



Център за правна помощ
Глас в България

Erpm
European Programme
for Integration
and Migration



ПРАКТИЧЕСКИ НАРЪЧНИК ЗА **АЛТЕРНАТИВИ** НА ИМИГРАЦИОННОТО ЗАДЪРЖАНЕ

Автор: Център за правна помощ – **Глас в България**



СЪДЪРЖАНИЕ

I.	Увод	1
II.	Алтернативи на имиграционното задържане – въведение и общи бележки	2-3
III.	Презумпция срещу задържането и минимални стандарти за гаранция на основни човешки права като водещ принцип	4-8
IV.	Процес на идентификация и оценка на уязвимост. Значение на индивидуалните обстоятелства при прилагане на имиграционно задържане и алтернативи на задържането	9-21
	1. Значение на категорията „уязвими лица“ и на индивидуалните обстоятелства на чужденеца при прилагане на имиграционното задържане	9-12
	2. Казуси и национална съдебна практика	13-21
V.	Възможности за настаняване	22-31
VI.	Системата за управление на случаи (кейс мениджмънт) като предпоставка за успешно прилагане на алтернативите на имиграционното задържане	32-37
	1. Същност и специфики на кейс мениджмънт подхода при алтернативи на имиграционното задържане	32-35
	2. Етапи на развитие и предимства на кейс мениджмънт метода при алтернативи на имиграционното задържане	36-37
VII.	Заклучение	38

Автор: Център за правна помощ – Глас в България

Това издание е подкрепено от Европейската програма за интеграция и миграция (EPIM), съвместна инициатива на Мрежата на европейските фондации (NEF), по проект „Продължаваме напред: поддържане на напредъка и осигуряване на трайно намаляване на миграционните политики, основани на силовите методи и практики“. Цялата отговорност за съдържанието на тази публикация се носи от автора и съдържанието не отразява непременно позициите на NEF, EPIM или партньорските фондации.

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

НПО	неправителствена организация
ПАМ	принудителна административна мярка
ФУМИ	Фонд „Убежище, миграция и интеграция“
ЕРИМ	Европейска програма за интеграция и миграция
САР	Community Assessment and Placement
IDC	International Detention Coalition
СРТ	Европейски комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешко или унижително отнасяне или наказание
ЗЧРБ	Закон за чужденците в Република България
ЗУБ	Закон за убежището и бежанците
ВКБООН	Върховен комисариат на ООН за бежанците
ЕУАА	Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището
РІСUМ	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.
ІРСN	Инструмент на ЕАСО за определяне на лица със специални потребности
ЕАСО	Европейска служба за подкрепа в областта на убежището
СДВНЧ	Специален дом за временно настаняване на чужденци
АСЕТ	Център за подпомагане на хора, преживели изтезание
ЛГБТИ	общност на хората с различна сексуална ориентация и полова идентичност (лесбийки, гей, бисексуални, трансгендър и интерсексуални).
ЕСПЧ	Европейския съд по правата на човека
АССГ	Административен съд София-град
ВАС	Върховен административен съд

I. УВОД

От 2017 година фондация „Център за правна помощ – Глас В България“ работи фокусирано в сферата на имиграционното задържане и неговото приложение в България. Фондацията е изпълнила съвместно с партньори от няколко европейски държави три пилотни проекта¹ с финансовата подкрепа на Европейската програма за интеграция и миграция (ЕПИМ)², насочени към подпомагане законодателните органи, политиките, и изпълнителните органи на национално и регионално ниво, в намаляване използването на имиграционно задържане, приоритетно прилагане на алтернативи на задържането и, в по-широк план, противодействие на нередностите в миграционната система и нелегалната миграция чрез непринудителни методи. На национално ниво алтернативите на имиграционното задържане са признати като част от миграционната ни политика, включително и чрез заделяне на бюджет по Националната програма на Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) в рамките на изпълнение на проект *“Подкрепа на уязвими лица измежду граждани на трети страни в процедура по връщане чрез прилагане на метода кейс мениджмънт и на алтернативи на задържането”*³, изпълнен от ЦПП и фондация „Мисия Криле“ в периода 2020-2022 г.

Настоящият наръчник цели да акумулира в едно практично помагало натрупания през годините опит в сферата на алтернативи на имиграционното задържане и тяхното приложение в България. Като структура и изложение на наръчника е използван методът за управление на случаи като алтернатива на задържането, основан на модела “САР” (Community Assessment and Placement) на Международната коалиция за задържане (IDC)⁴. Като основа за представянето на този метод в настоящия национален наръчник служи преработеното издание на IDC - “ИМА АЛТЕРНАТИВИ: Наръчник за превенция на ненужното имиграционно задържане” (“There Are Alternatives”).⁵ Международният опит в сферата е пречупен през спецификите на националното законодателство, практика и политики, като е предложен гъвкав и адаптиран подход за приложение на алтернативите на имиграционното задържане в България.

1. “Who gets detained? Increasing the transparency and accountability of Bulgaria’s detention practices of asylum seekers and migrants” (2015-2016); “Protecting migrants with precarious status: decreasing the use of detention and applying community-based alternatives”(2017-2019); and “Applying engagement-based alternatives to detention and decreasing irregularity in the migration system” (2019-2021).

2. European Programme for Integration and Migration | Epim

3. Информация за проекта е налична тук: <https://centerforlegalaid.com/news/podkrepa-na-ujazvimi-litsa-izmeжду-grajdani-na-treti-strani-v-procedura-po-vryshhtane-chrez-prilagane-na-metoda-keis-menidjmynt-i-na-alternativi-na-zadyrjaneto-88/5>

4. International Detention Coalition, “There Are Alternatives”, <https://idcoalition.org/publication/there-are-alternatives-revised-edition/>, сmp. V

5. Пак там

II. АЛТЕРНАТИВИ НА ИМИГРАЦИОННОТО ЗАДЪРЖАНЕ – ВЪВЕДЕНИЕ И ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

В изданието на IDC (“There Are Alternatives”) алтернативните мерки на имиграционното задържане се определят като:

„Всеки закон, политика или практика, чрез които лицата не са задържани по причини, свързани с техния миграционен статут.“⁶

Алтернативните мерки могат да са мерки, базирани в общността, позволяващи свобода на придвижване (предпочитана мярка, приложима в повечето случаи) и такива, които включват ограничения на свободата на придвижване. Важното е, че алтернативните мерки изместват акцента от забраните и ограниченията към един по-прагматичен и цялостен подход за разрешаване на случая чрез неговото успешно управление (кейс мениджмънт) и с активното участие на засегнатото лице.

Резултатът, който се цели с тяхното приложение, е подпомагане на миграционните служители в комуникация с лицето и спазване на миграционните процедури, максимална защита правата на лицата, тяхното овластяване и включване в ефективно и навременно разрешаване на случая им.

С представената по-долу инфографика на модела CAP е визуализирана рамката, според която всяка национална политика може да създаде свой собствен подход за ефективно приложение на алтернативите на имиграционното задържане. Рамката на този модел служи и като рамка на настоящия наръчник.

Моделът за оценка и настаняване в общността (CAP) е инструмент за правителствата, гражданското общество и други заинтересовани страни за изграждане на системи, които гарантират, че имиграционното задържане се използва само като крайна мярка и че възможностите на общността водят до оптимални резултати за миграционната политика. Модел CAP съчетава основните принципи на свободата и минималните стандарти за човешки права на индивида с ключовите процеси на идентификация, оценка на уязвимостта, вземане на решения, настаняване и управление на случая с цел неговото навременно разрешаване.

⁶ Пак там, стр. 11

***Графика 1:** методът за управление на случаи като алтернатива на задържането, основан на модела "CAP" (Community Assessment and Placement) на Международната коалиция за задържане (IDC)



Рамката на този модел служи и като рамка на настоящия наръчник и ще бъде подробно разгледана в неговото изложение.

7. International Detention Coalition, "There Are Alternatives", <https://idcoalition.org/publication/there-are-alternatives-revised-edition/>, стр. V

III. ПРЕЗУМПЦИЯ СРЕЩУ ЗАДЪРЖАНЕТО И МИНИМАЛНИ СТАНДАРТИ ЗА ГАРАНЦИЯ НА ОСНОВНИ ЧОВЕШКИ ПРАВА КАТО ВОДЕЩ ПРИНЦИП

СВОБОДА: ПРЕЗУМПЦИЯ СРЕЩУ ЗАДЪРЖАНЕ

МИНИМАЛНИ СТАНДАРТИ

ОБЩИ ПРИНЦИПИ – презумпция срещу лишаване от свобода

Имиграционното задържане се налага по изключение и е допустимо единствено когато в дадения случай не могат да се приложат други, по-леки алтернативни мерки. То се прилага само с цел подготовката на връщането или извеждане на дадено лице и само при условие, че е налице опасност от укриване, или чужденецът избягва, или възпрепятства подготовката на връщането или процеса по извеждането. Когато стане ясно, че вече не съществува разумна възможност за извеждане, или условията за задържане вече не са налице, задържането престава да бъде оправдано и задържаното лице трябва да се освободи незабавно. Във всеки един случай задържането следва да се преразглежда през разумни интервали (*чл. 15 от Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни*).

Всяко едно задържане е за възможно най-кратък срок и продължава единствено по време на процедурите по извеждане и при надлежно изпълнение на тези процедури (*чл. 15 от Директива 2008/115/ЕО*).

Прекомерното използване на имиграционно задържане и множеството проблеми, свързани с това нееднократно са подчертавани в докладите и практиката на различни институции на Съвета на Европа, като например в практиката на Европейския съд по правата на човека, в докладите на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешко или унижително отношение или

наказание (СРТ), Комисариат по правата на човека и Комитета по миграция, бежанци и разселени лица към Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, и също така в докладите на други международни и национални институции.

Прилагането на имиграционно задържане само по изключение е подчертавано многократно в практиката на редица международни институции, ангажирани с наблюдението на спазването на правата на човека. Държавите имат задължението да гарантират, че има налични по-леки, несвързани със задържане мерки (алтернативни мерки).

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа в Резолюция 1707 (2010) относно Задържането на търсещи убежище и мигранти с нередовен статут в Европа въвежда **презумпция в полза на свободата пред задържането, което е първият принцип на алтернативите на задържането**. Правото на свобода е фундаментално човешко право, провъзгласено в редица международни договори, по които България е страна, като например чл. 5 от ЕКПЧ, чл. 9 от *Международния пакт за граждански и политически права, ратифициран с Указ № 1199 на Президиума на Народното събрание от 23.07.1970 г., ДВ, бр. 60 от 1970 г. в сила за България от 23.03.1976 г.*(МППП), чл. 6 от *Хартата на основните права на Европейския съюз, както и чл. 30 от Конституцията на Република България*. Правото на свобода налага ограничения на държавите при задържане на лицата (задържането трябва е оправдано с легитимна цел, която държавата преследва, трябва да е в съответствие със закона, да не се налага произволно и да е пропорционално на преследваната цел). Директива 2008/115/ЕО и Директива 2013/33/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила (преработен текст) задават ясен стандарт за презумпцията в полза на свободата пред задържането, който държавите членки на Европейския съюз следва да транспонират в тяхното вътрешно законодателство. Директивите изискват да се гарантира, че задържането се използва само като крайна мярка, която се прилага само ако алтернативите на задържането без лишаване от свобода не могат да бъдат приложени:

§20 от преамбюла на Директива 2013/33/ЕС гласи: „За да се осигури по-успешно физическата и психическата неприкосновеност на кандидата, задържането следва да бъде крайна мярка и може да се прилага едва след като всички алтернативни на задържането мерки, несвързани с лишаване от свобода, са били надлежно разгледани. Всяка алтернативна на задържането мярка трябва да зачита основните човешки права на кандидата“.

§16 от преамбюла на Директива 2008/115/ЕО гласи: „Използването на задържане с цел извеждане следва да бъде ограничено и подчинено на принципа на пропорционалност относно предприеманата мярка и преследваните цели. Задържане е оправдано единствено с цел да се подготви връщането или да се извърши процесът на извеждането, и когато прилагането на по-леки принудителни мерки не би било достатъчно“.

Чл. 15, ал. 1 от Директива 2008/115/ЕО гласи: „Освен ако в конкретния случай не могат да се приложат ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки, държавите членки могат да задържат гражданин на трета страна, по отношение на когото са образувани процедури за връщане, само за да се подготви връщането и/или да се извърши процесът на извеждане“.

По-леките, несвързани със задържане мерки следва да бъдат в **съответствие с международното право и стандартите за правата на човека** и към някои от тях по аналогия следва да се прилагат стандартите относно задържането.

Вторият принцип, който е в основата на алтернативите на задържането, са минималните стандарти. Има редица на минималните стандарти, които държавите трябва да спазват по отношение на всички лица, независимо от техния правен статут. Тези минимални стандарти са необходими, за да се гарантира правилното функциониране на системите за управление на миграцията и ефективното прилагане на алтернативите.

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ - МИНИМАЛНИТЕ СТАНДАРТИ ЗА ЧОВЕШКИ ПРАВА НА ВСЯКО ЛИЦЕ:



1. ЗАЧИТАНЕ НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Държавата е длъжна да гарантира, че всички лица под нейна юрисдикция, независимо от техния статус, могат да упражняват своите основни човешки права и свободи. Тук се включва правото на живот, забраната за изтезания или нечовешко или унижително отношение или наказание, правото на свобода, защитата от дискриминация, включително по признак националност или миграционен статус, достъп до здравеопазване, до образование и други. Спазването на основните права е важно за доверието, което хората имат в институциите, вероятността лицата да поддържат контакт с властите, подобряване на безопасността и сигурността на лицата и др.



2. ЗАДОВОЛЯВАНЕ НА ОСНОВНИ ПОТРЕБНОСТИ

Този стандарт е свързан с необходимостта основните нужди на всички лица, без значение от миграционния им статут, да бъдат посрещнати. Тук се включва лицата да имат жилище, достъп до здравеопазване и социални помощи. Следва да се има предвид, че лишаването на мигрантите с нередовен статут от възможност да задоволят основните си потребности по никакъв начин не способства за възпирането им да влязат в страната или по-бързо да я напуснат. Единственият ефект от подобни мерки би бил нечовешко отношение, влошено физическо и психическо здраве и други сериозни последици, които по-скоро ще затруднят разрешаването на случая и връщането на лицето.

Имиграционното задържане не е подходящ начин за задоволяване на основните нужди на лицата, защото то няма социална или друга цел, свързана с осигуряване на подслон, храна и здравни грижи, а има за цел единствено извеждането на лицето и по същество представлява лишаване от свобода.



3. УРЕЖДАНЕ НА ПРАВНИЯ СТАТУТ И СЪОТВЕТНАТА ДОКУМЕНТАЦИЯ

Стандартът относно правния статут и документите на лицата, чакащи разрешаване на случая им, се отнася до обстоятелството, че тези лица са в уязвима позиция и се намират в риск от имиграционно задържане, бездомност, бедност. Ето защо на лицата следва да им бъдат издадени съответните документи, удостоверяващи тяхната самоличност и даващи им достъп до основни права. Тези документи ще позволяват лицата да бъдат идентифицирани, ще отразяват, че лицата, макар и с нередовен статут, са в контакт с властите и ще дават възможност чужденците да се ползват от социална подкрепа.



4. ПРАВНИ КОНСУЛТАЦИИ И ПРЕВОД

Друг минимален стандарт е предоставянето на правни консултации, които да гарантират, че хората са надлежно информирани относно миграционните правила в страната и/или вероятността от имиграционно задържане. Този стандарт е тясно свързан с правото на справедлив процес. Когато лицата разбират правното си положение и административните и съдебни процедури, свързани с него и техните правни последици, в по-голяма степен биха се съобразявали с изискванията на законодателството и властите. Адвокатите, които са ангажирани с предоставяне на правни консултации на мигранти следва да са преминали през подходящо обучение за тази цел. Достъпът до правна помощ следва да бъде гарантиран на възможно най-ранен етап. Същото важи и за достъпа до квалифицирани преводачи, в това число и чрез възможност за превод чрез конферентна връзка или по телефона.



5. СПРАВЕДЛИВО И НАВРЕМЕННО РАЗРЕШАВАНЕ НА СЛУЧАЯ

Стандартът за справедливо и навременно разрешаване на миграционния случай е свързан с изискването за ефективна система за управление на миграцията. Лицата, които смятат, че случаят им е разгледан прозрачно и справедливо и по-вероятно да приемат и да се съобразят с решението на властите, дори и да е неблагоприятно за тях. И обратно: ако лицето смята, че системата е несправедлива, непрозрачна и непредсказуема, то ще е много по-малко склонно да приеме решението, да се съобрази с неговите условия и да остане в контакт с властите. Твърде дългите производства създават усещане за несигурност в системата. Такава несигурност се засилва от различни трудности, пред които лицето е изправено: да участва в миграционното производство; да получи информация, или ако получената информация е противоречива, да се консултира с адвокат; да обжалва акта; да се справи с липсата на прозрачност относно процеса на вземане на решения или противоречива административна и съдебна практика.



6. РЕДОВНО ПЕРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА РЕШЕНИЯТА ЗА НАСТАНЯВАНЕ

Този стандарт изисква решенията за настаняване, които налагат условия и ограничения, да се преразглеждат от гледна точка на тяхната необходимост и пропорционалност и отчитайки всякакви промени в индивидуалните обстоятелства. Лицата, на които са наложени алтернативи, трябва да имат навременен достъп до ефективни механизми за оплаквания, както и средства за защита. Преразглеждането на решенията дава възможност на лицето да остане в контакт с властите.

III. ПРОЦЕС НА ИДЕНТИФИКАЦИЯ И ОЦЕНКА НА УЯЗВИМОСТ. ЗНАЧЕНИЕ НА ИНДИВИДУАЛНИТЕ ОБСТОЯТЕЛСТВА ПРИ ПРИЛАГАНЕ НА МИГРАЦИОННО ЗАДЪРЖАНЕ И АЛТЕРНАТИВИ НА ЗАДЪРЖАНЕТО

ИДЕНТИФИКАЦИЯ И
ВЗИМАНЕ НА РЕШЕНИЯ

СКРИЙНИНГ И ОЦЕНКА

III.1. Значение на категорията „уязвими лица“ и на индивидуалните обстоятелства на чужденеца при прилагане на имиграционното задържане

Съгласно чл. 44, ал. 2 ЗЧРБ при налагане на принудителните административни мерки компетентните органи отчитат продължителността на пребиваване на чужденеца на територията на Република България, категориите уязвими лица, наличието на производства по Закона за убежището и бежанците или производства за подновяване на разрешение за пребиваване или друго разрешение, предоставящо право на пребиваване, семейното му положение, както и съществуването на семейни, културни и социални връзки с държавата по произход на лицето.

Категорията уязвими лица е дефинирана в §1, т. 46 от ДР на ЗЧРБ. Това са малолетни или непълнолетни лица, непридружени малолетни или непълнолетни лица, лица с увреждания, възрастни хора, бременни жени, самотни родители с малолетни или непълнолетни деца и лица, които са били подложени на мъчения, изнасилване или други сериозни форми на психическо, физическо или сексуално насилие. Репликата на дефиницията за уязвими групи в европейското

законодателство е заложена в чл. 3, ал. 9 на Директива 2008/115/ЕО.⁸ Директивата поставя изискване към компетентните органи да бъдат отчетени специалните потребности на уязвимите лица.

Установяването на уязвимост при лицето се извършва чрез процес на идентификация. През 2020 г. чрез законови промени в ЗУБ се въведе задължение за извършване на идентификация и оценка на потребностите при търсещи международна закрила, установени като лица от уязвима група или със специални потребности, чл. 30а ЗУБ. Подобен механизъм за идентификация не е изрично предвиден в ЗЧРБ. С оглед принципите на европейското законодателство, Директива 2008/115/ЕО поставя по-ниски стандарти по отношение на защитата на задържани уязвими лица в сравнение със степента на защита, предвидена в Директива 2013/33/ЕС⁹ за лица в процедура по международна закрила. Въпреки това предвид принципите на европейското право се приема, че уязвимите лица в имиграционно задържане следва да се ползват със същата степен на защита като лицата с подадена молба за закрила.¹⁰

Процесът на идентификация се извършва чрез скрининг и индивидуална пречка на състоянието на лицето. На международно ниво ВКБООН съвместно с Международната коалиция по задържане (IDC) разработват Инструмент за скрининг за уязвимост (Vulnerability Screening Tool)¹¹ с цел предоставяне насоки и метод на работа за установяване на уязвимост при хора в имиграционно задържане, както и насърчава неприлагането на алтернативи на задържането при идентифицирани уязвими лица. Инструментът за скрининг на ВКБООН поставя особен акцент върху необходимостта да бъдат извършвани периодични оценки за развиващи се състояния на уязвимост при задържани лица с оглед на възможността наложената принудителна мярка за задържане да бъде преразгледана.

В рамките на Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAА) също съществува разработен инструмент за оценка на уязвимост - Инструмент на EASO за определяне на лица със специални потребности (IPSN).¹² Инструментът е интерактивен, в превод на български език, леснодостъпен и удобен за използване от служители и експерти, работещи на първа линия с мигранти, търсещи закрила, и бежанци.

⁸ Директива 2008/115/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

⁹ Директива 2013/33/ЕС от 26 юни 2013 година за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила.

¹⁰ Вж. *Preventing and Addressing Vulnerabilities in Immigration Enforcement Policies*, Доклад на Платформа за международно сътрудничество по въпросите на недокументираните мигранти (PICUM) от 2021 г., стр.13, достъпно на: [Preventing-and-Addressing-Vulnerabilities-in-Immigration-Enforcement-Policies-EN.pdf](https://www.picum.org/publications/preventing-and-addressing-vulnerabilities-in-immigration-enforcement-policies-en) (picum.org).

¹¹ Инструмент за скрининг за уязвимост, ВКБООН и IDC (2016) (UNHCR and International Detention Coalition (2016) Vulnerability Screening Tool), достъпно на: [UNHCR - UNHCR-IDC Vulnerability Screening Tool - Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems](https://www.unhcr.org/refugees-and-returnees/2016/12/16-10-2016-vulnerability-screening-tool-identifying-and-addressing-vulnerability-a-tool-for-asylum-and-migration-systems)

¹² <https://ipsn.easo.europa.eu/bg>

Идентификацията на лице от уязвима група е от съществено значение и поради факта, че СДВНЧ не разполага с капацитет да осигури специалните потребности на уязвими лица по отношение на медицински грижи, социални услуги, психологически/психиатрични консултации. Друго сериозно предизвикателство е пренаселеността в помещенията на центровете за задържане. Този проблем особено се обостря на фона на Ковид-19, когато по време на развиващата се пандемия помещенията бяха препълнени, а администрацията изправена пред сериозни затруднения да осигури противоепидемичните мерки.

Условията в СДВНЧ могат да задълбочат състоянието на уязвимост на задържаното лице. Ситуации на продължително задържане могат да доведат до риск от самоубийство и самонараняване.¹³ СДВНЧ не разполага със специализиран медицински и експертен персонал като психолози/психотерапевти, гинеколози, стоматолог и др. Според доклад на Jesuit Refugee Service, публикуван през 2010 г., 87% от интервюираните лица, принудително настанени в центрове за задържане в различни европейски страни, споделят за липсата на психологическа/психиатрична помощ.¹⁴ Същевременно достъпът до психологическа консултация е ключов при установяването дали лицето е било подложено на сексуално или друг тип насилие, което особено засяга задържани жени мигранти. Проучванията показват, че жените са изложени на сериозни специфични за пола рискове в центровете за задържане, което може да доведе до влошаване на уязвимостта им.¹⁵

Според националния доклад за България на AIDA за 2021 г.¹⁶ условията в СДВНЧ продължават да бъдат незадоволителни по отношение на медицински грижи, хигиенни стандарти, храна. Докладът реферира към проучване на Център за подпомагане на хора, преживели изтезание - АСЕТ, при което се документират случаи на настанени в СДВНЧ лица в депресивни състояния, същевременно неидентифицирани от служителите като лица със специални потребности и в нужда от специализирана помощ.¹⁷

На международно ниво са разработени правни инструменти, които адресират ситуацията на задържани уязвими лица. Например, Работната група на ООН по произволното задържане при ревизия на Общ коментар № 5 посочва, че имиграционното задържане не следва да се прилага спрямо лица в състояние

¹³. Инструмент за скрининг за уязвимост, ВКБООН и IDC, стр. 6.

¹⁴. BECOMING VULNERABLE IN DETENTION, докладна Jesuit Refugee Service, публикуван юни 2010, стр. 10, достъпно на: [JRS-Europe_Becoming-Vulnerable-In-Detention_June-2010_PUBLIC.pdf](https://www.jrs-europe.org/wp-content/uploads/2010/06/JRS-Europe_Becoming-Vulnerable-In-Detention_June-2010_PUBLIC.pdf) ([jrs-europe.org](https://www.jrs-europe.org)).

¹⁵. Вж. Preventing and Addressing Vulnerabilities in Immigration Enforcement Policies, Докладна Платформа за международно сътрудничество по въпросите на недокументираните мигранти (PICUM) от 2021 г., стр. 42, достъпно на: [Preventing-and-Addressing-Vulnerabilities-in-Immigration-Enforcement-Policies-EN.pdf](https://www.picum.org/wp-content/uploads/2021/06/Preventing-and-Addressing-Vulnerabilities-in-Immigration-Enforcement-Policies-EN.pdf) ([picum.org](https://www.picum.org)).

¹⁶. Национален доклад за България на AIDA за 2021 г., Европейския съвет за бежанци и изгнаници (ECRE/ЕКРЕ), Asylum Information Data base/Информационната База-данни по убежището (AIDA/AИДА), достъпно на: [Conditions in detention facilities - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\)](https://www.asylumineurope.org/en/database/facilities).

¹⁷. Вж. Национален доклад за България на AIDA за 2021 г., достъпно на: [Conditions in detention facilities - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles \(asylumineurope.org\)](https://www.asylumineurope.org/en/database/facilities).

на уязвимост или в риск като бременни жени, кърмещи майки, възрастни хора, хора с увреждания, лица от ЛГБТИ общността, лица, преживели тежки форми на насилие, жертви на трафик на хора.¹⁸ Аналогични са принципите, приети от Глобалната работна група към Съвета на ООН за правата на човека, според които мярката на имиграционно задържане следва да се избягва спрямо лица в особен риск от експлоатация, злоупотреба, сексуално респ. базирано на пола насилие, жертви на престъпления, като сред визираните групи са бременни жени, майки с деца, хора с увреждания респ. със (психични) заболявания, лица от ЛГБТИ общността, лица без гражданство.¹⁹

Според съдебната практика на Европейския съд по правата на човека компетентните административни органи на държавите членки имат задължение да отчитат фактори за уязвимост при налагане на имиграционното задържане. В Решение от 16.12.2008 г. Рупа срещу Румъния (*Rupa v. Romania*) ЕСПЧ намира, че пропускът на националните административни органи да установят дали здравословното и психично състояние на лицето позволява неговото задържане изобщо, представлява нарушение на чл. 3 от Европейската конвенция за правата на човека.²⁰ В друго свое Решение от 24.10.2012 г. по дело Махмунди и други срещу Гърция (*Mahtundi and others v. Greece*) ЕСПЧ приема, че задържането на жена, бременна в осмия месец, в пренаселени и нехигиенични помещения представлява нечовешко и унизително отношение по смисъла на чл. 3 ЕКПЧ.²¹ В Решение от 05.10.2016 г. О.М. срещу Унгария (*O.M. v. Hungary*) ЕСПЧ намира нарушение на правото на свобода и сигурност съгласно чл. 5 от ЕКПЧ поради произволното имиграционно задържане на ирански гражданин, напуснал Иран заради страх от преследване въз основа на сексуалната си ориентация.²² Съдът приема, че при задържане на лицето унгарските власти са пропуснали да отчетат неговата уязвимост предвид различната сексуална ориентация.

18. Работната група на ООН по произволното задържане, Ревизия на Общ коментар № 5, 07.02.2018 г., пара 41 (*Working Group on Arbitrary Detention (7 February 2018) "Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants", para. 41*), достъпно на: [Refworld I Revised Deliberation No. 5 on deprivation of liberty of migrants](#).

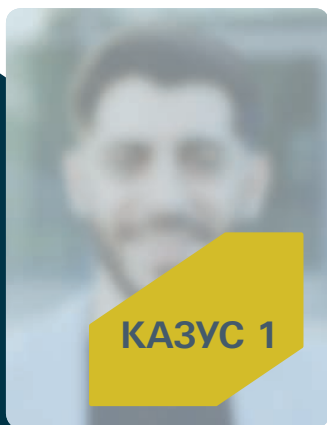
19. Насоки и принципи относно защита правата на мигрантите в уязвимо състояние 2017 г., Съвета за правата на човека към ООН, принцип 8(3) (*United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Global Migration Group (2017) "Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations", principle 8(3)*), достъпно на: [PrinciplesAndGuidelines.pdf \(ohchr.org\)](#).

20. Решение от 16.12.2008 г. Рупа срещу Румъния (*Rupa v. Romania*), ЕСПЧ, жалба № 58478/00, достъпно на: [Chamber judgment Rupa v. Romania 16.12.08 \(coe.int\)](#).

21. Решение от 24.10.2012 г. По дело Махмунди и други срещу Гърция (*Mahtundi and others v. Greece*), ЕСПЧ, жалба № 14902/10.

22. Решение от 05.10.2016 г. О.М. срещу Унгария (*O.M. v. Hungary*) ЕСПЧ, жалба № 9912/15, достъпно на: [O.M. v. HUNGARY \(coe.int\)](#).

III.2. Казуси и национална съдебна практика



Н. е роден в Армения. След разпадането на СССР той напуска Армения и пристига в България през 1995 г., придружен от майка си. По това време Н. е малолетен. Майка му се установява в България и впоследствие се омъжва за български гражданин. Н. обаче остава без уреден правен статут и без документи за пребиваване в България. По този начин той живее повече от 20 години в страната, като успява да завърши средно образование. Н. владее български свободно, има социална и семейна среда в България, не поддържа връзка с родината си Армения. От няколко

години Н. живее на семейни начала с приятелката си (българска гражданка) и двамата очакват дете. Живеят заедно в гр. София. Н. не може да сключи официален брак и официално да припознае детето поради липсата на документи.

През октомври 2017 г. на Н. е наложена ПАМ (принудителна административна мярка) „връщане спрямо чужд гражданин в страна на произход или трета страна“. В информационната система на МВР той фигурира като лице без гражданство. Изпълнението на наложената ПАМ - връщане в страна на произход, впоследствие е отложено. Тази заповед за връщане е отменена с решение на АССГ, което влиза в сила, потвърдено от ВАС.

През април 2018 г. при пътуване извън София, Н. се намира в колата на свой приятел, когато ги спира КАТ. При проверката полицаите установяват, че Н. е без документи за самоличност, при което е заведен и задържан в СДВНЧ-кв. Бусманци. Издадена му е заповед, с която е настанен в обособено звено на СДВНЧ към дирекция „Миграция“ за срок до 30 календарни дни.

1. С какви мотиви Н. е принудително настанен в СДВНЧ - кв. Бусманци?

Причината за задържането на Н. в СДВНЧ е липсата на документи за самоличност.

2. Какъв вид имиграционно задържане е наложено на Н.?

На Н. е наложено т.н. краткосрочно настаняване в СДВНЧ, предвидено в чл. 44, ал. 13 ЗЧРБ. Краткосрочното настаняване се прилага при необходимост да се проведат действия по първоначална

идентификация и установяване на самоличност и за преценка на последващи административни мерки, които следва да се наложат или предприемат. Предвиденият в закона срок за краткосрочно настаняване е 30 календарни дни. Той обаче се удължава с периода, през който чужденецът е бил поставен в изолация, болнично лечение или карантина съгласно чл. 44, ал. 14 ЗЧРБ.

Краткосрочното настаняване се явява обезпечителна мярка с временен характер и се разграничава от имиграционното задържане по чл. 44, ал. 6 ЗЧРБ, чиято законова цел е организиране връщането на чужденец от РБ до страната на произход или трета страна. Освен това краткосрочното настаняване се прилага за преценка на последващите административни мерки, които следва да се предприемат спрямо лицето, а мярката по чл. 44, ал. 6 от ЗЧРБ се налага при наличието на вече наложени приложени принудителни административни мерки.

3. Пропорционално ли е налагането на краткосрочно настаняване на Н. в СДВНЧ?

3.1. Представлява ли Н. лице с неустановена самоличност по смисъла на чл. 44, ал. 13, изр. 1 ЗЧРБ?

Следва да се вземе предвид, че почти 6 месеца преди издаването на заповедта за краткосрочното настаняване на Н. в СДВНЧ - кв. Бусманци, на Н. е била наложена принудителна административна мярка връщане в страна на произход или трета страна. По този начин на административния орган са му били известни определени обстоятелства по отношение на самоличността на Н., а именно неговите имена и произход. Н. е фигурирал вече в системата на МВР и като лице без гражданство.

Освен това краткосрочното настаняване се издава с цел преценка за предприемане на бъдещи мерки. В случая на Н. вече е била наложена ПАМ завръщане.

3.2. Направена ли е индивидуална преценка на специфичната ситуация на Н.?

Според разпоредбата на чл. 44, ал. 13 ЗЧРБ мярката за краткосрочно настаняване може да бъде издадена „след индивидуална преценка на принципите за пропорционалност и съразмерност“.

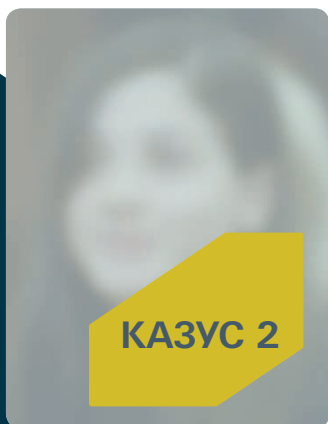
В случая на Н. кумулативно са налице и следните индивидуални условия:

- Продължителността на пребиваване: повече от 20 години в България;
- Семейното положение: Н. живее на семейни начала с българска гражданка, очакват дете;

- Съществуването на семейни, културни и социални връзки с гържабата по произход на лицето: Н. не поддържа връзка с Армения, не е пътувал дотам, майката на Н. живее и работи в България с постоянно пребиваване, женена за български гражданин.

Съдебна практика: *С (влязло в сила) Решение № 3253/17.05.2018 г. по адм. дело №4050/2018, АССГ отменя заповедта за краткосрочно настаняване на Н. в СДВНЧ като незаконосъобразна: „Правилното и законосъобразно прилагане на нормата на чл. 44, ал. 13 от Закона за чужденците в Република България изисква и преценка от страна на административния орган при налагането ѝ, и то индивидуална, на принципите на пропорционалност и съразмерност. Несъмнено е обстоятелството, че от съдържанието на заповедта не се установява административният орган да е направил подобна преценка. Преценката, ако такава беше направена от административния орган, несъмнено би се отразила включително и с посочването на срока за задържане на лицето. В процесната заповед не е посочен срокът на задържане на лицето - несъмнено се установява обстоятелството, че лицето е било задържано на 7 април 2018 г., като към датата на провеждане на съдебното заседание - 02 май 2018 г., лицето е все още задържано... При условие, че беше изпълнил условието за законосъобразно налагане на мярката по чл. 44, ал. 13 от Закона за чужденците в Република България, административният орган би следвало да посочи и обоснове срока на задържането (обстоятелство, което би било израз на съблюдаване на принципа на съразмерност), би следвало да съобрази и обстоятелството, че са му известни определени обстоятелства по отношение именно на това лице, а именно неговите имена и произход, доколкото същият административен орган, издал обжалваната заповед, е издал и заповедта за налагане на принудителна административна мярка „Връщане до страна на произход, страна на транзитно преминаване или трета страна...”*

Извод/препоръки: След като е освободен от СДВНЧ, Н. получава отказ за предоставяне на статут на лице без гражданство, както и отказ за предоставяне право на постоянно пребиваване. Липсата на законово разписани алтернативи за регуларизация на статута на лица в положението на Н., както и липсата на широко разработени и прилагани алтернативи на имиграционно задържане поставя хора, пребиваващи значителен период от време в Р.Б. с комплекс от интеграционни фактори за дефакто българи, в постоянен и съществен риск от задържане в СДВНЧ - най-тежката принудителна административна мярка.



М., наскоро навършила пълнолетие, и 6-месечната ѝ дъщеря са сирийски граждани. Бащата на детето е също гражданин на Сирия, но разполага с валиден пътен документ за Германия. Цялото семейство напуска Сирия в посока Германия с автомобил с немска регистрация. В България са спрени и задържани от полицията. При извършената проверка българските власти установяват, че М. и 6-месечното бебе притежават сирийски паспорт без положени в тях граничен печат и валидни визи. М. и бащата на детето не представят документ за брак или удостоверение за раждане на

детето, но според представените от чужденците сирийски паспорти е налице съвпадение във фамилията на бащата и на детето, като безпротиворечиво се установява и датата на неговото раждане. Въпреки това М. и 6-месечното бебе са настанени принудително в СДВНЧ към Дирекция „Миграция“, докато бащата е пуснат. Впоследствие М. от свое име и като законен представител на малолетната си дъщеря обжалва заповедта за принудителното им настаняване пред АССГ.

1. С какви мотиви М. и малолетното дете са принудително настанени в СДВНЧ?

Заповедта за принудителното настаняване на М. и 6-месечната ѝ дъщеря е издадена на основание чл. 44, ал. 6 (*възпрепятства изпълнението на заповедта или е налице опасност от укриване*), 9 (*настаняване на придружени непълнолетни*) и 10 от ЗЧРБ.

2. Пропорционална ли е наложената им административна мярка за принудително настаняване?

Липсата на валидни документи за влизане в България не е достатъчно и единствено условие за налагане на най-тежката административна мярка като задържане в СДВНЧ. В съображения 13, 16 и 24 от Директива 2008/115/ЕО, всяко разпоредено на основание на тази директива задържане е строго регламентирано от разпоредбите на глава IV от нея, така че да се гарантира спазването на принципа на пропорционалност на предприеманите мерки и преследваните цели, от една страна, и спазването на основните права на съответните граждани на трети страни, от друга. В член 15, §1, първа алинея от директивата се установява, че задържане може да се прилага само след като е било проверено дали други, по-леки принудителни мерки няма да

са достатъчни. Наред с това, в съответствие със съображение 6 от същата директива решенията съгласно нея, включително решенията за задържане, следва да се вземат индивидуално, в съответствие с общите принципи на правото на ЕС и въз основа на обективни критерии.

Проверката за наличие на групи, по-леки принудителни мерки и преценката на индивидуалните обстоятелства на лицата имат императивен характер.

3. Необходимост от индивидуална преценка за уязвимост, алтернативи и условия на задържане предвид специфичната ситуация на М. като майка с дете?

3.1. Следва да се има предвид, че М. и 6-месечното ѝ дете попадат в категорията уязвими лица по смисъла на чл.3, т.9 на Директива 2008/115 и §1, т. 46 от ДР на ЗЧРБ.

Специално по отношение на детето, в съображение 22 от Директива 2008/115 изрично се посочва, че съгласно Конвенцията на ООН за правата на детето от 1989 г., „висшите интереси на детето“ следва да са първостепенно съображение за държавите членки при изпълнението на посочената Директива 2008/115.

В допълнение, съгласно чл. 11, т.1 от Директива 2013/33/ЕС *здравословното състояние, включително психичното здраве на задържаните кандидати, които са уязвими лица, е основна грижа на националните органи. Когато бъдат задържани уязвими лица, държавите членки осигуряват редовно наблюдение и подходяща помощ, като вземат предвид тяхното особено положение, включително тяхното здравословно състояние. В т. 2 на същата разпоредба от директивата изрично се посочва, че ненавършилите пълнолетие могат да бъдат задържани единствено като крайна мярка и след като се установи, че по-леки алтернативни принудителни мерки не могат да бъдат ефективно приложени. Такова задържане е с възможно най-кратък срок и се полагаат всички усилия за освобождаването на задържаните, ненавършили пълнолетие и за настаняването им на подходящи за такива лица места. Висшият интерес на ненавършилия пълнолетие, както е предвидено в член 23, §2, е от първостепенно значение.*

3.2. В настоящия случай административният орган е постановил принудително настаняване, без да са установяват мотиви за извършване на задължителната индивидуална преценка за уязвимостта на М. и дъщеря ѝ. Наложена е най-тежката и крайна мярка на задържане, без изложени мотиви за невъзможността да бъдат приложени групи, по-леки принудителни мерки.

Тук следва да се вземе предвид разпоредбата на чл. 15, §1 на Директива 2008/115, която посочва: „освен ако в конкретния случай не могат да

се приложат ефективно други достатъчни, но по-леки принудителни мерки, държавите членки могат да задържат гражданин на трета страна, по отношение на когото са образувани процедури за връщане, само за да се подготви връщането и/или да се извърши процеса на извеждане...”

3.3. М. Също така заявява, че е настанена с 6-месечната си гъщеря в общи помещения на СДВНЧ.

Липсата на адекватни условия при принудителното настаняване на майката и детето може да доведе до пряко нарушение на чл. 11 от Директива 2013/33/ЕС, съгласно който в т. 4) *Задържаните семейства се настаняват самостоятелно, като по този начин им се осигурява достатъчно уединение...* и в т. 5) *„когато се задържат кандидати от женски пол, държавите членки гарантират, че те се настаняват отделно от кандидатите от мъжки пол“.*

Съдебна практика: *С (влязло в сила решение) Решение № 5415/17.09.2021 г. на АССГ по адм. дело № 8935/2021, съдът отменя заповедта за принудителното настаняване на М. и малолетното дете в СДВНЧ като незаконосъобразна: „Съвкупната преценка на изложените обстоятелства навежда съда на извод, че не са изпълнени предпоставките по чл.15, §1 от Директива 2008/115/ЕО и чл.44, ал.5 ЗЧРБ, тъй като при налагане на мярката не е обсъдена възможността за налагане на други достатъчни, но по-леки принудителни мерки. В тази връзка следва да се съобрази възрастта на детето, респ. липсата на всякакви данни при настаняването му в СДВНЧ да е съобразен неговия висш интерес съгласно съображение 22 от Директива 2008/115/ЕО. Съдът приема, че в оспорената заповед изцяло формално е посочено, че е издадена на основание чл.44, ал.9 ЗЧРБ. От материалите по административната преписка не се установява спазването на визираните в нормата гаранции по отношение на малолетното дете, при съобразяване на обстоятелството, че неговата майка сравнително скоро е навършила пълнолетие. Изложеното предизвиква категоричен извод за налагането ѝ при неправилно приложение на закона и в несъответствие с нейната цел – отменителни основания по чл.146, т.4 и т.5 АПК. В допълнение, съдът приема за правилен довода на процесуалния представител на жалбоподателите за недоказаност на непосредствената цел на задържането, прокламирана в чл.44, ал.6 ЗЧРБ и чл.15, §1 от Директива 2008/115, а именно да се организира изпълнението на наложена ПАМ „Връщане“. С оглед ноторно известните условия в страната на произход на чужденците следва категорично да се приеме, че наложената ПАМ „Връщане“ няма да бъде изпълнена ефективно по отношение на майката и малолетното дете, които отговарят на определението по чл.3, т.9 на 2008/115 и §1, чл.46 от ДР на ЗЧРБ. Дължим е извод за налагане на ПАМ при неправилно приложение на закона и в несъответствие с нейната цел – отменителни основания по чл.146, т.4 и т.5 АПК. Не е изпълнено изискването за пропорционалност на най-тежката мярка по ограничаване на свободата на лицата, тъй като задържането следва да бъде преустановено веднага щом престане да бъде необходимо или пропорционално с оглед на преследваната от него цел.“*

Извод/препоръки: Продължават да се наблюдават изразени тенденции на налагане на имиграционното задържане спрямо жени с деца и бременни. Тук отново възниква и въпросът за липсата на капацитет в СДВНЧ да осигури необходимите хранителни, санитарни и медицински нужди за жени в подобна уязвима ситуация и техните деца, което може да доведе до сериозно нарушение на стандартите на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание към Съвета на Европа. Масовото и автоматично прилагане на имиграционното задържане спрямо жени в уязвима ситуация е продиктувано главно от липсата на разработени центрове, където специално уязвими лица алтернативно да бъдат настанявани в отговарящи на законите стандарти условия и режим.



Р. е гражданка на Конго. Пристига в България заедно с партньора си, който упражнява системно домашно насилие срещу нея. Р. се опитва да се раздели с него, но много трудно може да бъде настанена в специализирана институция, осигуряваща помощ на жени в подобна ситуация, поради липса на редовни документи за България. Р. страда от захарен диабет и е бременна в начална фаза на бременността. Спрямо Р. е наложена ПАМ - „Връщане до страна на произход. Впоследствие е принудително настанена в СДВНЧ за срок не повече от 6 месеца. Р. обжалва настаняването си пред съда.

1. С какви мотиви Р. е настанена в СДВНЧ?

Заповедта за принудително настаняване на Р. е издадена на основание чл. 44, ал.6, и ал.10 от ЗЧРБ във връзка със заповед за налагане на ПАМ „Връщане до страна на произход“.

Административният орган аргументира издаването на заповедта за задържане с получен сигнал, че Р. е напуснала последния си адрес на пребиваване и за нея има издадена заповед по ЗЧРБ за „връщане до страната за произход“. В предложението за издаване на заповедта за

принудително настаняване също така се посочва, че поради липсата на средства за пребиваване на лицето не е възможно прилагане на обезпечителни мерки по чл.44 ал.5 от ЗЧРБ, поради което и предложено да се издаде заповед за настаняването му в СДВНЧ.

2. Пропорционалност и оценка на индивидуалните обстоятелства при задържане в СДВНЧ?

Мярката "принудително настаняване в специален дом за временно настаняване на чужденци" е с цел да се подготви и извърши извеждането на чуждия гражданин извън страната, чл. 44, ал. 6 ЗЧРБ, като е посочено от административния орган, че изпълнението ѝ може да бъде осуетено или сериозно затруднено. Обстоятелствата, които обосновават „опасност от укриване“ са посочени в §1, т. 4 в ЗЧРБ. Наличието на някое от тези обстоятелства обаче не е достатъчно и абсолютно условие, че принудителното настаняване е необходимо, оправдано и съразмерно.

В случая на Р. не се установяват мотиви от страна на административния орган, съобразени с нейните индивидуални обстоятелства предвид здравословното ѝ състояние. Решенията за задържане на лицето следва да се вземат индивидуално и въз основа на обективни критерии. При липса на ясно изложена индивидуална преценка заповедта за настаняване в СДВНЧ подлежи на отмяна. При принудителното настаняване на Р. не става видно, че административният орган е взел предвид нейното здравословно състояние, което е от съществено значение предвид и разпоредбата на чл. 5, б."в" от Директива 2008/115/ЕО.

Като лице в нестабилно здравословно състояние и като бременна жена Р. отговаря на минимум от две от условията за лице от уязвима група по смисъла на §1, чл.4б от ДР на ЗЧРБ.

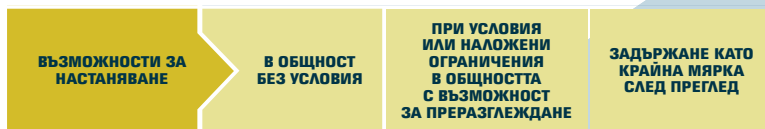
Съдебна практика: С (влязло в сила) Решение № 3092/09.05.2022 г. на АССГ по адм. дело № 2125/2022, съдът отменя заповедта за принудителното настаняване на Р. като незаконосъобразна, включително поради прекомерност на наложената ПАМ: „По делото не се доказва твърдяната от ответника хипотеза на "опасност от укриване" изложена в предложението за издаване на заповедта спрямо жалбоподателката. Определението на понятието "опасност от укриване" и на делегацията от член 3, точка 7 от Директива 2008/115 националният законодател е дефинирал примерни обективни критерии, въз основа на които може да се направи обоснован извод за опасност от укриване. Но наличието на някое от изброените в дефиницията на §1, т. 4в ЗЧРБ обстоятелства само по себе си не е абсолютно доказателство за опасност от укриване, тъй като съгласно съображение 6 от Директива 2008/115 решенията по директивата трябва да се вземат индивидуално и въз основа на обективни критерии, като незаконния престой не следва да е единственото обстоятелство, което трябва да се вземе предвид. В тази връзка не са изложени мотиви от административния орган, което също е основание за отмяна на

заповедта. От представените доказателства по делото по безспорен начин се установява тежкото здравословно състояние на оспорващата. Същата страда от захарен диабет, което следва да бъде взето предвид, съгласно разпоредбата на чл. 5, б. "в" от Директива 2008/115/ЕО. Също няма спор между страните, че наличните документи, касаещи здравословното състояние на жалбоподателката, не са били взети предвид и обсъдени, което води до извод, че задържането на жалбоподателката в СДВНЧ до отпадане на пречките за изпълнение на заповедта за принудително отвеждане и организиране извеждането и от страната, се явява фактически необосновано и прекомерно и засяга права и законни интереси на чужденеца в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава. Съгласно разпоредбата на чл. 142, ал. 1 АПК съдът преценява съответствието на административния акт с материалния закон към датата на издаването му. Но с оглед на разпоредбата на чл. 142, ал. 2 АПК съдът установява нови факти от значение за делото към момента на приключване на устните състезания. От представените документи от процесуалния представител на жалбоподателката - медицинско направление от 19.03.22 г., жалбоподателката е бременна в седма гестационна седмица. Представена е също декларация от Р. Р. от [населено място] обл.С. на основание чл.72 ал.5 от правилника за прилагане на ЗЧРБ, че ще осигурява жилище и издръжка на Р. М. С оглед представените доказателства в конкретния случай съдът приема, че настаняването в СДВНЧ на жалбоподателката се явява мярка, която е прекомерна такава и в противоречие с принципа за съразмерност, посочен в чл. 6 от АПК."

Извод/препоръки: Широко разпространено е възприятието, че СДВНЧ е структура в състояние да изпълнява социални функции. Аналогично на Казус 2, СДВНЧ не разполага с капацитет да осигури необходимите хранителни, санитарни и медицински нужди на лица в нестабилно здравословно състояние и в уязвима ситуация. Принудителното настаняване е най-тежката принудителна административна мярка и има ефекта на лишаване от свобода, което в голям степен възпрепятства достъпа на настанените лица до медицински, социални, правни услуги. Това особено ясно се показва със случая на над 80-годишна гражданка на трета страна, настанена през 2021 г. в СДВНЧ поради изтичане на срока на законно пребиваване в България. Жената е настанена във влошено здравословно състояние, вследствие на което умира в СДВНЧ.²³ Липсата на алтернативи на имиграционното задържане, особено за хора от уязвима група, води до масово принудително настаняване независимо от състоянието на лицето, което поставя самата администрация в едно сложно и безалтернативно положение.

²³ Жалба до омбудсмана на Р. България № 7345/2021; отговор от омбудсмана на Р. България изх. № 7345/1.10.2022; Позиция на ЦПП-Глас в България и ФАР, <https://centerforlegalaid.com/news/pozicija-na-centyr-za-pravna-pomosht-glas-v-bylgarija-i-fondacija-za-dostyp-do-prava-otnosno-smyrten-sluchai-v-sdvnch-sofija-v-busmanci-99/1>

IV. ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА НАСТАНЯВАНЕ



Имиграционното задържане е принудителна административна мярка, чиято цел е единствено обезпечаването на извеждането от страната на лице в незаконен престой, когато съществува реалистична възможност това извеждане да бъде осъществено, и по-малко рестриктивни мерки обективно не могат да бъдат приложени. В този смисъл престоят в условия на имиграционно задържане (в случая, в СДВНЧ) не може да бъде приеман за приемливо жилищно настаняване, а липсата на документ, доказващ подsigурено жилище и издръжка, не може да бъде основание едно лице да бъде задържано. В същото време преценката каква мярка да бъде наложена легитимно включва нуждата от информация за наличност на възможност на подsigуряване на подслон и информация къде ще пребивава лицето.

Законовата рамка относно алтернативите на задържането по чл. 44, ал. 5 от ЗЧРБ предвижда прилагането заедно или поотделно на три вида обезпечителни мерки – ежеседмично явяване в териториално поделение на МВР (т.1), внасяне на парична гаранция (т.2) или предаване в залог на валиден паспорт или друг документ за пътуване (т.3). Законът не изисква и не предполага 1) задължително прилагане на т.1, когато е приложена т. 2 и/или т. 3; 2) задължаване на въпросното лице да предостави доказателство за подsigурено жилище и издръжка, когато е приложена т.1. От друга страна, чл. 72, ал. 5 вр. ал. 1 от Правилника за прилагане на ЗЧРБ изисква лице, което предоставя адрес за пребиваване на чужденец с наложена принудителна административна мярка да представи нотариално заверена декларация и доказателства за редовен минимален доход, както и декларация от собственика на жилището, ако то е под наем.

По наблюденията²⁴ на български неправителствени организации, работещи в

²⁴ Център за правна помощ - Глас в България, *Прилагане на индивидуализирани алтернативи на задържането на мигранти в България: възможности и предизвикателства, май 2019 г.*; Център за правна помощ - Глас в България, *Applying Engagement-Based Alternatives to Detention and Decreasing Irregularity in the Migration System (update), март 2022,*

сферата на подпомагане на бежанци и мигранти, от въвеждането през 2017г. на допълнителни алтернативи на задържането – т. 2 и т. 3, чл. 44, ал. 5 на ЗЧРБ – прилагащите закона органи не изглеждат да считат всяка от тези форми на гаранция за достатъчна сама по себе си, а по-скоро като допълнителни към вече съществуващата мярка - седмична подписка в полицията за хора, които са успели да си подсигурят жилище и издръжка. Както бе посочено по-горе, тази практика не се изисква от закона; правилникът за прилагане на ЗЧРБ определя единствено, че в случаите, когато частно лице предоставя жилище и издръжка на чужденец, подлежащ на извеждане от страната, то това лице трябва да предостави съответна декларация и доказателства за доход. Ефектът от такова де факто въвеждане на задължително условие във всеки един случай е обезсмисляне на практиката на допълнението на ЗЧРБ, предоставящо допълнителни алтернативи на задържането, което се демонстрира от факта, че след тяхното въвеждане не се наблюдава увеличена честота на прилагане на по-малко рестриктивни мерки и намаляване на имиграционното задържане в случаи, когато по-малко рестриктивни мерки могат да бъдат приложени,²⁵ което е целта и смисъла на въвеждане на допълнителните разпоредби по чл. 44, ал. 5 от ЗЧРБ.

На индивидуално ниво такова изискване представлява сериозна пречка за чужденците, които разполагат с възможности за жилищно настаняване, и за които рискът от укриване е малък, да докажат тези обстоятелства пред властите, за да им бъде наложена по-малко рестриктивна мярка от имиграционно задържане. Нужно е да се вземе предвид, че действащата законодателна рамка не предвижда в общия случай достъп до пазара на труда и до системите за социално подпомагане на чужденци, подлежащи на извеждане, дори когато те пребивават на територията на страната за дълъг период от време и обективно няма реалистична възможност те да бъдат изведени.²⁶ Към момента България не е въвела законова възможност за предоставяне на статут тип „статут на толерантност“, какъвто съществува в редица държави членки на ЕС. Вследствие на това чужденец на територията на страната, който няма документ за пребиваване, не може законно да работи и да посреща основните си нужди, вкл. от жилище, чрез легален доход. Така чужденците в такава ситуация често се принуждават да търсят гарант за жилищно настаняване и издръжка, за да избегнат имиграционно задържане, въпреки че на практика са жилищно настанени и разполагат с издръжка от други източници, например помощ от роднини или собствени средства. Не са редки случаите, в които декларации за жилище и издръжка се предоставят срещу заплащане за „услуга“, което, освен че представлява нарушение на законовите разпоредби от страна на фиктивния „гарант“, създава риск от експлоатация и изнудване спрямо хора, намиращи се в обстоятелства на уязвимост и несигурност.

²⁵ Пак там.

²⁶ Изключение от правилото са чужденци, на които е наложена мярка експулсиране, която не е изпълнена в рамките на една година – чл. 44а, ал. 2. Тази хипотеза засяга малка част от пребиваващите в България чужденци без право на престой, повечето от които подлежат на извеждане към страна на произход или трета страна, а не на експулсиране.

Предизвикателствата, с които се сблъскват чужденците без право на престой в страната, които обаче не могат да бъдат изведени в обозримо бъдеще, са многобройни и се обуславят както от тромав, остарял и непригоден за техните обстоятелства регулаторен и законов режим, така и от икономически и социални реалности, затрудняващи достъпа до жилищно настаняване както на чужденци, така и на български граждани в неравностойно положение.

По данни на Евростат,²⁷ България, подобно на другите държави членки на ЕС от бившия източен блок, се характеризира с висок процент на населението, живеещо в собствени жилища – близо 85%. Това обстоятелство вероятно обяснява (поне отчасти) слабо развитата система за настаняване в държавни жилища и ограничената наличност на такива, както и липсата на специфична законова рамка извън общото гражданско и договорно право, регламентираща отношенията между наематели и наемодатели и гарантираща правата на всяка една от двете страни, включително защита от дискриминация при наемото, защита на наемателя от произволно прекратяване на договора, гаранция на правото на наемодателя да получава договорения наем и пр.

В този контекст чужденците, подлежащи на извеждане от страната, които най-вероятно не притежават жилище и трябва да разчитат на наемане на таква или други варианти за жилищно настаняване, срещат редица трудности при подсигуриването на жилище и предоставяне на доказателства за таква.

ЧАСТНИ ЖИЛИЩА ПОД НАЕМ

По отношение на наемане на частно жилище лично от чужденец, ако той или тя няма легитимни документи за самоличност и/или подобни, то българските наемодатели не са склонни да сключат официален договор за наем с този човек. Това може частично да се дължи на факта, че те се страхуват да не понесат наказателна отговорност за оказване на помощ на незаконно пребиваващи чужденци за лична икономическа изгода, във връзка с пребиваването или транзита на чужденците (вж. чл. 281 от Наказателния кодекс). Езикови и културни бариери, като и случаи на дискриминация от страна на наематели на расова и етническа основа допълнително затрудняват процеса на намиране на жилище под наем, както за чужденци, подлежащи на извеждане, така и за такива в процедура за международна закрила или получили такава. В подобни случаи кейс мениджър от организация, работеща с чужденец, както и членове на културни, религиозни и други общности играят ключова роля в намиране на жилище под наем, посредничество при сключване на договор, формална или неформална форма на гаранция пред наемодателя, и, в определени случаи, финансова помощ за плащане на наема частично или изцяло за определен период.

Предвид по-горното, изключително важно е органите, преценяващи налагането на по-малко рестриктивни мерки, да вземат предвид индивидуалните обстоятелства на чужденец и да упражнят правото си на преценка, като приемат за достатъчни доказателства за наличие на адрес на пребиваване наемни договори, подобни на гореописаните.²⁸

²⁷ Евростат, Статистически данни за жилищния фонд, март 2014 г., https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Housing_statistics/bg&oldid=207429

²⁸ Buk Advocacy Paper: Accommodation as ATD Prerequisite <https://atdnetwork.org/wp-content/uploads/2022/01/advocacy-document.pdf> за по-подробно описание на срещаните трудности при наемане на частни жилища от чужденци, подлежащи на извеждане и препоръки към миграционните власти по отношение налагане на алтернативни мерки.

ХОТЕЛИ, ХОСТЕЛИ И ОБЩЕЖИТИЯ

Друга възможност за настаняване са налични хотели и хостели, предлагащи средносрочен и дългосрочен престой. В определени случаи чужденците биха могли да разполагат със средства да заплатят за такъв престой, например чрез финансова подкрепа от роднини или спестявания. Важно в такива случаи е служителите, определящи налагането на административни мерки да комуникират, директно или чрез кейс мениджър в идеалния случай, с управителите на съответния хотел, хостел или общежитие, с цел последните да са информирани за това, че органите са наясно с факта, че чужденецът ще пребивава в тяхното заведение и че настаняването им не представлява подпомагане на чужденеца да се укрие. Това не означава, че те могат да играят ролята на гарант и да носят отговорност за явяването на чужденеца пред органите на МВР, ако такава мярка е наложена в дадения случай, нито могат да бъдат задължавани или подканвани да докладват или потвърждават местопребиваването на чужденеца.

СОЦИАЛНИ УСЛУГИ И ОБЩНСКИ ЖИЛИЩА

Чужденците, подлежащи на извеждане изпитват много трудности при достъпа до жилище на общинско ниво. Например, въпреки че българските закони сами по себе си понастоящем не съдържат ограничения относно това кой може да кандидатства за общинско жилище, преди измененията през 2004 г. в Закона за общинската собственост, чл. 43, ал. 1 от този закон указваше, че само българските граждани имат това право. След измененията това изискване беше отменено, и сега се споменават само условия, определени с общински наредби. На практика обаче много от тези общински наредби де факто запазват предишното изискване, и понастоящем ограничават достъпа до общински жилища само до български граждани. Въпреки че изискването за българско гражданство за общинско жилище не е споменато изрично в местните наредби, често има други критерии и изисквания, специфични за общината, които чужденците трябва да покрият, за да имат достъп до общинско жилище, и които често са непосилни за чужденците, опитващи се да ги изпълнят. Допълнителна трудност представлява това, че понастоящем в България няма държавни или неправителствени услуги или заведения, които да предоставят жилищно настаняване на мигранти с рисков статут и които са без лични документи, с изключение на кризисните центрове на няколко НПО, които се предоставят основно на жени в риск с малки деца и жени, преживели домашно насилие, както и приюти за жертви на трафик на Националната комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ) и неправителствени организации. Въпреки тези трудности, работата на терен отбелязва редица успешни случаи на осъществен достъп до социални услуги, включващи жилищно настаняване, чрез прилагане на интердисциплинарен холистичен подход, който предвижда множество специалисти и гоставчици на услуги, работещи в близко взаимодействие до успешното разрешаване на казуса. Тези случаи касаят най-често лица с комплексни нужди и множество уязвимости, в които едно принудително настаняване може да неутрализира постигнатия до този момент напредък в работата по стабилизирането на чужденеца и да доведе

до нежелан резултат, включително загуба на доверие в системата, чувство за невъзможност за посрещане на основните нужди и загуба на чувство за лично достойнство, като всичко това са фактори за увеличаване риска от укриване/напускане на страната по нерегламентиран начин. По тези причини включването на миграционните власти в дългосрочната работа с чужденеца, например чрез участие в интердисциплинарни срещи по случая, когато това е приложимо, и разбирането от тяхна страна на важноста да се избегне налагането на силно рестриктивни мерки като задържане е от изключителна важност. Също така комуникацията между миграционните власти и съответни държавни и общински структури, предоставящи жилищно настаняване би могла, от една страна, да подпомогне достъпа на чужденците до такива услуги, а от друга – да допринесе за достатъчно увереност на отговорния служител, определящ мярката, която трябва да бъде наложена, че лицето пребивава на заявен адрес, т.е., че рискът от укриване е малък.

НАСТАНЯВАНЕ, ПОДСИГУРЕНО ОТ РЕЛИГИОЗНИ, КУЛТУРНИ И ДРУГИ ОБЩНОСТИ

Докладът за прилагане алтернативи на задържането,²⁹ изготвен от ЦПП - "Глас в България" идентифицира религиозните общности като втория най-чест източник на общностна подкрепа за мигрантите в програмата по кейс мениджмънт, след предишни и настоящи работодатели. Конкретно в София няколко местни евангелски християнски църкви, както и български православни общности и общността на Светиите от последния ген (Мормони) са източник на подкрепа за много чужди граждани. Тези общности предоставят не само духовна и емоционална подкрепа, но и практическа такава под формата на съвети, храна, подслон и добри приятелства с местни хора. Тези групи също в някои случаи са съдействали за подсигуряване на декларации за осигуряване на жилище и издръжка, според практиката на Дирекция „Миграция“ да изисква такива документи при прилагане на алтернативна мярка. Местните мигрантски и етнически общности също са източник на подкрепа и насочване, както и източник на хуманитарна помощ, помощ с намиране на подслон, както и връзка с пазара на труда, когато чужденецът има право на това. Въпреки че, както се упоменава по-горе, в някои случаи тези общности са били в състояние да съдействат за намирането на гарант - български гражданин или чужденец със съответен статут на пребиваване в България, отговарящи на критериите в Правилника за прилагане на ЗЧРБ - нужно е да се отчете, че подкрепата, оказвана от тези общности, се характеризира с колективен и доброволчески дух. Работата на терен показва, че нерядко гадена религиозна или културна общност разполага с нужните средства и материална база да подсигури жилищното настаняване на чужденеца и другите му базисни нужди, без да е в състояние да изпълни административните изисквания за гаранция за жилище и издръжка, по различни причини. В такива случаи е нужно да се подходи с разбиране към естеството на този вид общностна подкрепа и да се оцени важноста на ролята, която такива общности играят в живота на чужденеца

²⁹ Вж. по-горе.

от социална, културна и психологическа гледна точка. Демонстрираната покрепа от страна на такива общности следва да бъде взета предвид като фактор при преценката на назначаване на алтернативни мерки, както от практическа гледна точка - достъп до възможности за подслон и хуманитарна подкрепа, така и като признак за установеност на чужденеца и прозрачност в неговите взаимодействия със социума и властите.

Виж **графика 2** по-долу, визуализираща наличните към 2021 г. в България възможности за настаняване на мигранти без право на пребиваване, източник: *Mapping Paper: Accommodation as ATD Prerequisite, Rositsa Atanasova, assigned by Center for legal aid – Voice in Bulgaria* ³⁰

	Упр. от държавата	Упр. от НПО	Упр. от вероизповедания	Частни жилища
ДЪРЖАВА	<ul style="list-style-type: none"> Държавна агенция за бежанците: отворени центрове за търсеци убежище 	<ul style="list-style-type: none"> (делегирани услуги) Анимус: кризисен център 		<ul style="list-style-type: none"> Община: общинско жилищно настаняване
	<ul style="list-style-type: none"> Национална комисия за борба с трафика на хора: приюти за жертви на трафик 	<ul style="list-style-type: none"> Асоциация „Информация и знание“: социални услуги за възрастни с увреждания и възрастни хора 		
	<ul style="list-style-type: none"> Община: центрове за кризисно настаняване на бездомни хора; центрове за временно настаняване; центрове за възрастни хора 			

³⁰. Център за правна помощ - Глас в България, 2021 г., Възможности за жилищно настаняване на мигранти, на които са наложени алтернативи на задържането и създаване база за застъпничество.

	Упр. от държавата	Упр. от НПО	Упр. от вероизповедания	Частни жилища
НПО		<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Конкордия</i>: социални услуги за възрастни ■ <i>Анимус, Мисия Криле</i>: комплекс от социални услуги за деца и семейства ■ <i>Фондация „Българско дете“</i>: учебен център за младежи в риск 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Каритас: социални центрове 	
ВЕРОИЗПОВЕДАНИЯ			<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Мюсюлмански еврейски, православни, католически и евангелистки общности</i>: приюти към църкви 	
ЧАСТНИ ЖИЛИЩА				<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>хотели, хостели, наемодатели, брокери, нередовни мигранти</i>: възможности за наеми и общински услуги

Примерни казуси за преценка на подходящи алтернативи на задържането във връзка с жилищно настаняване

1.

А. е пълнолетна, сама жена с наскоро отказан бежански и хуманитарен статут, потвърден от последна съдебна инстанция. Тя разполага с документ за пътуване (паспорт) от страната ѝ на произход с изтекла давност, както и други документи за самоличност, но не може да бъде изведена в обозримо бъдеще поради условията в страната ѝ на произход и отказ на властите да съдействат за обратното ѝ приемане. А. няма източник на доход в България, тъй като с влизането в сила на отказа на бежански и хуманитарен статут, тя няма право на работа; А. също така няма право да остане в центъра на ДАБ, където е пребивавала до този момент. Братът на А. живее законно и работи в друга страна членка на ЕС и я подпомага финансово, за което А. може да предостави доказателства. С помощта на неправителствена организация А. се е свързала с наемодател на стая, който би я приел за наемател, но не е сигурен дали това би нарушило закона, и не желае да бъде гарант по смисъла на Правилника за прилагане на ЗЧРБ.

Как бихте подогдили в тази ситуация? Какви фактори бихте взели предвид при преценката на подходяща мярка или мерки по чл. 44, ал. 5, която може да се наложи? Какво бихте очаквали да Ви бъде представено като документация? С кого бихте комуникирали и защо, във връзка с информацията относно жилищното настаняване на лицето?

V. СИСТЕМАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СЛУЧАИ (КЕЙС МЕНИДЖМЪНТ) КАТО ПРЕДПОСТАВКА ЗА УСПЕШНО ПРИЛАГАНЕ НА АЛТЕРНАТИВИТЕ НА МИГРАЦИОННОТО ЗАДЪРЖАНЕ

КЕЙС
МЕНИДЖМЪНТ

КЕЙС МЕНИДЖМЪНТ, ПОДКРЕПА И РЕШЕНИЕ

1. Същност и специфики на кейс мениджмънт подхода при алтернативи на миграционното задържане

Припомняме, че моделът за оценка и настаняване в общността (Моделът CAP) е инструмент за приложение на ключовите процеси на идентификация, оценка на уязвимостта, вземане на решения за възможности за настаняване и управление на случаи на мигранти с нерегулярен статут с цел тяхното навременно разрешаване. Важността на последния от разглежданите в настоящия Наръчник компоненти, а именно управлението на случая, т.н. кейс мениджмънт, е важна съставка, която свързва всички останали елементи. Представените в предходната глава казуси с отворени въпроси още повече доказват нуждата от прилагане на холистичен, гъвкав, мултидисциплинарен и ефективен подход на разрешаване на тези сложни житейски, правни, социални ситуации.

Различни международни изследвания през последните десетилетия показват, че все повече правителства проявяват интерес не просто към използване на алтернативи на миграционното задържане и придържане към международните стандарти за защита правата на човека, но към цялостно максимизиране

ефективността на своите системи за управление на миграцията. Според CAP модела на IDC, един от успешните методи на максимална защита на правата и максимална ефективност в управление на миграцията се постига чрез така наречената система за управление на случаи (кейс мениджмънт), основаваща се на координиран и всеобхватен подход в подкрепа на всеки отделен миграционен случай с цел постигане на неговото успешно разрешаване.

Методът за управление на случаи се използва широко в работата с уязвими групи лица с цел осигуряване на комплексна хуманитарна подкрепа, достъп до услуги и властяване на лицата. В настоящия случай ще разгледаме спецификите на този метод в контекста на приложението на алтернативи на имиграционното задържане, предимствата, които той дава, и трудностите, които среща.

Методът кейс мениджмънт при алтернативи на задържането представлява най-общо всеобхватен и систематичен подход към предоставянето на услуги, създаден с цел подкрепа и координирана грижа по отношение на здравето и благосъстоянието на хора с комплексни нужди, които са в нерегламентиран статут на пребиваване и заплашени от имиграционно задържане. Кейс мениджмънтът се фокусира върху идентифициране и съобразяване с капацитетите, спецификите и предизвикателствата на мигрантите с нерегулиран законов статут и контекста, в който те живеят, включително личния ресурс, уязвимостта, и факторите за закрила и риск.³¹ Методът се базира на презумпцията, че той увеличава способността на мигрантите да участват успешно и прозрачно в своите имиграционни процедури, като ги подпомага в адресиране на правни, практични и лични проблеми за развитие на случая им, като по този начин скъсява времевата рамка и увеличава вероятността за положително разрешение по казуса им. Целта на метода е да насърчи съдействие спрямо административните власти от страна на мигрантите и намалява нерегулярността в миграционната система.

За положително развитие на случая в контекста на мигранти в нерегулярен статут се счита всяка форма на постигане на трайно или временно излизане от състояние на нерегламентиран престой в държавата, като например повторна регистрация на молба за закрила, получаване на бежански или хуманитарен статут, получаване на друга форма на законово пребиваване съгласно българското законодателство, или постигане на информирано доброволно връщане в страна на произход.

Методът кейс мениджмънт се прилага от обучени кейс мениджъри, чиято цел в случая на работа с мигранти е да ги подкрепят по възможно най-ефективен и защитаващ правата им начин в постигане на разрешение на тяхната миграционна ситуация при наличие на задържане или приложена алтернатива на имиграционното задържане в общността. Работата на кейс мениджъра се основава в голяма степен на изграждане на взаимоотношение на доверие, дълбочинно запознаване с конкретната ситуация на мигранта и систематична

³¹ *International Detention Coalition (IDC), There Are Alternatives*, наличен на: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>, pp 47 – 48.

комуникация. Ролята на кейс мениджър може да се изпълнява както от държавен служител, така и от независим на държавната администрация специалист, част от ресурса на неправителствения сектор. Важното тук, независимо кой от двата случая на кейс мениджмънт се прилага, е водещият случай да няма компетентност по вземане на решенията относно имиграционния случай на лицето или да следи за спазване и прилагане на миграционното законодателство. Водещият на случая е трето лице, медиатор, който представлява важна връзка между мигранта, властите и общността.³² Тази функция не може да бъде изпълнявана от миграционен служител, граничен служител или интервюист. Именно затова той по-скоро е експерт извън държавната структура, с експертиза на социален работник, психолог, хуманитарен работник.

Б.Е. е гражданин на Камерун, с който ЦПП-Глас в България работи в два поредни пилотни проекта в кейс мениджмънт програма по алтернативи на имиграционно задържане. Б.Е. пристига в България през 2012 г., кандидатства за международна закрила, но в продължение на 8 години има над 4 неуспешни производства за закрила, системни периоди на нерегулярност. През това време започва дългогодишно взаимоотношение с българска гражданка, от което се ражда дете, придобиващо също българско гражданство. Многократно с Б.Е. са провеждани беседи в Дирекция Миграция с цел убеждаване за връщане в страната му на произход, но безуспешни. Едва след внимателна, продължителна, систематична и независима работа на обучен кейс мениджър и изградена връзка на доверие, лицето придобива смелост и увереност да се върне доброволно в страната си на произход и да кандидатства за легален престой в България въз основа член на семейство на български гражданин. Към настоящия момент семейството живее заедно в България след успешно завръщане на бащата по легален път.

Функцията на кейс мениджър е много различна от функцията на адвоката или служебния защитник, тъй като има много по-всеобхватен и холистичен характер от чистото предоставяне на правна помощ и съдействие, което в много случаи е ограничено и недостатъчно. Въпреки че правната помощ играе основна роля в изчерпването на всички възможни законови възможности за това индивидът да разреши проблема си с пребиваването, в крайна сметка тя има ограничения, тъй като при изчерпване на всички правни средства лицето вече няма причина да поддържа по-нататъшна комуникация с екипа и властите. Така, основната установена разлика между традиционния метод на предоставяне на правна помощ и холистичния кейс мениджмънт подход е,

³². International Detention Coalition (IDC), *There Are Alternatives*, наличен на: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>, pp 48

че при втория метод процесът и комуникацията с индивида са от най-голяма важност, а не единствено разрешаването на правния казус сам по себе си. По този начин лицето се насърчава да е в непрестанна комуникация както с водещия на неговия случай кейс мениджър, така и с миграционните власти, дори когато не се очаква скорошно законово разрешение на неговата или нейната ситуация или се знае, че такова не е възможно, при което той/тя е овластен да взема ефикасни и добре информирани решения. В това отношение кейс мениджърът процесът е много по-ефективен когато ангажирането на лицата се случва на по-ранен етап от развитието на миграционния им казус от този, на който те вероятно биха имали нужда от правна помощ. Тази ранна интервенция до голяма степен намалява рисковете от бъдеща дългосрочна нерегулярност и увеличава вероятността от по-бързо и ефективно разрешаване на конкретния случай.³³

ЦПП - Глас в България работи в кейс мениджърът програма в продължение на 4 години с афганистанско семейство с две малки момиченца, които бяха част от двата пилотни проекта за алтернативи на имиграционното задържане. През първите 3 години обстоятелствата бяха изключително трудни: майката беше в опасност да загуби попечителството над децата си, беше оставена без дом при освобождаване от СДВНЧ, беше разделена физически от бащата, който беше задържан в продължение на почти 1 година в СДВНЧ. Семейството премина през две неуспешни молби за закрила и достигна повторна ситуация на риск от бездомност след втората отрицателна процедура за предоставяне на закрила, когато трябваше да напуснат бежанския лагер и да бъдат повторно в риск от имиграционно задържане. В този момент като част от кейс мениджърът кризисна интервенция бе организирана онлайн кампания за набиране на материална подкрепа от общността за семейството. Кампанията получи голям отзвук в широката общественост и семейството бе подпомогнато да си осигури жилище в София. В следствие на усложнената хуманитарна ситуация бе открита поредна процедура за предоставяне на закрила, която завърши с предоставяне на хуманитарен статут и успешно приключване случая на цялото семейство. Ограничението на чисто правните средства в случая бе компенсирано и допълнено от холистичния кейс мениджърът подход, така че спрямо семейството успешно бе приложена алтернатива на задържането в общността и бе дадено време за развитие на случая в посока трайно разрешаване при зачитане правата на родителите и децата.

³³. Финален доклад: Прилагане на индивидуализирани алтернативи на задържане на мигранти в България. Възможности и предизвикателства, публикация на Център за правна помощ – Глас в България, май 2019 г., наличен на: www.centerforlegalaid.com

2. Етапи на развитие и предимства на кейс мениджмънт метода при алтернативи на миграционното задържане

Управлението на случаи все още е нова концепция в контекста на алтернативите на задържане и управлението на миграцията. Процесът на изучаване на възможностите и ограниченията на тази концепция включва провеждането на поредица от пилотни проекти в няколко европейски държави, сред които и България, в рамките на които бяха събрани редица данни, наблюдения, статистики и резултати, публикувани на сайта на формираната Европейска мрежа за алтернативи на имиграционното задържане (European ATD Network; www.atdnetwork.org).

В инфографиката по-долу, изработена от PICUM в контекста на споделения опит в Европейската мрежа за алтернативи на имиграционното задържане, се очертават конкретните етапи на развитие на случая, както и ползите от алтернативите на задържането, базирани на управление на случаи.

3. Кейс мениджмънт подход в приложение на практика

Как кейс мениджмънт подхода при прилагане на алтернативи на имиграционното задържане действа на практика бе изследвано на европейско и национално ниво в рамките на два пилотни проекта в четири европейски държави.³⁴ Събраните данни в хода на изпълнение на тази поредица от проекти показват, че чрез прилагане на кейс мениджмънт подхода при алтернативи на задържането в повече от 90% от случаите участниците остават в постоянен контакт с екипа за управление на случая и активно се ангажират с властите, работейки за разрешаване на миграционната си ситуация. В повече от 90% от случаите способността на лицата да участват в процеса на вземане на информирани решения, както и цялостното им благосъстояние значително се подобряват.

Графика 3: Инфографика за етапите и ползите от кейс мениджмънт подхода при алтернативи на имиграционното задържане, изработена от PICUM ³⁵

³⁴. Пилотни проекти в България, Кипър, Полша и Англия в рамките на 2017-2021 година, финансирани по Европейска Платформа за Интеграция и Миграция (EPIM)

³⁵. European ATD Network, <https://atdnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/PICUM-CM-Infographic-final.pdf>

КЕЙС МЕНИДЖЪНТ

Кейс мениджърът е специален подход към управление на миграцията, фокусиран върху ангажиране на миграционните с миграционните шм процедури. Миграционните остават в общността и получават информация и подкрепа, необходими за активните стъпки към разрешаването на случая шм. Кейс мениджърът е ефективна алтернатива на заваряването, съблюдаваща правата на чужденца и подкрепя разрешаването на случаите.

СТЪПКИ



Скрининг

Кейс мениджърите правят скрининг на лицата, за да получат основна информация. Препоръчително е тази стъпка да се направи възможно най-рано.



Оценка

Кейс мениджърите правят оценка на нуждите и уязвимостта за всеки отделен случай.



Планиране на случая

Заедно обсъждат случая и правят план за решаването му с оглед на покриването на основните нужди на лицата.



Интервенция

Кейс мениджърът води редовни срещи с бенефициентите и ги свързва с общността, доставящи на услуги (Вкл. правна помощ) и местни институции. Изследват се всички възможности за развиване и случаят се оценява периодично.



Приключване на случая

Лицето постига резултат по своя миграционен статус, който може да бъде: урегулиране в страната на пребиваване, преместване в друга страна или връщане на работното място в страната на произход.

ПРЕДИМСТВА

за лица, правителствата и общности



Доверие и ангажираност

Кейс мениджърите изграждат трайна доверие връзка с лицата и ангажираност с миграционния процес.



Подобрено справяне и състояние

Кейс мениджърите улесняват достъпа на услуги и подкрепящи механизми, подобряващи състоянието на лицата.



Лична стабилност

Повишена стабилност означават, че хората са по-способни да взимат решения, касаещи тяхното бъдеще.



Информирани взимане на решения

Кейс мениджърите гарантират, че хората имат достъп до правотна информация и улесняват връзката между лицата и институциите, подкрепящи информирано взимане на решения.



Навременно и справедливо разрешаване на случая

Всички миграционни ошши са изгледвани и лицата са по-добре подготвени да работят за разрешаването на местни случаи

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият наръчник е съставен с намерението да служи, от една страна, като практическо помагало в помощ на служителите, вземащи решения относно определянето на алтернативни на имиграционното задържане мерки, като им помага в разрешаването на конкретни казуси и ситуации. От друга страна, отчитайки неизбежните промени в сферата на миграцията, от законова, институционална и практическа гледна точка, той се стреми да изясни основните принципи, върху които заляга взимането на такива решения, като принципа на свободата като презумпция и индивидуалната преценка във всеки един случай. В такъв смисъл, без да има задължителен характер, целта му е в дългосрочен план да спомогне за способността и овластяването на отговорните служители да вземат решения, които са в унисон с международното право, като същевременно отчита реалностите и предизвикателствата, с които се срещат работещите в сферата професионалисти.

Наръчникът може да се използва както като помагало за практически обучения, така и като източник на информация и помагало в ежедневната работа на неговите ползватели.

Надяваме се той да спомогне за успешното прилагане на алтернативите на задържане в България, и за по-доброто управление в сферата на миграцията като цяло.

*Екипът на Център за правна помощ – „Глас в България“
София, 2023 г.*

Това издание е подкрепено от Европейската програма за интеграция и миграция (ЕРИМ), съвместна инициатива на Мрежата на европейските фондации (NEF), по проект „Продължаваме напред: поддържане на напредъка и осигуряване на трайно намаляване на миграционните политики, основани на силовите методи и практики“. Цялата отговорност за съдържанието на тази публикация се носи от автора и съдържанието не отразява непременно позициите на NEF, ЕРИМ или партньорските фондации.

**ЦЕНТЪР ЗА ПРАВНА ПОМОЩ – ГЛАС В БЪЛГАРИЯ (ЦПП)
е организация в обществена полза, създадена през 2009 г.,
която:**

- Предоставя про боно правни консултации на лица, търсещи закрила, бежанци и мигранти, както и процесуално представителство в административните и съдебни производства на национално и европейско ниво.
- Предоставя про боно правни консултации и информационни сесии с чужденци, настанени в специалните домове за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ).
- Провежда застъпнически кампании и дейности с цел установяване на институционални и съдебни практики и законодателство, които са в унисон с международните и европейски стандарти за спазване на човешките права на мигрантите и промяна на обществените нагласи.
- Провежда изследвания в областта на миграцията и миграционните политики и прилагането им.

КОНТАКТИ:

ЦЕНТЪР
ЗА ПРАВНА ПОМОЩ -
ГЛАС В БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ
ул. Триадица 5Б, ет 2, офис 226

ПРИЕМНО ВРЕМЕ:
всеки вторник от 10:30 до 14:30ч.

е-мейл: voiceinbulgaria@gmail.com

www.centerforlegalaid.com