

**Предложение за допълнение на Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ),
целящо въвеждане на механизъм за уреждане на статута на определени категории
граждани на трети страни**

Предлагаме да се въведе нова точка в ЗЧРБ, Чл. 25, ал. 1, чрез която разрешение за постоянно пребиваване да могат да получат и чужденците:

а) които са влезли или са родени на територията на Република България, пребивават и не са напускали територията на Република България през последните 10 години и отговарят на следните изисквания:

1/ няма данни да са извършили умишлено престъпление от общ характер с влязъл в сила акт на български съд, или при наличие на влязла в сила предишна присъда, са реабилитирани;

2/ владеят български език, което се установява чрез устно събеседване с оторизиран представител на Центъра за оценяване в предучилищното и училищното образование или представяне документ за завършена езикова подготовка по български език от оторизирана институция или копие от дипломата за завършена степен на основно, средно или висше образование в българско училище

3/ предоставят доказателства за осигурено жилище на територията на страната;

4/ към момента на кандидатстване не използват системата на социално подпомагане чрез социални помощи съгласно Закона за социално подпомагане;

5/ докажат трайни семейни или социални връзки на територията на Република България

б) които са влезли, пребивават и не са напускали територията на Република България през последните 5 години и и отговарят на изискванията по б. „а“, т. 1, 3, 4, 5, както и на следните изисквания:

1/ упражнявали са легална трудова заетост през период от минимум 12 месеца или са завършили успешно образователно-квалификационен курс/ професионално обучение/практика в България за период от минимум 3 месеца

За категориите лица по т. а) и б) не се прилага изискването на чл. 15, ал. 1.

Описание на проблема

Режимът за пребиваване на граждани на трети (извън ЕС) страни на територията на Република България е регулиран основно от Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ), който определя условията за влизане и престой в страната с цел работа, учение, упражняване на правото на семеен живот, и пр., както и принудителните административни мерки, като връщане до страна на произход или трета сигурна страна, прилагани спрямо чужденците без право на пребиваване. Законът за убежището и бежанците (ЗУБ) регламентира правото да останат на територията на страната, и да се ползват от други права, на специфичните категории чужди граждани – търсещи международна закрила и получили такава.

Граждани на трети страни, които пребивават фактически на територията на България в дългосрочен план, но не притежават съответно разрешително по ЗЧРБ или ЗУБ, могат да се определят като чужденци в недокументирана ситуация/пребиваване. Такива хора са част от обществото на почти всички, ако не и всички, страни по света. В зависимост от законовата рамка и политиките на дадената държава, те са субекти на права и задължения в различна степен – от реално пълната гама права и задължения, която имат гражданите на страната, до пълната им липса, като последното води до живот изцяло “извън радара” на властите и до социална изключеност.

Настоящите политики спрямо чуждите граждани пребиваващи по недокументиран начин и законодателната рамка в България предопределят ситуация близо до втората описана. Поради това, данните относно броя и характеристиките на чужденците в недокументирана ситуация са оскъдни, и вероятно реалният брой е значително по-голям. Въпреки това, данните, известни на властите определят поне минимума, а именно: по данни, предоставени от Министерството на вътрешните работи (МВР),¹ “броят на регистрираните незаконно пребиваващи на територията на Република България (без лицата в процедура за предоставяне на международна закрила) за отчетния период 01.01.2019г. – 30.06.2019г. е общо 895 чужденци”. От тях, към 30.06.2019г., 149 са настанени в домовете от затворен тип на МВР (Специален дом за временно настаняване на чужденци - СДВНЧ), а останалите живеят свободно извън СДВНЧ. През 2017г., 2018г. и 2019г. (до 26.07.2019г.), общо 124 чужденци са били освободени от СДВНЧ поради достигане на максималния законов срок за настаняване от 18м., без да могат да бъдат върнати в страните си на произход за това време. Те не разполагат с никакъв документ за пребиваване и, най-често, и с никакъв документ за самоличност.

Нужда от законодателна промяна

Гореописаната ситуация, от една страна, се отразява крайно негативно върху чуждите граждани в недокументиран престой в страната. Последните:

¹ Решение на МВР с рег. № 812104-182 от 31.07.2019г. за предоставяне на информация по Заявление за достъп до обществена информация с рег. № 812104-173 от 23.07.2019г

- Няма право на законен труд и доход
- Не могат да сключват договори, вкл. за наем на жилище
- Няма достъп до здравеопазване или социално подпомагане
- Не могат да сключват брак
- Не могат да припознават свои деца-български граждани, родени в България
- Са изложени на постоянен риск от бездомност и бедност
- Не се обръщат към полицията, ако са жертва или свидетел на престъпление, и мн. др.

Въпреки, че спрямо част от тези лица има издадена заповед за връщане в страната на произход, това не е реалистична възможност в болшинството от случаите, поради ред причини като загубена или никога несъществуваща връзка с държава на произход; де факто, но непризната, липса на гражданство; липса на документ за пътуване и невъзможност да се извади такъв; трайна физическа и/или психическа уязвимост, непозволяваща извеждане, и др.

От друга страна, присъствието на хора в недокументирана ситуация, особено в дългосрочен план, има неблагоприятни последици и за държавата и обществото, поради:

- Невъзможност за осъществяване на административен контрол над лицата
- Липса на информация за лицата, вкл. във връзка с възможни заплахи за националната сигурност
- Повишен риск от бедност, престъпност, заплаха за общественото здраве поради липса на достъп до профилактика и лечение; заплаха за обществения ред
- Социална изолация и маргинализация на групи в обществото
- Загуба на потенциални приходи за бюджета, които биха били осъществени ако лицата имаха право да работят и съответно задължение да плащат данъци
- Риск от осъдителни присъди срещу България в Европейския съд за правата на човека.

Предвид факта, че случаите на чужди граждани в дългосрочно недокументирано пребиваване възникват на регулярна основа и не са резултат от еднократна миграционна вълна, както и констатацията, че дължината на престоя варира значително (със случаи от над 25, 20, 10, 4-5 и по-малко години)², е видна нуждата не от еднократна мярка тип “амнистия”, а от установен законов механизъм за уреждане на статута, с ясни процедури и критерии.

Типология на засегнатите категории лица

Открояват се три, неизчерпателни и частично застъпващи се, категории лица в ситуация на недокументирано пребиваване в България:

- 1) Тази група чужденци на територията на България могат да бъдат характеризирани като **де факто българи** - такива по всичко, но не и по документи. Те са влезли в страната на

² Емпиричен извод на базата на работата на Център за правна помощ – “Глас в България” с тази група хора от 2009г. до момента

ранна възраст с родител/и, а някои от тях са родени в България, но не отговарят на критериите за българско гражданство, тъй като родителите им са чужди граждани. Те говорят български език като майчин, нямат връзка със страната на произход на родителите си, нито познания за живота там, често са завършили основно или гимназиално образование в България поради добрата воля на учебно заведение в съответното населено място (но не могат да получат документ за това) и имат изцяло българско самосъзнание и себеусещане. Една част от тях, но съвсем не всички, са деца на арменски граждани законно пребиваващи в България от дълго време.³ Въпреки, че на някои от тях е издавана заповед за депортация, в болшинството случаи не се предприемат конкретни мерки за осъществяването ѝ, и няма реална перспектива тя бъде възможна, законна или желателна в обозрим момент.⁴

- 2) Втората група са **чужди граждани с висока степен на интеграция** – социална, културна, трудова, в някои случаи – и усъвършенствани умения на български език, но с по-къс престой в България в сравнение с първата група. Една значителна част от тази група пристига в България с увеличаване миграционен поток през 2012-2016г. Те имат към сегашния момент изградена общностна и професионална среда, често и връзки на семейни начала с български граждани. В типичния случай са изчерпали възможностите за получаване на международна закрила с няколко процедури приключили с влязло в сила негативно решение. Били са настанени в СДВНЧ и освободени поради приключил максимален срок на задържане, или със съдебно решение за незаконосъобразност на задържането. За тях съществува трайна невъзможност и нежелание да бъдат върнати в страната на произход. Ползват се със силна подкрепа от страна на общност, предишни работодатели, семейство и/или приятели в България. Една част, но далеч не всички, са от африкански произход,⁵ като много от последните са жени в неравностойно положение – самотни майки, жертви на насилие или трафик, лица със здравословни проблеми, които

³ Виж например случаят на лицето от арменски произход Нарек Оганисян, <http://www.centerforlegalaid.com/en/news/vyrhovnijat-administrativen-syd-reshi-57/1> и Решение №293 от 09.01.2020г. по адм. дело № 8542/2019г. на Върховния административен съд (ВАС)

⁴ Решение №557 от 30.01.2020г. по дело №130 от 2020г. на Административен съд – София град по случай на сомалийски гражданин: “Настоящият съдебен състав намира, че следва да бъдат съобразени и възможностите за извеждането на А. от страната и евентуалното му транспортиране до страната по произход, с оглед на общоизвестния факт, че в към настоящия момент със С. няма нито въздушни, нито сухоземни транспортни връзки. Не на последно място е необходимо да се съобрази, че той пребивава на територията на Република България повече от седем години и липсата на регулиране на правното му положение засяга съществено някои гарантирани в Европейската конвенция за правата на човека права”.

⁵ Това се обяснява с факта, че процентът на положителните решения по молбите за международна закрила, подадени в България от граждани на африкански държави, е пренебрежително малък. По данни на Държавната агенция за бежанците (ДАБ), напр., за периода от 2012г. до 2018г., България е взела решение по 119 молби за закрила от Камерунски граждани, от които на 1 е дала положително решение (хуманитарен статут), 76 процедури са били прекратени, а останалите 42 са отказани по същество.

уязвимости обясняват защо не са продължили пътя си към други европейски страни като много от мигрантите от този поток.

- 3) Третата група хора са чужди граждани с **отложено връщане** – сравнително по-отскоро в България (най-често дошли в последните 1-3 години), с различна степен на интеграция, със заповед за връщане в страната на произход, която за момента не може да бъде изпълнена, но е възможно това да стане в обозрим момент в бъдеще, или те да преминат във втората описана група. Основният проблем за тази група е липсата на достъп до базисни услуги и възможност сами да подсигурият финансово престоя си до връщането им. Настоящото предложение за законодателни промени не касае директно тази група, тъй като се фокусира върху трайно интегрирани лица, чието връщане не е вероятно или е доказано невъзможно, и които се нуждаят от механизъм за постоянно уреждане на статута.

Настояща законова рамка

Настоящата редакция на ЗЧРБ включва няколко възможности за уреждане на статута на чужди граждани, всички от които се отнасят до специфични случаи и много лимитирани категории, и не предлагат решение на ситуацията, в която се намират лицата от гореописаните групи.

Чл. 25, ал. 1, т. 12 от ЗЧРБ, въведен през 2011г., позволява издаването на разрешение за пребиваване на чужди граждани “които до 27 декември 1998 г. са влезли, пребивават и не са напускали територията на Република България или са родени на територията на Република България и не са признати за граждани на бившите съветски републики [...]”. Освен, че това касае много специфична категория хора селектирани на принцип националност и времева рамка на пристигане, нужно е да се отбележи също, че изикванията да се докаже липса на гражданство, чрез документ издаден от посолство на бивша съветска република, изключва голяма част от тези чужди граждани.

Чл. 44а, ал. 3 от ЗЧРБ (приет през 2013г.) разрешава временно достъпа до пазара на труда на чужди граждани, които не могат да бъдат експулсирани до страната им на произход и не са били експулсирани до трета сигурна страна в рамките на една година от издаването на заповедта за експулсиране. Тази разпоредба, която представлява вид режим на толерантност, засяга много малка част от лицата, които имат издадена принудителна мярка за връщане: през 2018г. МВР е издало 2297 заповеди за връщане и 28 заповеди за експулсиране; през 2019г. (до 26.07) – съответно 1087 заповеди за връщане и 27 за експулсиране (до 26.07.2019г.)⁶. В практиката си на предоставяне на правна помощ на чужди граждани от 2009г. до този момент, екипът на ЦПП – Глас в България не е срещал случаи, в които да е бил предоставен достъп до пазара на труда чрез прилагане на тази разпоредба. Допълнително възниква въпросът защо се предоставя достъп

⁶ По информация на МВР; вж. бележка 1 по-горе.

до пазара на труда на лица, за които е било преценено, че представляват заплаха за националната сигурност, поради което им е издадена заповед за експулсиране (чл. 33з ЗЧРБ), но не и лицата със заповеди за връщане, които не представляват такава опасност.

Не на последно място, в края на 2019г. влязоха в сила разпоредби в ЗЧРБ (Чл. 28а – Нов - ДВ, бр. 42 от 2001 г., изм. - ДВ, бр. 34 от 2019 г., в сила от 24.10.2019 г.), според които еднократно продължително пребиваване на територията на Република България може да бъде разрешено на непридружени непълнолетни деца чужденци до навършване на пълнолетие. След навършване на 18-годишна възраст може да им бъде разрешено продължително пребиваване “при наличие на хуманитарни причини”. Тези разпоредби са добро законодателно начало за въвеждане на механизъм за уреждане на статута на чужди граждани в недокументирана ситуация. Те обаче засягат малка и много специфична категория чужденци, а също така, вместо да въведат ясни критерии и процедури за взимане на решение да се разреши пребиваването на дадено лице, предоставят пълна дискреция за това на органа, вземащ решението, което е предпоставка за произвол и липса на прозрачност и предвидимост.

Предложение за законодателни промени

Предлагаме да се въведе нова точка в ЗЧРБ, Чл. 25, ал. 1, чрез която разрешение за постоянно пребиваване да могат да получат и чужденците:

а) които са влезли или са родени на територията на Република България, пребивават и не са напускали територията на Република България през последните 10 години и отговарят на следните изисквания:

1/ няма данни да са извършили умишлено престъпление от общ характер с влязъл в сила акт на български съд, или при наличие на влязла в сила предишна присъда, са реабилитирани;

2/ владеят български език, което се установява чрез устно събеседване с оторизиран представител на Центъра за оценяване в предучилищното и училищното образование или представяне документ за завършена езикова подготовка по български език от оторизирана институция или копие от дипломата за завършена степен на основно, средно или висше образование в българско училище

3/ предоставят доказателства за осигурено жилище на територията на страната;

4/ към момента на кандидатстване не използват системата на социално подпомагане чрез социални помощи съгласно Закона за социално подпомагане;

5/ докажат трайни семейни или социални връзки на територията на Република България

б) които са влезли, пребивават и не са напускали територията на Република България през последните 5 години и и отговарят на изискванията по б. „а“, т. 1, 3, 4, 5, както и на следните изисквания:

1/ упражнявали са легална трудова заетост през период от минимум 12 месеца или са завършили успешно образователно-квалификационен курс/ професионално обучение/практика в България за период от минимум 3 месеца

За категориите лица по т. а) и б) не се прилага изискването на чл. 15, ал. 1.

Въздействие

Предложените промени в ЗЧРБ не изискват осигуряване на допълнителни финансови средства от националния бюджет.

Доколкото те се отнасят до националната политика на Република България в областта на имиграцията, издаването на разрешения и регулацията на режима на пребиваване на граждани на трети страни, което е прерогатив на страните членки, те не касаят правото на ЕС в областта на убежището и миграцията.

Очаквано притеснение относно ефекта на такива разпоредби е дали те не биха представлявали притегателен фактор за бъдеща нерегулярна миграция. Считаме, че такива притеснения са разбираеми, но не почиват на факти. Факторите, мотивиращи човешката миграция са комплексни, както е изследвано в дълбочина в екстензивния обем академични публикации в тази сфера. Те в никакъв случай не могат да се сведат до една единствена държавна политика или програма. От практическа гледна точка, няма никакви сведения нито доказателства такъв ефект да е бил предизвикан от механизми за уреждане на статута, кампании за регуларизация или законови разпоредби тип “статут на толерантност”. Редица държави, вкл. и съседни на България и с подобен миграционен контекст, са въвели разпоредби от такъв тип⁷ и няма данни като последица от това да се е увеличил миграционния поток към дадената държава – такива увеличения, например към Гърция и Испания са ясно свързани времево, географски и причинно-следствено с конфликтите в Близкия изток и увеличената като цяло миграция към Европа през последните години.

⁷ Напр., Гърция (закон от 2011г. въвежда възможност за шестмесечно отлагане на връщането и предоставяне разрешение за пребиваване и работа, което може да бъде подновявано до обща продължителност от две години и да премине в пребиваване на общо основание); Полша (освен, че прилага разпоредби за статут на толерантност – с възможност той да прерасне в разрешение за пребиваване на общо основание, Полша също така провежда няколко етапа на регуларизация, като последният, от 2012г., предоставя обновяемо право на пребиваване за две години и достъп до пазара да труда при представен договор за работа); и Румъния (наредба от 2002 и закон от 2003 въвеждат статут на толерантност, гарантиращ достъп до пазара на труда и базисно здравно и социално осигуряване за период от шест месеца, който може да бъде подновяван неограничен брой пъти); Испания (законов механизъм въведен през 2006г. за трайно уреждане на статута на чужди граждани с дългосрочна интеграция в общността и/или пазара на труда).

Така се налага изводът, че предложените законови изменения не водят до увеличен риск от нерегулярна миграция, а, напротив, биха спомогнали за адресиране на неблагоприятните последици от нея, чрез намаляване на нерегулярността в миграционната система; гарантиране на основните човешки права на чуждите граждани на територията на страната, без оглед на административен техния статут; подобряване на административния контрол над лицата в недокументиран престой; и защита на националната сигурност и законов ред.
