

## THE ACCESS OF FOREIGNERS TO THE BULGARIAN EDUCATIONAL SYSTEM ACCORDING TO THEIR MIGRATORY LEGAL STATUS IN THE COUNTRY

**Abstract:** The right of residence for foreigners on the territory of the country is the basis of their migratory legal status and determines their relationship with the state. The present publication examines the relationship between the residence status of different categories of foreigners permanently settled in the Republic of Bulgaria and their access to our educational system, according to the national law. The importance of this theme lays in the fact that, the number of people who have chosen Bulgaria as their country of permanent residence tend to increase rapidly and has its impact.

### Author information:

**Ivelina Mihova**

PhD Student at Department of Social Pedagogy  
at Konstantin Preslavsky – University of Shumen

✉ [ivamihova@abv.bg](mailto:ivamihova@abv.bg)

🌐 Bulgaria

### Keywords:

Foreigners, EU citizens, family members, refuge, residence permit, long-term residence permit, extended residence permit, statute of long-term stay, permanent residence permit, education.

През последните пет години се наблюдава трайна тенденция към увеличаване броя на чужденците, установили се на територията на Република България. Според официалните статистически данни през 2012 г. техният брой е бил 9 139 лица, достигайки 11 987 през 2016 г. [1]. Правото на пребиваване на тези лица е в основата на техния миграционно правен статут и определя отношенията им с държавните институции, юридическите и физически лица. Видът на разрешеното право на пребиваване в една или друга степен благоприятства социалното положение на чужденеца в страната, възможностите за инвестиции, за достъп до пазара на труда, системите за социална сигурност или образование.

Чужденец по смисъла на националното законодателство е всяко лице, което не е български гражданин или не е гражданин на друга държава - членка на Европейския съюз, на държава - страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария, както и лице, което не се разглежда като гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство [2, 3]. Това определение предполага и различни механизми по отношение режима на пребиваване и възможностите за установяване на територията на страната, заложи в Закона за чужденците в Република България [3] и правилника за прилагането му [4], Закона за влизането, пребиваването и напускането на Р България на гражданите на ЕС, които не са български граждани и членовете на техните семейства [5]. Законът за убежището и бежанците [2] разглежда специална категория лица "чужденец, търсещ закрила"

Основен критерий по отношение прилагане на законодателните норми е гражданството на лицето.

След приемането на страната ни като член на Европейския съюз, спрямо гражданите на друга държава-членка на Европейския съюз, на държава-страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или на Конфедерация Швейцария, се прилага регистрационен режим за пребиваване, в духа на европейските норми за зачитане на правото свободно движение и избор на гражданите на Общността на членовете на техните семейства [6]. Гражданите на Съюза имат право на пребиваване в приемащата държава-членка за период не по-дълъг от три месеца, без да зависят от никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна лична карта или паспорт [5], [6]. За периоди по-дълги от три месеца, европейските граждани и членовете на техните семейства подлежат на регистрация пред компетентните власти, след представянето на определени документи [5], [6]. На

територията на Република България тази дейност се извършва в дирекция „Миграция“ и съответните звена в СДВР и ОДМВР [5]. Правата на гражданите на ЕС са изравнени с тези на българските граждани, с изключение на онези, за които се изисква българско гражданство.

Законът за чужденците в Република България [3] от друга страна определя условията и реда, при които гражданите на т.нар.трети страни могат да влизат, да пребивават и да напускат Република България. Спрямо тази категория лица се прилага разрешителен режим и същите подлежат на административен контрол. Гражданите на т.нар.трети страни са обект на миграционната политика на държавата, която обхваща правилата за влизането и пребиваването им в страната и принудителните административни и административнонаказателни мерки при неспазване на установения регулационен режим.

По смисъла на Закона за чужденците в Република България [3, чл.23] чужденците пребивават в Р България краткосрочно – до 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период от датата на влизането в страната, продължително – с разрешен срок до 1 година, дългосрочно – с разрешен първоначален срок 5 години и възможност за подновяване след подадено заявление и постоянно – с разрешен неопределен срок.

Многобройни са основанията, на които едно лице може да получи разрешение за пребиваване в страната – 29 за получаване на продължително пребиваване и 17 за постоянно, както и предоставянето на статут на лице без гражданство, дългосрочно пребиваване [3, глава II“а”, глава III, глава III“а”, глава III“б“ и глава III“в”] или като чужденец с предоставена особена закрила по реда на Закона за убежището и бежанците – убежище, бежанец, хуманитарен статут или временна закрила [2].

Статутът на пребиваване определя привилегиите, с които чужденецът се ползва в страната. Продължително пребиваващите чужденци не подлежат на задължително здравно осигуряване и съответно заплащат за оказаната медицинска помощ [7], осъществяват трудова дейност със специално разрешение от Министерството на труда и социалната политика [8] и пр. Най-важното е, че тези лица доказват основанията за предоставяне право на пребиваване при всяко подновяване на разрешението си за пребиваване, максималният период на което е до една година. Процедурата е свързана с лично подаване на заявление в службата за административен контрол на чужденци и прилагане на необходим набор от документи [3]. Административното производство приключва със заплащането на държавна такса от чужденеца, която в зависимост от основанията по Закона за чужденците в Република България варира от 100 до 500 лв. за разрешено право на пребиваване до 1 година и 45 лв. за издаване на български личен документ, удостоверяващ това право [9].

Всяко лице, което е пребивавало в страната на законно основание през последните пет години, може да поиска предоставянето на статут на постоянно или дългосрочно пребиваване, при спазване на условията за уседналост. Отсъствията от страната за получаване на разрешение за постоянно пребиваване трябва да не надвишават 30 месеца за 5-годишния период, докато за дългосрочното пребиваване изискването е отсъствията на лицето да не надвишават 6 последователни месеца и да не надхвърлят общо 10 месеца за посочения период от 5 години [3, чл.25, ал.1, т.5, чл.24г].

Статутът на дългосрочно пребиваване е приет в националното законодателство през 2011 г. с транспониране на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни [10]. Основен критерий за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ е продължителността на пребиваване на чужденеца на територията на държавата-членка, което следва да е било легално и непрекъснато, за да свидетелства за трайното привързване на лицето с тази страна. Директивата не изключва възможността националното законодателство да предоставя статут на постоянно пребиваване при по-благоприятни условия. В българското законодателство основанията за предоставяне право на постоянно пребиваване бяха запазени след приемане на статута на дългосрочно пребиваване и към настоящия момент те са 17 [3]. Освен посоченият по-горе критерий за престой в страната повече от половината от законния 5-годишен период, постоянно пребиваване може да получи също чужденец, който е от български произход или е член на

семейството на постоянно пребиваващ чужденец или на български гражданин, или е родител на български гражданин, също чужденец, роден на територията на Р България изгубил българското си гражданство по изселнически спогодби или по собствено желание, както и лица, извършили инвестиция в определен размер и при определени условия в страната.

Статутът на дългосрочно и постоянно пребиваване носи редица привилегии за лицето в отношенията му с държавата. Чужденците с постоянно и дългосрочно пребиваване се вписват в регистъра на населението на страната и получават единен граждански номер [11], получават право на здравно осигуряване и медицинска помощ и осъществяват трудова дейност по реда на българските граждани [7, 8]. Постоянно и дългосрочно пребиваващите чужденци имат права като българските граждани, освен ако специален закон не изисква наличието на българско гражданство.

Нормативните актове, уреждащи достъпа до образование също разграничават лицата съобразно статута им на пребиваване.

Според Конституцията на Република България [12] всеки има право на образование, като училищното обучение до 16-годишна възраст е задължително. Основното и средното образование в държавните и общинските училища е безплатно, каквото е и образованието във висшите държавни училища при определени от закона условия. Тези принципи са залегнали в Закона за предучилищното и училищно образование [13], според който задължителното предучилищно и училищно образование в държавните и в общинските детски градини и училища е безплатно за децата и учениците.

След задължителната училищна възраст право на безплатно образование наред с българските граждани имат още гражданите на ЕС, гражданите на трети страни с разрешено право на постоянно, дългосрочно и продължително пребиваване, търсещите или получили международна закрила чужденци [13]. В закона няма изричен текст, засягащ лицата без гражданство, вероятно поради факта, че редът за предоставяне на този статут беше приет с измененията и допълненията на Закона за чужденците в Република България от 06.12.2016 г., а измененията в правилника за прилагане на същия закон влязоха в сила от 27.06.2017 г. Република България е ратифицирала Конвенцията за статута на лицата без гражданство, приета в Ню Йорк на 27.09.1954 г., със закон, приет от 41-ото Народно събрание на 25.01.2012 г., с резерви по някои текстове, част от които разглеждат предоставянето на еднакво правно положение на лицата без гражданство с българските граждани по отношение на образованието им [14]. За разлика от гражданите на ЕС и чужденците, граждани на т.нар.трети страни, които запазват правния си статут в държавата по произход, лицата без гражданство изцяло приемат статута на държавата, предоставила това им право. В този смисъл Конвенцията предвижда техните права да бъдат изравнени с тези на българските граждани с изключение на тези, изискващи българско гражданство.

Проблемите пред чужденците с разрешено продължително пребиваване, продължаващи своето обучение във втори гимназиален етап (11-12 клас), възникват при навършване на 18-годишна възраст. До този момент тяхното пребиваване е основано на разпоредбата от Закона за чужденците в Република България, даваща им право на пребиваване в страната като членовете на семейството на постоянно или продължително пребиваващ чужденец или на български гражданин [3, чл.24, ал.1, т.13, т.18]. Според същия закон член на семейството на чужденец са неговия съпруг/съпруга и децата, включително осиновените, които не са навършили 18-годишна възраст и не са сключили брак [3, чл.2, ал.3]. За членове на семейството се смятат и навършилите 18-годишна възраст деца на чужденеца или на неговия съпруг/съпруга, несклучили брак, когато сериозни здравословни причини налагат полагането на лични грижи за тях или поради такива причини са обективно неспособни да осигуряват собствената си издръжка [3, чл.2, ал.4]. Текстът на закона значително стеснява възможността навършилият 18 години чужденец да продължи да пребивава в страната като член на семейството на своите родители. За сравнение, за членове на семейството на български гражданин се считат неговите или само на съпруга низходящи лица, които живеят в едно домакинство с българския гражданин, не са навършили 21 години и не са сключили брак [3, чл.2, ал.6, т.2].

В случай на навършване на пълнолетие, чужденецът престава да отговаря на условието за член семейство и следва да докаже друго основание за пребиваването си в страната или да напусне територията на Р България. При неизпълнение на двете условия попада в категорията на лица, незаконно пребиваващи в страната, спрямо които се прилагат принудителни и административно-наказателни мерки. Навършилият пълнолетие чужденец се оказва в ситуация от една страна да не изпълнява основанието си за пребиваване като член на семейство, от друга все още да не е завършил степента на образованието си разчита на издръжка и подкрепа от своите родители. Действащият закон не урежда нормативно подобен казус. Основание за получаване право на пребиваване, свързано с обучение, имат единствено чужденци, приети за редовно обучение във висше училище и ученици, приети на територията на страната за обучение в средната степен на образование, но единствено в рамките на програма за обмен или като стажанти без възнаграждение [3, чл.24в]. До 2011 г. нормативно беше уредено получаване на разрешение за пребиваване на всички лица, приети за редовно обучение в училища, създадени по установения от закона ред. С оглед на действащите в момента норми, за запазване правото си на пребиване, навършилият 18 години чужденец изпълнява формално изискванията на закона до завършване на средно образование, за да попадне в друга хипотеза за получаване на разрешение за пребиваване.

Прегледът на националното законодателство, уреждащ правото на достъп до образование, показва, че и чужденците със статут на дългосрочно пребиваване срещат неочаквани затруднения, въпреки по-големите гаранции, които статутът на дългосрочно пребиваване предоставя по отношение на прилагането на принудително административни мерки и възможността за установяване на територията на друга държава-членка.

Съгласно Наредбата за държавните изисквания за приемане на студенти във висшите училища на Република България [15], във висшите училища на Република България могат да кандидатстват чужденци, които притежават документ за завършено средно образование, осигуряващо им достъп до обучение във висшите училища на страната, в която е придобито средното образование или документ за завършено висше образование или степен на висше образование. Наред с общите условия за кандидатстване във ВУЗ, чужденците могат да кандидатстват за обучение и при условията и по реда за приемане на българските граждани във висшите училища на Република България, ако имат статут на постоянно пребиваващи на територията на Република България, статут на бежанци или са от българска народност, удостоверена по реда на Постановление № 103 на Министерския съвет от 1993 г. за осъществяване на образователна дейност сред българите в чужбина.

Подобни са и разпоредбите на Постановление № 90 от 26.05.2000 г. за условията и реда за предоставяне на стипендии на студентите, докторантите и специализантите от държавните висши училища и научни организации [16], според което стипендии се отпускат на учащите се в редовна форма на обучение, ако са студенти и докторанти - чужденци, които постоянно пребивават в Република България, приети за обучение във висши училища и научни организации у нас по реда за българските граждани.

Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни [10] постановява, че дългосрочно пребиваващият се ползва от равноправно третиране с гражданите на държавата-членка по отношение на образованието и професионалната квалификация, включително осигуровки, стипендии за обучение съгласно националното законодателство. С цел да се създаде истински интеграционен инструмент в обществото, в което дългосрочно пребиваващият се е установил, последният следва да се ползва от равнопоставеност с гражданите на държавата-членка по отношение на широк диапазон от икономически и социални области в зависимост от приложимите условия, определени с директивата [10].

Достъпът до националната система за образование е част от интеграцията и социализацията на чужденците, избрали да се установят трайно в Република България. При условие, че езикът е основният инструмент за успешно изпълнение на тази политика, нормативната база предвижда на пребиваващите в страната деца и ученици в задължителна

предучилищна и училищна възраст, независимо от тяхното гражданството, да се осигурява бесплатно обучение по български език при условия и по ред, определени в държавния образователен стандарт за усвояването на българския книжовен език и в държавния образователен стандарт за финансирането на институциите [13,чл.17, ал.1]. В този смисъл е и предвиденото в Раздел V на Наредбата за държавните изисквания за приемане на студенти във висшите училища на Република България [14], уреждащ езиковата и специализирана подготовка на чужденците, кандидатстващи във висшите училища в Република България. Същата се провежда с продължителност не по-малко от 9 месеца и се извършва в учебни групи с численост не повече от 10 души. Успешното завършване на курса по езикова и специализирана подготовка е задължително условие чужденецът да бъде записан за студент.

Част от обучението в задължителна училищна възраст е по майчин език и култура. Законът за предучилищното и училищно образование [13] определя като „майчин език“ езикът, на който говорят в семейството си а) децата и учениците от етническите малцинствени групи, които традиционно или в значителна степен населяват територията на Република България и б) децата на гражданите на държави - членки на Европейския съюз, на Европейското икономическо пространство и на Конфедерация Швейцария, упражняващи трудова дейност на територията на Република България. Обхватът на определението де факто изключва пребиваващите чужденци, макар терминът „национално малцинство“ да не е определен във вътрешното ни право. Безспорно формулирана е обаче възможността да изучават майчин език децата на гражданите на държави-членки на Европейския съюз, на Европейското икономическо пространство и на Конфедерация Швейцария, но само ако последните упражняват трудова дейност на територията на Република България. Обучението се осигурява в сътрудничество с държавите по произход при условия и по ред, определени с държавния образователен стандарт за организацията на дейностите в училищното образование [13, чл.17, ал.2].

Специално внимание в българското законодателство е обърнато на децата, чието пребиваване се урежда от Закона за убежището и бежанците. На малолетните и непълнолетните чужденци, търсещи или получили международна закрила, е осигурено бесплатно образование и обучение в задължителната училищна възраст при условията и по реда на българските граждани [13, чл.9, ал.3]. Законът предвижда за децата и учениците, за които българският език не е майчин, да бъдат създадени допълнителни условия за усвояването му с цел подпомагане на образователната интеграция при условия и по ред, определени с държавния образователен стандарт за усвояване на българския книжовен език, включващи и допълнително обучение по български език [13, чл.16].

Прегледът на националното законодателство по въпросите, засягащи миграционните процеси, показва добра синхронизация с европейските норми, уреждащи основните принципи на Съюза за свободно движение, справедливо третиране на гражданите на трети страни и управление на миграционните потоци. Законовата рамка изпълнява препоръката на Европейския съвет относно изграждането на интеграционна политика, предоставяща сходни права на чужденците с тези на гражданите на ЕС. Извършените в последните години законови промени на специалните закони, уреждащи правилата за влизане и пребиваване на чужденци в Република България запълват констатираните пропуски при изпълнение на европейските изисквания. Често липсата на кореспонденция между дадени правни норми води до невъзможност за успешно разрешаване на реални житейски казуси, поради което е необходимо да бъде постигната по-добра синхронизация между отделните закони, засягащи правния статут на пребиваващите в страната гражданите на т.нар. трети страни. Решаването на проблема предстои предвид актуалността на въпросите, свързани както със системата на образованието, така и с тенденциите на засилен миграционен поток към европейския континент и в частност към страната ни.

#### References:

1. <http://www.nsi.bg/> - actual data for the foreigners in Bulgaria

2. Asylum and Refugees Act, in power from State Gazette number 54 from 31.05.2002, repeatedly changed and amended, last amended in State Gazette number 103 from 27.12.2016
3. Foreigners in the Republic of Bulgaria Act, in power from State Gazette number 153 from 23.12.1998, repeatedly changed and amended, last amended in State Gazette number 103 from 27.12.2016
4. Rules on Application of the Foreigners in the Republic of Bulgaria act, in force from 05.07.2011, State Gazette number 51 from 05.07.2011, repeatedly changed and amended, last amended in State Gazette number 81 from 10.10.2017
5. Act on Entering, Residing and Leaving the Republic of Bulgaria, by European Union Citizens, who are not Bulgarian Citizens and Their Family Members, in force from the date of entry of effect of the Treaty of Accession of the Republic of Bulgaria to the European Union, last amended in State Gazette number 97 from 06.12.2016
6. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of EU citizens and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, on amending Regulation (EEC) № 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC
7. Health Insurance Act, in power from State Gazette number 70 from 19.06.1998, last amended in State Gazette number 81 from 10.10.2017
8. Labour Migration and Labour Mobility Act, in force from 21.05.2016, Prom. SG. 33/26 Apr 2016, suppl. SG. 97/6 Dec 20
9. Tariff № 4 for the Charges Collected within the System of the Interior Ministry under the Law of the State fees, Prom. SG. 27/10 Mar 1998, last amend. SG. 24/21 Mar 2017
10. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (OJ L 16, 23.1.2004, p. 44).
11. Civil Registration Act, Prom. SG. 67/27 Jul 1999, last amend. and suppl. SG. 91/14 Nov 2017
12. Constitution of the Republic of Bulgaria, Prom. SG. 56/13 Jul 1991, last amend. and suppl. SG. 100/18 Dec 2015
13. Pre-school and School Education Act, In force from 01.08.2016, Prom. SG. 79/13 Oct 2015, amend. and suppl. SG. 98/9 Dec 2016, amend. SG. 105/30 Dec 2016, amend. SG. 58/18 Jul 2017
14. Convention relating to the Status of Stateless Persons, signed on 28 Sept 1954, New York City, USA, ratified from 41 National Assembly, Prom. SG. 60/07 Aug 2012
15. Ordinance for the State Requirements for Admitting Students in the Higher Schools of the Republic of Bulgaria, Prom. SG. 40/16 May 2000, amend. SG. 78/7 Sep 2004, last amend. SG. 54/28 Jul 2015
16. Ministerial Decree no. 90 of 26 may 2000 on the Conditions and Procedure for Providing Scholarships of the Students, PhD Students and Postgraduate Students of State High Schools and Scientific Organizations, in force from 01 Jun 2000, Prom. SG 44/30 May 2000, last amend. SG 66/15 Aug 2017