище или хуманитарен статут.

За разлика от останалите раздели на Програмата, попадащи в т.нар. общ подход за интеграция на бежанците, за изпълнението на интеграционните мерки за новопризнатите бежанци в рамките на Раздел I е осигурено целево финансиране, както следва:

- за 2008 г. целевото годишно финансиране е 300 000 лв. за 100 бежанци и 50 деца по бюджета на ДАБ при МС.
- за 2009 г. целевото годишно финансиране е 300 000 лв. за 60 бежанци и 30 деца по бюджета на ДАБ при МС.

Според ДАБ при МС за 2008 г. 746 души са търсили закрила. Потенциалните ползватели на Програмата по раздел I, са били чужденци, получили статут на бежанец (27 чужденци) и хуманитарен статут (267 чужденци). От месец май 2008 г., когато реално стартира Програмата, са интервюирани и включени в програмата 86 чужденци, от които 18 жени. Бежанците са били основно от страните на произход: Ирак, Афганистан, Судан, Ливан и Армения¹.

Участието си в Програмата през 2009 г. продължават 38 лица, поради получаване на бежански статут в средата на 2008 г. Според служители на ДАБ при МС, част от бежанците не са приели условията на Програмата и са отказали включване в нея с мотивите за нисък размер на финансови помощи по време на обучение, който не им осигурява минимален жизнен стандарт.

В отчета си за 2008 г. и анализа за изпълнение на Програмата през 2009 г., ДАБ при МС подчертава основните проблеми при интеграция на новопризнатите бежанци:

- трудности в процеса на обучение по български език на бежанците;
- жилищно настаняване на чужденците, получили статут;

¹ За сравнение, за периода месец октомври 2007 г. в Програмата са включени 197 лица /мъже – 81,5%/ основно от страните на произход: Ирак, Иран, Афганистан, Сирия и Сомалия.

- ниска финансова помощ за наемане на жилище и битови разходи;
- липса на интерес за участие в курсове за културно и социално ориентиране.

Изключени от Програмата за 2009 г. са 28 чужденци по различни причини:

- напускане на страната,
- нередовно посещаване на курсовете по български език,
- липса на мотивация,
- необходимост от започване на работа и др.

Гледната точка на участвалите в мониторинга бежанци, е че посещаването на часовете по български език не би било възможно без финансовата подкрепа от техни роднини в чужбина.

Задължителното условие за достъп до финансово подпомагане на новопризнатите бежанци е включването им в курсове за изучаване на български език и социално ориентиране.

Вътрешните правила за прилагане на Програмата от 06 ноември 2008 г., отменили приетите през месец април 2008 г., премахват гъвкавия механизъм за отпадане на това изискване, при наличие на обективни причини от възрастов, здравословен или социален характер /уязвими групи-инвалиди, бременни жени и др./ и планиране на специфични мерки за интеграция на бежанците, които не са в състояние да отговорят на това условие.

С новите промени на Вътрешните правила отпада и допускането бежанецът да не подлежи на изключване от Програмата при липса на курсове по български език или социално ориентиране, организирани от ДАБ при МС в населеното място, в което той или тя е избрал/а да се засели.

Горепосочените нововъведения, противоречат на Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в ЕС и по-конкретно Общите основни принципи 4 (ООП4), че владееенето на езика на приемащата държава е важен елемент от процеса на интеграция. Редица страни насочват своите интеграционни стратегии към въвеждащи програми, включващи (понякога като задължително условие) курсове по езици и гражданска ориентация, предназначени за новопристигнали. Все по-голям брой държави-членки правят тези курсове по-гъвкави по отношение на удовлетворяването на специфични потребности.

За много от интервюираните бежанци, ДАБ при МС и неправителствените организации са допринесли до голяма степен за тяхното социално и културно ориентиране в първите моменти от живота им в България. Повечето от тях изтъкват значението на усвояването на българския говорим език като определящо условие за тяхната успешна интеграция в българското общество. За тях **„интеграцията е процес на общуване с българите и институциите в България”**. За съжаление, повечето от тях не отчитат голям напредък в усвояването на българския език по време на езиковите курсове в Интеграционния център на ДАБ при МС и оттам способността да се реализират в страната ни.

В този контекст, се препоръчва по-голяма гъвкавост в настоящите разпоредби за интеграция, като на бежанците се предостави избор по отношение на времевата рамка, мястото и интензивността на предоставяне на обучение по български език. Би било подходящо и обмислянето на алтернативни методи, заедно с целевата група, на езиково обучение, включително и програми "основани на работа", които съчетават езиково обучение с развиването на умения, създаване на контакти с местните работодатели или с лицата, предоставящи обучението, както и децентрализиране на предоставянето на езиково обучение от Интеграционния център.

Раздел II Законодателни инициативи

Основната цел на раздела е да се актуализира и усъвършенства нормативната уредба, регламентираща правата и задълженията на бежанците, с оглед улесняване тяхната интеграция в българското общество. Мониторингът отчита напредък в изпълнението на планираните мерки в раздела от ДАБ при МС, заедно с неправителствени организации, партньори по изпълнението на Програмата.

На 24 - 25.11.2008 г., по време на кръгла маса на тема „Изпълнение на Националната програма за интеграция на бежанците и усъвършенстване на нормативната уредба, регламентираща правата и задълженията на бежанците в Република България” се представя анализ на нормативната уредба и практика в областта на социалното подпомагане и здравеопазването на чужденците, получили статут на бежанец или хуманитарен статут в България правят. Изготвени са и предложения за усъвършенстване на Програмата и нормативната уредба в областта на правата на чужденците с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут, които са разгледани на работна среща, организирана от ДАБ при МС на 17.02.2009 г.

Асоциацията за интеграция на бежанци и мигранти участва в изготвянето на Справочник (наръчник) за правата и задълженията на чужденците с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут в Република България, издаден от Представителството на ВКБООН в България през 2008 г. При подготовката на текстовете в справочника са взети предвид становищата на ДАБ при МС, Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Министерство на вътрешните работи, Министерство на външните работи, Министерство на образованието и науката, Министерство на здравеопазването и дирекция „Вероизповедания” при МС.

Заключението на мониторинга по изпълнението на Раздел II препоръчва продължаването на съвместните усилия на държавните и неправителствени организации в посока на актуализирането и усъвършенстването нормативната уредба, регламентираща правата и задълженията на бежанците, но след задълбочено наблюдение и

оценка на въздействието ѝ върху целевата група на Програмата.

Раздел III Жилищно настаняване

Достъпът до жилища на чужденците, с признат статут на бежанец или хуманитарен статут, се регламентира със Закона за общинска собственост. На експертно ниво от години се обсъжда и е възприета нуждата от нормативната ѝ промяна. Последно, по време на кръглата маса на тема „Изпълнение на Националната програма за интеграция на бежанците и усъвършенстване на нормативната уредба, регламентираща правата и задълженията на бежанците в Република България” на 24 - 25.11.2008 г. се правят отново обсъждания за усъвършенстване на Наредбата за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община и осигуряване на възможности за настаняване на новопризнати бежанци в жилища от резервния фонд на общината. Тази.

Практически по-голяма част от чужденците получили закрила не са в състояние сами да си осигурят жилище, в което да се настанят след връчване на решението за статут за бежанец или хуманитарен статут. Причините за това са комплексни:

- липса на достатъчно средства за наемане на жилище – бежанците нямат доходи, по – голяма част от тях не разполагат с лични средства, както за покриване на месечния наем, така и за заплащане на комунално-битовите разходи. Сериозна пречка за наемането на квартира е исканата от наемодателите предплата за минимум 6 месеца;
- незнанието на езика води до невъзможност бежанците сами да търсят жилища, да преговарят за условията на наемните договори и да ги сключват;
- Чл. 5, ал. 2, т. 1 от горепосочената наредба изисква поне един член от семейството да е български гражданин с адресна регистрация и постоянен адрес на територията на Столичната община повече от 10 г. без прекъсване;
- в някои случаи се наблюдава дискриминационно отношение и нежелание наемодателите да предоставят квартира на чужденци със статут на бежанец или хуманитарен статут.

Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) е водеща институция по дейност 3 от раздел II на Програмата „Включване на бежанците като уязвима социална група при разработването на „Програма за осигуряване на достъп до жилища на семейства с ниски доходи”, заложена в Националната жилищна стратегия на Република България, приета с решение № 395/14.05.2004 г. на МС. За периода, който мониторинга изследва, от министерството не е постъпила информация за извършеното по планираните мерки в раздела.

Всичките тези предложения подчертават още веднъж нуждата от съгласуване на мерките и ресурси на Програмата с други свързани стратегически документи на Република България, както и постоянен

диалог, сътрудничество и съвместна работа на институциите и неправителствените организации при разрешаването на жилищните проблеми на бежанците.

От друга страна, въпреки липсата на статистическа информация и анализ на жилищните условия на бежанците, МРРБ е направило писмено следните предложения:

- да се увеличи срокът за напускане на Районния приемателен център след предоставяне на статут на бежанец или хуманитарен статут;
- да се използват възможностите за настаняване в жилища от резервния фонд на общините;
- да се актуализират сумите, отпускани за наеми;
- осигуряване на месечно подпомагане на новопризнати бежанци от уязвима група по смисъла на чл.30а от Закона за убежището и бежанците, които по независещи от тях причини не са в състояние да посещават задължителните курсове по български език, социално ориентиране и професионална квалификация. Обсъждане на възможността за подпомагане в рамките на системата за социално подпомагане;
- съгласуване с други програми за хора в неравностойно положение.

МРРБ предлага следните мерки за подобряване на жилищните условия на бежанците:

- в „Програмата за осигуряване на достъп до жилища на семейства с ниски доходи” да бъде гарантиран равен достъп и включване на бежанците в различните нормативни процедури за настаняване в самостоятелно жилище;
- да се разгледа възможността за насърчаване на отделни общини да предоставят част от собствения си жилищен фонд за настаняване на чужденци, получили статут на бежанец или хуманитарен статут. Част от средствата и дейностите по Програмата, предвидени и в Националния план за действие по заетостта могат да бъдат насочени към приемащата община;
- да се обсъди възможността за разработване на проекти за създаване на оборотен жилищен фонд за бежанци, в който бежанците да бъдат настанявани за определен срок и при определени условия – заплащане на нормиран наем, извършване на строителни работи или дейности по поддръжка и др.

Раздел IV Трудова заетост

С получаване на статут, бежанците в Република България придобиват равни права с тези на българските граждани в сферата на труда.

През 2008 г. са регистрирани в дирекциите "Бюро по труда" 29 чужденци, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, от които:

- с висше образование – 4;
- със средно специално образование – 3;
- с основно – 22.

От тях 10 са жени и 19 мъже.

По националност регистрираните бежанци са от Ирак – 14; Афганистан – 3; Армения, Иран и Нигерия – по 2; Етиопия, Куба, Руанда, Русия и Турция – по 1. 18 са започнали работа, като от тях 15 със съдействието на ДБТ. Един бежанец е включен в курс за обучение на възрастни.

От МТСП не са направени предложения за изменения на Програмата и за включване на нови конкретни мерки за 2009 г.

Проблеми, изтъкнати от бежанците с признат статут, на пазара на труда, са свързани основно с:

- трудности в общуването и невладеене на българския език;
- липса на квалификация, документи за степен на образование или професионална квалификация;
- непознаване на основните права и задължения.

Трудовата заетост е ключов елемент от интеграционния процес и ефективната интеграция на имигрантите в пазара на труда. Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите на Европейския съвет, в частта си за интеграцията на имигрантите на пазара на труда продължават да бъдат основно предизвикателство пред националните интеграционни политики, засягащи бежанците. Препоръчват се съгласуване на мерки и съвместното им изпълнение между ДАБ при МС, МТСП, неправителствени организации за или на бежанците, социални партньори и браншови организации, насочени към предотвратяване на безработицата на бежанците с признат статут чрез образователни и обучителни дейности, по-ефективни системи за признаване на квалификация, борба с дискриминацията на работното

Раздел V Образование

Образованието и обучението предоставят възможности за повишаване на степента на успешните постижения и подпомагат съществено активното участие на бежанците в социалния живот. Затова целта на раздела от Програмата е да се подобри достъп на бежанците до държавната образователна система. За монитория период основните проблеми, които ДАБ при МС отчитат са свързани с необходимостта от промяна на съществуващата наредба за правото на търсеците закрила деца-чужденци за достъп до държавните и общински училища.

При проведени интервюта с новопризнати бежанци и членовете на техните семейства бяха изтъкнати основни трудности с усвояването на българския език и представени редица случаи със затруднен достъп на децата на бежанците до училище, докато учат български език в интеграционния център, в т.ч отказ от записване или записването им като слушатели.

За постигнатите резултати в сферата на интеграцията на бежанците в образованието за 2008 и 2009 г., Министерството на образованието, младежта и науката не е представило информация на ДАБ при МС, нито пък са

предложени промени за подобряване на достъпа на бежанците до образование. Няма налична информация за броя на приетите бежанци в системата на българското образование както и за работата на съвместната комисия от експерти на Инспектората по образование, Педагогическия консултативен кабинет и ДАБ към МС.

Необходими са не само законодателни промени, отчитащи специфичните проблеми и нужди на бежанците и техните деца, но и системно изследване на трудностите, които срещат бежанците при интеграцията си в образователната система с цел набелязване на ефективни мерки за преодоляването им. За сега, подобно наблюдение на интеграционните мерки за бежанците в образованието остава едностранчиво упражнение на ДАБ при МС и нейните партньори от неправителствения сектор, без активната намеса на образователната система и отчитане мнението на бежанците.

Раздел VI Социално подпомагане

Бежанците в България имат равен достъп с българските граждани до социални помощи и услуги. Чужденците със статут на бежанец или хуманитарен статут, които не са включени в Програмата, но поради здравни, възрастови, социални и др, независещи от тях причини не могат да осигурят основните си жизнени потребности, имат право на социално подпомагане при условията и реда за българските граждани.

През 2008 г. съгласно действащата нормативна уредба са подпомогнати чужди граждани, получили убежище и със статут на бежанец или хуманитарен статут, както следва:

- по Закона за социално подпомагане – 13 семейства;
- по Закона за семейни помощи за децата – 73 деца;
- по Закона за интеграция на хората с увреждане – 16 лица;
- по Наредба № РД-07-5 на МТСП от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление – 6 семейства.

При проведени разговори по време на мониторинга, бежанците с признат статут на бежанец или хуманитарен статут подчертаха незаменимата подкрепа, оказана от социалните медиатори от средите на бежанските общности, както и социалното ориентиране и консултиране в Интеграционния център на ДАБ при МС.

Допълнително, материалното положение на затруднени бежанци в България се подпомага от Бежанско-мигрантската служба към БЧК и от Каритас – България, финансирано от Представителството на Върховния комисар на бежанците на ООН в България.

Мониторингът на политиките за социалната защита и социалното приобщаване на бежанците в България отчита наличието на усърдни усилия и съвместна работа на правителствения и неправителствения сектор. Препоръчва се редовно и системно изследване на трудностите и проблемите на бежанците, особено на социални групи в уязвимо положение или специални нужди, при достъпа им до социални помощи и услуги, с цел да се намали неравното третиране и създадат по-добри условия за насърчаване на равните възможности в обществения живот.

Раздел VII Здравеопазване

Обща цел на раздела е подобряване на достъпа на бежанците до здравеопазване, посредством включването им в национални програми за здравна профилактика и превенция, обучителни семинари с лични лекари и стоматолози по специфични здравни проблеми и потребности на бежанците, включване на посредници за улесняване на достъпа им до здравни услуги и осигуряване на информация за здравна профилактика. Достъпът на бежанците до системата на здравеопазване в България е нормативно осигурен и еднакъв с този на българските граждани. Бежанците, които са включени в Програмата са осигурени от ДАБ при МС.

Националната здравноосигурителна каса не заплаща лечението на здравно неосигурените лица и лицата с прекъснати права, в т.ч. и на чужденците, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, поради което те заплащат медицински услуги. Съгласно българското законодателство, съществуват определени медицински услуги, извън обхвата на задължителното здравно осигуряване, които се предоставят безплатно на гражданите, в т.ч. и на чужденците, получили статут на бежанец или хуманитарен статут, независимо от техния здравноосигурителен статус. Такива медицински услуги са: медицинска помощ при спешни случаи, акушерска помощ, стационарна психиатрична помощ, експертиза за степен на увреждания и трайна неработоспособност.

При проведени разговори с новопризнати бежанци и с кандидати за предоставяне на бежански статут изпъкнаха общи проблеми със затруднен достъп до здравни услуги, в т. ч. спешна помощ, произтичащи по-скоро от непознаването на основните права и задължения на чужденците, търсеци закрила и бежанците, езикови проблеми и бариери в общуването, непознаване на здравната система на Република България, липса на достатъчно информиран медицински персонал и недобро познаване на специфичните здравни нужди на бежанците.

Мониторинговото изследване препоръчва преосмисляне на планираните в раздела мерки, които целят основно подобряване на достъпа на бежанците до здравеопазване чрез включването им в национални програми за здравна профилактика и превенция, както и осигуряване на универсален достъп до услуги за диагностика, лечение, грижи и подкрепа по отношение на ХИВ/СПИН и туберкулоза за всички нуждаещи се бежанци, изключвайки групи със специфични потребности. Изследването насърчава и планирането на по-широко включване на неправителствени организации в дейностите по здравна информация и здравно обслужване на уязвими групи чужденци, търсеци закрила и бежанци.

Раздел VIII Бежанци със специални нужди

Направеното мониторингово изследване за интеграционните мерки, насочени към улесняване достъпа на бежанците със специални нужди до права и услуги отчита общо неизпълнение на планираните дейности. Не съществува подробна информация и системно събирани данни за чужденците със специални нужди, търсещи или получили закрила.

Както вече беше отбелязано и в анализа на Раздел 1 за интеграция на новопризнати бежанци, лицата със специални нужди с признат статут на бежанец или хуманитарен статут изпитват затруднен достъп до права и услуги в Република България – основно в сферата на здравеопазването, образованието и социалното подпомагане.

ДАБ при МС отчита за мониторирания период:

- спазването на ангажименти за провеждане на обучения на настойници, попечители и приемни семейства за отглеждане на малолетни и непълнолетни бежанци;
- провеждането на обучения за представители на държавната администрация и НПО относно действия при различни категории уязвими чужденци, жертви на насилие, свързано с признака пол от Представителството на Върховния комисар на бежанците на ООН в България;
- провеждане на системно академично образование за бакалаври и магистри по социална педагогика за работа с бежанци със специфични нужди в някои висши учебни заведения;
- включване на бежанците със специфични нужди в различни форми на психо-социална работа, медицински грижи и културни дейности;
- заедно с НПО и със Съвета на жените-бежанки осигуряване на социални услуги и консултации на бежанците със специфични нужди: информация за техните права, асистирание пред институции, правна помощ и съдействие за разрешаване на техните проблеми;
- насочване за съдействие, консултации и психологична помощ на бежанците, жертви на трафик, мъчения, физическо и сексуално насилие.

ДАБ при МС е в процес на обсъждане и приемане, заедно с основните заинтересовани страни, на Правилник за интеграция на чужденци със специални нужди, получили статут на бежанец или хуманитарен статут. Необходимо е заедно с основните заинтересовани страни в процеса,

бежанците със специални нужди, неправителствените организации и компетентните държавни институции да се направи задълбочен анализ на съществуващото положение на бежанци със специални нужди, на трудностите и проблемите, с които те се сблъскват при тяхната интеграция в обществения живот. Да се идентифицират основните групи бежанци със специални нужди и обхватът на необходимите специфични мерки, така че той да е съобразен от една страна с националната нормативна уредбата и от друга с различните специфични нужди на целевата група.

Раздел IX Защита от дискриминация

ДАБ при МС в своя доклад за изпълнението на Програмата в частта си за защита от дискриминация, подчертава наличието на добрата законодателна уредба за ефективна защита срещу всички форми на дискриминация на бежанците в лицето на Закона и Комисията за защита от дискриминация, предприетите мерки за равенство в третирането и равенство във възможностите, в т.ч. правото на чужденците свободно да формират и изразяват верските си убеждения.

Мониторинговото изследване отчита напредък в провеждането на медийна политика от ДАБ при МС и нейните партньори от неправителствения сектор, насочени към създаването на благоприятна среда след българското общество, подкрепяща интеграцията на бежанците.

От друга страна основни проблеми в интеграцията на бежанците в областта на защитата от дискриминация, изтъкнати от самите бежанци и неправителствени организации, са:

- проява на неодобрение и враждебно поведение към чужденци на обществени места
- липсата на координирани усилия и съвместна работа на държавните институции и неправителствените организации, работещи за и с бежанците в сферата на борбата срещу дискриминацията на бежанците и насърчаването на толерантността към лицата от различните раси, етноси и с различно вероизповедание.

По време на мониторинга бяха предприети коригиращи мерки за подобряване на съвместната работа на институциите, неправителствените организации и бежанците с Комисията за защита от дискриминация. Бяха организирани редица съвместни национални и регионални срещи, инициативи за насърчаване на равното третиране и равните възможности на граждани от трети страни, в т. ч. бежанци. Проведено беше социологическо проучване за нагласите на приемащото общество към имигрантите, в т.ч. бежанците..

Проучването на МБМД „Какво означава да си чужденец в България? е поръчано от Комисията за защита от дискриминация и реализирано със съдействието на неправителствени организации, които са партньори на ДАБ при МС в

изпълнение на Програмата. Социологичното изследване на нагласите е направено сред 1202 пълнолетни граждани на страната, както и сред 515 бежанци, имигранти и други групи чужденци, пребиваващи в България.

Осем на сто от анкетираните чужденци са бежанци, 20 на сто - имигранти, и 72 на сто са от други групи чужденци. Проучването сочи, че най-често различното отношение се изразява в трудности при комуникирането, поради езиковата бариера или недоверие спрямо чужденците. Различното отношение е най-осезаемо при всекидневните контакти с хората на улицата, съседите или служителите в държавните институции. Европейците в България се радват на добро отношение. На по-негативно отношение в сравнение с останалите са подложени арабите и турците, посочват авторите на изследването. Най-дискриминираната, според изследването, група чужденци в България са бежанците.

Проучването показва, че факторите, които оказват влияние за негативно отношение към чужденците у нас, са страната на произход, цветът на кожата, владееенето на български език, езикът на който говори чужденеца, материалното положение, нравите, обичаите, културата, начинът на живот и степента на образование.

Най-честите проблеми на бежанците и имигрантите при търсене на работа са лошото владееене на български език, непризнаване на квалификацията им, невъзможността на представят документи за образование и квалификация, както и възрастови ограничения за квалификация и преквалификация.

Децата на 26 процента от запитаните бежанци, имигранти и други групи чужденци посещават училище, 7 процента - не ходят на училище, а 46 процента - нямат деца в ученическа възраст. 20 на сто не са отговорили на този въпрос.

Най-честите причини, поради които децата на бежанците и имигрантите не посещават училище, са незнанието на български език и липсата на достъп до изучаването му, липсата на подкрепа от учители и съученици при усвояване на материала, както и страх у родителите от малтретиране и насилие върху децата им. В изследването се прави сравнение на отношението към бежанците, имигрантите и другите групи чужденци у нас и в други страни: 35 на сто от анкетираните чужденци заявяват, че в България дискриминацията към тях е по-малка, 33 на сто не виждат разлика, 10 на сто смятат, че дискриминацията в България е по-голяма, 23 на сто не са отговорили.

На въпрос дали биха живели в съседство с бежанец, имигрант или друга група чужденци, 56 на сто от анкетираните българи отговарят положително. На същия въпрос за съсед българин чужденците отговарят положително. Процентите на отговорилите с "да" са от 79 до 92, като процентът нараства заедно с продължителността на престоя на чужденците в страната ни.

За изпълнението на Програмата остава предизвикателство планирането, насърчаването и осъществяването на мерки за подпомагане на инициативи за взаимодействие между бежанците и приемащото общество, включително и учредяването на техни съвместни форуми. Тази препоръка е в унисон с основните очаквания на чужденците с признат бежански или хуманитарен статут в Република България и Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в ЕС (ООП7) за значението на ежедневните контакти между имигрантите и местните общности, както и планирането и осъществяването на подобни мерки в интеграционните стратегии на отделните страни.

Раздел X: Мониторинг и оценка

Слабо звено в изпълнението на Програмата е частта за нейния мониторинг и оценка. Ефективното изпълнение на програмата изисква осигуряването на системен и открит мониторинг и оценка на изпълнението на Програмата. Препоръчва се да се отчита мнението и препоръките на бежанците в процеса на изготвяне на годишните отчети за изпълнение на програмата и анализирането на резултатите от мерките за тяхната интеграция чрез провеждане на анкети, обсъждания и становища от експерти и НПО.

Интеграцията на имигрантите представлява една област от политики, където добрата координация, сътрудничество и специфичния подход са от решаващо значение. Имигрантите се нуждаят от ясни насоки, които да им покажат правата, задълженията и услугите, от които да се възползват, за да улеснят прехода си към новия живот. За целта е необходим ефективен механизъм за координация на действията на всички нива, като системния и открит мониторинг и отчетност са незаменима част от процеса на интеграция на бежанците в българското общество.

Механизмът за междуинституционална координация, сътрудничество и контрол

Раздел X: Мониторинг и оценка на Програмата предвижда създаването на Съвет по интеграция на бежанците в България с представители на всички държавни институции и неправителствени организации, участващи в реализацията на програмата. До момента на изготвяне на този доклад такъв институционален механизъм или платформа за планиране, управление, реализация и отчет на реализацията на Програмата не е създаден, може би със съображенията, че броят на бежанците е незначителен.

При бъдещо програмиране се препоръчва преосмисляне на изпълнителската, координираща, контролираща, отчетна и др. несвойствени функции на ДАБ

при МС на такава широкообхватна и амбициозна програма, каквато е мониторираната Програма, ангажираща държавни институции с различна компетентност и правомощия. Вътрешните правила за прилагане на мерки за интеграция в изпълнението на Програмата за 2008 – 2010 г. определят ДАБ при МС чрез председателя на агенцията за отговорна за изпълнението на програмата, а за пряк изпълнител Интеграционния център. Според Устройствения правилник в сила от 01.04.2008 и с последно изменение от Държавен вестник бр.42 от 5 юни 2009 г., ДАБ при МС е юридическо лице на бюджетна издръжка, а председателят на агенцията е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на вътрешните работи.

Това е пряка причина за неефективно прилагане и координиране на действията в общия подход за интеграция на бежанците от ДАБ при МС на държавни институции на централно и местно ниво и неправителствени организации, работещи в различни сфери от обществения живот. Липсата на подобен механизъм на координация и съвместна работа не ангажира в пълна сила всички заинтересовани страни по изпълнението, мониторирането, събирането, обмена на информация и отчитането на планираните мерки в Програмата.

Финансирането на планираните мерки за интеграция на неопределен брой лица, извън тези за интеграция на новопризнатите бежанци, остават без конкретно финансово измерение, планирани в рамките на общи финансови източници – отделни проекти, национални програми, утвърден бюджет на ДАБ и др. Това допълнително затруднява контрола и отчетността на програмата.

Необходими са допълнителни действия за контролирането и оценяването на интеграционните политики и програми, включени в Програмата, както и за идентифицирането на специфични измерители за напредъка в нейното изпълнение. Тази препоръка е в съответствие с Общите основни принципи на политиката за интеграция на имигрантите в ЕС (ООПР11) за повишаване на капацитета на страните – членки на ЕС за събиране, анализиране и разпространение на информация по проблемите на интеграцията, включително и класифицирана по пол статистика, по един по-систематизиран начин. По-подробната информация и нейното открито споделяне между основните заинтересовани страни спомага за по-ясното демонстриране на приноса на имигрантите за развитието на приемащите общества.

Принципни изводи

Анализът на изпълнението на Програмата в раздела си за интеграция на новопризнатите бежанци показва изпълнение на планираните действия, влагане на конкретни ресурси и постигане на първоначално очакваните резултати. Мерките за интеграция на новопризнатите бежанци са подпомогнали

трудния процес на тяхната адаптация към новия им живот в България. Този напредък е постигнат благодарение на координираните усилия и съвместна работа на държавни институции и неправителствени организации, регулирана от създадения междуинституционален механизъм за взимане на решение, реализация и контрол, с пряко отговорна структура по изпълнението на програмата - Интеграционния център на ДАБ при МС.

За разлика от Раздел 1 за интеграция на новопризнати бежанци, останалите раздели на Програмата, попадащи в т.нар. общ подход за интеграция на бежанците, не се финансират в рамките на Програмата, а са планирани срещу неуточнени „действащи проекти или инициативи на съответни държавни институции или неправителствени организации”.

Настоящото мониторингово изследване открива липсата на цялостен подход на междуинституционална координация при планирането, ресурсното осигуряване и съвместна работа при изпълнението на Програмата. Това от своя страна води до разрешаването на проблемите на бежанците инцидентно, на ниско административно ниво, на основата на вече установени лични контакти и добра воля между отделните заинтересовани страни.