

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Превод от английски език

Представителство на ВКБООН в България

Пл. „Позитано“ 2
София 1000
БългарияТел.: (+ 359) 2 980 24 53/ 54
Факс: (+ 359) 2 980 16 39
Email: bulso@unhcr.org

Наш код: BULSO/L021/037

19 февруари 2021 г.

Относно: Коментар към проект на Наредба за управление на общинските жилища на Столична община

Уважаема г-жо Фандъкова,

Представителството на Върховния комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН) в България желае да изкаже благодарността си от ползотворното ни сътрудничество и възможността да споделим коментари към проекта на Наредба за управление на общинските жилища на Столична община.

ВКБООН представя тези коментари в качеството си на агенция, на която е възложена отговорност от Общото събрание на ООН да осигурява международна закрила на бежанците в рамките на мандата си и да подпомага правителствата при търсенето на трайни решения на проблема с бежанците.¹ Параграф 8 от Статута на ВКБООН определя отговорността на ВКБООН да упражнява надзор върху прилагането на международните конвенции за закрила на бежанците, а член 35 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. („Конвенция от 1951 г.“)² и член II от Протокола за статута на бежанците от 1967 г. („Протокол от 1967 г.“)³ задължават държавите страни по Конвенцията да си сътрудничат с ВКБООН при изпълнението на мандата му, по-специално като улесняват задължението на ВКБООН да упражнява надзор върху прилагането на разпоредбите на Конвенцията от 1951 г. и Протокола от 1967 г. Това е отразено и в правото на Европейския съюз, включително посредством общото позоваване на Конвенцията от 1951 г. в член 78, параграф 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС).⁴ Отговорността на ВКБООН по надзора се упражнява отчасти и чрез тълкувателни насоки по значението на разпоредбите и термините в Конвенцията от 1951 г., както и чрез представянето на коментари по предложения за закони и политики, които засягат закрилата на бежанците и трайните решения за тях.

ВКБООН приветства предложението за нова Наредба за управление на общинските жилища на Столична община, която цели да въведе нов подход за организация, реализация и използване на наличните ресурси за отдаването под наем на общински жилищен фонд за уязвими лица в нужда, установили се на територията на Столична община, както и да определи бъдещи основни насоки и водещи принципи спрямо наемните правоотношения, касаещи общинските

¹ Виж Статут на Службата на върховния комисар на ООН за бежанците. Резолюция 428(V) на Общото събрание на ООН, Анекс. Док. на ООН A/1775, параграф 1, на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html> (“Статут”).

² Общо събрание на ООН, *Конвенция за статута на бежанците*, 28 юли 1951 г., Обединени нации, серия „Договори“, том 189, т. 137, на: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>

³ Общо събрание на ООН, *Протокол за статута на бежанците*, 31 януари 1967 г., Обединени нации, серия „Договори“, том 606, т. 267, на: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

⁴ Европейски съюз, Консолидиран текст на *Договора за функционирането на Европейския съюз*, 13 декември 2007 г., ОJ C 115/47 от 9.05.2008 г., на: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html>.

Г-жа Йорданка Фандъкова
Кмет
Столична община

жилища. За постигането на тези цели проектът на Наредбата предвижда въвеждането на максимална продължителност на наема, диференцирани наемни цени, нови категории наематели и режим на тяхното настаняване, както и два жилищни фонда: Фонд „Настаняване под наем при условията на нормиран наем“ и Фонд „Настаняване под наем при условията на пазарен наем“; доразвива се и механизмът за настаняване в резервни жилища.

Достъпът до жилищно настаняване и средства за интеграция на получилите международна закрила лица се съдържа в чл. 34, т. 3 от Хартата на основните права на ЕС във връзка с чл. 32 и 34 от Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила. В допълнение, Чл. 26(2) от Конституцията на Република България изрично подчертава, че „чужденците, които пребивават в Република България, имат всички права и задължения по тази Конституция с изключение на правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват българско гражданство“.

Както Ви информирах в наше писмо № BULSO/L021/020 от 3.02.2021 г., бежанците и лицата с хуманитарен статут изпитват сериозни трудности да намерят жилище на свободния пазар при липсата на целева подкрепа за жилищно настаняване на лица, получили международна закрила в България от 2014 г. насам (с много малки изключения по линия на средства, предвидени за презаселване). Тези трудности са свързани с невладеенето на български език, непознаването на средата, често ограничените финансови средства, липсата на мрежа за подкрепа, дискриминация от страна на наемодатели, страхове сред доставчици на услуги и широката общественост и др. В още по-трудна ситуация изпадат лицата, получили международна закрила, които имат различни видове уязвимости.

За да адресира горните предизвикателства и с оглед изготвянето на нова Наредба за управление на общинските жилища на Столична община, през 2019 г. ВКБООН възложи изготвянето на доклада [„Общинските жилищни политики: ключов фактор за успешна интеграция на местно ниво“](#) на д-р Снежина Гъбова, експерт в Асоциация за развитие на София. ВКБООН благодари за възможността да представи няколко препоръки от доклада на съвещание на работната група, изготвила Наредбата, което се проведе на 18.09.2020 г. Докладът съдържа солиден и широк по своя обхват анализ на международните, европейски, национални и общински стандарти в сферата на жилищното настаняване на мигранти и бежанци, както и набор от идентифицирани добри практики. Установени са и предизвикателствата пред общинските власти за ефективно управление на общинските жилища, техният ограничен брой, недостатъчно ефективна поддръжка и труден достъп (от гледна точка на продължителност и сложност на процедури) за нуждаещите се лица. Отправят се и препоръки за преодоляването на тези предизвикателства, които включват:

- Във връзка с подготвяната нова наредба за общинските жилища на Столична община (СО) общината в сътрудничество с ВКБООН и други НПО да обсъдят включването на общи и специфични критерии за настаняване, които да отчитат спецификите на получилите международна закрила лица като потенциални кандидати за жилищно настаняване.
- Да се съгласува със СО заделянето на поне 2 оборотни жилища от общинския жилищен фонд на годишна база за краткосрочно настаняване на лица, получили международна закрила.

- Да се разработи информационен пакет за бежанци относно възможностите и условията за настаняване в общински жилища, който да включва списък с общините, в които има свободни общински жилища. Той следва да бъде преведен на съответните езици и, даван на търсещите и получили международна закрила лица при ориентирането им за наличната интеграционна подкрепа.
- Да са създаде координиращо звено в СО, което да подпомага цялостната дейност по интеграция на получените международна закрила лица, вкл. консултиране и информиране за жилищното настаняване.

В допълнение на горното, в ситуация на пандемията от COVID-19, ВКБООН отчита зачестили случаи на рискове от и реална бездомност сред лица, получили международна закрила, които са загубили своето препитание в резултат на икономическите последици от пандемията.

В тази връзка ВКБООН отбелязва, че въпреки че в чл. 8 от проекта на Наредбата не се предвижда отделна целева група, която да включва лицата, получили международна закрила, те биха могли да влязат в обхвата на съществуващите категории, например в т. 1 „лица, семейства (домакинства) в риск от бедност и социално изключване“.

В същото време ВКБООН със загриженост отбелязва предвиденото в чл. 21(1) т. 1 изискване към кандидатите за общински жилища да отговарят на условието: „поне един член от семейството (домакинството) е с постоянен и настоящ адрес на територията на Столична община повече от 10 години без прекъсване“; подобна клауза се съдържа и в изискванията за настаняване в резервни жилища за лица, „при които са налице остри социални или здравословни проблеми и които имат настоящ адрес на територията на Столична община повече от две години без прекъсване“ (чл. 55(1) т. 2).

Бих искала да отбележа, че през 2019 г. има решения на административни съдилища, по силата на които клаузи от наредбите за управление на общински жилища на поне 14 града в България се определят като противоречащи на Конституцията на Република България. С Решение 2817 по дело № 716/2019 г. на Административния съд – София град от 24.04.2019 г. се отменят чл. 5(2), т.1 от Наредбата за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община, приета с решение № 466 по протокол № 53/14.07.2005 г. на СОС. Тя предвижда, че кандидатите за настаняване под наем в жилища по чл. 3(1) т. 1 от Наредбата трябва да отговарят едновременно на няколко конкретни условия, едно от които е поне един член от семейството /домакинството/ да е български гражданин с адресна регистрация и постоянен адрес на територията на Столична община повече от десет години без прекъсване. Основанието на съда за отмяната е, че този член противоречи на разпоредбата на чл. 43 Закона за общинската собственост във връзка с чл. 26, ал. 2 от Конституцията на Република България. Въпреки че решението на съда касае изискването за българско гражданство, а не изискването за уседналост, ВКБООН обръща внимание, чл. 5(2) т.1 от настоящата Наредба е отменен в цялост, а не частично.

Подобно изискване за уседналост обективно не е възможно да бъде посрещнато от лицата, получили международна закрила, които са жертва на принудителното разселване. В този смисъл, то може да се счита като непряка дискриминация по смисъла на чл. 4(1) от Закона за защита от дискриминация и е в нарушение с изискването за равно третиране според чл. 20 от Закона за убежището и бежанците. В същото време, голяма част от лицата, получили международна закрила, изпитват остри жилищни нужди веднага след получаването на международна закрила по силата на задължението си да напуснат регистрационно-приемателните центрове на Държавната агенция за бежанците в рамките на 14 дни (чл. 35 от Закона за убежището и бежанците). В тази ситуация следва да се отчете, че Наредбата за

условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила (приета с ПМС № 144 от 19.07.2017 г.) не предвижда предоставяне на целева подкрепа за жилищно настаняване на лицата, получили закрила, с които е сключено споразумение за интеграция.

За да бъдат избегнати ситуации на бездомност сред лицата с предоставена международна закрила и с цел спазването на международните, европейски и национални задължения на Република България в сферата на жилищното настаняване и защитата от дискриминация, ВКБООН препоръчва да бъде въведен специален режим за достъп до общински жилища на лица, получили международна закрила, вкл. и до резервни жилища, както е въведен такъв за лицата, придобили образователна и научна степен „доктор“, работещи във висши училища и научни организации и не по-възрастни от 35 г. Този режим може да съдържа изискване за уседналост, но то да е пропорционално и целесъобразно, като отчита обективни факти, свързани със ситуацията на бежанците и лицата с хуманитарен статут, които съответно се ползват от правата на българските граждани и на постоянно пребиваващите чужденци в страната (чл. 32(3) и (4) от Закона за убежището и бежанците).

В духа на нашето сътрудничество изразявам увереността на ВКБООН, че отразяването на горните препоръки в окончателния вариант на Наредбата за управление на общинските жилища на Столична община ще допълни усилията на българското правителство да създаде работещ и ефективен механизъм за подкрепа на лицата, получили международна закрила в Република България в сферата на жилищното настаняване, който да не допуска изпадането на тези хора от националните и местни системи за подкрепа и създава подходящи условия за независим и достоен живот на бежанците. Подобен подход е от полза не само на бежанците, но и на местната общност, тъй като от една страна, намалява риска от социално изключване и заплахи за сигурността, а от друга, дава възможност на уязвими и нуждаещи се лица да могат да допринасят икономически и социално за развитието на общността, която ги е приела.

Благодаря предварително за Вашето сътрудничество.

Шоира Рузибаева

в.и.д. Представител на ВКБООН в България



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Representation in Bulgaria

2, Pozitano sq.
1000 Sofia
Bulgaria

Tel.: (+ 359) 2 980 24 53/ 54
Fax: (+ 359) 2 980 16 39
Email: bulso@unhcr.org

19 February 2021

Our code: BULSO/L021/037

Our Ref: Comments on draft Ordinance on the Management of Municipal Housing of Sofia Municipality

Dear Ms. Fandakova,

The Representation of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Bulgaria would like to express its gratitude for our fruitful cooperation and the opportunity to share our comments on the draft Ordinance on the Management of Municipal Housing of Sofia Municipality.

UNHCR submits these comments as the Agency entrusted by the United Nations General Assembly with the responsibility for providing international protection to refugees and for assisting governments in seeking permanent solutions for them.¹ Paragraph 8 of UNHCR's Statute confers responsibility on UNHCR for supervising international conventions for the protection of refugees, whereas Article 35 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees ("1951 Convention")² and Article II of the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees ("1967 Protocol")³ oblige State Parties to cooperate with UNHCR in the exercise of its mandate, in particular by facilitating UNHCR's duty of supervising the application of the provisions of the 1951 Convention and the 1967 Protocol. It has also been reflected in European Union law, including by way of a general reference to the 1951 Convention in Article 78(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereafter "TFEU").⁴ UNHCR's supervisory responsibility is exercised in part by the issuance of interpretative guidelines on the meaning of provisions and terms contained in the 1951 Convention, as well as by providing comments on legislative and policy proposals impacting the protection and durable solutions for refugees.

¹ See Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UN General Assembly Resolution 428(V), Annex, UN Doc. A/1775, para. 1, available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html> ("Statute").

² UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, available at: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

³ UN General Assembly, *Protocol Relating to the Status of Refugees*, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

⁴ European Union, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, OJ C 115/47 of 9.05.2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html>.

Ms. Yordanka Fandakova
Mayor
Sofia Municipality

UNHCR welcomes the proposal for a new Ordinance on the Management of Municipal housing of Sofia Municipality, which aims to introduce a new approach to the organization, implementation, and use of the available resources for renting out municipal housing for vulnerable people in need who have settled in Sofia Municipality, as well as to determine future basic guidelines and guiding principles regarding the landlord-tenant legal relationship concerning the municipal housing. To achieve these goals, the draft Ordinance provides for the introduction of a maximum rental duration, differentiated rental prices, new categories of tenants and their accommodation regime, as well as two housing funds: Accommodation Rental Fund under General Rental Conditions and Accommodation Rental Fund at Market Rental Terms; the mechanism for accommodation in reserve housing is also further developed.

The access to housing and integration measures for beneficiaries of international protection is enshrined in Art. 34, item 3 of the EU Charter of Fundamental Rights in connection with Arts. 32 and 34 of the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. Furthermore, Art. 26(2) of the Constitution of the Republic of Bulgaria explicitly emphasizes that "foreigners residing in the Republic of Bulgaria have all the rights and obligations under this Constitution except for the rights and obligations for which the Constitution and the laws require Bulgarian citizenship."

As I informed you in our letter № BULSO/L021/020 dated 3.02.2021, refugees have serious difficulties in finding housing on the open real estate market in the absence of targeted housing support for beneficiaries of international protection in Bulgaria since 2014 (with very few exceptions under funds provided for resettlement). These difficulties are related to the lack of knowledge of the Bulgarian language, lack of information on the context, often limited financial resources, lack of support network, discrimination by landlords, fears among service providers and the general public and others. Refugees with vulnerabilities face even greater difficulties finding accommodation.

In order to address the above challenges and with a view to drafting a new Ordinance on the Management of Municipal Housing of Sofia Municipality, in 2019 UNHCR commissioned the report "Municipal Housing Policies: a Key Factor for Integration at the Local Level" prepared by Dr. Snezhina Gabova, the expert at Sofia Development Association. UNHCR would like to express its gratitude for the opportunity to present several recommendations of the report at a meeting of the working group in charge of drafting the Ordinance, which took place on 18.09.2020. The report contains a solid and broad analysis of international, European, national and municipal standards in the field of housing for migrants and refugees, as well as a set of identified good practices. It has also established the challenges facing municipal authorities for the effective management of municipal housing, its limited number, the insufficiently effective maintenance and the difficult access (in terms of duration and complexity of procedures) for those in need. Some of the recommendations addressing these challenges include:

- With regard to the elaboration of a new Ordinance on the Management of Municipal Housing of Sofia Municipality (SM), the municipality, in cooperation with UNHCR and

other NGOs, should discuss the inclusion of general and specific accommodation criteria that take into account the specifics of beneficiaries of international protection as potential applicants for housing.

- Coordinate with Sofia Municipality the allocation of at least 2 apartments from the municipal housing stock each year for short-term accommodation of beneficiaries of international protection.
- Develop an information package for refugees on the possibilities and conditions for accommodation in municipal housing, which should also include a list of municipalities where there is vacant municipal housing. It should be translated into the relevant languages and provided to asylum-seekers and beneficiaries of international protection as part of their orientation about the available integration support.
- Municipal coordinating unit for integration. Set up a unit within Sofia Municipality tasked with the overall coordination of integration measures for refugees, including counselling and providing information on housing issues.

In addition to the above, in the context of the COVID-19 pandemic, UNHCR has received reports about an increasing number of cases at risk of and in the actual situation of homelessness among beneficiaries of international protection who have lost their livelihoods as a result of the economic impact of the pandemic.

In this regard, UNHCR notes that although Art. 8 of the draft Ordinance does not provide for a separate target group to include beneficiaries of international protection, they could fall within the scope of existing categories, for example, under item 1, "persons, families (households) at risk of poverty and social exclusion."

At the same time, UNHCR notes with concern the provision of Art. 21(1) item 1 requiring from the candidates for municipal housing to meet the condition that "at least one member of the family (household) have a permanent and current address on the territory of Sofia Municipality for more than 10 years without interruption"; a similar clause is also contained in the requirements for accommodation in reserve housing for persons "who are in a situation of acute social or health problems and who have a current address on the territory of Sofia Municipality for more than two years without interruption" (Art. 55(1) item 2).

I would like to point out further that in 2019 a number of Administrative Court decisions were issued according to which provisions of municipal ordinances on the management of municipal housing of at least 14 cities in Bulgaria have been declared in contradiction of the Constitution of the Republic of Bulgaria. Judgment 2817 to the Case No 716/2019 of the Administrative Court – Sofia of 24.04.2019 repeals Art. 5(2) item 1 of the Ordinance on the Terms and the Procedure for the Management and the Disposal of Municipal Housing on the Territory of Sofia Municipality adopted with Decision No 466 under Protocol No 53/14.07.2005 of the Sofia Municipal Council. Pursuant to it, the candidates for municipal housing under Art. 3(1) item 1 of the Ordinance must meet several cumulative conditions, one of which is that at least one member of the family (household) shall be a Bulgarian

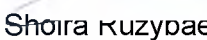
national with address registration and a permanent address on the territory of Sofia Municipality for a period of over ten years without interruption. The Court finds the provision contrary to Art. 43 of the Municipal Property Act, in addition to being in breach of Art. 26, paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Bulgaria. Although the court's decision concerns the requirement for Bulgarian citizenship and not the residency requirement, UNHCR draws attention to the fact that Art.5 (2) item 1 of this Ordinance has been repealed in full and not in part.

Such a residency requirement is objectively impossible to meet by beneficiaries of international protection due to the nature of forced migration. In this regard, it can be considered as indirect discrimination within the meaning of Art. 4(1) of the Law on Protection against Discrimination, and it is in violation of the requirement for equal treatment according to Art. 20 of the Asylum and Refugees Act. At the same time, most of the beneficiaries of international protection experience acute housing needs immediately after receiving international protection by virtue of their obligation to leave the registration and reception centers of the State Agency for Refugees within 14 days (Art. 35 of the Law on Refugees). In this situation, it should be noted that the Ordinance on the Terms and Conditions for Concluding, Implementing and Terminating an Integration Agreement with Foreigners Granted Asylum or International Protection (adopted by a decision of the Council of Ministers № 144 of 19.07.2017) does not provide for the provision of targeted support for housing for beneficiaries of international protection with whom an integration agreement has been concluded.

In order to avoid situations of homelessness beneficiaries of international protection and in order to comply with the international, European, and national obligations of the Republic of Bulgaria in the field of housing and protection against discrimination, UNHCR recommends the introduction of a special regime for access to municipal housing for beneficiaries of international protection, including to reserve housing, similarly to the one introduced for persons who have acquired an educational and scientific degree Ph.D., working in higher schools and scientific organizations and not older than 35 years. This regime may contain a residency requirement, but it should be proportionate and appropriate, taking into account the objective facts related to the situation of refugees and humanitarian status holders, who respectively enjoy the rights of Bulgarian citizens and permanently residing foreigners in Bulgaria (Art. 32(3) and (4) of the Law on Asylum and Refugees).

In the spirit of our cooperation, I hereby express UNHCR's certitude that reflecting the above recommendations in the final Ordinance on the Management of Municipal Housing of Sofia Municipality will complement the efforts of the Bulgarian government to support beneficiaries of international protection in the Republic of Bulgaria in the area of housing, preventing them from falling out of national and local systems and to provide suitable conditions for an independent and dignified life of refugees. Such an approach benefits not only refugees but also the local community, as on the one hand, it reduces the risk of social exclusion and security threats, and on the other, it allows vulnerable and needy persons to be able to contribute economically and socially to the community which has received them.

Thank you for considering the above proposals.



Shora Kuzypaeva
OIC UNHCR Representative in Bulgaria