

# Рамков документ с насоки за застъпничество: Настаняването като предпоставка за прилагане на алтернативи на задържането<sup>1</sup>

Росица Атанасова, по възложение на Център за правна помощ — Глас в България

Проучването на възможностите за настаняване на нередовни мигранти в България разкрива постепенно свиващо се пространство. Достъпът до държавни услуги, приемни центрове на Държавната агенция за бежанците (ДАБ) и общински жилища става все по-труден за лицата, получили международна закрила, което се отразява неблагоприятно на възможностите за хората без документи. Настаняването в законово регламентирани заведения от своя страна не се квалифицира като формална алтернатива на задържането, а представлява толериран престой без никакви формалности. Частните жилища остават най-достъпната жилищна опция и единствената, която в момента е предвидена като алтернатива на задържането в закона. Подобна практика е неустойчива и несигурна, тъй като зависи от административната преценка на властите, а не от индивидуално право и рискът от задържане винаги е налице. Възможно решение би било застъпничеството за достъп до услуги въз основа на новия Закон за социалните услуги, както и участието на неправителствените организации в процеса като посредници, гаранتي или доставчици на услуги за нередовни мигранти.

## Методология



Настоящото проучване на възможностите за настаняване на нередовни мигранти в България се основава на срещи със заинтересовани страни, които бяха стратегически подбрани въз основа на определени критерии. Интервюираните лица представляват балансиран и изчерпателен кръг от заинтересовани страни, сред които са държавни агенции и местни власти, неправителствени организации, доставчици на услуги и бенефициенти. Интервютата предоставиха информация за спектъра от съществуващи услуги, която не беше достъпна само чрез кабинетно проучване. Освен това срещите дадоха възможност за проучване на потенциални пречки за достъп и дават възможност за застъпничество пред ключови участници за улеснен прием на хора в нередовен престой. Стратегията за застъпничество в края на документа препоръчва краткосрочен и средносрочен курс на действие за подобряване на достъпа до настаняване и осигуряване на завишено приложение на алтернативите на задържане.

## Задържане по презумпция

Прилагането на алтернативите на задържането остава ограничено на практика, тъй като задържането се прилага по презумпция спрямо чужди граждани, които са без право на пребиваване, а не като крайна мярка. По този начин има неправилно обръщане на тежестта на доказване, при което властите не трябва да доказват, че засегнатите лица „възпрепятстват изпълнението на заповедта за връщане“, представляват „опасност от укриване“ или не спазват условията на алтернативните мерки (Закон за чужденците в Република България (ЗЧРБ), чл. 44(6)). Вместо това хората с нередовен статут трябва да опровергават презумпцията за задържане, като докажат, че отговарят на изискванията за прилагане на алтернативи. Практиката на Център за правна помощ – Гласът в България и случаите на други неправителствени организации показват, че липсва индивидуализирана оценка, основана на принципите на необходимост, разумност и пропорционалност, в съответствие с европейските и международни правни стандарти относно

<sup>1</sup> Този документ е изготвен като част от проект «Прилагане на алтернативи на задържането в общността и намаляване на нерегулярността в миграционната система», изпълнява от «Център за правна помощ – Глас в България» с финансовата подкрепа на Европейската програма за интеграция и миграция (EPIM), колаборативна инициатива на Мрежата от европейски фондации (Network of European Foundations – NEF). Цялата отговорност за съдържанието се носи от авторите и то не отразява непременно позицията на EPIM, NEF или партньорските организации.

алтернативите на задържане. Вместо това властите са готови да приложат алтернативна мярка само когато дадено лице отговаря на условията чрез подкрепа при управление на конкретния случай.

Подобна гледна точка се илюстрира допълнително от новоприетата Стратегия за миграция 2021-2025 г., която подчертава, че България поддържа и дори разширява капацитета си за задържане с помощта на финансиране от Фонда за убежище, миграция и интеграция.<sup>2</sup> В коментар към проектния документ Върховният комисариат на ООН за бежанците посочва ограниченото прилагане на алтернативи, въпреки разширяване портфолиото на алтернативи на задържането с промените в Закона за чужденците от 2016 г. Агенцията препоръчва стратегията да включва анализ на съвместимостта на правната рамка в тази областта с международните стандарти, както и на евентуални пречки пред практическото прилагане на алтернативите.<sup>3</sup> Властите отговарят на свой ред, че съответните стандарти вече са включени както в законовите разпоредби, така и в индивидуалната оценка на опасността от укриване. Според тях задържането е основната обезпечителна мярка и алтернативи могат да се прилагат само когато опасността от укриване е минимална. В отговора на коментарите на Върховния комисариат на ООН за бежанците се посочва, освен това, че човешкото достойнство на хората с нередовен статут трябва да бъде балансирано с необходимостта от запазване на обществения ред и националната сигурност.

По този начин длъжностните лица въвеждат допълнителни изисквания, които обуславят прилагането на алтернативи на задържането и които не отговарят на националните и международните правни критерии. Разсъжденията в проекта за стратегия ни дават поглед върху процеса на вземане на решения, който обръща логиката на понятието алтернативи на задържането, като поставя задържането като мярка по презумпция и алтернативата като последваща опция. Изискването за „минимална опасност от укриване“ заменя оценката на необходимостта и пропорционалността, като нуждата да се осигури процедурата за връщане е основно съображение за сметка на индивидуалните права. Общи и неясни обосновки, като потенциална заплаха за обществения ред и националната сигурност, заемат мястото на оценката дали чуждият гражданин възпрепятства изпълнението от заповедта за връщане или не отговаря на условията на алтернативната мярка.

## Опции за настаняване и достъп

Не всички жилищни опции, достъпни за хора в нередовен престой, могат да служат като компонент на алтернативите на задържане. Интервютата със заинтересовани страни показват, че само частните жилища с финансовата подкрепа на гарант, плюс всяка кумулативна мярка по чл. 44, ал. 5 от ЗЧРБ, може да се формализира като алтернатива. Когато чуждестранни граждани са настанени в общежитие или в социални услуги, например, властите обикновено се информират за ситуацията, което представлява толериран престой, но без никакви формалности. Следователно рискът от подновяване на задържането винаги е налице и споразумението за настаняване не е устойчиво или сигурно. Служителите на Дирекция „Миграция“, от друга страна, бързат да насочат

<sup>2</sup> National Strategy on Migration of the Republic of Bulgaria 2021-2025.

Available at: [https://www.mvr.bg/docs/default-source/strategicheskidokumenti/%D0%B-D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F-%D0%BF%D0%BE-%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F-2021---2025-%D0%B3.pdf?sfvrsn=c2951dba\\_2](https://www.mvr.bg/docs/default-source/strategicheskidokumenti/%D0%B-D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F-%D0%BF%D0%BE-%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F-2021---2025-%D0%B3.pdf?sfvrsn=c2951dba_2)

<sup>3</sup> Reference reflecting suggestions and positions, p. 22. Project of National Strategy on Migration of the Republic of Bulgaria. Available at:

<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5827>

уязвимите случаи към специализирани служби, за да не носят отговорност за извънредни ситуации не територията на центровете от затворен тип. Все пак достъпът до услуги дори и за най-уязвимите не е даденост, а въпрос на договорка за всеки отделен случай с отделите за социално подпомагане и директорите на услугите. Подобно настаняване често включва огъване на правилата и участниците все по-малко желаят да съдействат, особено предвид пандемията от Covid-19.

## Частни жилища

Настаняването в частни жилища е най-достъпната опция за хора с нередовен статут и единствената, която в момента може да се квалифицира като формална алтернативна мярка. Съгласно чл. 72, ал. 5 от Правилника за прилагане на Закона за чужденците, гарантът може да представи нотариално заверена декларация пред миграционните власти, за да удостовери, че ще осигури жилище и финансова подкрепа на чуждия гражданин. В случай, че гарантът е наемател, е необходимо да се представи и допълнителна декларация, удостоверяваща съгласието на собственика на имота чуждестранният гражданин да пребивава на адреса. Възможността за финансово осигуряване трябва да бъде доказана чрез удостоверение за редовен и стабилен доход, който е в размер на поне две минимални заплати на месец (700 лв.). След това властите могат да инспектират помещенията, за да проверят дали са подходящи.

Настаняването в частни жилища е съпътствано с редица предизвикателства за хората без право на законно пребиваване. Чуждите граждани се затрудняват да намерят гарант и в повечето случаи трябва да намират и финансират жилищно настаняване сами. Те са изправени пред дискриминация и недоверие от страна на наемодателите и стават жертва на експлоататорски договорености за отдаване под наем поради ограничения избор. Работодатели и членове на етнически, религиозни или бежански общности служат като гарант и в зависимост от нуждата да предоставят доказателство за финансова подкрепа или дори средства за наем. Кандидати за международна закрила с отхвърлени молби използват личния си номер на чужденец (ЛНЧ), за да осигурят някаква форма на идентификация и да сключат договорни споразумения. Някои брокери са съпричастни към тежкото положение на нередовните мигранти и съдействат за намирането на подходящо жилище. Гарантите от своя страна съобщават, че с тяхната роля понякога се злоупотребява, когато хората си тръгват без предупреждение, но най-често това е от голяма полза за хората, като им дава пространство и сигурност за планиране на следващите стъпки.

Изследване на ЦПП-Глас в България не откри относима съдебна практика за последните три години, която да санкционира предоставянето на частни жилища на хора в нередовен статут. Подобна практика е в съответствие с препоръките на Агенцията за основните права на ЕС и улеснява достъпа до пазара на частни жилища.<sup>4</sup> За разлика от това, валиден документ за самоличност се изисква за престой в хотел или хостел, където хора без документи намират временно настаняване чрез посредничеството на различни неправителствени организации. Настаняването в общежитие е краткосрочен вариант поради значителния разход, който организации като Българския червен кръст (БЧК) и Съвета на жените бежанки заплащат по спешност чрез финансиране на проекти. Те са развили сътрудничество с конкретна верига хостели („Hostel Chance“) и служат като посредник, като същевременно информират властите за местонахождението на нередовните мигранти. Често обаче потенциалните настанени не се появяват, което допълнително изостря напрежението по отношение на баланса между ръководството на хостела и миграционните власти.

<sup>4</sup> Fundamental Rights Agency (2011). Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union. Available at [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1827-FRA\\_2011\\_Migrants\\_in\\_an\\_irregular\\_situation\\_EN.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1827-FRA_2011_Migrants_in_an_irregular_situation_EN.pdf)

Законът за социалните услуги беше приет през 2020 г. с обхват, който потенциално включва и хората в нередовен престой. Съгласно чл. 7 „всеки човек“, нуждаещ се от подкрепа, има право на достъп до социални услуги. Чл. 24 от Правилника за прилагане, освен това, се отнася към ситуацията на лица без гражданство и лица, търсещи закрила, които не могат обективно да докажат настоящ адрес. Административната практика обаче не е съгласувана с новите разпоредби, тъй като регистрацията за всяка социална услуга все още изисква някакъв идентификационен номер, което на практика изключва хората без документи. В работна група на Върховния комисариат на ООН за бежанците относно настаняването, служител от Министерството на труда и социалната политика потвърди, че изискването ограничава и достъпа до услуги за лицата, току-що получили международна закрила, но се прави изключение по отношение на жертвите на домашно насилие и трафик. Неправителствените организации, които помагат на лица, търсещи закрила, чиято молба е била отхвърлена, често използват ЛНЧ, за да ги регистрират за услуги, въпреки че към момента не е ясно кога точно изтича валидността на ЛНЧ.

Съществуват редица държавни или финансирани от държавата социални услуги, до които нередовни мигранти биха могли да имат достъп в зависимост от нуждата. Чрез насочване към социални услуги майките с малки деца могат да бъдат настанени в Звено „Майка и бебе“ за период до шест месеца. Неправителствените организации съобщават, че шестмесечният срок може да бъде подновяван чрез неформална уговорка с доставчика на услуги и властите, които огъват правилата за уязвими хора, които нямат къде да отидат. Такива договорености за всеки отделен случай са стандартна практика, въпреки че не са устойчиви и съществуват не поради индивидуални права, а поради административна преценка на властите. Възрастните хора без документи обаче все още могат да имат достъп до услуги най-лесно, ако са регистрирани като придружаващи деца поради прилагането на законите за закрила на детето, независимо от миграционния статус. Жертвите на домашно насилие и трафик също имат относително безпрепятствен достъп до кризисни центрове при извънредни ситуации.

За неженени мъже и неомъжени жени в нередовен престой, които са в риск от бездомност или страдат от увреждане, достъпът до подходящи услуги е силно затруднен. Столична община разполага с един център за кризисно настаняване и три центъра за временно настаняване. Кризисният център позволява на хората да нощуват само през 6-те зимни месеца, докато центърът за временно настаняване позволява престой до 3 месеца в рамките на една календарна година. От БЧК съобщават, че ръководството на кризисния център проявява разбиране към хората без документи в тежка ситуация и им е позволявало да останат, но това вече не е така. Пандемията от Covid-19 допълнително влоши достъпа, тъй като на настанените вече е позволено по изключение да остават и през деня, но се допускат само с отрицателен PCR тест. Наскоро БЧК успя да осигури единствено краткосрочното настаняване на бивш гражданин на Съветския Съюз, чийто статут е бил узаконен преди приема.

## Настаняване, управлявано от НПО

---

Съществуват редица неправителствени организации, които управляват на частно услуги или чрез делегирано държавно финансиране. Най-често услугите с жилищен компонент са кризисни центрове или приюти за жертви на домашно насилие или трафик, които се грижат по-специално за жени и деца. Фондация „Асоциация Анимус“, например, управлява кризисен център за жени и деца,

жертви на насилие и/или застрашени от трафик. Достъпът на хора без документи до тези специализирани услуги е относително безпрепятствен, след като се установи истинска нужда. Нарастването на антимигрантските настроения и свиването на гражданското пространство в България през последните години обаче доведоха до това властите да поставят под съмнение дали жените мигранти и бежанките представляват легитимна група от бенефициенти на определени услуги.

Фондация „Конкордия България” е забележително изключение, към което, в резултат на специфичния профил, се насочват значителен брой лица. Конкордия управлява нископрагова услуга, която допуска прием на лица под 35 години. Хората могат да останат до 2 седмици в центъра за временно настаняване без представяне на документи и могат да доказват самоличността си по алтернативни начини. Фондацията е частна и управлява услугата изключително чрез частно финансиране. Гъвкавата възрастова граница и изискване за документация направи Конкордия единствената възможност за настаняване на хора в кризисни ситуации на територията на Столична община, които не са получили място в кризисен център или център за временно настаняване. Съветът на жените бежанки съобщава, че са успели да настанят жена в Конкордия като придружител на нейния синтийнейджър. Капацитетът обаче остава недостатъчен и фондацията не може сама да компенсира липсата на спектър от подходящи услуги.

## **Настаняване, управлявано от различни вероизповедания**

„Каритас София” е най-голямата благотворителна организация на Католическата църква в България и ръководи Център за социална рехабилитация и интеграция на бежанци „Св. Анна”. Центърът няма жилищен компонент, въпреки че нуждаещите се семейства са оставали в него краткосрочно и по изключение. „Каритас София” работи с лица, търсещи и получили международна закрила и финансира краткосрочен престой в хостели за лица, завърнали се по Дъблинския регламент, както и частни жилища за признати бежанци за период до 6 месеца. Последният проект вече е приключил, но е успял да подкрепи бенефициентите за постигане на финансова независимост, тъй като организацията е изплащала изцяло наема за първите 3 месеца, 75% от него за 4-ия месец, 50% за 5-ия и 25% за последния месец. Основната разлика при нередовните мигранти е, че според сегашната правна рамка, която не предвижда пътища за регуларизация, хората без документи не могат постигнат финансова независимост по подобен начин. Други вероизповедания, като Главното мюфтийство, оказват помощ в натура на приемните центрове, но не предоставят услуги за настаняване или приюти.

## **Центрове на Държавната агенция за бежанците**

Измененията от 2020 г. в Закона за убежището и бежанците (ЗУБ) съкратиха значително периода след вземане на решение по молбата за закрила, който позволяваше на получилите международна закрила да останат в приемните центрове. Чл. 32, ал. 3 от ЗУБ, който предвиждаше, че получилите статут на бежанец или хуманитарен статут могат да получават финансова помощ за жилище в продължение на 6 месеца след влизане в сила на решението по молбата им, сега е премахнат. В резултат на това хората се приканват да напуснат центрoвете на ДАБ в рамките на 14 дни от получаване на положително решение, за разлика от предишния срок от 30 дни с възможност за удължаване поради хуманитарни причини.

Промените доведоха до повишен риск от бездомност сред получилите международна закрила в разгара на зимата и пандемията. В отговор на предизвикателната ситуация Върховния комисариат на ООН за бежанците организира работна група, чиито дискусии допълнително разкриха, че получилите

статутният достъп до социални услуги, докато не получат документи за самоличност. Подобна практика е в противоречие с разпоредбите на Закона за социалните услуги и с Правилника за прилагането му. Ограничената възможност получилите международна закрила да останат в центровете на ДАБ означава, че е малко вероятно отворените центрове да бъдат използвани за настаняване на нередовни мигранти в обозримо бъдеще.

## Настаняване в общински жилища

Правният режим, уреждащ настаняването в общински жилища, беше наскоро променен, но той все така ограничава достъпа на лицата, получили международна закрила, и е практически неприложим спрямо хората с нередовен статут. В проучване за Върховния комисариат на ООН за бежанците Гъбова отбелязва, че получилите международна закрила не са изрична целева група за общинските жилищни политики.<sup>5</sup> Решенията на административните съдилища обаче отменят изискването кандидатът да е български гражданин, което по принцип следва да улесни достъпа на получилите статут и да намали основанията за дискриминация. Оставащите административни условия и липсата на клаузи, които да гарантират достъп, все още затрудняват неимоверно достъпа на получилите закрила до тези услуги. В настоящия момент нормативната рамка изисква 10-годишна адресна регистрация за достъп до общински жилища и 2-годишна адресна регистрация за достъп до резервни жилища.

Към настоящия момент четири района на София са сключили договори за наем с частни наемодатели за настаняване и интеграция на лица, получили международна закрила. Район „Витоша“ и район „Оборище“ са създали модела, който предполага сътрудничество с БЧК и проектно финансиране от Фонда за убежище, миграция и интеграция. След това районните общини могат да сключват споразумения за интеграция с получилите статут, както е предвидено в Наредбата за интеграция, чието изпълнение продължава да страда от липсата на целево финансиране. 12 семейства са преминали през програмата като цяло, но само 4 до 5 семейства обикновено се настаняват едновременно. Наемодателите са по-склонни да сътрудничат поради прекия договор с общината, но общинските служители също така имат трудности да намерят лица за настаняване в кратък срок, за да запълнят местата на тези, които внезапно са напуснали.

## Обобщение на възможностите за настаняване

Проучването на възможностите за настаняване на нередовни мигранти разкрива постепенно свиващо се пространство. Достъпът до държавни услуги, центровете за прием на ДАБ и общинските жилища става по-труден дори за лицата, ползващи се с международна закрила, което се отразява неблагоприятно на шансовете на нередовните мигранти да получат достъп до жилищно настаняване. Доставчиците на услуги са по-малко склонни да огъват правилата, за да настанят хора без документи в криза, особено предвид пандемичните мерки. Майките с деца и жертвите на домашно насилие или трафик са единствените групи, които срещат по-малко пречки, но дори и за тях достъпът често изисква продължителни преговори с доставчици на услуги и социални работници за подновяване на насочванията за

<sup>5</sup> Gabova, S. (2020). Municipal Housing Policies: Key Factor for Successful Integration at Local Level. Available at:

<https://www.unhcr.org/bg/wp-content/uploads/sites/18/2020/03/Housing-Study-FINAL.pdf>

<sup>6</sup> Bulgarian Council for Refugees and Migrants. (December, 2020). Academic Bulletin: Refugees Today and Tomorrow, Issue 5. Available at:

[https://academia.bcrm-bg.org/wp-content/uploads/2021/01/5.AB\\_printable.pdf](https://academia.bcrm-bg.org/wp-content/uploads/2021/01/5.AB_printable.pdf)

всеки отделен случай. Настаняването в услуга в крайна сметка не се квалифицира като официална алтернатива на задържането, а представлява толериран престой, който не е формализиран по никакъв начин.

Настаняването в частни жилища остава най-достъпната жилищна възможност за нередовните мигранти и единствената, която в момента се квалифицира като официална алтернатива. Предимство на националната система е, че отдаването на имот на хора без документи, не е съпътствано с наказателни или административни санкции, в съответствие с препоръките на Агенцията за основни права. Като недостатък може да се посочи, че споразуменията за наемане на частни жилища са обременяващи поради необходимостта от намиране на гарант, който е готов да предостави финансова подкрепа, както и от намиране на подходящо място за настаняване сред предлаганите експлоататорски схеми за отдаване под наем, дискриминация и ограничения избор. По този начин тежестта остава върху лицето и подкрепящата организация да отхвърлят презумпцията за задържане, като изпълнят изискванията за прилагане на алтернативи.

Както е представено в картата на възможностите за жилищно настаняване, диапазонът от възможности за настаняване на нередовни мигранти може да бъде представен в матрица (Таблица 1) съгласно естеството на доставчика на услуги и естеството на всеки потенциален партньор. И двете оси представляват градация от държавни жилища към частни квартири през жилищни опции, управлявани от НПО и вероизповедания. Такъв модел ни позволява да визуализираме зависимостта от посредник за достъп до възможности за настаняване и каква част от предоставянето на услуги се управлява от държавата. В допълнение, диаграмата илюстрира потенциални нови пресечни точки за създаване на услуги, които все още може да не съществуват. Картата в крайна сметка е и инструмент за измерване дали преобладаващите отговори са институционални или базирани в общността.

	Упр. от държавата	Упр. от НПО	Упр. от вероизповедания	Частни
<b>ДЪРЖАВА</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Национална комисия за борба с трафика на хора:</b> кризисен център за деца, жертви на трафик; приюти за временно настаняване на възрастни жертви на трафик</li> <li>■ <b>община:</b> център за кризисно настаняване; център за временно настаняване</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (делегирани услуги)</li> <li>■ <b>Анимус:</b> кризисен център за жени и деца, жертви на домашно насилие</li> <li>■ <b>Мисия Криле:</b> център за майки с деца</li> </ul>		
<b>НПО</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Фондация „ПУЛС“:</b> кризисен център за лица и деца, жертви на насилие и/или застрашени от трафик</li> <li>■ <b>Конкордия:</b> център за временно настаняване</li> </ul>		
<b>ВЕРОИЗПОВЕДАНИЯ</b>				
<b>ЧАСТНИ</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>хотели, хостели, частни жилища</b></li> </ul>

Таблица 1. Представяне на насоките след проучване на вариантите за настаняване на нередовни мигранти в България в съответствие с рамката и шаблона, разработени в Документа за насоките

# Алтернативи на задържането, настаняване и регуларизация

Предвид постоянната презумпция за задържане, не е ясно дали наличието на повече жилищни възможности за нередовни мигранти непременно ще доведе до по-голямо прилагане на алтернативи. Такава причинно-следствена връзка не може да се приеме, тъй като изглежда има политическа съпротива срещу базираните в общността решения на основанията свързани с националната сигурност. Презумпцията за задържане и нейната връзка с наличието на жилищно настаняване се нуждаят от по-дълбоко изследване. Изглежда, че властите толерират настаняване в услуги, когато то им спестява отговорността за уязвими индивиди и са готови да прилагат алтернативи, когато им се представи готово решение. Обърнатата логика на алтернативите на задържането, която счита задържането за основна обезпечителна мярка, а не за крайна мярка, обаче, следва да бъде оспорена сама по себе си, така че да не води до създаването на допълнителни изисквания към мигрантите.

Сегашната система остава неустойчива и несигурна, тъй като се основава на административна преценка, вместо на личното право, а рискът от задържане винаги присъства. Въвеждането на механизми за регуларизация или формализиране на толерирания престой ще позволи на хората без документи достъп до частни жилища или услуги. Член 6(4) от Директива 2008/115 вече предвижда правно основание за издаване на разрешение за пребиваване на чуждестранни граждани по хуманни, хуманитарни или други причини, без необходимост от допълнителни законодателни промени. Прилагането на разрешение за временно пребиваване в очакване на връщането, допълнително ще регулира ситуацията на хората, които вече са били задържани за максималния срок от 18 месеца. Понастоящем и неправилно те подлежат на мерки за алтернативи на задържането дори след тяхното окончателно освобождаване.

## План за действие: Краткосрочен

### Стратегически съдебни спорове

Правото на недокументирани лица на достъп до социални услуги според новата разпоредба на Закона за социалните услуги (ЗСУ) може да бъде изпитано чрез стратегически съдебни спорове по подходящ случай, ако предоставянето на такъв достъп бъде отказано. Разпоредбите на закона са предназначени да обхващат „всяко лице“ (член 7,(1)) в рамките на юрисдикцията, което предполага, че техният обхват включва и нередовни мигранти. Има забавяне на изготвянето и приемането на подзаконовите нормативни актове, както и някои противоречия по отношение на методологията за оценка прилагана от новосъздадената Агенция за качеството на социалните услуги. Достъпът до услуги на получените международна закрила също е ограничен, противно на чл. 24 от Правилника за прилагане. След подробна оценка на риска, Център за правна помощ – Глас в България може да подпомогне уязвимо лице да кандидатства за достъп до специализирана услуга и ако такъв достъп е отказан, да оспорва отказа в съда по чл. 7 от ЗСУ.

### НПО като Гарант на алтернативата за задържане

Законът не посочва изрично дали юридическите лица могат да служат като гаранți за целите на алтернативи на задържането. Практиката на Център за правна помощ – Глас в България обаче показва, че Дирекция „Миграция“ е одобрила лица като гаранți, както персонално, така и като представители на фондации или фирма. Такава административна практика може да бъде изяснена чрез предложение ЦПП да служи като гарант в подходящ случай. Основното предизвикателство може да бъде изпълнението на изискването за стабилен и редовен доход, тъй като организацията получава проектно финансиране за планирани дейности. Ако е успешна, практиката може послужи за решение в извънредни ситуации и за индивиди без алтернативна помощ. Опитът може допълнително да бъде споделен с други заинтересовани страни, както НПО-та, така и фирми, които могат да бъдат насърчени да приложат процедурата на свой ред.



Много работодатели, както и членове на етнически, религиозни или бежански общности са служили като гаранти за хора в нужда. Дори повечето случаи да включват малък риск за гаранта и значителна полза за нередовните мигранти, идентифицирането и назначаването на подходящи индивиди обикновено се извършва ad-hoc и е придружено с много стрес и препятствия. ЦПП може активно да се свърже с работодателите и членовете на общността за набиране на гаранти. След това доброволците могат да присъстват на информационна сесия относно своите задължения и отговорности, преди да им бъде възложен случай. Предварителната информация за процедурата и рисковете ще намали напрежението и неразумните очаквания, както и ще популяризира алтернативите за задържане сред по-големи сегменти на обществото, като покаже по осезаем начин, че заинтересовани граждани могат да предложат помощ.

## Посредничество

---

ЦПП вече насърчава алтернативите за задържане чрез управление на случаи, но процесът може да бъде подобрен и канализиран. Ще бъде полезно да се развият взаимоотношения със специфични брокери, които симпатизират на тежкото положение на нередовните мигранти и са запознати със спецификата на тяхната ситуация. Такива брокери на повикване могат съответно да определят подходящи жилищни възможности и потенциални наемодатели, които няма да дискриминират хората или да ги подлагат на по-малко изгодни споразумения за отдаване под наем. Картата на възможностите за жилищно настаняване съдържа редица добри практики от други държави-членки, където НПО имат посредническа функция между наемателите и наемодателите, като например Provienda в Мадрид и Abraço в Брюксел. Организационен капацитет е необходим за тези дейности, но той може да бъде изграден в контекста на програмата за управление на случаите. Крайният резултат е засиленото доверие в процеса както от страна на бенефициентите, така и от притежателите на имоти чрез легитимността на междинната организация.

## План за действие: Средносрочен

---

### Пилотен проект за настаняване

---

НПО или консорциум от организации могат да ръководят пилотен проект за настаняване на хора без документи. Такива услуги могат да бъдат доста скъпи за управление, с допълнителния недостатък, че нередовните мигранти не могат да работят за финансова независимост. Следователно, Моделът на Caritas за поэтапно намаляване на финансовата подкрепа, по-трудно може да се приложи. Все пак има примери от други държави-членки за управлявани от НПО или вероизповедания жилищни услуги, които обслужват нуждите на хората в нередовна ситуация. Допълнителното предимство за властите в подкрепа на подобна инициатива е, че хората без документи пребивават на известно място до предстоящото решение по техния случай. В българския контекст може да се проучи възможността за кандидатстване на финансиране от Фонда за убежище, миграция и интеграция на пилотен проект.

Олекотената версия на пилотния проект не включва управление на специализирана услуга, а по-скоро наемане на жилища от името на организацията за настаняване на нередовни мигранти. Тази опция е сходна с проекта на БЧК, който понастоящем се прилага чрез общините спрямо получилите международна закрила. Подобно на варианта за специализирана услуга, отговорната НПО ще избере подходящи кандидати. По този начин наемодателите имат комфорта да отдават под наем

директно на организация, вместо на хората, които могат да имат затруднения да предоставят съответната документация. Устойчивостта и потенциалната липса на финансиране са основните предизвикателства пред тази опция. Съществува също рискът, че бенефициентите, също като получените закрила в общинските жилища, могат да заминат и по този начин да оставят празно място в предоставяните услуги, което подкопава доверието и трябва да се попълни бързо. В такъв случай може да се използва модел на съфинансиране, чрез който живущите плащат процент или пълна вноска от наема, по аналогия със съществуващите мерки за алтернативи на задържането.

## Регуларизация

---

Необходимо е да се продължи застъпничеството за въвеждането на механизми и програми за регуларизация, за да могат хората без разрешение за пребиваване да имат достъп до основни права и услуги. ЦПП вече предложи конкретни законодателни промени по отношение на де факто български граждани и такива, които имат много високи нива на интеграция. Има обаче и вече налични разпоредби за регуларизация в закона, които понастоящем не са достатъчно използвани, като например възможността за предоставяне на постоянно пребиваване на непридружени непълнолетни лица, които са получили окончателен отказ и възможността за издаване на разрешения за пребиваване по хуманитарни причини съгласно чл. 6(4) от Директива 2008/115. Прилагането на тези разпоредби не изисква допълнителни законодателни промени, но ще установи важен прецедент за по-нататъшните усилия за регуларизация.