



**УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ИНФОРМАЦИОННОТО
ОСИГУРЯВАНЕ НА ИНТЕГРАЦИОННАТА
ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ КЪМ
ГРАЖДАНИ ОТ ТРЕТИ ДЪРЖАВИ**

**ОБОБЩЕН АНАЛИТИЧЕН ДОКЛАД
РЕЗЮМЕ**

ЦЕНТЪР ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

София, 2009



Центърът за изследване на демокрацията (ЦИД) изпълнява проект "Усъвършенстване на информационното осигуряване на интеграционната политика на Република България към граждани от трети държави", финансиран от Европейски фонд за интеграция на граждани на трети страни за периода 2007-2013 г. (BG EIF 2008/01-06: *Подкрепа на анализи и изследвания, с цел разширяване на съществуващите бази данни*). **Основната обща цел** на проекта е усъвършенстването на методологията за наблюдение и оценка на интеграционните политики и практики в страната и разработване на модел на интегрирана информационна система за имигранти - граждани на трети държави (ГТД)¹ и политиките за тяхната интеграция. Реализацията на проекта допринася както за успешно изпълнение на Националната стратегия на Република България по миграция и интеграция (2008-2015), така и за въвеждането в практиката на „Общите основни принципи по интеграция на имигранти в ЕС”.

Реализацията на проекта включва извършването на няколко **основни дейности**:

1. Проучване и анализ на съществуващите средства за наблюдение на провежданите политики и мерки за интеграция и схеми за оценка на ефектите от тях и на информационните потребности на институциите и организациите, които провеждат интеграционни политики и практики.
2. Разработване на методология за усъвършенстване на средствата за наблюдение на провежданите мерки по интеграция в страната и на схемите за оценка на ефектите от тях върху ГТД.
3. Изследване и анализ на потребностите, проблемите, удовлетвореността и очакванията на гражданите от трети държави, с особен акцент върху новопристигналите и новорегистрирани ГТД, по отношение на политиките и практиките за тяхното интегриране, и проучване на търсенето на услуги от страна на имигрантите на местно ниво.
4. Изследване и анализ на степента на информираност, ангажираността с проблемите, нагласите и реакциите на приемащото общество по отношение на провежданите интеграционни политики и практики.
5. Разработване на модел за база данни относно обектите и субектите на провежданата интеграционна политика в страната по отношение на гражданите от трети държави, която да осигури необходимата информационна среда за успешно изпълнение на НСМИ (2008-2013).
6. Разработване на обобщен аналитичен доклад за резултатите от проекта.

Като **основен продукт на проекта е разработен концептуален модел на интегрирана информационна система и база данни**, включваща специфични показатели относно обектите и субектите на провежданата интеграционна политика в страната по

¹ „Гражданин на трета държава” означава всяко физическо лице, което не е гражданин на Европейския съюз по смисъла на чл. 17 (1) от Договора за създаване на Европейската общност.



отношение на гражданите от трети държави съобразно потребностите на заинтересованите страни, провеждащи политики и практики по интеграция на имигранти. Реализацията на този модел би допринесла за осигуряване на необходимата информационна среда за оптимизиране и периодично актуализиране на интеграционната политика на Република България, както и за провеждане на постоянен мониторинг и оценка на изпълнението и ефектите на политиките и мерките по интеграция.

1. Идентифициране на политики и мерки за интеграция на ГТД и използвани схеми за оценка на ефектите от тях в РБългария и Европейския съюз

В последните години настъпиха съществени промени в характера на миграционната обстановка в Република България вследствие на демократичните промени и членството на страната в ЕС. Доскоро България и Европейският съюз (ЕС) проблематизират миграцията от две различни перспективи. За ЕС като основен проблем се идентифицира масовото движение на хора от по-бедните страни от Източна Европа, Азия и Африка към страните от общността. За България ключово предизвикателство е големият емигрантски поток към Западна Европа, САЩ, Канада и други по-развити страни. След приемането на България в ЕС все повече националната гледна точка към миграцията започва да се доближава до общоевропейската. Предизвикателствата пред ЕС по отношение на миграцията се превръщат и в български проблеми.

Въпреки усилията за хармонизиране на подхода към интеграцията на граждани от трети страни, на европейско равнище все още няма общо приета дефиниция на понятието „интеграция“. Съществуват обаче утвърдени **основни области на интеграцията**, ориентирани към постигане на по-високо ниво на автономност на имигрантите и пълноценното им участие в обществения живот на приемната държава. Езиковите умения, задоволително образователно равнище, достъпът до пазара на труда са основни стълбове на Европейската концепция за интеграция. Възможността за политическо участие на имигрантите и участие във формулирането на интеграционни политики, създаването на възможности за социални контакти между имигрантите и мнозинството, насърчаването на межкултурния диалог, спазването на религиозни свободи и зачитането на принципа на недискриминация, са други ключови области, формиращи европейската концепция за интеграция. Основните принципи за интеграция на имигранти на ЕС подчертават, че интеграцията е двустранен процес, изискващ участието както на имигрантите и така и на приемното общество.

За въвеждането и прилагането на Общите основни принципи за интеграция на имигрантите в Република България стартира **Многогодишна програма (2007 – 2013 год.)** в съответствие с Общата програма на ЕС *“Солидарност и управление на миграционните потоци”* и многогодишната програма на ЕИФ. Заложените в многогодишната програма оперативни цели са намерили отражение в приетата Национална стратегия за миграция и



интеграция 2008 – 2015 (НСМИ), в която е регламентирана политиката на Република България за приемане и интеграция на граждани на трети държави. Разработената стратегия е в тясна взаимна обвързаност със Стратегията по заетост, с Националната стратегия за демографско развитие на Република България, с Националната жилищна стратегия, със Стратегията за борба с бедността и социалната изолация, с Националната здравна стратегия и други стратигически документи.

Българското законодателство в областта на миграцията и интеграцията е синхронизирано с това на останалите държави-членки и съответства на достиженията на общностното право и практика на ЕС. Основните нормативни актове, които имат пряко или косвено отношение към политиката на миграция и интеграция на ГТД в Република България, са Конституцията на Република България, Закона за чужденците в Република България, Закона за насърчаване на заетостта, Закона за МВР, Наредба за разрешения за работа и други.

Ключовите функции по реализацията на националната политика за интеграция на имигрантите, в т.ч. и на ГТД, в Република България са възложени на Министерството на труда и социалната политика (МТСП). Министерството участва във вземането на решения в областта на легалната миграция и интеграция на имигрантите на равнище европейска общност. Дирекция „Свободно движение на хора, миграция и интеграция” в МТСП отговаря пряко за дейностите, свързани с миграцията и интеграцията на имигрантите в страната. Тя участва в разработването и провеждането на държавната политика в областта на миграцията, интеграцията на граждани на трети държави и свободното движение на хора; организира дейността в областта на миграцията, интеграцията и свободното движение на хора, свързани с членството на Република България в Европейския съюз, наблюдава и оценява ефективността на политиката в областта на миграцията и интеграцията и предлага действия и мерки за реализирането ѝ, участва в разработването, координацията и отчета по изпълнението на годишните планове на Националната стратегия по миграция и интеграция и осигурява административното и техническото обслужване на Националния съвет по трудова миграция. Други дирекции, които изпълняват функции в тази област са дирекции „*Политика на пазара на труда*”, „*Социална закрила и социално включване*” и „*Политики и стратегии*”. В рамките на системата за разработване, координиране и изпълнение на миграционната и интеграционна политика на страната, регулирана от МТСП, част от дейностите са разпределени и възложени на *Агенцията по заетостта* и на *Агенцията за социално подпомагане* с техните структури съобразно компетентностите им.

Направеното проучване в рамките на проекта показва, че практическата реализация на мерките и дейностите, свързани с прилагането на интеграционната политика спрямо ГТД, все още е твърде ограничена. По-сериозен напредък в тази посока се осъществява след 2008 г., когато успешно стартира дейността на Европейския фонд за интеграция на граждани от трети държави (ЕИФ). Започна подготовка и реализация на проекти и програми по прилагане на Общите основни принципи (ООП) в ЕС за интеграция на имигранти. Разработена е Система за управление и контрол по ЕИФ за България, която е съгласувана с Управляващия комитет по Общата програма „Солидарност и управление на миграционни потоци”.



Подходът за реализация на политиките и мерките за интеграция на имигрантите трябва да бъде съобразен и с добрите европейски практики. В последните години се очертават контурите на един нов подход към интеграцията на ГТД в ЕС. За да гарантират постигането на достатъчно високи езикови умения на имигрантите, да подпомогнат включването им в пазара на труда и насърчат възприемането на основополагащите принципи на приемното общество, редица държави членки на ЕС предлагат **интеграционни програми за граждани на трети страни**. Примери за подобни програми са разгледани във финалния доклад за резултатите от проекта.

Таблица 1. Структура и продължителност на интеграционните програми в някои страни на ЕС

Държава	Франция	Германия	Холандия	Австрия
Продължителност на програмата	200-500 часа езиково обучение, гражданска и социална ориентация, професионално обучение в рамките на една година.	300ч. основно езиково ниво; 300ч. ниво за напреднали; 30ч. социална ориентация и консултации в рамките на три години.	Средно 600 часа според нуждите на мигранта и нивото на езиково познание в рамките на една година	100/300 единици по 45 минути в рамките на 4 години

Източници: 1. *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or Voluntary Nature – Comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*, International Centre for Migration Policy Development, Vienna. 2. Интеграционен план на Германия

Интеграционните програми най-често включват езикови курсове, обучение на тема граждански права и задължения, ориентация в пазара на труда и курсове за професионално обучение. Основна **целева група на интеграционните програми са новодошлите мигранти – граждани на трети страни**. В Холандия например, програмата е регламентирана от закон за гражданска интеграция и включва задължителен курс по холандски и курсове по социална ориентация. От 2005 г. интеграцията на имигрантите в холандското общество започва още преди влизането им в държавата. Имигранти, желаещи да получат постоянен статут на пребиваване, са задължени да демонстрират добра езикова подготовка и познание на холандската история и култура. Знанията се проверяват с **интеграционен изпит** и неуспешното представяне може да доведе до отказ на виза за влизане в страната.

Съществуват различни **схеми за финансиране на интеграционните програми**, като разходите за обучение се разпределят между държавата и мигранта. Във Франция, програмата е безплатна за имигрантите и разходите се покриват от държавата. В Германия има изискване за символичен финансов принос от страна на имигранта към финансирането



на курсовете, който е съобразен с неговото финансово състояние. В Холандия, тенденцията е за прехвърляне на финансирането на програмата от държавата към мигранта.

Интеграционната програма обичайно е в основата на интеграционен договор между държавата и имигранта. Съответно, държавата предвижда различни видове санкции за неспазването на договора, които варират от спирането на социални помощи и привилегии, до глоби и усложнения с разрешението на имигранта за пребиваване на държавата членка на ЕС. Във все по-голяма част от държавите членки на ЕС интеграционните договори придобиват задължителен характер, и тяхното изпълнение все по-често е обвързано със запазването или придобиването на легален статут за пребиваване и гражданство в приемащата държава.

Разработването и прилагането на **механизми за оценка на политиките за интеграция** позволява да бъде оценена ефективността на прилаганите политики, да се проследи развитие и напредък във времето в постигането на резултати, да се зложат количествени цели и „benchmarks” и да се проследят нежелани ефекти. Създаването и прилагането на индикатори в областта на интеграцията позволява да бъдат сравнявани социално-икономическите показатели на имигрантите и тези, на гражданите на приемното общество. Европейската комисия препоръчва при оценяването на интеграционните политики да бъдат включени обективни и субективни индикатори, както и индикатори, които отчитат реализацията, резултатите и въздействието на мерки за интеграция на ГТД. Препоръките на ЕК за определяне на индикатори за интеграция подчертават необходимостта от **участие на всички засегнати страни в тяхното разработване.** В този процес е необходимо да бъдат включени различни групи – имигранти, организации, които наблюдават или оценяват процеса, представители на гражданското общество и на мнозинството и др.

Успешното приложение на индикаторите е обвързано със съществуването на **механизми за събиране на надеждни данни в областта на миграцията.** Събирането на данни в областта на миграцията се извършва при установени правила за спазване на основни човешки права. Сравнимостта и надеждността на данните в различните държави членки все още е основно предизвикателство на Европейско равнище. Европейската комисия предприе мерки за разработване на директива за хармонизиране на събирането на данните в областта на миграцията, но все още няма разработен правен инструмент в тази област.

2. Резултати от проведени изследвания на българското население и граждани на трети страни

В рамките на проекта е реализирано количествено изследване сред българското население относно информираността и ангажираността на приемащото общество по отношение на интегрирането на ГТД. Проведено е и качествено изследване (три дискусии във фокус-групи и петнадесет дълбочинни интервюта) с цел проучване, анализ и оценка на потребностите, проблемите, удовлетвореността и очакванията на гражданите на трети страни.



Изследването на мнението за имигрантите на живеещите в 11 приоритетни общини за проекта е осъществено в периода 20.10.2009 г. – 30.10.2009 г. Генералната съвкупност обхваща 2 721 700 пълнолетни жители на общините Благоевград, Бургас, Варна, Велико Търново, Кърджали, Плевен, Пловдив, Русе, София-град, Стара Загора и Шумен. Проучването е проведено сред извадка от 1001 респонденти и е представително за населението на тези общини. Основната цел на изследването беше да се проучи и анализира степента на информираност, ангажираността с проблемите, нагласите и реакциите на приемащото общество по отношение на провежданите интеграционни политики и практики.

Около 68% от респондентите са съгласни в България и в техния град да живеят имигранти, но нагласата към имигранти с различен произход е диференцирана.



ФИГУРА 1. ПО-СКОРО ОДОБРЯВАТЕ ИЛИ ПО-СКОРО НЕ ОДОБРЯВАТЕ ПРИЕМА НА ИМИГРАНТИ ОТ СЛЕДНИТЕ РАЙОНИ:



Получените данни дават основание да се заключи, че макар много малка част от участниците в изследването да декларират, че етносът и расата ги възпират да общуват с имигранти, на практика тези фактори имат решаващо значение за отношението им към тях. Най-топло са приемани имигрантите от Русия и бившите съветски републики, следвани от идващите от Северна, Централна и Латинска Америка (а имиграцията оттам е много слабо разпространена). Позитивната нагласа започва да се обръща, когато става въпрос за Азия, а спрямо имигрантите от Африка, Турция и арабските страни нетолерантността вече преобладава. Потвърждава се хипотезата, че различната религия (основно ислямът) е посилен фактор за нетолерантност от различната раса.

От голямо значение за изпълнение на целите на проекта е проучването на мнението на жителите на приоритетните общини за политиките (съществуващи, разработвани или потенциални) в областта на имиграцията.



ФИГУРА 2. ПО-СКОРО ОДОБРЯВАТЕ ИЛИ ПО-СКОРО НЕ ОДОБРЯВАТЕ СЛЕДНИТЕ ФОРМИ НА ИНТЕГРИРАНЕ НА ИМИГРАНТИТЕ?



Отношението на респондентите към интеграционните политики може да се диференцира в няколко ясно изразени групи. На най-голяма подкрепа се радват политиките, които целят приобщаването на имигрантите към традициите и нормите на българското общество – език, култура, история. Дори голямата част от респондентите, които са принципно против приемането на имигранти в България, одобряват такъв тип интеграционни мерки. Като втора специфична група могат да се обособят интеграционните практики, политики и мерки, които са свързани с практикуване на културата на самите имигранти без непременно да се изисква „асимилирането” им в българското общество. Най-малка подкрепа получават политиките и мерките за интеграция, свързани с изразходването на публични средства.

Изследователският интерес при провеждането на груповите дискусии и дълбочинните интервюта с имигранти беше насочен към анализа на потребностите, проблемите, удовлетвореността и препоръките на ГТД по отношение на мерките за интеграция, които българските институции осъществяват спрямо тях.

Първоначално бяха идентифицирани мотивите на имигрантите да пребивават в България. За имигрантите от Африка и Близкия Изток България е привлекателна страна с факта, че е демократична и светска държава, член на Европейския съюз. В България те търсят и очакват „спокойствие”, „защита”, „да сменят живота си”, „да направят семейство”,



“уважение и закони” по европейски. Невъзможността да получат това, сблъсквайки се с проблеми най-вече от страна на институциите, разочарова и фрустрира тази група ГТД и ги поставя в неравностойно положение в българското общество. Голяма част от ГТД, идващи от Западните Балкани, имат за цел да получат българско гражданство.

Основен фокус на проблемите на ГТД е **статутът на пребиваване и/или получаване на гражданство** в Република България. Мнозинството от участниците в изследването от Западните Балкани желаят да станат български граждани и процедурите по получаване на гражданство бяха често използван пример при обсъждането на проблемите на имигрантите. За участниците в дискусиата от Африка и Близкия Изток аналогичен проблем е съответно получаването на статут на постоянно пребиваване. За участниците от Западните Балкани тези процедури изглеждат непрозрачни, с неясни критерии и абсурдно дълги за кандидатите, включително тези от български етнически произход. Въпреки усложнения процес (или може би точно заради него), има периоди, в които ГТД остават без легални документи за престой не по тяхна вина, а поради забавяне в работата на администрацията.

Резултатите от проведените в рамките на проекта емпирични изследвания дават многоизмерна картина на информационната среда на политиките по интеграция на ГТД и нейните дефицити. Анализът на резултатите от проучването на нагласите на жителите на единадесетте приоритетни общини разкрива липса на информираност за имиграционните политики в България, а също и за спецификите на самите имигрантски общности. Известно е, че липсата на информация е благодатна почва за създаване на социални митове. Затова не е изненадващо, че приемащото общество възприема имигрантите толкова по-негативно, колкото по-чужди изглеждат те на местната култура. И обратно, най-позитивно се приемат именно онези мерки и политики, които имат за цел интегрирането на гражданите на трети държави към езика, културата и нормите на приемащото общество. Това създава реална опасност от расови и етнически конфликти, ако приемът на имигранти се увеличава, а информационното „затъмнение” по отношение на имиграцията в България остава същото.

Фокус групите и дълбочинните интервюта с имигранти разкриват и други сериозни дефицити в политиките и практиките за интеграция на ГТД:

Първо, комуникацията между самите имигранти и институциите е изключително затруднена. Причините за това са многообразни. На първо място трябва да се спомене езиковата бариера – новопристигналите имигранти не разполагат с никаква информация на родния си език или на друг език, който владеят. Второ, често пъти административните процедури са неясни и противоречиви, няма синхрон между различните институции. На трето място, обратната връзка изглежда за имигрантите практически невъзможна – те нямат яснота защо при едни и същи условия и процедури на едни се отказва получаване на разрешително за пребиваване, други чакат с месеци и години, а трети решават необяснимо бързо този проблем. Неяснотата и несигурността, в която се намират гражданите на трети страни, поставя много от тях в безпомощно положение, а това е благодатна почва за развиване на корупционни практики. Същевременно, поставянето на много имигранти извън закона по чисто административни причини създава условия за престъпност.



Като втора група проблеми се очертава начинът, по който публичният образ на имигрантите в България рефлектира върху тях. Дълбочинните изследвания на граждани на трети държави разкриват как тези митологизирани представи, които приемащото общество има за тях, им се отразяват. В това отношение най-голямата жертва се оказват чернокожите имигранти, които често стават обект на расистки посегателства. Но дори граждани на републики от бившия Съветски съюз, които отдавна живеят в България и говорят български език без акцент, споделят, че нагласите към тях са силно стереотипизирани и че изискванията към тях на работното място са много по-строги, отколкото към българските граждани.

Анализът на дълбочинните интервюта с представители на институции и експерти в областта на миграцията разкрива други страни на проблемите на информационното осигуряване на имиграционните мерки и политики и допълва картината, получена от качествените и количествените изследвания. Би могло да се каже, че реакциите на представителите на някои институции по отношение на молбата ни да попълнят изработените за целите на проекта *Информационен лист* и анкетна карта са достатъчно интересна тема за самостоятелно изследване. Голяма част от представителите на институциите (особено тези на местната власт) бяха убедени, че нямат и не могат да имат нищо общо с политиките и мерките за интеграция на имигранти, въпреки че техните функции са определени в национални нормативни документи, включително и в НСМИ.

Обобщаването на информацията, получена от проведените интервюта, показва липса на систематизирана информация за имигрантите и особено за резултатите от провежданите политики и мерки за интеграция. Ограничен е и диалогът между различните институции, както и между тях и самите имигранти и неправителствените организации, които работят в областта на имиграционната политика. Интервюиран представител на неправителствения сектор сподели, че дори не може да си представи хипотеза, при която е възможно да иска информация относно институционалните проблеми на даден имигрант. Забелязва се също така известна степен на недоверие между представителите на различни институции, понякога дори в рамките на едно и също ведомство. Много проблеми биваха само намеквани или ако биваха споделяни, това ставаше след изричното обещание на анкетъора да не ги записва. Повечето от интервюираните представители на институции се отнасяха позитивно към идеята за изграждане на единна информационна система, свързана с политиките и мерките по интеграция на имигрантите в България.

Резултатите от извършените в рамките на проекта изследвания разкриват, че подобряването на информационното осигуряване на интеграционната политика на Република България не би могло да бъде ефективно без прозрачност и открит диалог между институциите, приемащото общество, неправителствения сектор и имигрантите.

3. Информационна среда за разработване, изпълнение и оценка на политиките по интеграция на граждани от трети държави в България



В изпълнението на дейностите по проекта е разработена методология и инструментариум за описание на наличната информация в съществуващите информационни системи, регистри и административни записи. Чрез нея е набрана информация, позволяваща извършването на анализ на провежданите политики и мерки за интеграция на ГТД, както и прилаганите средства за наблюдение и схеми за оценка на техните резултати и въздействие. Идентифицирани са и информационните потребности на институциите и органите, които провеждат интеграционни политики и практики. Събрана е метаинформация за информационния ресурс на ведомствата, които имат нормативни права за регистрация, обработка, съхранение и използване на данни за имитрантите и провежданите интеграционни политики.

Изграждането и развитието на информационната среда за социалната интеграция на имигрантите в страната в съдържателно отношение предполага осигуряването на информация в две основни направления: информация за имигрантите в страната и информация за осъществяваните дейности по интеграцията на имигрантите

1. Информация за имигрантите в страната.

Важно условие за изграждането на информационната среда за имигрантите е прецизирането на основните понятия, свързани с определянето на имигрантите, критериите по които се определят и категоризират, източниците и методите за регистрация на данните за тях. В изследователската практика на териториалната мобилност на населението се дефинират и използват различни дефиниции. При разработване на информационно осигуряване на националната политика по интеграция на имигрантите в страната трябва да се имат предвид:

А) *Международните регламенти.* Общите правила за пребиваването на граждани на трети държави и техният статут в Европейския съюз са дефинирани в различни официални документи – Договор за създаване на Европейската общност, Директива (ЕО) на Съвета(2003), Зелена книга за подхода на ЕС към управлението на икономическата миграция (2005), Планът за политиката на държавите-членки на ЕС по легална миграция (2005), предстоящо въвеждане на „Синя карта” за висококвалифицирани чужденци и т.н. С цел да се създадат общи правила относно статистиката на миграцията, вкл. имиграцията в държавите членки на Общността между тях и трети държави, Европейският парламент и Съвета приеха Регламент (ЕО) 862/2007, в който са определени основните категории мигранти.

Б) *националното законодателство.* Закон за чужденците в Република България, който се отнася след 1.01. 2007 г. само до гражданите на трети държави, Наредбата за условията и реда за издаване, отказ и отнемане на разрешения за работа на чужденци в Р България и Националната стратегия на Р България по миграция и интеграция и други регулационните механизми на държавата.



За идентификацията на имигрантите и определянето на отделните подгрупи в тях комбинирано могат да се използват различни критерии.

а) „Местоживеенето (обичайно местоживеене)” е основен критерии при формирането на имигрантската общност. Съпоставката на местопребиваването в два различни момента от време е основание за определянето на принадлежността на лицето към тази категория население.

б) Въз основа на „времевия фактор”, едно лице се определя като имигрант когато периодът на пребиваване в новото обичайно местоживеене е най-малко 12 месеца след критичния момент на регистриране в него.

в) Чрез критерия „цел на смяната на обичайното местоживеене” се филтрира частта от допустимите изключения за продължителността на пребиваване на лицата извън тяхното предишно обичайно местоживеене или се определят имигрантите, които имат намерения да пребивават повече от 12 месеца, спрямо момента на пристигането.

г) „Гражданството (страна на гражданството)” изразява нормативно-правните аспекти на групите имигранти и изразява законовата връзка между едно лице и неговата държава, получена съгласно националното законодателство.

д) Критерият „страна на раждане” се използва за определяне на произхода на имигрантите и населението като цяло.

При разработването на необходимата информационна среда за обхващане на имигрантите могат да се използват различни **източници на информация**.

а) Преброявания на населението. Преброяванията на населението, провеждани от НСИ, са традиционен източник на информация за външната миграция. Тяхна силна страна е универсалното обхващане на цялото население на страната и регистрацията на важни социално-демографски признаци. Недостатък на преброяванията е, че те се организират през значително дълъг период от време и не могат да се отразят измененията в динамиката на миграционните процеси. Съгласно Регламент (ЕО) 763/2008 на ЕП и Съвета, в предстоящото Преброяване 2011 ще се приложат единни критерии за регистрация и обхващане на имигрантите.

б) Регистри на населението. Информационната база на регистрите на населението има това предимство, че може текущо да отчита движението на имигрантите. Качеството на статистическите данни, получени от регистрите зависят и от това как се спазват правилата при тяхното функциониране и доколко хората са заинтересовани да съблюдават тези правила. У нас такъв източник е националният регистър на населението ЕСГРАОН. Чрез достъпа на органите по миграция на МВР до системата се отразяват дадените разрешения за постоянно пребиваване на чужденците в страната. По този начин обаче, не се обхващат тези чужди граждани, които пребивават в страната с разрешение до една година и подновяват разрешителните си за пребиваване за следващата година.

в) Административни източници (данни за административни производства). Статистическите данни от административните източници по правило се получават в резултат



на осъществяваните административни процедури, насочени към контролиране на международната миграция. Основен източник на този вид данни в страната е Министерството на вътрешните работи. Тъй като гражданите на трети държави подлежат на разрешителен режим единствено органите на МВР – дирекция „Миграция” са в състояние да предоставят на другите ведомства първична информация за издадените/отказаните и прекратени разрешения за продължително и постоянно пребиваване на тези граждани на територията на страната.

г) Специализирани извадкови изследвания. Социологическите изследвания са добър източник за събиране на данни за анализа на вероятните причини на международната миграция, а също за последствията от нея за хората и обществото. Ползността на тези изследвания преди всичко трябва да се търси в използването на информацията от тях при разработването на миграционната политика и отчитане на ефектите от нея.

2. Информация за осъществяваните дейности по интеграцията на имигрантите

Проблемите и насоките на политиките за интеграцията на имигранти в страната са очертани в Националната стратегия за миграция и интеграция, разработена за периода 2008 – 2015 година. Структурирането на подходящ в съдържателно отношение информационен модел трябва да бъде насочено към повишаване на ефективността на планираните и провежданите политики, подобряване на координацията в работата на институциите и оптимизиране на процеса на разпределение на финансовото осигуряване между различните политики, програми и мерки. По-доброто администриране и непрекъснат мониторинг (контрол) на изразходваните средства ще способства за отчитане на икономическата и социална ефективност на провежданите политики.

За разработването на подходящи схеми за оценка на ефектите от прилагането на различните програми и мерки като елементи на държавната политика за интеграция на имигрантите е необходимо да се формализират в количествени и качествени характеристики:

- тяхната целева насоченост,
- обхвата на провежданите политики сред имигрантите,
- осъществяваните дейности и мероприятия,
- тяхната финансова осигуреност,
- постигнатото равнище на приложение и резултати.

Събираната информация за програмираните дейности следва да е обвързана с информацията за техните бенефициенти. Разработването на методологията за изследване на тези процеси трябва да създаде необходимата информационна среда и система от статистически методи за комплексен анализ на информацията в процеса на планирането и изпълнението на държавната политика за интеграция на имигрантите в страната.



За изпълнението на задачите по проекта е събрана метаинформация за информационни ресурс на следните ведомства, които имат съответните нормативни права за регистрация, обработка, съхранение и използване на данни за имигрантите и провежданите политики:

Министерство на вътрешните работи. Информацията, която се съхранява в информационната база е: генериран личен номер на чужденеца, пол, страна на произход/гражданство, цел на пребиваването, срок на валидност на разрешението, адрес на пребиваване, а така също данни за членовете на семейството на лицето получило разрешение за постоянно пребиваване. Въз основа на наличните данни в агрегиран вид могат да се получават обобщени данни за броя на издадените разрешения по гражданство и срок на разрешение, брой на дългосрочно пребиваващите чужди граждани по държави и т.н.

Национален статистически институт. Публикуват се годишни статистически данни, които обхващат постоянно пребиваващите чужди граждани, вкл. ГТД на територията на страната по страна на произход/гражданство от 2004 година. Регистрация на персонални данни за имигрантите (ГТД) в НСИ се извършва само по време на общите преброявания на населението и съдържа данни за: пол, възраст, образование, страна на произход/гражданство, икономически статус и др.

Национален осигурителен институт. Регистрира персонални данни за имигрантите във връзка с изпълнението на неговите функции по социалното осигуряване и обезщетения. В информационната база има лични данни за лицата и техните демографски характеристики. Налични са и данни за осъществяваните политики, свързани със социалното осигуряване и получаването на обезщетения.

Агенцията по заетостта. Провежда политика в областта на заетостта, трудовата миграция и свободното движение на хора. По отношение на имигрантите се събират данни, които позволяват да се изследва и анализира техният брой и структурите по: националност, пол, възраст, статут (командирован, трудов договор), срок на заетост. В информационната база има данни за основните параметри на провежданите политики и за оценяване на ефектите от тяхното изпълнение.

Министерството на труда и социалната политика. Министерството е основният държавен орган, който разработва и изпълнява политики и мерки за социалната интеграция на имигрантите. Дейността на МТСП и неговите звена е свързана с разработването и изпълнението на основни стратегически документи, политики и конкретни мерки, свързани с интеграцията на имигрантите. В този смисъл се регистрира информация, както за изпълняваните политики и мерки, така и за бенифициентите по тях.

Като се имат предвид изискванията за създаването на адекватна информационна среда и наличните информационни ресурси в различните ведомства, могат да се направят няколко **обобщаващи извода:**

- Не съществува централизирана информационна база за имигрантите (ГТД) в страната, от която заинтересованите ведомства да получават непосредствено необходимите данни за осъществяването на техните функции.
- Органите, които провеждат националната политика по интеграция на имигрантите (ГТД), не разполагат с пълен обхват на всички имигранти в страната и техните



основни демографски характеристики, а само за тези, които са обект на провежданите от тях политики.

- Няма разработена единна методологична схема за регистрация на необходимите данни за имигрантите и провежданите политики, която да осигурява обвързаност на двата вида информация с цел анализиране на ефектите от провежданата национална политика по интеграция.
- Съществуващата информация е разпръсната в различни ведомства, където се обработва и съхранява по различни технологии и методологии, съобразно техните специфични социални цели, което затруднява информационния обмен между тях.
- Липсва определена информация за целите на планирането и обосноваването на конкретни социални политики, което дава основания да се направи оценка, че наличната информация е недостатъчна и е необходимо нейното предметно разширяване.
- Съществуват определени институционални проблеми между ведомствата за обмен на данни за имигрантите и за провежданите политики.

Направените оценки за съществуващата информационна среда за имигрантите и параметрите на провежданите политики нямат за цел да отрекат нейното съществуване и полезност. Анализът има за цел да повиши вниманието към нейните недостатъци и проблемите, които се създават във връзка с тях, на органите, които следва да планират и осъществяват държавната политика за интеграция на имигрантите. Анализът на посочените недостатъци е основание за търсене на адекватни решения за тяхното преодоляване и повишаване ефективността на управленската дейност при наличието на достатъчно надеждна, своєвременна и качествена информационна среда.



4. Модел на интегрирана информационна система за имигранти, ГТД и политиките за тяхната интеграция

Целта на предлагания модел за изграждане на база данни за имигрантите е да бъде основна част от информационна среда, осигуряваща разнородна, актуална и надеждна информация за подпомагане формирането на политиките и вземането на управленски решения от оторизираните органи за успешно осъществяване на Националната стратегия на Република България по миграция и интеграция. В зависимост от своя обхват и свързаност тя ще бъде ценен източник на информация за държавните институции, имащи отношение към постигане целите на интеграционните политики и мерки. Предлаганата структура чрез система от параметри и показатели ще осигурява регулярна комплексна информация както за прилаганите програми и мерки за интеграция, така и за ефектите от тях върху техните бенефициенти и приемащото общество.

Базата съдържа административни записи за демографията, заетостта, финансовата и социалната активност на имигрантите от целевата групата. Записите не съдържат лична информация освен личния номер, който се преобразува, за да се запази конфиденциалността на личните данни.

Обща структура на базата данни:

Модул 1. Персонални данни за имигрантите. Предназначението на този модул е да съхранява информация за демографските характеристики на лицата. Характеристиките и техният обхват са подбрани така, че да предоставят възможност за извършване на анализи и извличане на справки в различни разрези за целите на системата, като част от тях са необходими за осигуряване на информация, събирана от Евростат и други международни институции. Структурата е отворена и при необходимост лесно може да бъде актуализирана без да се наруши целостта на системата.

Основни функции:

- съхраняване на информация за конкретния имигрант
- осигуряване възможност за промяна на базови характеристики съобразно промените настъпили в статуса на имигранта
- възможност за добавяне на нови характеристики при необходимост
- предоставяне демографска информация за справки и анализи
- уникален номер на всеки имигрант валиден само за системата с оглед осигуряване на пълна анонимност

Модул 2. Данни от институциите. Предназначението на този модул е да осигурява информация, събирана от държавните институции по отношение на финансовата, трудовата, образователната и социалната активност на имигрантите. Информацията показва настъпилите промени в статуса на имигранта вследствие на личната активност и



провежданите от институциите политики. Поради това, че този модул обединява данни от институции със значително различаващи се предмети на дейност, той може да се разглежда, като съставен от няколко отделни подмодула, всеки от които е свързан с определена институция и притежава характерна структура, отразяваща особеностите на институцията. Информацията накрая се нормализира в една обща таблица, която се явява основа за извършване на анализи. Този подход дава възможност както за актуализация на информацията от съответната институция само в нейния модул от базата и ползване на информация от модула за нейни специфични нужди, така и свързване на информацията от всички подмодули в обща структура.

Основни функции:

- съхраняване на информация за финансовата активност на конкретния имигрант, проследяване на финансовите потоци от и към него
- съхраняване на информация за участие на имигранта в различни интеграционни програми (образователни, квалификационни и др.)
- информация за трудовата реализация на имигранта и настъпващите промени в нея.
- осигуряване възможност за добавяне и регистриране на допълнителни параметри и стойности
- предоставяне разнородна информация съобразно специфичната дейност за справки и анализи в различни разрези

Модул 3. Данни от социологически проучвания. Предназначението на този модул е да съхранява данни от провежданите социологически изследвания сред населението и имигрантите. Информацията не е структурирана и по-скоро може да се разглежда като хранилище на индекси, описания и връзки към реалните документи. Тя е ценен източник за анализиране настъпващите промени и за оценка на резултатите от предприетите мерки в изпълнение на Националната стратегия.

Основни функции:

- съхраняване на информация, индекси и връзки към резултати от проведени социологически проучвания от правителствени и неправителствени организации.
- осигуряване възможност за търсене по ключови думи.

Екипът по проекта предлага да се възприеме централизирано съхранение на базата в Министерството на труда и социалната политика като орган с основни функции при изпълнението на *Националната стратегия за миграцията и интеграцията 2007–2015 година*. Според нас този подход ще осигури по-добър контрол и ще опрости и унифицира разработването и включването на нови модули и интерфейси в системата.

За успешното изграждане на предлаганата система е необходимо постигане на пълна координация между заинтересованите държавни институции. Избраните параметри подлежат



на съгласуване и формализация, след което те стават неотменен ангажимент на осигуряващата ги страна като част от интегрираната база данни.

Обновяването на информацията се извършва от всяка институция съгласно приетите честота и срокове. Като преносна среда се предлага използването на интернет, с предприемане на необходимите мерки за защита на обменяната информация.

При използването на информацията, съхранявана в базата за справки и анализи, всяка институция трябва да има регламентирано право на достъп до агрегираната информация.

Настоящият документ е резюме на аналитичния доклад, обобщаващ резултатите от проекта „Усъвършенстване на информационното осигуряване на интеграционната политика на Република България към граждани от трети държави”, изработен от авторски колектив в състав:

- Д-р Андрей Нончев, експерт по проекта
- Доц. д-р Йордан Калчев, експерт по проекта
- Доц. д-р Соня Чипева, експерт по проекта
- Д-р Петър Григоров, експерт по проекта
- Камелия Димитрова, сътрудник по проекта
- Светла Енчева, модератор, анкетъор и сътрудник по проекта
- Николай Михайлов, модератор, сътрудник по проекта

Цялостната редакция на аналитичния доклад е извършена от д-р Андрей Нончев.

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Европейския съюз чрез Европейския фонд за интеграция на граждани на трети държави.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Европейския фонд за интеграция на граждани на трети страни, съфинансирана от Европейския съюз. 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 Европейския съюз и Договарящия орган.