

АНАЛИЗ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА, СВЪРЗАНИ С
РЕГИСТРАЦИЯ ПО ПОСТОЯНЕН АДРЕС И ПРИТЕЖАНИЕ НА
ДОКУМЕНТ ЗА САМОЛИЧНОСТ НА ЛИЦА, ОБИТАВАЩИ
АДРЕСИ БЕЗ ВАЛИДНО ПРАВНО ОСНОВАНИЕ.
ПРАВНА РАМКА, ДЕЙСТВИЯ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА И
ПРАКТИЧЕСКИ ПРОБЛЕМИ

2022



Съдържание:

Използвани съкращения:.....	3
I. Цел на проучването	4
1. Обща цел:	4
2. Конкретна цел:	4
II. Резюме.....	4
III. Методология на извършване на анализа	5
IV. Обобщение на информацията, получена чрез полуструктурирани интервюта	7
V. Лични истории на засегнати лица	15
1. Историята на семейства от гр. Враца	15
2. Историята на З. от Сливен	15
3. Историята на З. от Брацигово	16
VI. Правна рамка на изследвания проблем	16
VII. Идентифицирани пречки за получаване на регистрация по постоянен адрес.....	17
1. Правна рамка на регистрацията по постоянен адрес: Закон за гражданската регистрация и Наредба № РД-02-20-9 от 21 май 2012 г. за функциониране на единната система за гражданска регистрация	18
2. Регистрация по постоянен адрес и издаване на документ за самоличност – легална връзка между двете процедури	21
VIII. Анализ и изводи от съдебната практика по прилагане на законодателните норми, уреждащи извършването на адресна регистрация	22
IX. Препоръки за промени в нормативната уредба, насочени към решение на изложените проблеми.....	24

Използвани съкращения:

АС – Административен съд

АССГ – Административен съд София-град

ВАС – Върховен административен съд

ГРАО – Гражданска регистрация и административно обслужване

ЗБЛД – Закон за българските лични документи

ЗГР – Закон за гражданската регистрация

ЗИД – Закон за изменение и допълнение

ЗОС – Закон за общинската собственост

МАГ – Местна Активна Група

МВР – Министерство на вътрешните работи

МРРБ – Министерство на регионалното развитие и благоустройството

НКНПА – Национален класификатор на настоящите и постоянните адреси

НПО – Неправителствена организация

ПИБЛД – Правилник за издаване на български лични документи

СГКК – Служба по геодезия, картография и кадастър

СО – Столична община

I. Цел на проучването

1. Обща цел:

Проучването има за цел да допринесе за адекватното адресиране на сериозен проблем, засягащ значителен брой лица от ромското население в страната: Невъзможност или значителни затруднения за реализация на административната процедура за регистрация по постоянен адрес и получаване на документ за самоличност.

2. Конкретна цел:

Проучването цели да идентифицира препятствията пред разрешаването на трудностите, свързани с регистрацията по постоянен адрес и получаването на документ за самоличност за определени групи от населението, както и да подпомогне развитието на инструментариум за изграждане и развитие на капацитет на местно ниво по адресирания проблем.

II. Резюме

От стартирането на РОМАКТ в България през 2014 година, екипът за изпълнение на Програмата се сблъсква със стотици хора, лишени от документ за самоличност, както и с общински администрации, които се затрудняват да адресират проблема. Този проблем засяга по-често населението, живеещо в маргинализирани квартали на някои от общините, участващи в РОМАКТ. До началото на 2022 година в Програмата са участвали 58 общини. Част от тях получиха експертна консултация по РОМАКТ и успешно разрешиха проблема. В друга част, обаче, проблемът персистира и до днес, поради което Програмата проведе проучване за констатиране и анализиране на пречките и трудностите пред местните администрации, имащи отношение към издаването на лични карти на жителите. Към момента на провеждане на проучването констатирахме, че в 21 общини, участвали в РОМАКТ (35%), около 600 граждани съобщават за липсваща лична карта, поради проблеми с адресната им регистрация.

В България регистрацията по постоянен адрес и притежаването на документ за самоличност са право и задължение на всеки. Данни на Министерство на вътрешните работи от март 2021 г. сочат, че на територията на страната са установени 244 822 лица, които не притежават валиден документ за самоличност, като от тях 123 749 лица не притежават валиден документ за самоличност, а 121 073 лица никога не са приживали такъв¹. Този брой се увеличава с бързи темпове. Тези лица по никакъв начин не могат да се легитимират официално, поради което техните права са силно ограничени, а изпълнението на редица задължения – невъзможно. Анализът на информацията, получена от прегледа на предишни доклади и от теренното проучване, проведено от

¹ Данни от доклад „Набиране и анализ на допълнителна информация относно лица без лични документи в България“, изготвен през април 2021 г. от Фонд ИГА в рамките на проект „Невидимите, които виждаме“, изпълняван с подкрепата на Фондация „Тръст за социална алтернатива“

РОМАКТ сочи липсата на регистрация по постоянен адрес като една от основните причини значителен дял от гражданите да не притежават документи за самоличност. Лицата не могат да получат регистрация по постоянен адрес и документ за самоличност поради ограничения в настоящата уредба в *Закона за гражданската регистрация* (ЗГР) и подзаконовите нормативни актове, както и в административните практики. Най-общо, настоящите изисквания предвиждат представяне на документ за собственост или ползване на имота, в който лицето желае да се регистрира по постоянен адрес; а от друга страна наличието на адресна регистрация на адрес, включен в *Националния класификатор на настоящите и постоянните адреси в Република България* (НКНПА) е условие за издаване на документ за самоличност. За включване на адрес в *Националния класификатор*, подзаконовата нормативна уредба предвижда в същия да има постройка, годна за обитаване, като администрацията допълнително тълкува това изискване, добавяйки му смисъл, че постройката трябва да е законна. За лицата, които не могат да представят изискуемите документи, *Законът за гражданската регистрация* е предвидил процедура за установяване на обстоятелствата чрез *Общинска комисия по адресна регистрация*, но нейните правомощия не са установени в законодателството, което на практика я прави неработещ орган. Така за гражданите остава единствено възможността да се обърнат към съда, за да обжалват откази на администрацията да извършва регистрация. Невъзможно е обаче административните съдилища да решат масовия проблем на толкова много хора, като се има редвид, че мнозинството от тях не разполагат нито с необходимите финансови средства, нито с достатъчни правни знания, за да се възползват от възможностите на съдебното обжалване. Поради това съдебната процедура не може да бъде препоръчана като инструмент за решение на проблема.

Проблемът е идентифициран многократно в хода на дейностите по програма РОМАКТ. Екипът на програмата в България ежедневно се сблъсква със стотици хора, лишени от документ за самоличност; както и с общински администрации, които се затрудняват да адресират проблема. Липсата на регистрация по постоянен адрес и лични документи създава редица ограничения за лицата, и като следствие задълбочава бедността и социалното им изключване. Установява се и липса на координация между отделните нива на институциите, от които зависи решаването на проблема. Така вместо решения се достига единствено до опити за прехвърляне на отговорност.

III. Методология на извършване на анализа

Настоящият анализ е извършен на базата на комбинирана методология.

На първо място методологията включва събиране и анализ на информация от интервюта с представители на общински администрации в общините Пещера, Брацигово, Твърдица, Луковит, Самоков, Враца, Септември, в които работи програма РОМАКТ. Допълнително е събрана и анализирана информация от представители на Областни управи/дирекции „Гражданска регистрация и административно обслужване“ (ГРАО) в

областите Пловдив и Враца, представители на Главна дирекция ГРАО на Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), представители на Дирекция „Български документи за самоличност“ на Министерство на вътрешните работи (МВР), представители на Местни Активни Групи, изградени по РОМАКТ в общините, в които се изпълнява програмата и засегнати лица² от изследваните общини. Интервюирани са общо 26 респонденти, като от тях 12 са от общинските специализирани служби и кметове на общини, 2 са от областни дирекции ГРАО, 2 от Главна дирекция ГРАО на МРРБ, 1 представител на МВР, 2 представители на Местни Активни Групи, създадени по РОМАКТ, и 7 засегнати лица. Интервютата са реализирани чрез използване на полуструктурирани въпросници³.

Въпросите към общинските служители целят събиране на информация относно съществуващите проблеми с регистрацията по постоянен адрес и получаването на документи за самоличност, приблизителния брой на засегнатото население и груповите му характеристики, съществуването на административни процедури при решаване на проблемите, изпитваните затруднения и техния характер. Чрез събраната информация се анализират практическите процедури, изпълнявани от отговорната администрация.

Въпросите към представители на областните управи/дирекции ГРАО и Главна дирекция ГРАО целят събиране на информация относно механизмите за контрол на административните процедури, свързани с регистрацията по постоянен адрес.

Въпросите към представителите на МВР целят събиране на информация относно затрудненията, свързани с издаване на документи за самоличност на лица, които имат проблеми с регистрацията си по постоянен адрес и последствията за работата на правоохранителните органи.

Представителите на Местните Активни Групи са питани относно начина за съдействие на лицата, които имат проблеми с регистрацията по постоянен адрес и издаването на лични документи.

Чрез интервютата на засегнатите лица е събрана информация за тяхната гледна точка, свързана с проблемите им да заявят регистрацията по постоянен адрес и да им бъдат издадени документи за самоличност, както и последствията и проблемите, които пораждат липсата на регистрацията и документ за самоличност.

На следващо място методологията включва анализ на законодателната рамка в нейното развитие през годините, както и на относима съдебна практика⁴. Анализът на нормативната уредба цели да идентифицира възможни дефицити на законовите разпоредби. Разглеждането на относима съдебна практика цели да отговори на въпроса до каква степен проблемът се корени в дефицитите на закона и до каква степен - в действия на административните органи, които се дължат на неправилно/неточно тълкуване на законовите разпоредби. Заключениеето, както ще стане видно от настоящото изложение е, че проблемът има две страни. От една страна настоящата нормативна

² Интервюираните лица са включени в списък, представляващ Анекс 1 към настоящия документ.

³ Полуструктурираният въпросник е приложен в Анекс 2 към настоящия документ.

⁴ Проучена е практиката, налична в базата данни на правноинформационна система Сиела.

уредба съдържа празноти и дефицити, които затрудняват прилагането ѝ и водят до откази за регистрация по постоянен адрес и издаване на документи за самоличност. От друга страна отговорната администрация се затруднява при тълкуването на законодателните празноти и като резултат предпочита да се придържа към изискванията за регистрация по постоянен адрес, които са изрично посочени в *Закона за гражданската регистрация*. Така, администрацията действа единствено въз основа на разписаните правила в закона и на практика не упражнява правомощията си за самостоятелно решение в рамките на процедурите, регламентиращи необходимите действия, в случаите на невъзможност на заявителите да представят изрично изброените документи за регистрация по постоянен адрес.

IV. Обобщение на информацията, получена чрез полуструктурирани интервюта

Общинските ръководства и администрации масово идентифицират проблем, свързан с регистрациите по постоянен адрес, и като следствие – с издаването на документи за самоличност. Специализираните администрации (с някои малки изключения) не събират и не обработват експлицитно данни за броя на лицата, които нямат регистрация по постоянен адрес. Последното би могло да се анализира като слабост и се обяснява от административните органи с това, че нямат изрично задължение да водят подобна статистика, както и с практическата липса на административен ресурс.

Община Пещера, например, не разполага с точни данни относно това, колко лица, пребиваващи на територията на общината, не разполагат с регистрация по постоянен адрес. Според специализираната администрация това са на първо място лица, които са мигрирали да живеят в Пещера от други населени места и не могат да докажат валидно правно основание да обитават адреса, на който живеят. Сред тази група най-голям е броят на млади ромски жени, които са дошли в общината след встъпване в съвместно съжителство в местни семейства. Проблемът на тези млади жени се прехвърля и върху техните деца, тъй като според Закона за гражданската регистрация малолетните деца се регистрират на адреса на майките си. Поради тази причина значителен брой деца между 14 и 18 годишна възраст (за които е задължително издаването на първа лична карта с четиригодишен срок на валидност) нямат документ за самоличност. В следствие, при навършване на пълнолетие, те отново не получават регистрация по постоянен адрес и са заплашени от това да останат без документ за самоличност. На второ място, това са лица, които обитават незаконно изградени постройки, за които не притежават документи; или лица, които обитават адреси, невключени в НКНПА. По данни на общинската администрация такива адреси съществуват. Регистрация на такива адреси се е осъществявала до 2011 г., до когато Законът за гражданската регистрация е предвиждал единствено подаване на

заявление от лицето, тъй като не е съществувало изискване за представяне на документи, доказващи валидно правно основание за обитание на адреса. Специализираната администрация застъпва становището, че технически отказът за издаване на удостоверение за регистрация по постоянен адрес не е пречка за издаване на документ за самоличност, тъй като самото удостоверение, като официален писмен документ не се изисква от органите на полицията при издаване на документ за самоличност. Това било така, тъй като съответните служители на полицията извършвали служебни справки в масивите на ГРАО, до които имат достъп. Не се коментира обаче проблема, че липсата на регистрация в регистъра на ГРАО или съдържаща се отметка „адрес извън НКНПА“ е основание за органите на полицията да откажат издаването на документ за самоличност.

Според данните, събрани от общинските администрации, групата на засегнатите лица включва на първо място хората, обитаващи териториално отделените ромски квартали. Причините за това са преди всичко масовата липса на документи за собственост или други документи, даващи право на обитаване на имотите, в които лицата желаят да се регистрират; незаконността на обитаваните постройки, която е причина за изключването на адресите от *Националния класификатор на адресите в Република България*; свръхпренаселеността на определени адреси, която не отговаря на ограниченията на Закона за гражданската регистрация (ЗГР) относно брой лица, които могат да бъдат регистрирани на определен адрес.

Според информацията от общински служители на община Луковит, проблем с регистрациите по постоянен адрес в общината възниква почти изключително сред ромското население. Значителна част от ромите обитават незаконно изградени постройки, за които не разполагат с документи за собственост. Имотите, освен това, в масовия случай не са декларирани в общинския отдел „Местни данъци и такси“ и обитателите им не заплащат данъци за тях. Не разполагат и със законни партиди за комунални услуги. Специализираната администрация информира, че част от лицата, които не могат да се регистрират по постоянен адрес в Луковит имат стари адресни регистрации в други населени места, но са мигрирали в Луковит от дълго време. При изтичане на валидността на документите им за самоличност, те не успяват да ги подновят, тъй като не могат да се регистрират в Луковит, а старите им адресни регистрации в другите населени места са заличени, поради това, че адресите не са включени в НКНПА или поради това, че са заличени от Комисии по дерегистрация. Общинската администрация информира, че са били регистрирани случаи, в които лица подават молби за установяване на фактическото им местообитаване чрез Общинска комисия по адресна регистрация, но това се оказва неработещ механизъм, тъй като Комисията проверява, наред с всичко друго, дали лицата заплащат данъци или имат неплатени задължения към общинския бюджет. В случай, че се установи, че лицата не заплащат данъци или че

имат задължения към общинския бюджет, това се възприема от администрацията като основание за отказ за извършване на регистрация по постоянен адрес. Администрацията не е събираща данни за броя на лицата, които нямат регистрация по постоянен адрес, а на практика живеят в общината.

За да адресират проблема, общинските кметове създават Комисии по адресна регистрация, които съгласно ЗГР имат задължение да разглеждат случаи на лица, които не могат да представят изискуемите по закон документи за извършване на регистрация по постоянен адрес. На практика, обаче, тези Комисии в съществена част от случаите, не решават проблемите, главно поради разбирането на общинската администрация, че лицата, които се обръщат към комисиите трябва да представят документите, изискувани по ЗГР. Последното е парадокс, тъй като в случай, че притежаваха такива документи, лицата изобщо не биха се обърнали към комисиите.

Според информацията, получена от община Брацигово, Комисията по адресна регистрация няма правомощие да препоръча регистрация по постоянен адрес само на основание на фактическо установяване на обитаването на даден адрес от лицата и без представянето на документи относно легалността на обитаването. От общината информират, че имат данни за лица от ромски произход, които нямат регистрация по постоянен адрес поради това, че са били deregистрирани по искане на собственика на земята, върху която са изградени къщите им. Тези засегнати лица продължават фактически да обитават домовете си, но този факт не се разглежда като обективна предпоставка за регистрация по постоянен адрес чрез процедура пред Общинска комисия по адресна регистрация. Други засегнати лица от Община Брацигово не могат да получат регистрация по постоянен адрес, тъй като според общинската администрация липсата на документи, даващи основание за легално обитаване на имот са задължително условие за регистрация по постоянен адрес.. Специализираната администрация няма конкретен отговор на въпроса какви документи, отговарящи на закононото понятие „други документи, доказващи собствеността или ползването на имота“⁵ биха приели за извършване на регистрация по постоянен адрес. Следва да се има предвид, че в случая с община Брацигово, това са лица, които са родени в общината и винаги са живяли там.

В някои случаи общинските администрации са прекратили използването на процедурата за извършване на регистрация по постоянен адрес чрез Общинска комисия по адресна регистрация, след като са били санкционирани от съответната областна дирекция ГРАО.

⁵ Според изискването на чл. 92, ал. 2, т.3 от Закона за гражданската регистрация

Според информацията, получена от служител в община Твърдица, след извършването на регистрация по постоянен адрес на лица, които не представят документи по процедурата с Общинска комисия по адресна регистрация, общината е санкционирана от съответната областна дирекция ГРАО за извършени нарушения на процедурата.

Оказва се, че основен проблем за общините е това, че правомощията на комисиите по адресна регистрация не са определени нито в ЗГР, нито в подзаконовата нормативна уредба. Поради това в някои общини проблемът се решава като се търсят начини за създаване на документално основание за лицата да обитават адресите, на които желаят да се регистрират.

Така например в община Самоков се подписват наемни договори, с които лицата наемат парцели, представляващи общинска собственост, върху които са построени техните къщи, макар и без строителни книжа.

Много общински администрации, обаче, предпочитат да отказват извършването на регистрация по постоянен адрес, за да не попадат в положение да бъдат санкционирани от областните дирекции ГРАО.

Специализираните администрации в общините Пещера, Брацигово, Луковит и Септември информират, че проверки на документите по заявления за регистрация по постоянен адрес се извършват минимум два пъти годишно от Областните дирекции ГРАО. По време на тези проверки документацията се преглежда „лист по лист“ и при установяване на липса на изискуеми по Закона за гражданската регистрация документи общинската администрация търпи санкции.

Идентифицирани бяха случаи, в които общинската администрация застъпва становището, че не е възможно да извърши регистрация по постоянен адрес, включително чрез процедурата с Общинска комисия по адресна регистрация, ако лицата не притежават документ за собственост или наем на имота си. Това е и основната причина общинските администрации да отказват да следват стъпките и процедурата, препоръчана в изготвен по програма РОМАКТ „Наръчник за извършване на регистрация по постоянен адрес и издаване на документи за самоличност“⁶.

Администрацията в община Враца счита, че регистрация по постоянен адрес на лица, обитаващи жилища без правно основание не може да бъде извършена при никакъв случай, тъй като ще легализира по някакъв начин фактическото положение тези лица да обитават незаконни жилища. В тази община, от друга страна, е

⁶ Вж. Наръчник на: <https://coe-romact.org/content/bg-guidelines-permanent-address-registration-and-issuance-identity-document>

събрана по-изчерпателна информация относно броя лица, които нямат регистрация по постоянен адрес. Подходът обаче, който се следва при извършване на регистрация по постоянен адрес, е администрацията да „съветва“ лицата да се регистрират на адрес, който е включен в НКНПА, като получат за това съгласие от собствениците им. Така обаче редица лица се оказват регистрирани на адреси, които фактически не обитават, единствено за целите на получаване на регистрация и издаване на документ за самоличност. Такива лица са под постоянна заплаха да бъдат deregистрирани при искане от собствениците на имотите, отправено до общината.

Според събраната информация, разбирането в Областните администрации е, че общинските служби следва стриктно да спазват правилата и разпоредбите на ЗГР и подзаконовата уредба и да изискват документи за собственост или други документи, даващи право за легално обитаване на имота. Не съществува единно разбиране нито сред общинските администрации, нито в Областните дирекции ГРАО относно това, какво разбира ЗГР под възможността да бъдат представяни така наречените „други документи“⁷ за извършване на адресна регистрация. В масовия случай *Общинските комисии по адресна регистрация* правят проверки в електронните масиви в съответните общини относно това дали лицата-заявители са декларирали имоти в местния отдел „Общински данъци и такси“, както и дали постройките са включени в съответния Кадастрален регистър. В случай, че не се установят такива документи, Общинската комисия дава отрицателно становище относно съответното заявление за регистрация по постоянен адрес. В много случаи не се извършва проверка „на място“ за установяване на фактическото местообитание на лицата-заявители, тъй като се възприема становището, че това не е основание за регистрация по постоянен адрес.

Оказва се, обаче, че изложените проблеми и становища на специализираните общински администрации влизат в противоречие със становището на Главна дирекция ГРАО по засегнатата проблематика. Становището на Главна дирекция ГРАО е, че законната уредба не съдържа съществени дефицити, които да са от характер да пречат за регистрацията по постоянен адрес и да резултират в ограничаване на правата на гражданите – засегнати лица:

- *Според информацията, предоставена от държавните експерти на Главна дирекция ГРАО, Комисиите по адресна регистрация следва да дават становище за извършване на адресна регистрация на база установяване на фактическо положение и след проверка „на място“;*
- *Застъпва се становището, че законността на постройките няма отношение към включването на адресите, на които се намират, в Националния класификатор на адресите. Според Главна дирекция ГРАО,*

⁷ Чл. 92, ал. 2, т. 3 от ЗГР.

законността на адресите не е предмет на ЗГР и подзаконовата нормативна уредба, тъй като в тях няма легално изискване за това;

- Застъпва се и становището, че включването на адресите в Националния класификатор е от изключително правомощие на кметовете и Главна дирекция ГРАО не може да се намеси дори с издаването на методически указания, тъй като законовите изисквания били ясни. Освен това се застъпва становището, че подобно методическо указание би нарушило принципите на местно самоуправление, закрепени в Закона за местното самоуправление и местната администрация;
- При дискусия върху неяснотата относно правомощията и процедурата пред Общинска комисия по адресна регистрация се споделя становището, че определяне на правомощията на Комисиите по адресна регистрация би могло да се обмисли и да бъде полезно;
- Относно въпроса в нормативната уредба да се включи поне примерно изброяване на така наречените „други документи“, даващи информация за обитавания имот от лица, заявяващи адресна регистрация, експертите поддържат становището, че това не е целесъобразно, тъй като ситуацията в различните общини била различна;
- Застъпва се и становището, че евентуална отмяна на настоящите изисквания за предоставяне на документи за собственост или ползване на имотите, в които се заявява искане за извършване на регистрация по постоянен адрес, не би била целесъобразна. Според служителя на ГД ГРАО, такава отмяна в ЗГР би създавала предпостави за нарушаване на правата на гражданите-собственици, изразяващи се в това в техните имоти да не се извършват регистрации на произволни лица, само на основа на техни заявления. В този смисъл се застъпва становището, че е по-скоро лична отговорност на всяко лице да организира живота си така, че да притежава изискуемия от закона документ за регистрация по постоянен адрес;
- При дискусия относно евентуално ограничаване на правата на лицата, които получават от общинските администрации отказ за извършване на регистрация по постоянен адрес, служителят от ГД ГРАО застъпва становището, че такива лица имат възможност да защитят правата си, като обжалват отказите на общините пред административните съдилища.

Според информацията, предоставена от Министерство на вътрешните работи, издаването на документ за самоличност е обвързано със съществуването на актуална регистрация по постоянен адрес, съществуващ в *Националния класификатор*. Представителите на МВР, които на практика издават документите за самоличност, информират, че тяхната електронна система не допуска издаването на документ, когато

за лицето-заявител не е налична регистрация по постоянен адрес в системата на ГРАО. Служителите в дирекция „Български документи за самоличност“ в Министерство на вътрешните работи застъпват становището, че нормативната уредба, регулираща регистрацията по постоянен адрес, съдържа дефицити, които на практика се оказват пречка пред издаването на документ за самоличност. В този смисъл, те безусловно подкрепят становището, че е необходимо да се обмисли и приеме промяна в законодателството.

Представителите на Местните Активни Групи от проучените общини, които се опитват да помагат на засегнати лица, споделят, че проблемът с регистрациите по постоянен адрес в ромските квартали е доста мащабен. Според тях, множество лица не могат да извършат регистрацията по постоянен адрес и да се сдобият с документ за самоличност, и това засяга в най-голяма степен лицата на възраст между 14 и 18 години, чиито родители живеят на адреси, невключени в *Националния класификатор* или нямат документи за имотите си.

Според представител на Местната Активна Група от община Пещера⁸ проблемът засяга диспропорционално младите жени от ромски произход, тъй като при сключване на брак или встъпване във фактическо съжителство те се преместват в дома на новите си семейства, но не могат да получат регистрацията по постоянен адрес там, поради липса на документи за собствеността и ползването на жилищата. Респондентът споделя още, че Комисиите по адресна регистрация правят своите проучвания основно по налични документи и записи в електронните масиви на общината и различните служби и не правят посещения „на място“ за фактическо установяване на адресите на лицата-заявители. В резултат на това, лицата без регистрацията по постоянен адрес и лични документи не могат да ползват никакви административни и социални услуги и по този начин техните права са силно ограничени.

Според представителите на Местните Активни Групи, на ромите от териториално сегрегирани квартали регистрации по постоянен адрес се отказват не само поради липсата на документи за собственост и ползване на имота, но и поради това, че на определени адреси живеят повече лица, отколкото е предвидено в ограничението на *Закона за гражданската регистрация* за максимален брой обитатели на адрес⁹.

Представител на Местната Активна Група от кв. „Надежда“ в гр. Сливен¹⁰ споделя, че множество лица в квартала нямат регистрацията по постоянен адрес и документ за самоличност, тъй като на адресите, на които фактически живеят, има повече

⁸ Интервю на Юксел Яшаров, председател на Сдружение с нестопанска цел „Слънце за всеки“ - Пещера

⁹ Пар. 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за гражданската регистрация: „Лица, които обичайно могат да обитават жилище“ е максималният брой лица, които могат да обитават дадено жилище, като на едно лице се падат не по-малко от 10 кв. м жилищна площ.“

¹⁰ Интервю със Сашо Йорданов, председател на СНЦ „Майчин център – Сливен“

от една постройка, а общинската администрация смята изискуемата от ЗГР квадратура на лице само за постройката, която е включена в Кадастралния регистър, тъй като не прави посещения „на място“. На практика обаче, на един адрес има допълнително изградени нови постройки, които приютяват разширяващите се ромски семейства, но това не се взема предвид от администрацията.

Интервютата със засегнати лица дават информация за трудностите, които те изпитват с реализация на процедурата за извършване на регистрация по постоянен адрес и снабдяването с документ за самоличност. Масово лицата споделят, че в общинските служби им се отказва дори предоставянето на бланката за заявление за регистрация по постоянен адрес. По този начин те дори не могат да поставят начало на административна процедура. Не могат да достигнат дори до издаване на административен отказ, който евентуално да обжалват пред административните съдилища. Слабо познават процедурата за извършване на регистрация чрез Комисия по адресна регистрация, а в случаите, в които я познават я считат за неработеща. В общия случай, това са лица с по-ограничени правни знания, както и със силно ограничени финансови ресурси. Поради това, те лесно се отказват и не търсят правата си по съдебен ред. От друга страна, липсата на адресна регистрация и документ за самоличност прави живота им изключително труден, тъй като не могат да ползват никакви свои права.

Жител на ромски квартал „Надежда“ в гр. Сливен¹¹: Живея на адреса на майка си, като съжителствам без сключен брак с майката на децата ми. Майка ми няма документ за собственост на къщата, която обитаваме и поради това аз не мога да получа регистрация по постоянен адрес. Неколкократно съм правил опити за регистрация, но в общината дори не ми предоставят заявление за регистрация. Поради това нямам и никога не съм имал документ за самоличност. Имам четири деца, на възраст от 4 до 10 години. Майката на децата ми също понастоящем няма регистрация по постоянен адрес, тъй като регистрацията ѝ в дома на нейните родители е заличена, поради пренаселеност на адреса. Така и децата ни нямат регистрация по постоянен адрес.

¹¹ Ч.Ж.Ч., лице от мъжки пол, от ромски произход

V. Лични истории на засегнати лица

1. Историята на семейства от гр. Враца

Дванадесет семейства от ромски произход от гр. Враца обитават сграда, собственост на Областна управа – Враца, където са се настанили с мълчаливото съгласие на общинските власти и самата Областна управа. Те са общо 64 души, като от тях 31 са непълнолетни деца. В хода на изпълнение на дейностите по Програма РОМАКТ, за част от тях бе установено, че не притежават документи за самоличност, тъй като общинската администрация отказва да ги регистрира по постоянен адрес на адреса на сградата, която обитават без правно основание. Част от засегнатите семейства имат адресни регистрации на други адреси, но те са фиктивни, осигурени от собствениците на недвижими имоти единствено с цел семействата и техните членове да могат да имат регистрация по постоянен адрес и по този начин да придобият право да им бъдат издадени документи за самоличност. Във всички семейства има малолетни деца, включително на възраст под 3 г., както и лица с увреждания. Лицата без документи за самоличност практически не могат да упражняват никакви свои права. Въпреки усилията на екипа на РОМАКТ да се намери разумно решение за семействата, на 14 септември 2021 г. кметът на община Враца издава заповед за премахване на сградата, с аргумента, че е самосрутваща се. Обитаващите я лица са уведомени чрез залепване на съобщение на фасадата на сградата на 20 октомври 2021 г., че трябва незабавно да освободят сградата, тъй като е предвидено премахване. Няколко дни по-късно сградата е премахната. Повечето от семействата не получават жилищна алтернатива от общинската администрация, тъй като нямат регистрация по постоянен адрес в общината. Поради възникнал обществен и медиен интерес към случая, кметът на община Враца публикува пост по случая в профила си в социалната мрежа Фейсбук, в което, между другото, обобщил причините тези хора да нямат лични карти, а именно: част от тях са настанени в тази сграда от бивши управници на града без настанителна заповед; друга част се самонастаняват, след като са изгонени от социалните жилища, в които са били настанени, поради невъзможност да платят наема и сметките за ток и вода; трета част от живущите в срутващата се сграда са придошли от други населени места, а четвърти, за които кметът смята, че могат да си наемат квартира от свободния пазар, остават да живеят там, защото *„никой не иска да им отдаде жилището си, заради специфичните особености в техния начин на живот“*.

2. Историята на З. от Сливен

З. е 24-годишна жена от ромски произход, която живее в квартал „Надежда“. Съжителства на семейни начала с бащата на малолетното си дете. Няма регистрация по постоянен адрес нито на адреса на родителите си, нито на адреса, който фактически обитава с лицето, с което съжителства. Бащата на детето ѝ също няма регистрация по постоянен адрес, притежава документ за самоличност, който обаче е правно невалиден, тъй като е издаден с адрес, заличен от НКНПА. З. никога не е притежавала документ за самоличност. Поради това дори не може да получи от общинската администрация

удостоверението за раждане на детето си, тъй като не може да се легитимира с документ като негова майка.

3. Историята на З. от Брацигово

З. е 44-годишна жена от ромски произход от град Брацигово. Омъжена е. Семейството има 7 деца на възраст между 3 и 14 години. З. и съпругът ѝ притежават документи за самоличност, които обаче са невалидни, тъй като общинската администрация е deregистрирала семейството от адреса, на който те фактически живеят по искане на собственика на имота, в който е построена незаконно къщата им. Нови, валидни документи за самоличност не могат да им бъдат издадени, тъй като вече нямат валидна регистрация по посоянен адрес. 14-годишното им дете няма издаден документ за самоличност, тъй като понастоящем няма регистрация по постоянен адрес, поради deregистрацията на родителите си. По-малките деца също нямат регистрация по постоянен адрес и в случай, че настоящото статукво на семейството се запази, също няма да получат документи за самоличност при навършване на 14-годишна възраст.

VI. Правна рамка на изследвания проблем¹²

В България регистрацията по постоянен адрес и притежаването на документ за самоличност са право и задължение на всеки. Данни на Министерство на вътрешните работи от март 2021 г. сочат, че на територията на страната са установени 244 822 лица, които не притежават валиден документ за самоличност, като от тях 123 749 лица не

¹² Развитието на нормативната уредба по отношение на регистрацията по постоянен адрес и издаването на документи за самоличност е изследвано и анализирано от автора на настоящия анализ през последните 10 години. Изследвания и становища на автора, включително използвани в настоящия анализ включват:

1. Становище до Парламентарна Правна комисия във връзка с проект за изменение на Закона за гражданската регистрация от 2011 г., непубликувано;
2. „Гражданската регистрация в България – състояние на неопределеност. Проучване на проблеми, свързани с издаване на лични документи на граждани от ромски произход по закона за гражданската регистрация“ Доклад, публикуван от Институт „Отворено общество - София“, София, 2013 г., наличен на: https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/04/OSI_Publication_Roma_5.pdf;
3. Domestic cases, Identity documents – Bulgaria, Budapest, 2016, публикувано от Европейски център за правата на ромите, налично на: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=4409>
4. Становища до Национален омбудсман във връзка с годишни доклади за 2017, 2018 и 2019 г., непубликувани;
5. Интервю за издание „Маргиналия“, „Даниела Михайлова – Стотици ромски семейства са в несигурност в жилищата си“, София, 2017, налично на: <https://www.marginalia.bg/monitoring-na-publichните-resursi-za-romskoto-vklyuchvane/21810/>;
6. „Разрушаването на ромски жилища в ромските махали: Устойчиво решение за ромска интеграция или проблем на дискриминация на ромите в България“, публикувано от Open Society Foundation и СНЦ „Инициатива за равни възможности“, София, 2017 г. в съавторство с Александър Емилов Кашъмов
7. Становище във връзка с изготвяне на Граждански мониторингов доклад за изпълнение на НСИР на Република България, подготвен от ЦМДТ „Амалипе“, 2018 г., непубликувано;
8. Становище до Министерство на труда и социалната политика, Министерство на образованието и науката, Министерство на вътрешните работи, Министерство на здравеопазването и Министерство на регионалното развитие и благоустройството: „Правото и задължението за регистрация по постоянен адрес и притежание на документ за самоличност – законодателна рамка, проблеми и препоръки“, София, 2021, в съавторство с Александър Александров Кашъмов, в рамките на проект „Невидимите, които виждаме“, финансиран от Фондация „Тръст за социална алтернатива“, непубликувано.

притежават валиден документ за самоличност, а 121 073 лица никога не са прижавали такъв¹³. Този брой се увеличава с бързи темпове. Тези лица по никакъв начин не могат да се легитимират официално, поради което техните права са силно ограничени, а изпълнението на редица задължения – невъзможно. Това е така, тъй като настоящите български документи за самоличност са издавани за първи път през 2000 г. и са подновени през 2010, а през 2011 г. и 2012 г. са приети промени в релевантната уредба на *Закона за гражданската регистрация*, които на практика затрудняват лицата, обитаващи жилища, без да могат да докажат валидно правно основание за това, както и бездомни лица, да извършат регистрация по постоянен адрес, а като следствие – да получат документ за самоличност. Това е така, тъй като регистрацията по постоянен адрес е необходимо условие за получаване на документ за самоличност.

VII. Идентифицирани пречки за получаване на регистрация по постоянен адрес

Анализът на нормативната уредба сочи, че определени лица не могат да получат регистрация по постоянен адрес и документ за самоличност поради ограничения в настоящата уредба в Закона за гражданската регистрация¹⁴ (ЗГР) и подзаконовите нормативни актове, както и в административните практики. Най-общо, настоящите изисквания предвиждат представяне на документ за собственост или ползване на имота, в който лицето желае да се регистрира по постоянен адрес; а от друга страна наличието на адресна регистрация на адрес, включен НКНПА е условие за издаване на документ за самоличност. За включване на адрес в Националния класификатор, подзаконовата нормативна уредба предвижда в същия да има постройка, годна за обитаване, като администрацията допълнително тълкува това изискване, добавяйки му смисъл, че постройката трябва да е законна. За лицата, които не могат да представят изискуемите документи, *Законът за гражданската регистрация* е предвидил процедура за установяване на обстоятелствата чрез *Общинска комисия по адресна регистрация*, но нейните правомощия не са установени в законодателството, което на практика я прави неработещ орган. Така за гражданите остава единствено възможността да се обърнат към съда, за да обжалват откази на администрацията да извършва регистрация. Невъзможно е обаче административните съдилища да решат масовия проблем на толкова много хора, като се има редвид, че мнозинството от тях не разполагат нито с необходимите финансови средства, нито с достатъчни правни знания, за да се възползват от възможностите на съдебното обжалване. Поради това съдебната процедура не може да бъде препоръчана като инструмент за решение на проблема.

¹³ Относно източник на предоставените данни, вж. бележка 2 по-горе.

¹⁴ Обн. ДВ. бр.67 от 27 Юли 1999 г., последно изм. и доп. с ДВ. бр.105 от 11 Декември 2020 г.

1. Правна рамка на регистрацията по постоянен адрес: Закон за гражданската регистрация и Наредба № РД-02-20-9 от 21 май 2012 г. за функциониране на единната система за гражданска регистрация

Правната рамка, уреждаща регистрацията по постоянен адрес включва *Закона за гражданската регистрация*¹⁵ и *Наредба № РД-02-20-9 от 21 май 2012 г. за функциониране на единната система за гражданска регистрация*. Според ЗГР административният орган, в чиито правомощия е извършването на адресна регистрация, е кметът на съответната община, район или кметство, като такива правомощия могат да бъдат предоставени и на други определени от кмета длъжностни лица. Тези правомощия кметовете предоставят на съответните общински служби по Гражданска регистрация и административно обслужване с нарочни заповеди. В настоящата си редакция ЗГР регламентира изисквания за определени документи, които гражданите трябва да представят, за да могат да се регистрират по постоянен адрес. В първоначалната си редакция законовият текст е предвиждал единствено, че „*Адресната регистрация се извършва от общините и кметствата при заявяване на лицето*“, без да се изисква представянето на каквито и да е документи. Тази редакция е била в сила до 28.01.2011 г., когато се приемат допълнителни изисквания за получаване на адресна регистрация, въведени първоначално с Преходните и заключителните разпоредби на новоприетия Изборен кодекс с аргументацията за избягване на нарушения при провеждането на избори.

На основание на настоящата редакция на ЗГР, за извършване на регистрация по постоянен адрес гражданите-заявители следва да предоставят:

- документ за собственост, или
- документи за ползване на имота за жилищни нужди, или
- „*други документи, доказващи собствеността или ползването на имота*“.

Горепосочените три опции са изброени в условие на алтернативност, т.е. всеки документ представлява самостоятелно годно основание за извършване на регистрацията.

Уредбата, свързана с адресната регистрация на гражданите е детайлизирана с *Наредба № РД-02-20-9 от 21 май 2012 г. за функциониране на единната система за гражданска регистрация (Наредбата)* на Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), която създава и НКНПА.

Настоящата нормативна уредба създава някои проблеми за извършване на регистрация по постоянен адрес, които засягат диспропорционално ромите, обитаващи сегрегирани квартали. Първият проблем възниква във връзка с изискването за

¹⁵ Чл. 92 и следващите от ЗГР

представяне на документ за собственост на имота, в който лицето заявява регистрацията по постоянен адрес. Проблемът се изразява в това, че значителен брой лица от ромската общност, не притежават документи за собственост на имотите, които обитават за жилищна нужда. Причините са различни, като основната е извършване на строителство без необходимите строителни документи в имоти, за които лицата също не притежават документ за собственост, както и в имоти на трети лица или върху общински или държавни имоти. Много от лицата, които наемат жилищен имот също не са в състояние да представят документ за това (наемен договор), поради това, че наемодателите или не притежават документ за собственост; или не желаят да сключат писмен наемен договор, за да избегнат декларирането на доходи от наем на недвижим имот.

На следващо място нормативната опция лицето-заявител да представи „други документи, доказващи собствеността и ползването на имота“ е неясна и непрецизна, тъй като от нея не става ясно какви биха могли да бъдат тези документи. Тази опция е добавена през 2012, когато започва да става ясно, че множество лица не могат да представят документи за собственост и наемни договори за имотите, които обитават. С нея е направен не твърде успешен опит за улеснение на процедурата в полза на гражданите-заявители, но липсата на каквато и да е конкретност на практика напълно пречатства тази цел.

Трети проблем възниква с регламентацията на процедурата за извършване на регистрацията на лица, които не могат да представят нито един от документите, посочени в ЗГР¹⁶. В тези случаи обстоятелствата на лицата-заявители се установяват от Общинска комисия по адресна регистрация¹⁷. От законовата разпоредба не става ясно дали Комисията трябва да е постоянен орган, или да се създава инцидентно, когато се регистрират случаи на граждани, които не могат да представят никакъв документ за легалното обитаване на адреса си. Практиката показва, че в повечето случаи такива комисии се създават, когато възникне необходимост от тях. Правомощията на *Комисиите по адресна регистрация* не са регламентирани изчерпателно в ЗГР. Както показва изследването на практическите аспекти от работата на Комисиите, посочени по-горе, те обичайно се придържат към стриктно прилагане на изискванията за предоставяне на документи за извършване на регистрацията по постоянен адрес по ЗГР. Последното напълно обезсмисля тяхната роля, тъй като на практика те дублират работата на основния орган по извършване на адресна регистрация. Комисиите по адресна регистрация изобщо не са детайлизирани и в подзаконовата нормативна уредба¹⁸. В нея са регламентирани само функциите и на т.н. Комисии по дерегистрация¹⁹. Поради този дефицит на практика

¹⁶ Процедурата е регламентирана в чл. 92, ал. 8 от ЗГР

¹⁷ Съставът на Комисията включва служители от общинската администрация и от териториалните структурни звена на Министерството на вътрешните работи, Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване" в Министерството на регионалното развитие и благоустройството и Агенцията за социално подпомагане.

¹⁸ Наредба № РД-02-20-9 за функциониране на единната система за гражданска регистрация на МРРБ

¹⁹ Комисии по чл. 99б от ЗГР, детайлизирани с чл. 140а от Наредба № РД-02-20-9 от 21 май 2012 г. за функциониране на единната система за гражданска регистрация.

местните администрации прилагат тези изисквания и към функциите на Комисиите по адресна регистрация. Сред изискванията е проверката за наличие на документите, изискуеми за регистрация по постоянен адрес. Поради прилагането на описаната аналогия при установяване на липсата на такива документи, администрацията отказва извършване на адресна регистрация.

Четвърти проблем представлява самата регламентацията на понятието „адрес“ и несъответствията между законната и подзаконната уредба в това отношение. Съгласно ЗГР адрес е „еднозначното описание на мястото, където лицето живее или където то получава кореспонденцията си²⁰“ и „се състои задължително от името на областта, общината и населеното място²¹“, като „**може** да включва и наименование на локализационна единица (площад, булевард, улица, жилищен комплекс, квартал и други)²²“. В случая използването на термина „може да включва“ означава, че това не е задължително. Нещо повече, в ЗГР изрично е регламентирано, че когато адресът е извън регулацията на населеното място, вместо данните на локализационната единица се вписва името на местността от землището му²³. Адресите, на които може да се извършва адресна регистрация се определят от кмета на съответното населено място²⁴, като всички определени от кметовете адреси образуват *Националния класификатор на настоящите и постоянните адреси в Република България (НКНПА)*. ЗГР регламентира легалното определение на понятието „постоянен адрес“ като „адресът в населеното място, което лицето избира да бъде вписано в регистъра на населението²⁵“. Същата по смисъл дефиниция е регламентирана и в Закона за българските лични документи (ЗБЛД): „*Постоянен адрес*“ е адресът в населено място на територията на Република България, където гражданинът е вписан в регистъра на населението²⁶“. С подзаконната нормативна уредба обаче е въведено ограничение по отношение на адресите, които кметовете могат да включват в НКНПА²⁷, което регламентира, че в Класификатора могат да се включват адреси само когато в тях има жилищна сграда, общежитие, хотел, мотел, почивен дом или **друго място за подслон и същите са годни за обитаване**. Пак в подзаконната нормативна уредба е въведено ограничение, че адресна регистрация може да се извършва само на адрес, който е включен в Класификатора²⁸. В наредбата не е регламентирано изискване за законност на строежите, подлежащи на включване в Класификатора, но това се изисква от съответните администрации. Нещо повече, за кметовете е регламентирано задължение да заличават от Класификатора адресите, в

²⁰ Чл. 89, ал. 1 от ЗГР

²¹ Чл. 89, ал. 2 от ЗГР

²² Чл. 89, ал. 3 от ЗГР

²³ Чл. 89, ал. 4 от ЗГР

²⁴ Допълнение прието с ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г.

²⁵ Чл. 93, ал. 1 от ЗГР

²⁶ Пар. 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на ЗБЛД.

²⁷ Чл. 121, ал. 4 от Наредба № РД-02-20-9 за функциониране на единната система за гражданска регистрация

²⁸ Вж. чл. 139, ал. 3 от Наредба № РД-02-20-9 от 21 май 2012 г. за функциониране на единната система за гражданска регистрация.

които няма сгради или съществуващите са негодни за обитаване²⁹. В случаите, в които адресът на лицето не се съдържа в *националния класификатор*, в електронния картон на лицето се прави отметка „извън НКНПА³⁰“, като последното е идентифицирано от органите на полицията като пречка за издаване на документ за самоличност.

Пети проблем възниква във връзка с ограничението относно броя лица, които могат да се регистрират по постоянен и/или настоящ адрес на адреса на едно жилище³¹. Максималния допустим капацитет на всяко жилище се определя, като броят на лицата, които обичайно³² могат да го обитават, се умножи по две. При приемането на тази разпоредба обаче не е съобразено, че много хора често сменят адреса без да се регистрират на новия си адрес и по този начин увеличават броя лица на съответния адрес до допустимия максимум, без на практика да го обитават. Сравнително по-големите ромски семейства освен това по-бързо запълват съответния максимален капацитет. Освен това, точно в неурегулираните ромски квартали често пъти няколко жилищни сгради съществуват на един и същи административен адрес. Това е така, тъй като са изградени без строителни книжа и не са получавали следващ номер на локализационната единица (улица), а са били записвани на последния съществуващ номер. Така ограничението се явява пречка пред извършване на регистрация по постоянен адрес на лица, които действително обитават същия.

2. Регистрация по постоянен адрес и издаване на документ за самоличност – легална връзка между двете процедури

Проучването на фактическото положение сочи, че при отказ за издаване на документ за самоличност компетентните органи на МВР не посочват правно основание, когато за лицето-заявител е отбелязан „невалиден“ (извън НКНПА) адрес в информационните масиви, с които МВР работи. На практика, в тези случаи органите на МВР отказват изобщо да приемат заявления за издаване на лична карта с аргумента, че компютърният софтуер на МВР е конструиран така, че да не допуска издаване на български лични документи с невалиден адрес. Няма законова разпоредба, с която да се обоснове отказ за издаване на лична карта поради заличаване на адреса, с който лицето е вписано в регистъра на населението от *Националния класификатор на адресите*. Легално, би трябвало да се следва разбирането, че актуалният постоянен адрес е последният адрес, който е бил заявен за съответното лице. Това е така, тъй като българското законодателство изобщо не познава термина „невалиден постоянен адрес“. За всяко новородено лице в акта за раждане и в личния електронен регистрационен картон като посоянен адрес се вписва адресът на родителите му, което означава, че

²⁹ Вж. пар. 10 от Преходни и заключителни разпоредби на Наредбата, обн в ДВ, бр. 64 от 2015 г., в сила от 21.08.2015 г.

³⁰ Чл. 123, ал. 3 от Наредбата.

³¹ Чл. 92, ал. 10 от ЗГР

³² Относно значението на термина „обичайно“ вж. бележка № 10 по-горе.

законът не предвижда ситуация, в която дадено лице се ражда без постоянен адрес. Администрацията извършва погрешно тълкуване, като счита процедурата по заличаването на адрес в националния класификатор за идентична с процедурата по заличаване адресната регистрация на лицата, регистрирани на заличения адрес. Правилният прочит на закона е, че заличаването на адресна регистрация представлява автоматизирано възстановяване на предходния адрес на лицето³³. Следователно, на теория не може да бъде налична ситуация, в която дадено лице да няма актуален постоянен адрес. Изводът е, че българското законодателство не предвижда като основание за отказ за издаване на документ за самоличност нито заличаването на постоянния адрес на заявителя в *Националния класификатор*, нито заличаването на адресната регистрация по постоянен адрес на заявителя, нито отбелязването на постоянния адрес на заявителя като „извън НКНПА“ в електронния личен катон на определено лице. Отказите за издаване на лична карта без изрично посочване на правните основания представляват незаконосъобразни административни актове³⁴.

VIII. Анализ и изводи от съдебната практика по прилагане на законодателните норми, уреждащи извършването на адресна регистрация

Прегледът на относима съдебна практика сочи, че съдът е бил сезиран относително рядко с жалби, касаещи откази за извършване на регистрация по постоянен адрес или издаване на документ за самоличност. В правноинфорционната система „Сиела“, използвана за настоящото проучване са налични общо 604 съдебни акта по приложението на ЗГР във връзка с адресни регистрации. Този брой включва както първоинстанционни, така и касационни съдебни решения, а също така и решения по жалби слещу наказателни постановления за извършени нарушения по ЗГР. Това подкрепя извода, че в общия случай лицата, които се явяват пострадали от откази за извършване на регистрация по постоянен адрес не разполагат с финансов ресурс и правни знания да опитат да защитят правата си по съдебен ред. От своя страна последното подкрепя извода, че съдебната процедура не може да се приеме като единствен възможен коректив на дефицити в нормативната уредба или незаконосъобразни откази на отговорните административни органи.

Все пак, наличната съдебна практика дава основание да бъдат направени няколко полезни изводи по приложението на закона. На първо място на вниманието на административните съдилища са поставяни случаи, в които се оспорват откази на администрацията да извърши регистрация по постоянен адрес в случаите, в които

³³ Вж. §1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на ЗГР

³⁴ Вж. чл. 59, ал. 2, т. 4 от Административнопроцесуалния кодекс на Република България.

Общинските комисии по адресна регистрация заемат становище, че липсата на изискуемите от ЗГР документи е достатъчно основание за отказ³⁵. При положение че причината за сезирането на комисиите в тези случаи е именно фактът, че гражданите не разполагат с никакъв документ, то съдилищата са имали случаи да приемат, че формирането на становище на базата на това обстоятелство води до цикличност и не предоставя разрешение на възникналия казус.

На второ място административните съдилища са отменяли откази на общинските администрации да извършват регистрации по постоянен адрес, когато заявленията са подавани от лица, чиито родители имат установен такъв. В тези случаи съдът се мотивира със законната разпоредба, регламентираща, че „постоянният и настоящият адрес на новороденото дете съвпадат със съответните адреси на родителите му³⁶“. Така например, с Определение № 1812 от 05.03.2019г. по адм. д. № 10863/2018г. Административен съд – София-град (АССГ) отменя постановен отказ за извършване на адресна регистрация с мотива, че майката на жалбоподателката има установен и непроменен във времето постоянен адрес, който следва да е бил вписан и като адрес на жалбоподателката при раждането ѝ. В същото съдебно производство съдът приема, че лицето-заявител може да бъде регистрирано на адрес на жилище – общинска собственост, което обитава без правно основание. Административният съд стига до заключението, че регистрация е възможна, доколкото лицето не е изведено от жилището и фактически може да бъде намерена там.

В сравнима ситуация административният съд е имал случай да се произнася по въпроса следва ли органите на полицията да отказват издаване на документ за самоличност поради това, че адресът на лицето-заявител е заличен от Националния класификатор.³⁷ Според тълкуванието на съда, всяко лице получава регистрацията по постоянен адрес при раждането си, и това е регистрацията на родителите му. В случай, че в масивите на ГРАО не е отбелязвана промяна, то адресът при раждането следва да се счита за актуалния постоянен адрес на лицето и заличаването му не дава основание на административния орган да отказва издаването на документ за самоличност.

На трето място съдебната практика е установила положението, че при процедура за регистрация чрез становище на Общинска комисия задължително следва да се извършва проверка на фактическото положение „на място“, вместо администрацията да се ограничава с данни, извлечени от електронните масиви с бази данни на различни институции, които в много случаи могат да се окажат неточни³⁸. Решението на съда

³⁵ В този смисъл е Определение № 3668 от 13.03.2019г. по адм. д. № 2293/2019, I отд. на Върховен Административен съд.

³⁶ Чл. 90, ал. 2 от ЗГР

³⁷ В този смисъл е Решение № 7307 от 16.12.2020г. по адм. д. № 3082/2020г. на АССГ.

³⁸ В този смисъл Решение № 817/17.04.2018г. по адм. д. № 3247/2017г. на Административен съд – Варна

постановява, че актовете на администрацията следва да се основават на действителните факти³⁹.

На четвърто място административните съдилища са имали случаи да се произнасят по въпроса следва ли, когато до местните власти е отправено искане за извършване на адресна регистрация, подкрепено с изискуем по ЗГР документ да се търси допълнително съгласие от собственик. Съдилищата приемат, че това не е необходимо.

Интересен пример за действията на административните органи във връзка с регистрацията по постоянен адрес е идентифициран в община Роман, където срещу кметски наместник са издадени над 20 наказателни постановления за незаконосъобразно извършване на регистрация на граждани от органите на полицията⁴⁰. Аргументацията на наказателните постановления е, че кметският наместник е извършил адресни регистрации по процедурата с Комисия по адресна регистрация без да са били представени изискуеми по ЗГР документи за регистрация по постоянен адрес. В тези случаи се е наложило обжалване на наказателните постановления, които са били отменени от съответния районен съд (Мездра), като отмяната е била потвърдена от Административен съд Враца.

IX. Препоръки за промени в нормативната уредба, насочени към решение на изложените проблеми

Изложените проблеми без съмнение изискват намеса на законодателя, с оглед подобряване на съществуващата правна уредба, така щото същата да отговори на идентифицираните нужди. Възможни предложения в условията на алтернативност включват:

1. Изрично включване в относимата нормативна уредба на разпоредба, уреждаща, че съгласно българското законодателство не е възможно дадено лице да няма актуален постоянен адрес, като се възприеме, че актуалният постоянен адрес е последният, с който лицето е отбелязано в регистрите на населението, независимо от това дали този адрес съществува в Националния класификатор на адресите.

2. Възстановяване на заявителния режим за регистрация по постоянен адрес, такъв, какъвто е действал от приемането на Закона за гражданската регистрация до въвеждането на допълнителните изисквания за представяне и проверка на документи. Разпоредбата би могла да бъде върната в първоначалната си редакция, гласяща *„Адресната регистрация се извършва от общините и кметствата при заявяване от*

³⁹ Същото е потвърдено в Решение № 15669 от 19.11.2019г. по адм. д. № 7071/2018г., III отд. на Върховен административен съд.

⁴⁰Случаите са разгледани в Решения № 59–63 от 15.04.2016г. по адм. д. № 554, 575, 573, 572 и 563 от 2015г. на Районен съд – Мездра; Решение № 249 от 18.07.2016г. по а. н. д. № 303/2016г. на Административен съд – Враца

лицето“. По този начин ще се постигне и последователност с легалната дефиниция на понятието „постоянен адрес“, регламентирано както в ЗГР, така и в ЗБЛД.

3. Приемане на разпоредба, регламентираща възможност за регистрация на лице, което не може да представи документите, изискуеми по ЗГР на служебен адрес, като такъв се определи за всяка община. Подобни законодателни решения са възприети в някои правни системи в Европа.

Препоръчително е да се обмислят също възможни решения на описаните в анализа проблеми, в случай, че предпочетен вариант е запазването на някои от настоящите изисквания за извършване на адресна регистрация по постоянен адрес, регламентирани в ЗГР. Полезни подобрения в това отношение биха могли да бъдат, в условията на кумулативност:

1. По отношение на изискуемите за регистрация по постоянен адрес документи:

1.1. Детайлизиране на разпоредбата на чл. 92, ал. 2, т. 3 от Закона за гражданската регистрация с примерно изброяване на документи, влизащи в понятието „*други документи, доказващи собствеността или ползването на имота*“. Такива могат да бъдат, например, документи за плащане на данъци за недвижим имот, фактурите за разходи за комунални услуги, документ за откриване на партида за такива услуги и др.

1.2. Приемане на изричен текст, който да поясни съдържанието на декларацията по чл. 92, ал. 6 от ЗГР, тъй като в настоящата си редакция не е ясно дали се изисква деклариране на фактическо съжителство, или деклариране на съгласие на собственик/ползвател за адресна регистрация на лице, което е във фактическо съжителство. В настоящата си редакция текстът оставя съмнение за девиация в режимите на адресна регистрация на лица, които са в легален брак и лица, които са в състояние на фактическо брачно съжителство.

2. По отношение на регламентацията за включване на адреси в НКНПА:

Приемане на изричен текст, който да не допуска ограничение за включване на адрес в *Националния класификатор*, свързано с изследване на законността на строежите. Такава регламентация по никакъв начин не променя статута на съответния строеж в законен, тъй като законността на строежите е предмет на свършено друг отрасъл на правото⁴¹. Такова решение би кореспондираше и на разпоредбите на ЗБЛД и ЗГР, с които, както беше посочено по-горе е дадено легално определение на понятието *постоянен адрес*, което не включва допълнителни изисквания, различни от това, лицето да е вписано в съответния регистър на населението, което се случва при раждането му.

3. По отношение на Комисиите по адресна регистрация:

⁴¹ Закон за устройство на територията

3.1. Законодателно уреждане на постоянен статут на Комисията по адресна регистрация и детайлизиране на правомощията ѝ, чрез което да се предвиди, че Комисията извършва констатация на място относно фактическите обстоятелства, свързани с местообитанието на лицата, като се предвиди, че констатацията на комисията е достатъчна за извършване на адресната регистрация.

3.2. Изрично приемане на текст, регламентиращ, че не следва да е необходимо съгласие на собственик/ползвател, в случаите, в които регистрация по постоянен адрес се извършва на основа на констатация за фактическо пребиваване на лице на определен адрес от Общинска комисия по адресна регистрация.

3.3. Детайлизиране на правомощията на Комисията по адресна регистрация в обхвата на релевантната подзаконова нормативна уредба.