

Рамков документ:

Карта на възможностите за жилищно настаняване като предпоставка за прилагане на алтернативи на задържането

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



Мигрантите с нередовен статут обикновено са изключени от официални инициативи за интеграция на ниво ЕС и национално ниво. Според законодателството на ЕС миграцията е област на споделена компетентност между Съюза и държавите-членки (чл. 4 от ДФЕС). Правната основа на компетентността на ЕС за разработване на обща миграционна политика обаче е формулирана като справедливо третиране на законно пребиваващи граждани на трети страни, наред с предотвратяването и борбата с незаконната миграция (чл. 79 от ДФЕС). Следователно има ясно разграничение между политиките за приобщаване, насочени към мигранти, които пребивават законно, и подхода към нередовните мигранти, който дава приоритет за изключване, превенция и право прилагане.² Разграничението е в основата на ключови инструменти на политиката на ЕС в тази област като Европейската програма за миграцията.³

Подходът за изключване се основава на принципа, че нередовния престой не трябва да се толерира и че държавите-членки имат задължението да експулсират и връщат нередовни мигранти в трета страна. Крайъгълният камък на законодателството на ЕС относно незаконната миграция, Директивата относно връщането, илюстрира този принцип. Следователно политиките за справяне с незаконната миграция се стремят да стимулират връщането⁴, като същевременно налагат мерки, които обезкуражават продължителния престой, включително чрез използване на принуда и задържане.⁵ Като част от стратегията държавите-членки се опитват да ограничат до минимум достъпа до обществени услуги за мигранти с нередовен статут. Въпреки че се правят някои изключения, особено за децата, възрастните нередовни мигранти в целия ЕС имат достъп само до спешни здравни грижи. В крайна сметка няма убедителни доказателства, че подходът за изключване води до по-ефективно управление на миграцията.

Подходът за изключване освен това предполага, че по-голямата част от нередовните мигранти в ЕС (неправомерно влизащи лица, лица, надвишаващи периода на престой, даден от визата, или лица, търсещи убежище, чиято молба е била отхвърлена) могат да бъдат открити и бързо върнати в страната им на произход. И през 2014, и през 2015 г., когато ЕС се изправи пред проблема, свързан с

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

² Delvino, N. (Nov, 2017). European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services, p. 3. Available at <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/City-Initiative-on-Migrants-with-Irregular-Status-in-Europe-CMISE-report-November-2017-FINAL.pdf>

³ European Commission (2015). A European Agenda on Migration. Available at https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

⁴ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (Art. 6 para. 1).

⁵ 2, Delvino, p. 3.

безпрецедентен брой кандидати за международна закрила, които кандидатстват за първи път, държавите-членки успяха да върнат само 36% от нередовните мигранти, до голяма степен поради причини, несвързани с тяхната съпротивата.⁶ ЕС изрази загриженост, че увеличаването на броя на кандидатите без подобряване на процента на ефективно връщане предполага, че държавите-членки може да се сблъскат с нарастващо население от мигранти с нередовен статут.⁷ Следователно наличните данни показват, че докато правото и политиката на ЕС приемат, че незаконният статут е изключително и временно състояние, за много хора това е трайно или дори хронично състояние.⁸

Алтернативи на задържането (АНЗ)

Имиграционното задържане е административна мярка, която държавата прилага, за да ограничи индивидуалната свобода на движение, с цел да улесни друга мярка, като експулсиране или връщане. Иммиграционното задържане не е наказателен акт и в повечето държави-членки заповедта за задържане се издава от административен орган, а не от съд.⁹ В повечето случаи имиграционното задържане е оправдано, ако гражданин на трета страна представлява риск от укриване, възпрепятства изпълнението на заповедта за извеждане от страната или не спазва условията за алтернативни мерки. В България обаче на практика всички лица, търсещи убежище, чиито молби са били отхвърлени, и други чужденци със заповеди за връщане, са рутинно задържани.

Концепцията за алтернативи на задържането се основава на задължението съгласно международните договори за защита на основните права на човека, като правото на свобода, сигурност и свобода от произволен арест и задържане.¹⁰ Международното право поставя презумпция за лична свобода, която може да бъде ограничена само в изключителни случаи и като крайна мярка, когато всички по-малко ограничителни алтернативи са изчерпани. Държавите обаче имат суверенното право да контролират миграцията, включително чрез задържане на нередовни мигранти. Такова лишаване от свобода не може да бъде произволно, а трябва да отговаря на съществуващите правни норми, както и на принципите на необходимост и пропорционалност. Прилагането на алтернативите на задържане се основава на тези принципи, тъй като необходимостта и пропорционалността на задържането следва да се преценяват във всеки отделен случай. Алтернативите на задържането могат да бъдат също и задължителни административни мерки, когато се прилагат извън местата за задържане и ограничават движението при предварително определени условия. Европейското законодателство изисква и насърчава държавите-членки да прилагат задържането като крайна мярка и да предвиждат

⁶ European Commission. (2017). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a more effective return policy in the European Union - a renewed Action Plan, COM(2017) 200 final. Available at <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6943-2017-INIT/en/pdf>

⁷ Ibid.

⁸ 2, Delvino, p. 4.

⁹ European Commission. (2014). Synthesis Report for the EMN Focused Study - The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies. Available at https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf

¹⁰ UDHR, Art. 3 & Art. 9; ICCPR, Art. 9; CRC, Art. 37(b); ECHR, Art. 5; EU Charter of Fundamental Rights, Art. 6.

алтернативи в националното законодателство.¹¹ Възможността за прилагане на алтернативи трябва да се разглежда не само на етапа на издаване на заповедта за задържане, но и през целия период на задържане, когато се е оказало, че връщането не може да бъде извършено в разумен срок. Законодателството на ЕС не предоставя изчерпателен списък от алтернативи, но най-често използваните алтернативи в държавите-членки са залог на документи за пътуване, изискване за пребиваване на определено място, депозит на финансова гаранция, задължение за отчет и електронен мониторинг. Държавите-членки са свободни да прилагат различни алтернативи, както и комбинация от алтернативи, стига да отговарят на чл. 52(1) от Хартата на основните права на ЕС.

Алтернативите на задържането се различават от освобождаването от задържане със съдебна заповед или защото е достигнат максималният срок на задържане. Освобождаването е безусловно, докато прилагането на алтернативи предполага наличието на условия, които чуждестранният гражданин трябва да спазва, като например живеене на определен адрес, задължение за редовен отчет в местните полицейски служби и др. Неспазването на тези условия може да доведе до прилагане на по-рестриктивна мярка, като действително задържане. В някои държави-членки мерките от набора с алтернативи продължават да се прилагат спрямо граждани на трети държави след максималния срок на задържане като начин за контрол на нередовните мигранти на територията.¹²

Теоретични съображения

Дискусиите относно настаняването на мигранти с нередовен статут често започват като се изтъква, че правото на жилище е изрично признато за основно човешко право в редица международни и регионални инструменти.¹³ Това право е приложимо за всички лица, независимо от националност и правен статут, и включва достъп до сигурно, достъпно и устойчиво настаняване. В правото на ЕС адекватният стандарт на живот също е свързан със зачитането и защитата на човешкото достойнство, както е заложено в чл. 1 от Хартата на основните права. Наличието на подходящо жилище е допълнително свързано с упражняването на други основни права, като например правото за достъп до здравни услуги. Следователно съществува рамка за политики през призмата на правата на човека, чрез която участниците могат да прилагат мерки за застъпничество, както и да формират различни политики, които да се прилагат по отношение на мигранти с нередовен статут. Анализът на политиките също прави разграничение, макар и не винаги напълно формулирано или обосновано, между нередовни и невърнати мигранти в контекста на настаняване.¹⁴ Нередовните мигранти са хора без право на пребиваване по различни причини, докато невърнатите мигранти са тези, чието връщане е спряно или отложено.

¹¹ Directive 2008/115/EC, Art. 15; EU Return Handbook, p. 79.

¹² Bulgarian Helsinki Committee. (2016). Summary Report on National Practice Regarding Detention of Third-Country Nationals, p. 40. Available at https://www.bghelsinki.org/media/uploads/documents/reports/special/2016-07_detention-mapping-report.pdf

¹³ UDHR, Art. 25(1); ICESCR, Art. 11(1); ICERD, Art. 5 e-iii; CRC, Art. 27; ICRDP, Art. 28(1) (Bulgaria has not ratified); Revised ESC, Art. 31.

¹⁴ Fundamental Rights Agency (2011). Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union. Available at https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1827-FRA_2011_Migrants_in_an_irregular_situation_EN.pdf

Докато двете категории могат да обозначават концептуално и правно автономни категории, съществува и значително припокриване, и хората могат лесно да бъдат премествани от едната в другата категория. На практика това разграничаване е залегнало в набора от жилищни възможности, считани за подходящи или налични за всяка група. Агенцията на ЕС за основните права, например, разглежда достъпа до частни квартири и приюти за бездомни за незаконни мигранти, но не по отношение на невърнатите лица.¹⁵ Обсъждането на опциите за последната група е ограничено до наличието на осигурено от държавата настаняване. Следователно не се разглежда жилищното настаняване по отношение на алтернативите на задържане и някои места за де факто задържане са посочени като отворени места за настаняване.

Такъв пропуск предполага, че съществува аналитичен потенциал при проучването на избора за настаняване на нередовни мигранти във връзка с изискването за пребиваване в контекста на алтернативите на задържането. И двете групи споделят сходни характеристики като липса на достъп до социална грижа и основни услуги, разрешения за работа и законен доход, а понякога и документи за самоличност. Разликата, която се забелязва е, че мигрантите, които подлежат на връщане, имат постоянна връзка с властите, които трябва да са наясно с опцията за пребиваване и да я одобряват. Трудността тук е, че одобряващият орган може да не счете всички възможни варианти за настаняване на нередовни мигранти като подходящи или приемливи за целите на предоставянето на алтернативи на задържането. Следователно обосновката на положителната или отрицателната оценка трябва да бъде проучена допълнително.

В някои държави-членки разграничението между нередовни и невърнати мигранти е оправдано въз основа на съществуващите санкции за отдаване под наем на подслон на мигранти с нередовен статут. Директивата за улесняване на нерегламентирано влизане, транзит и пребиваване налага задължение на държавите-членки да наказват всеки, който с цел финансова облага, умишлено помага на чужденец да пребивава в нарушение на държавното законодателство относно пребиваването на чужденци.¹⁶ Агенцията на ЕС за основните права отбелязва, че „ревностното тълкуване“ на тези разпоредби е накарало някои държави от ЕС да криминализират отдаването под наем на жилище на мигранти в нередовен престой.¹⁷ Във втора група държави наемодателите на нередовни мигранти могат да бъдат наказани въз основа на общото законодателство относно улесняването на незаконното влизане или пребиваване. Агенцията на ЕС за основните права счита, че текстът на Директивата за улесняване трябва да бъде преразгледан, за да се забрани санкционирането на действия, извършени с хуманитарна цел, и да се санкционира отдаването на жилища под наем на нередовни мигранти, само ако се извършва единствено с цел да се предотврати връщането.

Оценката и отчитането на различните форми на уязвимост заслужават особено внимание при разглеждането на вариантите за настаняване на нередовни мигранти. Докладите на международни организации подчертават, че липсата на сигурен подслон може да увеличи риска от сексуално и домашно насилие, особено спрямо жените, поради което този проблем има ясно измерение в зависимост от пола на лицето.¹⁸ Възрастните хора, бедните, бременните жени, самотните жени с малки деца, децата на 18 години и хората, страдащи от хронични заболявания или психични разстройства, също могат да бъдат изключително уязвими. Държавите-членки предоставят широк спектър от специализирани услуги за

¹⁵ Ibid, pp. 59-70.

¹⁶ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, Art. 1(1)(b) & 1(2).

¹⁷ 13, Fundamental Rights Agency, p. 61.

¹⁸ PICUM. (2014). Housing and Homelessness of Undocumented Migrants in Europe: Developing Strategies and Good Practices to Ensure Access to Housing and Shelter. Available at

групи от населението, считани за рискови, и много от тях са приели нередовни мигранти в нужда. Необходимо е по-нататъшно проучване, за да се определи как тези лица са били допуснати в миналото, съществуват ли административни бариери и как приемът би могъл да се канализира.

Академичните трудове относно включването на нередовните мигранти в Европа, в допълнение, отбелязва ролята на градовете в тази област, които понякога се противопоставят на политиките за изключване на национално ниво. Докато миграционната политика се изработва на ниво ЕС и национално ниво, общинските власти са отговорни за прилагането ѝ, но също така и за социалната сплотеност и предоставянето на услуги на местно ниво, и не могат да пренебрегват присъствието и нуждите на нередовните мигранти на тяхна територия. Град Утрехт, например, прилага иновативни стратегии в съдебните спорове пред международни органи като по съдебен ред утвърждава, че градът може да предоставя подслон на нередовни мигранти поради задълженията на Холандия в сферата на правата на човека.¹⁹ Спенсър твърди, че такъв местен обрат в интеграционната политика всъщност изпълнява, а не се противопоставя на споделени социални и икономически цели на национално ниво.²⁰ Градският активизъм със сигурност изисква ниво на местна автономия, но във всеки контекст това развитие води до осъзнаване на значението на управлението на различни нива при прилагането на миграционната политика.

Практика в ЕС относно настаняването на нередовни мигранти

А. Частни жилища

Дори ако законът не възпрепятства изрично нередовните мигранти да сключват договори за наем, в повечето държави-членки възникват редица практически пречки. От наемателите може да се изисква да предоставят набор от документи, които са трудни за получаване за хора в нередовен престой, като валиден паспорт или лична карта, заедно със социалноосигурителни или данъчни идентификационни номера. Наемодателите също често изискват доказателство за доход или определена финансова гаранция. Структурата на жилищния пазар, наличността на жилища за настаняване и дискриминацията създават допълнителни пречки. Подобни трудности могат да попречат на нередовните мигранти да се регистрират самостоятелно в хотел или хостел.

Някои неправителствени организации помагат на мигрантите да наемат частни квартири за своя сметка, като посредничат между наематели и наемодатели. Provivienda, неправителствена организация, финансирана от общността на Мадрид, има за цел да улесни справедливия достъп на мигрантите до наеми на пазара на частни жилища.²¹ Организацията запазва самоличността на наемателя анонимна, за да предотврати дискриминация, докато договорът за наем не бъде подписан. Чрез този подход мигрантите не трябва да предоставят документация, която не е налична за тях. Abraço, базирана в Брюксел организация на мигрантската общност, също предлага междуличностно посредничество между наематели и наемодатели, заедно с помощ и информация за мигранти, които предимно говорят португалски.

https://www.feantsa.org/download/annual-conference-2013-report-housing_en_fi-nal2732015831843266330.pdf

¹⁹ 2, Delvino, p. 12.

²⁰ Spencer S. (2020) Cities Breaking the Mould? Municipal Inclusion of Irregular Migrants in Europe. In: Spencer S., Triandafyllidou A. (eds) Migrants with Irregular Status in Europe. IMISCOE Research Series. Springer, Cham. Available at https://doi.org/10.1007/978-3-030-34324-8_10

²¹ 17, PICUM, p. 11.

Организациите допълнително се стремят да разработят решения, базирани в общността, за да увеличат наличността на възможности за временно настаняване. Много мигранти без документи спонтанно се обръщат за подкрепа към своята мрежа от семейство и приятели, за да намерят жилище, особено когато имат спешна нужда. Такива решения обаче често водят до пренаселеност и са удачни само в краткосрочен план. Съществуват инициативи за мобилизиране на общностите да приемат временно нередовни мигранти в собствените си домове.²² В този случай външна организация структурира предоставянето на временно настаняване чрез проверка на мигрантите и домакините, както и управлението на подходящи посреднически и финансови ресурси. Предимството на тази опция е, че макар да предотвратява бездомността на мигрантите, тя също така включва приемащата общност и изгражда солидарност и видимост за правата на мигрантите.

За да заобиколят изискванията за предоставяне на документи, нередовните мигранти често са принудени да пренаемат жилища без официални договори. В зависимост от предпочитанията на собственика, наемателят не винаги може да използва адреса за административни цели и е уязвим за експлоатация. Едно възможно решение е организациите да притежават или да наемат жилища, които след това да могат сигурно да преотдават на нередовни мигранти.²³ Проучване на PICUM допълнително отчита, че партньорствата с жилищни асоциации (частни доставчици на евтини жилища с нестопанска цел или със стопанска цел) могат да запълнят празнината на пазара на частни жилища.²⁴ По този начин мигрантите без документи могат да останат във временно наети жилища, които остават свободни преди продажба или отдаване под наем, на цена под пазарната стойност.

Б. Възможности за настаняване, управлявани от НПО

НПО могат също да притежават или да наемат имот, който след това да управляват като жилищна услуга за нередовни мигранти, независимо от държавно финансиране. Примерите включват Ingen människa är illegal (Никой не е незаконен) в Стокхолм, Асоциацията за човешки права и демокрация в Африка (АЧПД) във Виена и други подобни неправителствени организации в Барселона и Мадрид.²⁵ Предоставянето на целеви услуги за настаняване на мигранти помага да се избегне конкуренцията с местното бездомно население за ограничени места в приютите. Все пак, като се има предвид значителното търсене и високите разходи за управление на частен приют, подобни инициативи остават краткосрочни варианти с ограничено въздействие. Организациите на гражданското общество също получават публично финансиране за посрещане на жилищните нужди на нередовните мигранти. Общините често възлагат услугите на НПО, особено когато националното законодателство не оставя възможност за настаняване на лица с нередовен статут в официални обществени приюти.²⁶ Местните власти може да предпочетат този вариант, вместо да предоставят подслон чрез общинските служби, дори при липса на конфликтни национални норми. В Осло, например, градът финансира център за настаняване и нощувки през зимата. Армията на спасението и Червеният кръст стопанисват

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ 13, Fundamental Rights Agency, p. 64.

²⁶ 2, Delvino, p. 19.

съоразението, което е създадено да обслужва хора без право на достъп до други социални услуги. Според представител на град Осло, тъй като „на въпроса за нередовните мигранти не е отделено много политическо или обществено внимание“, никой не е отхвърлен от центъра.

В допълнение на това, организациите предоставят специализирани услуги за различни уязвими групи с жилищен компонент, независимо или с публично финансиране. Често местните власти подкрепят неправителствени организации, които предоставят услуги за специфични категории нередовни мигранти, като жени без документи, деца или лица, търсещи убежище, чиято молба е била отхвърлена. В Швеция, например, град Гьотеборг възстановява разходите на приютите с нестопанска цел за осигуряване на защитено пространство за жени с нередовен статут, бягащи от насилие.²⁸ Община Утрехт, от своя страна, финансира приют за възрастни без документи и приют за спешни случаи за лица, търсещи закрила, чиито молби са били отхвърлени.²⁹ Повечето подобни инициативи в крайна сметка не получават подкрепа за посрещане на увеличено търсене на специализирани грижи и подкрепа.

Европейската комисия съобщава, че само Австрия дава пример за НПО, активна в администрирането на изискването за пребиваване като алтернатива на задържането.³⁰ Неправителствената организация Verein menschen leben предоставя настаняване в специално съоразение във Виена, Цинергасе. Гражданите на трети страни са длъжни да се явяват ежедневно за отчет пред местния полицаи, присъстващ на място. Така мярката се стреми да комбинира две форми на алтернативи на задържането чрез тясно сътрудничество между НПО и държавните органи. Не е ясно дали организацията е държавно финансирана или самостоятелно запълва празнината при предоставяне на прием чрез координация с държавните участници. Настоящият вариант предполага по-строг контрол върху движението на нередовните мигранти в сравнение с други опции за настаняване, управлявани от НПО, но може също така да показва ангажимент на държавата да осигури подходяща инфраструктура за изискването за пребиваване.

В. Възможности за настаняване, управлявани от различни вероизповедания

Религиозните общности също са активни в грижите за нередовни мигранти чрез директно използване на инфраструктурата за поклонение, поддържане на приют към съответната църква или създаване на специализирани неправителствени организации. В Германия, например, под влияние на християнската си вяра, някои енории предоставят временен подслон на мигранти без документи.³¹ Икуменическият консорциум за убежище в църквата (BAG Asyl in der Kirche e.V.) предоставя на мигрантите без документи правна подкрепа в допълнение към жилищно настаняване. В Португалия Йезуитската служба за бежанците (JRS), международна католическа неправителствена организация, управлява приют за бездомни мигранти Centro Pedro Arrupe.³² Има възможност за по-голямо участие на религиозните структури и общности в тази област, и особено за насърчаване на участието на мюсюлманските общности, които може да имат силно желание да помагат на единовеците си, но имат по-слабо изградена инфраструктура.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ 8, European Commission, p. 34.

³¹ 17, PICUM, p. 16.

³² See <http://www.jrsportugal.pt/en/about-us/>

Г. Възможности за настаняване, управлявани от държавата

Някои държави-членки предоставят настаняване на нередовни мигранти, чието връщане е спряно или отложено, но на които не е издадено разрешение за пребиваване. Тези хора могат да бъдат настанени в частни къщи или апартаменти, собственост и управлявани от държавата, известни също като социални или общински жилища, или частни къщи и хотели със субсидирани от държавата наеми.³³ Всички лица, пребиваващи в Португалия, имат право да се възползват от социално подпомагане, което включва достъп до социални услуги и заведения.³⁴ В Испания на свой ред лицата, които не могат да бъдат върнати, на теория могат да имат достъп до жилищно настаняване, ако се регистрират в общината.³⁵ В повечето държави-членки обаче достъпът до обществено жилище за мигранти без документи е изключително труден, поради недостиг на местата за настаняване и фактът, че предпочитание се дава на граждани или законно пребиваващи с някакъв източник на доходи.

Най-често невърнатите мигранти се настаняват в центрове за колективно настаняване, ако държавата-членка предоставя жилище за тези, на които е предоставен официален статут на толерантност, както и за тези, които са де факто толерирани. Тези опции могат да варират от специализирани центрове за прием на мигранти до съоръжения, където мигрантите се настаняват заедно с други групи, например лица, търсещи убежище. В Германия притежателите на статут на толерантност са разпределени в центрове за настаняване в рамките на определен район, докато в Швеция се настаняват лица с разрешение за престой в центрове за дългосрочно настаняване.³⁶ Държавите също така прибегват до настаняване на невърнати мигранти в съоръжения за бездомни като форма на колективно настаняване. Като се има предвид, че такова жилище обикновено е предназначено за временен престой, то често не отговаря на критериите за адекватно настаняване по отношение на хигиената и неприкосновеността на личния живот.

Мигрантите без документи могат да търсят настаняване в държавни приюти по своя собствена инициатива. Държавата обикновено е основният доставчик на услуги в национален контекст и тези услуги подпомагат редица уязвими групи от жертви на трафик до лица, напуснали грижи, и възрастни хора. Както бе споменато по-рано, административните пречки често възпрепятстват достъпа на мигранти без документи до тези жилищни възможности и успешният им прием се нуждае от допълнително проучване. Както при социалните и обществените жилища, приоритет в приютите за бездомни обикновено се дава на национални бездомни граждани или мигранти с документи, дори ако обективната нужда на изключително уязвими лица надделява в някои случаи. Такива настанявания може също да изискват регистрация пред властите, поради което незаконно пребиваващите граждани на трети страни прибегват до краткосрочни или спешни услуги с по-голяма анонимност. Невърнатите мигранти в крайна сметка не отговарят на профила на услугите, предоставяни от приютите за бездомни, чиято основна цел е да насърчат реинтеграцията в обществото.

³³ 13, Fundamental Rights Agency, p. 67.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

В съответствие с изключващия подход към нерегулярната миграция, обсъден по-горе, в някои държави-членки е достъпно и настаняване за граждани на трети страни, ако се запишат за доброволно връщане. В Холандия общински „приют, предлагащ легло, баня и храна“ в Ротердам приема нередовни бездомни мигранти, само при невъзможност да спят на улицата, удостоверена от лекар, и ако са съгласни да съдействат за тяхното връщане.³⁷ Тези условия са в съответствие с решенията на съда и съвпадат с позициите на националното правителство по въпроса.³⁸ В Белгия от своя страна нередовните мигранти, които се регистрират за доброволно връщане, имат достъп до приемния център De Tussenverdieping, управляван от град Гент.³⁹ Тези компромиси са труден балансиращ акт между консервативните избиратели, които се застъпват за незабавното депортиране на лицата, търсещи убежище с отхвърлена молба за закрила и про-лявото малцинство, което настоява, че тези хора не могат просто да бъдат оставени на улицата.

Д. Имиграционно задържане и COVID-19: Практически случай от Испания

По време на пандемията от Коронавирус през 2020 г. някои държави-членки на ЕС преустановиха имиграционното задържане и освободиха нередовните мигранти в общността. Такива мерки се стремят да предотвратят създаването на вирусни горещи точки в институционални условия, характеризирани се с лоши санитарни условия и пренаселеност. По същия начин, продължаващото задържане вече няма правно основание, тъй като центровете за задържане са предвидени като места за временно задържане преди връщане. Директивата за връщането предвижда, че „задържането престава да бъде оправдано“, ако вече не съществува разумна възможност за извеждане (чл. 15, ал. 4). Със затварянето на границите и ограничаването пътуванията по въздух в световен мащаб, връщането не може да бъде извършено в обозримо бъдеще.

Испания даде пример, като затвори всички места за задържане освен едно в цялата страна и остави само трима души с мярка задържане.⁴⁰ Затварянето е резултат от сътрудничеството между местните и регионалните власти, които си взаимодействат с организациите на гражданското общество, омбудсмана, директорите на центрове за задържане и съдиите, за да гарантират, че правата и достойнството на мигрантите се зачитат. Fundación Ceraim, организация, която работи за преодоляване на социалното и жилищното изключване, и за социалната интеграция на мигрантите, прие някои от хората, освободени от центровете за задържане.⁴¹ Fundación Ceraim е една от основните организации, управляващи националната система за прием на бежанци, търсещи убежище, и лица без гражданство и също така се фокусира върху приемането на мигранти без документи чрез своите проекти за хуманитарна помощ.

Начо Ернандес Морено, адвокат във Fundación Ceraim, съобщава, че освобождаването на задържаните лица е извършено на принципа на разглеждане на всеки отделен случай. Първо са били освободени лицата с роднини, които биха могли да ги приемат, а тези без семейство в Испания са изпратени в социални организации, които изпълняват програми

³⁷ 2, Delvino, p. 21.

³⁸ Sterling, T. (21 Nov, 2016). Dutch compromise over ‘bed, bath and bread’ for rejected asylum seekers fails. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-netherlands/dutch-compromise-over-bed-bath-and-bread-for-rejected-asylum-seekers-fails-idUSKBN13G1GS>

³⁹ 2, Delvino, p. 21.

⁴⁰ Majkowska-Tomkin, M. (29 Apr, 2020). Countries are suspending immigration detention due to coronavirus. Let’s keep it that way. Available at <https://www.euronews.com/2020/04/29/countries-suspending-immigration-detention-due-to-coronavirus-let-s-keep-it-that-way-view>

⁴¹ Moreno, N.H. (21 Apr, 2020). A Step Towards Ending Immigration Detention in Spain. Available at <https://picum.org/a-step-forward-towards-ending-immigration-detention-in-spain/>

за прием на мигранти без документи. Приемът и престоят в съоразженията на гражданските организации са изцяло на доброволни начала. Показателно е, че освободените мигранти нямат задължение за отчитане пред властите и няма да бъдат задържани отново след края на извънредното положение. Испанският опит илюстрира как може да се приложи алтернатива на задържането със структурирано усилие за приоритизиране на жилищно настаняване в общността.

Е. Дискусия

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

	Упр. от държавата	Упр. от НПО	Упр. от вероизповедания	Частни жилища
ДЪРЖАВА	<ul style="list-style-type: none"> ■ центрове за колективно настаняване ■ държавни приюти ■ настаняване при желание за доброволно връщане 	<ul style="list-style-type: none"> ■ обществено финансирана жилищна услуга ■ услуги за уязвими групи ■ администриране на изискването за пребиваване 		<ul style="list-style-type: none"> ■ социални жилища
НПО		<ul style="list-style-type: none"> ■ жилищна услуга ■ услуги за уязвими групи 	<ul style="list-style-type: none"> ■ жилищна услуга ■ услуги за уязвими групи 	
ВЕРОИЗПОВЕДАНИЕ			<ul style="list-style-type: none"> ■ жилищна услуга ■ услуги за уязвими групи 	
ЧАСТНИ ЖИЛИЩА		<ul style="list-style-type: none"> ■ преотдаване на жилища ■ посредничество между наематели и наемодатели 		<ul style="list-style-type: none"> ■ сключване на договори за наем ■ хотел, хостел, преотдаване на жилища; ■ решения, базирани в общността

Таблица 1. Резюме на възможностите за настаняване на нередовни мигранти в ЕС

Както е илюстрирано от примерите по-горе, настаняването за невърнати мигранти, ако изобщо е налично, обикновено е институционално и ориентирано към връщане. При изключителни обстоятелства хората, които не могат да бъдат върнати в страната на произход, могат да бъдат настанени в открити центрове за прием на търсещи убежище или в приюти за бездомни. Тези опции обаче не се представят като възможни алтернативи на задържането, а като начин властите да предоставят минимална материална помощ. Различните възможности за настаняване, представени тук, възникват главно в дискусиите относно нередовните мигранти, които не са в контакт с властите. Както показва казусът от Испания обаче, такива пътища могат да бъдат бързо и полезно развити, за да предложат алтернативи на задържането в извънредна ситуация. Ето защо е полезно да се разгледа пълният набор от налични възможности за избор в опит да се разшири набора от алтернативи.

Настаняване на нередовни мигранти в България

Националният контекст се характеризира с разнообразие от участници в публично-частния континуум. Имиграционните центрове за задържане и отворените приемни центрове за настаняване на лица, търсещи закрила, са изцяло под държавен контрол. Много услуги за уязвими групи също се управляват от държавата или се управляват като делегирани услуги. Предвид държавно-централизираната структура на предоставяне на услуги за мигранти в България, трябва да се търсят алтернативи чрез разширяване на възможностите, базирани в общността. Премахването на пречките пред съществуващите услуги и засилването на автономията на мигрантите на пазара на частни жилища, изглеждат като най-обещаващите варианти. Матрицата, представена в Таблица 1, тук се използва за локализиране на съществуващи и потенциални възможности за настаняване на нередовни мигранти в България.

Упр. от държавата	Упр. от НПО	Упр. от вероизповедания	Частни жилища
<ul style="list-style-type: none"> ■ Държавна агенция за бежанците: отворени центрове за търсещи 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 			

Упр. от държавата	Упр. от НПО	Упр. от вероизповедания	Частни жилища
	<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 ■ <i>Мюсюлмански еврейски, православни, католически и евангелистки общности:</i> приюти към църкви 	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>хотели, хостели, наемодатели, брокери, нередовни мигранти:</i> възможности за наеми и общински услуги

Таблица 2. Основни заинтересовани страни и възможности за настаняване на нередовни мигранти в България

Настоящите насоки не съдържат изчерпателен списък на наличните услуги и доставчици на услуги, а по-скоро имат за цел да въведат изчерпателна типология според естеството на участниците. За всяка категория интервютата със заинтересованите страни ще разкрият доколко е достъпна опцията за настаняване на нередовни мигранти и какви административни или косвени пречки за прием съществуват. Вариантите за настаняване, свързани с религиозни институции, както и алтернативите, свързани с частни жилища, следва да се проучат допълнително, тъй като официалната публикувана информация е оскъдна.