

ПОДПОМАГАНЕ И РЕИНТЕГРАЦИЯ НА ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК

**ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОЛИТИКАТА И ПРАКТИКАТА
В СТРАНИТЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**



**ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА**

ПОДПОМАГАНЕ И РЕИНТЕГРАЦИЯ НА ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК

ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОЛИТИКАТА И ПРАКТИКАТА
В СТРАНИТЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Настоящата публикация резюмира основните резултати от проведената през 2011 г. и 2012 г. оценка на политики и практически програми за ре/интеграция на деца – жертви на трафик в шест страни на Европейския съюз – Австрия, България, Италия, Словакия, Унгария и Швеция. Трите доклада, включени в публикацията, поставят фокус върху въпроса за ефективността на програмите за ре/интеграция на деца – жертви на трафик, както и върху идентифицирани добри практики в тази област в България и в останалите пет страни, включени в изследването. Оценката на ефективността на програмите за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, предложена в докладите е структурирана по области на подкрепа като: идентифициране на деца – жертви на трафик, определяне на настойник, оценка на ситуацията на детето, предоставяне на статут, временна грижа и закрила, трайно решение и дългосрочна ре/интеграция. На дискусия са подложени силните и слаби аспекти на програмите за подкрепа, както и предизвикателствата, които страните на произход и дестинация трябва да разрешат, за да гарантират по-добра закрила и подкрепа за деца – жертви на трафик.

Редактори:

Андрей Нончев,
Мила Манчева



Проектът е съ-финансиран от Програма Основни права и гражданство на Европейския съюз.



ISBN: 978-954-477-198-0

© 2013, **Център за изследване на демокрацията**
ул. „Александър Жендов“ 5, 1113 София
тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233
www.csd.bg, csd@online.bg

БЛАГОДАРНОСТИ

Трите доклада, включени в настоящата публикация, почиват на поредица от изследвания, осъществени от шест изследователски екипа, базирани в Института за човешки права „Лудвиг Болцман“ (Австрия), Център за изследване на демокрацията (България), Фондация ЧЕНЗИЗ (Италия), Хора в нужда (Словакия), Университета в Печ (Унгария), Служба за компенсация и подкрепа на жертви (Швеция). Тези изследвания са осъществени от Хелмут Сакс, Астрид Винклер и Забине Мандел (Австрия), Камелия Димитрова и Мила Манчева (България), Луиджи Белези и Анна Италия (Италия), Александра Малангоне и Тимеа Странска (Словакия), Ищван Зилард, Ерика Марек, Каталин Зомор и Золтан Хойцингер (Унгария), Гудрун Нордбог и Кристъл Куносон (Швеция).

Авторите на трите методологии, въз основа на които бяха проведени серията от изследвания в шестте страни, са Александра Малангоне, Андрей Нончев, Камелия Димитрова и Хелмут Сакс.

Изразяваме благодарности на Люс (L.H.M.) ван Вилиген, M.D., PhD, Консултант в областта на здравето и човешките права, Д-р Нандо Сигона от Института по Социална политика, Бирмингамски университет и Д-р Евгения Маркова от Института за изследване на труда, Лондонски Университет Метрополитън за техните коментари и методологически насоки.

Специални благодарности на Милена Йорданова, Гергана Алякова и Цветко Цанковски за техните преводи, както и на Светлана Морозова за редакторската ѝ работа. Благодарим и на Павел Георгиев, Моис Файон, Светла Енчева, Биляна Драмлийска, Теодора Луканова и Ива Русланова за тяхното административно съдействие.

Специални благодарности на респондентите от шестте страни, включени в изследването, които споделиха своите виждания и опит, както и ценна информация и документи.

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	9
ПРЕПОРЪКИ	11
ОЦЕНКА НА ПРОГРАМИТЕ ЗА ПОДПОМАГАНЕ И РЕИНТЕГРАЦИЯ НА ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК В БЪЛГАРИЯ	17
1. Контекст	17
1.1. Институционална рамка, законодателство и политики	17
1.2. Статистически данни за трафика на деца	19
2. Методология на изследването	24
3. Оценка на националната политика за реинтеграция на деца – жертви на трафик	25
Първа част	25
3.1. Оценка на общата структура, целите и задачите	25
3.1.1. Обща структура на стратегическите документи	25
3.1.2. Съблюдаване на международните правни стандарты и ръководни принципи	26
3.1.2.1. Ангажимент и участие на държавата	26
3.1.2.2. Участие на гражданското общество	27
3.1.2.3. Зачитане на правата на човека	29
3.1.2.4. Интердисциплинарен и междусекторен подход.....	30
3.1.2.5. Устойчивост	32
3.1.3. Оценка на мобилизацията на ресурси и бюджет.....	33
3.1.4. Оценка на механизмите за мониторинг и анализ	33
3.1.5. Оценка на резултатите	34
Втора част.....	37
3.2. Оценка по област на реинтеграция.....	37
3.2.1. Определяне на настойник.....	37
3.2.2. Проучване и документация.....	39
3.2.3. Оценка на случай	41
3.2.4. Ситуационен анализ и оценка на риска.....	43
3.2.5. Дългосрочна реинтеграция	43
3.2.5.1. Реинтеграционни планове	43
3.2.5.2. Достъп до услуги за настаняване.....	44

3.2.5.3. Психологическа подкрепа, медицинска помощ и образование	46
3.2.5.4. Активно сътрудничество между доставчици на услуги и правоприлагащи органи	48
3.2.5.5. Риск от ново въвличане в трафик.....	50
3.2.5.6. Трайно решение – реинтеграция в семейна среда или в общността.....	54
Заклучения и препоръки.....	56
Съкращения	58
Използвани източници.....	59

ОЦЕНКА НА ПРОГРАМИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ И РЕ/ИНТЕГРАЦИЯ НА ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК: АВСТРИЯ, БЪЛГАРИЯ, ИТАЛИЯ, СЛОВАКИЯ, УНГАРИЯ И ШВЕЦИЯ В СРАВНИТЕЛНА ПЕРСПЕКТИВА	61
1. Обща рамка на изследването и доклада.....	61
1.1. Цели на изследването	61
1.2. Методология на изследването.....	62
1.3. Структура на доклада	62
2. Обща информация	63
2.1. Институционална и политическа рамка.....	63
2.2. Механизми за събиране на данни и тенденции в трафика на деца.....	65
3. Оценка на националните политики за ре/интеграция на деца – жертви на трафик.....	67
3.1. Обща структура и съдържание на стратегическите документи	67
3.2. Ангажимент и участие на държавата	70
3.3. Зачитане на правата на човека	72
3.4. Интердисциплинарен и междусекторен подход и участие на гражданското общество.....	74
3.5. Устойчивост.....	75
3.5.1. Оценка на мобилизиране на ресурси и бюджет.....	77
3.5.2. Оценка на механизми за мониторинг и анализ.....	78
3.6. Оценка на резултатите.....	79
4. Оценка по области на ре/интеграция	81
4.1. Определяне на настойник	81
4.2. Проучване и документация	82
4.3. Оценка на случай.....	84
4.3.1. Издирване на семейство	84
4.3.2. Оценка на риска и сигурността.....	85
4.4. Временна грижа.....	85
4.5. Дългосрочна ре/интеграция	88
4.5.1. Ре/интеграционни планове	88

4.5.2. Право на престой/получаване на статут за пребиваване.....	89
4.5.3. Достъп до услуги за настаняване.....	90
4.5.4. Психологическа подкрепа, медицинска помощ и образование.....	91
4.5.5. Риск от повторен трафик.....	93
4.5.6. Трайно решение – реинтеграция в семейна среда, в общността или в институции.....	94
4.5.7. Активно сътрудничество между доставчици на услуги и правоприлагащи органи.....	96
Заклучения и препоръки.....	97
Използвани източници.....	100

ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ И РЕ/ИНТЕГРАЦИЯ НА ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК.....	103
1. Въведение и методология.....	103
1.1. Контекст на изследването.....	103
1.2. Методология на изследването.....	103
1.3. Модел за подпомагане и ре/интеграция на деца – жертви на трафик.....	104
2. Добри практики в шест европейски страни.....	106
2.1. Австрия.....	106
2.1.1. Центрове за непридружени деца, включително и жертви на трафик – примерът на област Тирол.....	106
2.1.2. Услуги за деца – жертви на трафик и трансгранично сътрудничество – примерът на Виена (кризисен център Drehscheibe на община Виена).....	106
2.2. България.....	107
2.2.1. Национален координационен механизъм и механизъм за насочване.....	107
2.2.2. Планове за временна грижа за деца – жертви на трафик.....	108
2.3. Унгария.....	108
2.3.1. Държавен център за деца във Фот, отдел за деца чужденци.....	109
2.3.2. Фондация „Корделия”.....	109
2.3.3. Реформистка мисия за бежанци – образователна програма.....	109
2.4. Италия.....	110
2.4.1. Проект Tutori на Службата за закрила и обществена защита на децата в област Венето.....	110
2.4.2. Проект Civico Zero.....	110

2.5. Словакия.....	111
2.5.1. Междинна грижа/дългосрочна интеграция.....	111
2.5.2. Образователна интеграция.....	111
2.6. Швеция.....	112
2.6.1. Национален координатор.....	112
2.6.2. Потребностите на детето преди всичко, ВВІС (Barns Behov I Centrum).....	112
Заклучения и препоръки.....	113
Съкращения.....	115
Използвани източници.....	115
Приложение: Оценъчна карта.....	116

ВЪВЕДЕНИЕ

Независимо, че в Европейския съюз са въведени международни правни и практически механизми за подпомагане на деца – жертви на трафик, прилагането на тези механизми се извършва с различен и често ограничен успех в страните-членки. В повечето страни все още не съществуват специализирани програми за интеграция на деца – жертви на трафик, а в някои от тях достъпът до грижи зависи от оказване на съдействие на разследването срещу трафикантите или от определяне на жертвата за такава, според строги законови критерии.

Прилагането на адекватни програми за подпомагане и закрила на деца – жертви на трафик е от особена важност за отстраняване на ефектите от извършеното срещу тях престъпление. Центърът за изследване на демокрацията проведе сравнително изследване с цел оценка на напредъка в тази област в три страни, разглеждани предимно като дестинация (Италия, Австрия, Швеция) и три страни, разглеждани предимно като страни на произход (Словакия, България, Унгария) за трафик на деца. Проучването се основава на актуални изследвания по темата и има за цел да предостави позадълбочен анализ на мерките за подпомагане на деца – жертви на трафик за тяхното физическо, психическо и социално възстановяване. Изследването е проведено в три аналитични етапа, всеки от които е базиран на специална методология. Трите етапа на анализ включват:

- Анализ на правната, политическата и институционална рамка за подпомагане и ре/интеграция на деца – жертви на трафик в страни на произход и дестинация.
- Оценка на програмите за подпомагане и ре/интеграция на деца – жертви на трафик в страни на произход и дестинация.
- Идентифициране на добри практики за подпомагане и ре/интеграция на деца – жертви на трафик в шест държави от ЕС, съгласно принципите на фундаменталните права на детето и прилагане на принципа на най-добрия интерес на жертвите.

В тази обща аналитична рамка са проведени по три изследвания във всяка от шестте страни. Препоръките, извлечени във всеки от трите етапа на изследването, са прецизирани и задълбочени чрез данните, събрани в следващия етап.

Един от основните продукти на изследването е Методологията за оценка на програми в областта на подкрепата и ре/интеграцията на деца – жертви на трафик. Тя е изработена въз основа на международно признати принципи и насоки, залегнали в редица практиче-

ски инструменти за подпомагане и закрила на жертвите на трафик.¹ Методологията предлага стандартен инструмент за оценка, който включва конкретни индикатори, които биха могли да бъдат прилагани и в други страни на Европейския Съюз за оценяване напредъка в изпълнението на практически програми в областта на грижата за деца – жертви на трафик.

В хода на националните изследвания са събрани сравними емпирични данни, които позволяват идентифицирането на типологии и различия в осъществяването на програми за подкрепа на деца – жертви на трафик. Разработени са и препоръки за подобряване на политиката и практиката за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, актуални в по-широкия контекст на целия Европейски съюз.

Всички национални изследвания, както и трите методологии могат да бъдат намерени на интернет страницата на изследването: <http://www.childrentrafficking.eu>.

¹ Насоки на УНИЦЕФ за закрила на деца – жертви на трафик, Наръчник на МОМ за подпомагане на жертви, Насоки на МЦРМП за развитие и прилагане на всеобхватни политики за борба с трафика на хора, Механизъм на СООННП за борба с трафика на хора, Доклад на Европейската агенция за фундаментални права за развитие на индикатори за закрила, зачитане и прилагане на правата на детето в ЕС.

ПРЕПОРЪКИ

Предложените тук препоръки за подобряване на политиката и практиката за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик са формулирани на базата на анализ на силните и слабите страни на оценените политики и мерки в тази област в шест страни – членки на ЕС (Австрия, България, Италия, Словакия, Унгария и Швеция). Въпреки, че основните изводи за всяка от шестте страни отразяват съответните национални специфики, когато се разглеждат в сравнителна перспектива те позволяват да бъдат синтезирани препоръки, които са актуални в контекста на целия Европейски съюз. Препоръките са извлечени на базата на идентифицирани успешни мерки или на несъвършенства в системите за подкрепа на деца – жертви на трафик в шестте изследвани страни. Те могат да послужат като ориентир за подобряване на политиката и практиката по отношение грижата и закрилата на деца – жертви на трафик и в другите европейски страни.

Гарантиране на „най-добрия интерес“ на детето

За да гарантират по-добре принципа, според който „най-добрия интерес“ на детето трябва да е водещ във всички действия и мерки, предприети в негов интерес, страните-членки трябва да разработят официални насоки за определяне на „най-добрия интерес“.

По-добри гаранции за основните права на детето в случаите на трафик в съответствие с международните правни стандарти

Разпоредбата от Конвенцията на СЕ за неналагане на наказания за правонарушения, които жертвите на трафик са били принудени да извършат, трябва да бъде установена по-категорично в националните законодателства на страните – членки на ЕС.

Наказателното производство следва да включва специални гаранции, за да бъдат напълно защитени правата на децата – жертви на трафик. Пряката намеса на служителите на правоприлагащите органи при интервюирането на деца – жертви на трафик в рамките на производството срещу извършителите трябва да бъде ограничена във възможно най-голяма степен.

Страните-членки трябва да разработят специални етични кодекси за правоприлагащите органи и доставчиците на услуги при интервюирането на деца – жертви на трафик, които да гарантират спазването на правата на децата и вземането предвид на техните мнения и виждания в процеса на интервюиране.

Страните-членки следва да вложат повече усилия и средства за създаването на процедури и изграждането на помещения, подходящи за интервюиране на деца. В това отношение препоръчителен е опитът на Швеция, където са изградени специални Домове за деца (Barnhouse), които изпълняват функцията на центрове за застъпничество за деца, предоставящи бързи и ефективни решения за защита на лица под 18 годишна възраст при минимален брой интервюта и действия по разследването.

По примера на Италия, децата – жертви на трафик трябва да имат безусловен достъп до основни права, като правото на образование и здравна помощ, независимо от даването на свидетелски показания срещу извършителите на трафика или от получаването на право на пребиваване или бежански статут.

Държавите на произход следва да обмислят създаването на групи от добре обучени професионални правни настойници за деца – жертви на трафик, които да гарантират най-добрия интерес на детето на всеки етап от процеса на приемане и подпомагане. Тези професионалисти трябва да преминат специализирани обучения по права на детето и права на жертвите на трафик.

Както страните на произход, така и страните на дестинация, трябва да подобрят услугите за правната защита на деца – жертви на трафик. Процесуалните представители на децата – жертви на трафик трябва да имат нужната юридическа подготовка, както и да преминат специализирани обучения по права на детето и права на жертвите на трафик. Тяжната работа трябва да се подчинява на подробна и прецизна длъжностна характеристика, както и да бъде предмет на периодичен мониторинг.

Създаване на централизирани механизми за събиране на данни

Страните-членки трябва да създадат работещи механизми за централизирано събиране на данни за деца – жертви на трафик. Те трябва да почиват на унифицирани индикатори, които да се използват от всички ангажирани институции и да позволяват агрегирането на сравними данни за аналитични цели. Липсата на добре концептуализирани или актуално приложени механизми за централизирано събиране на данни се отразява негативно върху качеството на цялостния политически подход за противодействие на трафика на деца, тъй като той не се основава на убедителен анализ на основните тенденции в това явление (напр. видове експлоатация, профили на трафикираните деца, обхват на явлението).

Създаване на механизми за мониторинг и оценка

Адекватното противодействие на трафика на хора може да бъде формулирано и приложено на базата на анализ на ефективността, ефикасността и въздействието на политиките за противодействие на трафика и подкрепа на жертвите. За тази цел страните-членки трябва да инвестират усилия в изграждането на системи за мониторинг, бази-

рани на надеждни индикатори, които да позволяват периодичното наблюдение и оценка на програмите за противодействие на трафика.

Конкретизация и ресурсно осигуряване на стратегическите документи за превенция и противодействие на трафика на деца

Основните национални документи като Стратегии за борба с трафика и/ или Планове за действие срещу трафика трябва да предлагат по-добро прецизиране на ресурсите и по-ясен график за изпълнението на дейностите. Само така тези стратегически документи ще гарантират реалното планиране на практически мерки и дейности, както и ангажимента на държавата в тяхното изпълнение.

По-пълноценно участие на гражданското общество в противодействието на трафика

Противодействието на трафика на хора може да бъде адекватно гарантирано, когато държавните институции си сътрудничат с неправителствени организации, особено в страни, където НПО са основни доставчици на услуги. Сътрудничеството между държавния и неправителствения сектор обаче трябва да излезе от рамките на формалното участие в консултативни органи, и да бъде подсилено чрез по-редовни тематично фокусирани консултации и осигуряване на по-пълноценно включване на гражданското общество в разработването и прилагането на политики и програми, както и в мониторинга и оценката им.

Устойчивостта на програмите и услугите, предоставяни от НПО, трябва да се гарантира чрез по-адекватно финансиране от страна на държавата.

Идентифициране на деца – жертви на трафик

Приемането в страните-членки на добре систематизирани официални процедури за идентифициране жертвите на трафик ще подобри противодействието на трафика на деца, както и цялостния процес на рехабилитация.

Създаване на механизми за насочване

Страните-членки трябва да създадат действащи национални и транснационални механизми за насочване, за да осигурят ефективната грижа за деца – жертви на трафик. Тези механизми трябва да посочват отговорностите на всички страни, ангажирани в процеса на завръщане и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, както и да регламентират стандартни процедури за междуинституционално и транснационално сътрудничество.

Временна грижа

Временната грижа за деца – жертви на трафик в страните на дестинация трябва да бъде основана на стандартни оперативни методики.

Отсъствието на подобни методики и насоки за предоставянето на временна грижа в страните на дестинация се отразява негативно върху качеството на предлаганите грижи и затруднява възможностите за провеждане на мониторинг и оценка на различните типове услуги.

Правото на достъп до услуги и защита правата на децата – жертви на трафик в етапа на временната грижа трябва да бъде безусловно и независимо от получаването на разрешение за временно пребиваване, хуманитарен или бежански статут.

Дългосрочна ре/интеграция

Дългосрочна ре/интеграция за деца – жертви на трафик трябва да бъде осъществявана както в страните на произход, така и в страните на дестинация.

Страните на произход трябва да разработят ясни и ефективни механизми и процедури за дългосрочна реинтеграция, както и придружаващи механизми за мониторинг. Само така ще бъдат осигурени гаранции за адекватна и ефективна реинтеграция на деца – жертви на трафик и ограничени рисковете от повторно трафикиране.

Страните на произход трябва да инвестират повече усилия за изграждането на дългосрочни услуги за деца – жертви на трафик. Препоръчително е да се избягва настаняването на такива деца в институции и се мобилизират ресурси за разработването на услуги в общността и приемна грижа.

Фактът, че доминиращата в момента практика в страните на дестинация е да репатрират децата – жертви на трафик в страните на произход не трябва да бъде пречка за въвеждането на процедури за дългосрочна ре/интеграция на деца – жертви на трафик в тези страни.

Достъп до услуги за настаняване

Заслужава да се инвестират усилия в изграждането на специализирани и защитени домове за настаняване на деца – жертви на трафик. Особено внимание трябва да се проявява при взимането на решения за настаняване на деца – жертви на трафик заедно с деца от други категории като непридружени малолетни или деца, жертва на други форми на насилие. Настаняването на деца – жертви на трафик заедно с деца с криминални прояви или с възрастни жертви на трафик не бива да се допуска. В страни, в които е приет подход децата – жертви на трафик да се настаняват в домове, които са част от обща мрежа за закрила на децата, задължително трябва да се провеждат обучения на персонала по отношение спецификите на трафика и по отношение нуждите и правата на деца, станали жертва на това престъпление.

Гарантиране достъпа до компенсация за децата – жертви на трафик

Децата – жертви на трафик трябва да имат достъп до компенсация като жертви на особено тежки престъпления. От шестте изследвани държави само Швеция има добре разработена и достъпна система за компенсация за жертви на трафик, която би могла да служи като успешен пример за останалите държави.

По-енергична политика за предотвратяване на повторно трафикиране

Необходимо е провеждането на задълбочени изследвания, които да установят факторите и социалните механизми за въвличане, както и факторите и механизмите, които водят до съучастие на семействата в трафика на техните деца. Такива изследвания трябва да предложат анализ на преимуществата и недостатъците на решения за връщане в семейството при такива обстоятелства. В някои случаи реинтеграцията в семейството може да бъде най-доброто решение за детето, дори и семейството да е съучаствало в трафика. При взимането на подобни трайни решения обаче съответните институции трябва да са наясно с всички обстоятелства в семейството на трафикираното дете, както и да планират мерки за адекватна подкрепа и механизми за мониторинг, за да се осигури пълноценна родителска грижа. В други случаи отделянето от семейството може да се окаже по-доброто решение при установено съучастие на родителите в трафика на техните деца. За да се избягнат рисковете от повторно трафикиране в такива случаи обаче, страните на произход трябва да изградят работещи алтернативни услуги за реинтеграция.

Страните-членки трябва да разработят ефективни процедури за оценка на риска, както и да осигурят провеждането на редовни оценки на риска в процеса на предоставяне на грижа за децата-жертви на трафик.

За да се гарантира намирането и прилагането на ефективни трайни решения и да се елиминират рисковете от повторно трафикиране, е препоръчително и в държавите на дестинация, и в тези на произход да се прави по-добра оценка на риска, съобразена със специфичните обстоятелства на всяко трафикирано дете.

ОЦЕНКА НА ПРОГРАМИТЕ ЗА ПОДПОМАГАНЕ И РЕИНТЕГРАЦИЯ НА ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК В БЪЛГАРИЯ

Мила Манчева, Камелия Димитрова
Център за изследване на демокрацията

1. КОНТЕКСТ

Българските правителства насочват внимание към явлениято „трафик на хора“ през последното десетилетие. В този период те подкрепят развитието на специализирано законодателство и изработването на комплексни политики за преодоляване на предизвикателствата, свързани с процесите на закрила, подпомагане и реинтеграция на жертвите на трафик, включително на деца – жертви на трафик. Целта на настоящия доклад е да разгледа практическите измерения на системата за закрила и подкрепа на децата – жертви на трафик в България. Предмет на анализ са ефективността на програмите за интеграция на деца – жертви на трафик, степента на прилагане на принципа на най-добрия интерес на детето, както и степента на защитата на правата на детето в съответствие с международните стандарти в тази област.

1.1. Институционална рамка, законодателство и политики

Грижата за деца – жертви на трафик в България е отговорност на институциите, ангажирани в борбата с трафик на хора, от една страна, и закрилата на детето и социалното подпомагане, от друга. Основният прерогатив на системата за борба с трафика на хора в страната е свързан със стратегическото планиране, докато този на системата за закрила на детето и социалното подпомагане е свързан с осигуряване и контрол на практически мерки и програми за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик. Двете системи имат собствено законодателство, стратегически документи, годишни програми и институционални структури.

Системата за противодействие на трафика на хора в България е нормативно уредена със Зако-

на за борба с трафика на хора (ЗБТХ), обнародван през 2003 г. Държавната политика в тази област се формулира в Националните програми за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите, които се изготвят от 2005 г. насам. През 2006 г. в съответствие със ЗБТХ е създадена Националната комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ) като основен координиращ орган в областта на противодействието на трафика на хора. Тя е орган към Министерски съвет, оглавяван от заместник-председател, чиито членове включват заместник-министри от съответните министерства и висши магистрати от съдебната система. Като наблюдатели в заседанията на НКБТХ могат да участват представители на неправителствени и международни организации (НПО и МО), извършващи дейности по предотвратяване на трафика на хора и закрила на пострадалите. Част от отговорностите на НКБТХ включват разработване и съблюдаване на изпълнението на Националната стратегия и годишните Национални програми за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите на трафик. Националната комисия координира взаимодействието между държавните ведомства и други организации в борбата с трафика на хора и обработка и поддържа статистически данни за тенденциите в това явление. Заедно с това НКБТХ ръководи международното сътрудничество и организира провеждането на информационни, разяснителни и образователни кампании, както и обучението на служители (чл. 7 ЗБТХ). НКБТХ е отговорна и за разработването на мерки за подкрепа на рисковите групи, включително и на деца, за интеграцията им в образователната система и на пазара на труда (чл. 14 ЗБТХ). В помощ на Националната комисия са създадени седем Местни комисии за борба с трафика на хора (МКБТХ) в Бургас, Варна, Монтана, Пловдив, Пазарджик, Русе и Сливен, които отговарят за прилагането на съответните

политики и инициативи на местно ниво. МКБ-ТХ се председателстват от заместник-кметове, а техни членове са представители на общинската администрация и отделите за закрила на детето (ОЗД), на полицията, на прокуратурата, на НПО и др. (чл. 5 ЗБТХ). Комисиите във Варна, Бургас и Пазарджик разполагат с информационно-консултативни центрове по въпросите на трафика на хора. Ролята на НКБТХ и Местните комисии в областта на подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик е по-скоро в създаването на политики, отколкото в практическото им прилагане. Разпоредбите на ЗБТХ предвиждат закрила за децата – жертви на трафик (чл. 1, ал. 1, т. 4) и уреждат мерките за закрила и помощ на жертвите на трафика на хора, особено на жени и деца. Въпреки че в ЗБТХ се предвижда създаването на специализирани приюти за временно настаняване на жертви на трафик, до момента няма открит специализиран приют за деца.¹

Реинтеграцията на деца – жертви на трафик се осъществява в рамките на системата за закрила на детето в страната, като услугите по оказване на подкрепа на деца от тази група са в пълномощията на Агенция за социално подпомагане (АСП).² Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД) е институцията, която разработва държавната политика в тази насока и извършва контрола и анализа на осъществяването ѝ. Закрилата на детето в България става приоритет на държавната политика с обнародването на Закона за закрила на детето (ЗЗД, 13.06.2000). Параметрите на държавната политика са заложи в Националните стратегии за закрила на детето, Националните програми за закрила на детето и Плановете за действие.³ Важен аспект на системата за закрила на детето в България е провеждането през последните 10 години на реформи за деинституционализация и развитие на услуги за деца

и техните семейства в общността.⁴ Основните стратегически документи в областта на закрила на детето, както и ЗЗД (чл. 3, т. 4) категоризират децата – жертви на трафик като част от групата на „деца в риск“, нуждаещи се от специална закрила. В допълнителните разпоредби на ЗЗД (ал. 1, т. 11б), децата в риск се определят като: деца с родители, които са болни, в неизвестност, лишени от родителски права или в невъзможност да полагат грижи за тях; деца, които са жертва на злоупотреба, насилие, експлоатация или всякакво друго нехуманно или унижително отношение или наказание във или извън семейството; деца в опасност от увреждане на тяхното физическо, психическо, интелектуално и социално развитие; деца, страдащи от увреждания; деца в риск от отпадане от училище и вече отпаднали от училище деца.

Два координационни механизма уреждат взаимодействието между институциите в процеса на идентифициране, рефериране, подкрепа и защита на децата – жертви на трафик. **Координационният механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертви на трафик, завръщащи се от чужбина** (наричан по-нататък за краткост *Координационен механизъм*) е обнародван на 7 декември 2010 г.⁵ Документът е ратифициран от министрите на вътрешните работи, труда и социалната политика и външните работи, от председателя на ДАЗД и изпълнителния директор на АСП, като урежда вътрешната координация между агенциите и определя каналите за получаване на сигнали за деца – жертви на трафик, етапите на рефериране и обгрижване на случаи на деца – жертви на трафик, както и отговорностите на различните институции в хода на този процес. Координационният механизъм определя четири етапа в процеса на идентифициране, подкрепа

¹ Услуги по настаняване на деца – жертви на трафик се предоставят чрез мрежа от специализирани кризисни центрове за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик (вж. глава 3.2.5.2 от настоящия доклад).

² Агенция за социално подпомагане е държавен орган под егидата на Министерството на труда и социалната политика.

³ Стратегия за закрила на детето (2000 – 2003) и План за закрила на детето (2000 – 2003), Национална стратегия за закрила на детето (2004 – 2006), Национална стратегия за детето (2008 – 2018). Националната програма за закрила на детето се изготвя редовно от 2004 г. насам. (Дата на достъп: 23.03.2012). (<http://sacp.government.bg/programi-dokladi/strategii-programi-planove/>).

⁴ Целите са заложи в Националната стратегия за закрила на детето (2004 – 2006), утвърдени в Националната стратегия за закрила на детето (2008 – 2018) и разгледани подробно в Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“, приета от Министерски съвет през февруари 2010 г.

⁵ Проектното предложение за Координационния механизъм е прието на 9.11.2005 и ратифицирано от председателя на ДАЗД, заместник-министри от МВР и МТСП и заместник-директора на АСП. Приетият през 2010 г. документ е подобрение на механизма от 2005 г. въз основа на опита, натрупан между 2005 – 2010 г. <http://sacp.government.bg/deinosti/prioriteti/km-finalen-tekst/> (Дата на достъп: 23.03.2012).

и реинтеграция на децата – жертви на трафик (глава IV): 1. Получаване на сигнал за непридружено дете или дете – жертва на трафик и репатриране до България; 2. Посрещане на детето на територията на България и прилагане на съответните мерки за закрила (настаняване в кризисен център); 3. Прилагане на мерки за закрила на местно ниво след настаняване в кризисен център; 4. Проследяване на случая за срок от една година с цел предотвратяване на ново въвличане на детето в трафик.

Националният механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик (по-нататък наричан за краткост *Национален механизъм за насочване*), официално приет на 25.11.2010 г., е разработен от междуведомствена работна група, ръководена от НКБТХ и Фондация „Асоциация Анимус“. Документът определя рамката на сътрудничество и координация между държавните служби и гражданските организации в процеса на обгрижване и подпомагане на жертви на трафик – както възрастни, така и деца. Националният механизъм за насочване предлага три етапа на организация на работата по обгрижване на жертви на трафик: 1. Идентифициране и насочване (вкл. идентифициране, оценка на риска, оценка на неотложни нужди и насочване); 2. Закрила и подкрепа (вкл. кризисна интервенция и подкрепа в периода на размисъл); 3. Реинтеграция (вкл. дългосрочна психологическа подкрепа и предоставяне на права, безопасно завръщане, участие в съдебно производство и компенсация). Координацията на мерки и действия по отношение на децата – жертви на трафик е предмет на допълнителни раздели, наречени „спешни случаи“.

Инфраструктурата за подкрепа и реинтеграция на деца – жертви на трафик включва мрежа от специализирани кризисни центрове за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик. През септември 2011 г. на територията на България са работили единадесет кризисни центъра с общ капацитет от 119 деца,⁶ като основните предлагани услуги включват настаняване, здравни услуги, психологическа помощ и образова-

ние. Решенията за дълготрайна реинтеграция на децата – жертви на трафик се взимат в зависимост от техните нужди и могат да включват връщане в семейството, настаняване при близки и роднини, настаняване в съществуващата мрежа от институции за закрила на детето или предлагане на услуги по настаняване в общността. Мрежата от институции и услуги за настаняване в общността, които биха могли да бъдат ползвани за нуждите на деца – жертви на трафик включват домове за деца, лишени от родителски грижи (83 към март 2012 г.), преходни жилища за деца (8 към февруари 2012 г.), приюти за безнадзорни деца (16 към януари, 2012 г.), защитени домове (115 към февруари 2012 г.) и центрове за настаняване от семеен тип (76 към февруари 2012 г.).⁷

1.2. Статистически данни за трафика на деца

Към настоящия момент последователното проследяване на броя и профила на децата – жертви на трафик в България, както и на основните тенденции, свързани с това престъпление, е затруднено. Данни за децата – жертви на трафик в България се събират от няколко различни институции: Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД), Агенция за социално подпомагане (АСП), Върховен касационен съд (ВКС) и Министерство на вътрешните работи (МВР). Всяка от тези институции поддържа база данни за децата, попаднали в обсега на нейните отговорности, и по показатели, адекватни на нейната дейност. Като част от своите задължения НКБТХ организира проучването, анализа и статистическата отчетност във връзка с трафика на хора в страната (ЗБТХ, чл. 7, ал. 4). От началото на 2008 г. и използвайки модел на база данни, разработен от Международния център за развитие на миграционни политики (МЦРМП), секретариатът на НКБТХ събира данни за жертви на трафик от съответните органи и НПО, както и данни за трафиканти на хора от прокуратурата. Базата данни, която все още е в процес на изграждане, ще позволи да бъдат анализирани систематично

⁶ Писмо N 92-468 от АСП до ЦИД (03.09.2011). До месец март 2012 г. броят на кризисните центрове, обгрижващи деца – жертви на трафик и насилие, достига четиринадесет.

⁷ Информацията е достъпна на интернет страницата на АСП. (Дата на достъп: 23.03.2012) http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1§id=24&s1=23&selid=23

тенденциите, методите, профилите на жертвите, районите на риск и др., което от своя страна ще подпомага планирането на мерки за предотвратяване на трафика и закрила на жертвите. Секретариатът на НКБТХ споделя за наличието на предизвикателства при изграждането на базата данни предвид факта, че информацията се събира от различни ведомства (например: Висша касационна прокуратура, Министерство на правосъдието, МВР, ДАЗД, различни НПО).⁸ Докладът на ГРЕТА за България (базиран на данни, предоставени от българското правителство) посочва общо 71 идентифицирани деца – жертви на трафик през 2008 г. и 57 през 2009 г.⁹ В отговора на българското правителство на въпросника на ГРЕТА се уточнява, че 42 % от трафикираните през 2008 г. деца са били предмет на сексуална експлоатация, 15 % са били подложени на робство и 15.5 % са били жертви на международен трафик на хора. Данните за 2009 г. показват, че случаите на деца, жертви на принудителен труд, са 52.6 % (30); 2 % са случаите на робство и 37 % на деца, жертви на международен трафик.¹⁰ Документът споменава и репатрирането в България на общо 25 деца – жертви на трафик през 2008 г. и на 16 деца през 2009 г.¹¹

Статистическите данни за деца – жертви на трафик на ДАЗД са организирани по два основни показателя: сигнали за намиращи се в чужбина български деца, жертви на трафик, и деца – жертви на трафик, репатрирани в България. Агенцията събира данни и по още един показател – за деца с наложени ограничителни мерки за напускане на страната в случаи на установен риск от ново въвличане в трафик. Статистическите данни за деца – жертви на трафик на АСП включват един основен показател: деца – жертви на трафик, които са под грижите и наблюдението на регионалните дирекции на АСП. В данните на АСП за деца – жертви на трафик се отчитат случаите, както на вътрешен, така и на международен тра-

фик. Агенцията не предлага систематични данни за профила на децата или за дългосрочните мерки за реинтеграция, предоставени на жертвите. Причина за това е фактът, че информацията за децата – жертви на трафик се съхранява и анализира заедно с тази за общата група „деца в риск“. Министерството на вътрешните работи съхранява данни за деца – жертви на трафик, свързани с компетенциите на институцията в областта на трафика на хора и закрилата на деца. Предоставените на изследователи на Център за изследване на демокрацията статистически данни включват брой на идентифицирани жертви на трафик според приключили досъдебни производства.¹² Така изброените институционални бази данни се поддържат независимо една от друга и не са публично достъпни.

Един поглед върху данните, изведени в Таблица 1 и 2 сочи, че децата, идентифицирани като жертви на трафик в чужбина, са повече от репатрираните в страната. Поради липсата на координация в показателите, съгласно които различните институции събират статистически данни за деца – жертви на трафик, трудно могат да се съотнесят и сравняват стойностите, предоставяни от всяка от тях. Така например не можем да знаем какъв процент от обгрижентие от АСП през 2010 г. 23 деца са били жертва на международен или на вътрешен трафик и съответно какъв процент от репатрираните в България през 2010 г. 11 деца са станали обект на дългосрочна интеграция от страна на АСП. Липсва последователност и в данните за подпомогнати деца – жертви на трафик: данните от АСП посочват общо 80 подпомогнати деца за периода 2008 – 2010, докато данните на кризисните центрове за настанени и обгрижени в тях деца (табл. 2) посочват 115 деца за същия период.

Профили на деца – жертви на трафик и основни форми на експлоатация: Към настоящия

⁸ Доклад за приложението на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора в България (ГРЕТА 2011), (19), стр. 25.

⁹ Доклад за приложението на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора в България (ГРЕТА 2011), (19), стр. 10.

¹⁰ Броят на деца – жертви на трафик за сексуална експлоатация за същата година е неясен, тъй като посоченият в доклада (60) е по-голям от броя на всички идентифицирани жертви.

¹¹ Отговор на България на въпросника за оценка на приложението на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора от подписалите страни, ГРЕТА (2011) 2, Страсбург, 07.03.2011.

¹² МВР поддържа данни и по показатели, използвани от ДАЗД: деца – жертви на трафик, завръщащи се от чужбина (сигнали), и деца – жертви на трафик, репатрирани от чужбина.

Таблица 1. ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК СПОРЕД ЦЕНТРАЛНИТЕ ИНСТИТУЦИИ¹³

Институция	Статистически показател	2008	2009	2010	2011
ДАЗД	брой регистрирани случаи на непридружени български деца в чужбина, жертви на трафик	71	31	48	42 ¹⁴
	брой деца, репатрирани от чужбина	25	16	11	11
	брой становища на председателя на ДАЗД за налагане на административна мярка по чл. 76а от ЗБЛД	51	31	32	33
АСП	деца – жертви на трафик, наблюдавани от ОЗД и/или репатрирани от чужбина, за които е постъпила информация в АСП	34	23	23	30 ¹⁵
МВР	деца – жертви на трафик според приключени досъдебни производства	38	69	70	НД ¹⁶

момент липсва систематичен и съгласуван подход в наблюдението на профилите на децата – жертви на трафик от страна на основните институции – ДАЗД, АСП и МВР. Затова и изводите за водещите тенденции в пола, възрастта, етническата принадлежност, страните на дестинация или типовете експлоатация на деца – жертви на трафик могат да стъпят на фрагментарна информация. Официално предоставените на експертите на ЦИД статистически данни на ДАЗД за периода 2008 – 2010 не съдържат профили на репатрираните непридружени български деца – жертви на трафик в чужбина през 2008 г., а единствено профил по пол на репатрираните през 2009 г. и профил по пол и вид експлоатация на репатрираните през 2010 г. Макар да е водеща държавна институция в реинтеграцията на децата жертви на трафик, АСП предлага данни, които не позволяват проследяване на профила на децата от тази група. Причина за това е, че АСП отчита статистически децата – жертви на трафик в общата група на „деца в риск“. В отговор на официално запитване от страна

на Център за изследване на демокрацията АСП предостави типов профил на детето – жертва на трафик, който не е подкрепен с конкретни статистически данни: „предимно момичета от ромски произход, между 12-17-годишна възраст, с ниско или никакво образование и въввлечени в джебчийство, просия и сексуална експлоатация“.¹⁷ Предвид позоваването на данни, предоставени от българските институции, не е изненадващо, че и докладът на ГРЕТА за България не предоставя анализ на профила на децата – жертви на трафик.¹⁸

Профилът на децата – жертви на трафик може да бъде реконструиран донакъде на базата на данните за тези от тях, които са подпомогнати в кризисни центрове. Данните в Таблица 3 показват, че в групата преобладават момичетата, като делът на децата – жертви на вътрешен трафик е по-голям от този на пострадалите от международен трафик, а децата – трафикирани за целите на сексуална експлоатация са повече от тези, трафикирани с цел принудителен труд.

¹³ Статистическите данни са изведени от официални отговори на съответните институции: писма от АСП, N 92-468 от 3.09.2011 и N 92-686 от 15.11.2011; писмо от ДАЗД N 48-05-27 от 24.08.2011 и писмо от МВР N I-33 649 от 29.11.2011.

¹⁴ Статистическите данни на ДАЗД за 2011 г. са за периода 01.01. – 20.11.2011.

¹⁵ Статистическите данни на АСП за 2011 г. се отнасят за първото полугодие.

¹⁶ Съкращението „НД“ сочи, че няма посочени данни.

¹⁷ Отговор на АСП, официално писмо: N 92-468, 3.09.2011.

¹⁸ Докладът на ГРЕТА за България предлага профил на общата група жертви на трафик (възрастни и деца).

ТАБЛИЦА 2. ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК, НАСТАНЕНИ В КРИЗИСНИ ЦЕНТРОВЕ ПРЕЗ 2008 – 2010¹⁹

Кризисен център	Капацитет (бр. места)	2008	2009	2010
1. КЦ с. Балван, Велико Търново	10	13	2	5
2. КЦ София Област – Драгоман	10	НД ²⁰	НД	НД
3. КЦ София-ж.к. Надежда	22	0	5	9
4. КЦ Пазарджик-Пещера, Фондация „ИГА“	12	1	3	5
5. КЦ Пловдив	10	0	0	2
6. КЦ Отворени врата, Плевен	8	2	3	5
7. КЦ Монтана	10	5	6	3
8. КЦ Деметра, Бургас	8	0	0	4
9. КЦ Силистра (Алфатар)	10	НД	НД	НД
10. КЦ Силистра (Женско Сдружение „Е. Карavelова“)	9	НД	НД	НД
11. КЦ „SOS-Семейства в риск“, Варна	10	1		
12. КЦ „Самаряни“, Стара Загора	18	1	4	5
13. КЦ Фондация „Асоциация Анимус“, София	8	3	6	5
14. КЦ П.У.Л.С., Перник ²¹	НД	5	5	7
ОБЩО (115 деца)		31	34	50

Според информацията, набрана чрез експертни интервюта,²² децата – жертви на трафик идват от разнообразна социална среда и са от смесен етнически произход, макар и да се забелязва, че делът на ромски деца е по-голям. Основни дестинации за деца – жертви на трафик са страни като Австрия, Гърция, Швеция, Дания, Италия, Холандия, Германия, Белгия и Франция. В групата на децата – жертва на международен трафик преобладават експлоатираните с цел джебчийство и по-рядко просия и сексуална експлоатация. Трафикът с цел джебчийство се свързва преобладаващо с ромски деца, идващи от оп-

ределени ромски субгрупи, като кардарашите. За голяма част от кардарашите джебчийството и просията са основна форма на препитание. Децата от такива ромски групи биват обучавани в джебчийство от най-ранна възраст. Често те са част от функционални и заможни семейства, които имат участие в трафика на децата си. В същите ромски субгрупи е регистрирана и практика на продажба на деца за осиновяване с цел да бъдат използвани за джебчийство от новите си родители. Счита се, че продадените по този начин деца понасят различни форми на насилие. Би било полезно да се направи задълбочено из-

¹⁹ Данните са събрани чрез разпращане на писма-анкети за предоставяне на информация до всички кризисни центрове и други доставчици на услуги за деца – жертви на трафик.

²⁰ Съкращението „НД“ сочи, че съответният кризисен център не е отговорил на писмото-анкета на ЦИД за предоставяне на информация.

²¹ Кризисни центрове № 11-14 не са сред официалния списък на финансираните от държавата институции и към февруари 2012 г. работят с външно (неправителствено) финансиране чрез проекти.

²² Интервюта: експерт от МВР (9.12.11), Кризисни центрове: София-Надежда (6.12.12), Балван (25.11.11), Драгоман (30.11.11).

ТАБЛИЦА 3. ПРОФИЛИ НА ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК, НАСТАНЕНИ В КРИЗИСНИ ЦЕНТРОВЕ В ПЕРИОДА 2008 – 2010²³

Кризисен център	Жертви на трафик 2008-10	Момчета	Момичета	Международен трафик	Вътрешен трафик	Сексуална експлоатация	Принудителен труд (джебчийство)
1. КЦ с. Балван, Велико Търново	20	0	20	6	14	17	3
2. КЦ София Област- Драгоман	НД ²⁴	НД	НД	НД	НД	НД	НД
3. КЦ София-Надежда	14	--	14	9	5	7	НД
4. КЦ Пазарджик-Пещера, Фондация „ИГА“	9	НД	НД	НД	НД	НД	НД
5. КЦ Пловдив	2		2		2	1	1
6. КЦ Отворени врата, Плевен	10	1	9	4	6	6	4
7. КЦ Монтана	14	--	14	7	7	10	4
8. КЦ Деметра, Бургас	4	--	4	--	4	4	--
9. КЦ Силистра (Алфатар)	НД	НД	НД	НД	НД	НД	НД
10. КЦ Силистра (Женско Сдружение „Е. Каравелова“)	НД	НД	НД	НД	НД	НД	НД
КЦ „SOS-Семейства в риск“, Варна	1	--	1	--	1	1	--
КЦ „Самаряни“, Стара Загора	10	1	9	1	9	9	1
КЦ Фондация „Анимус“, София	14	6	8	9	5	3	2 ²⁵
КЦ П.У.Л.С., Перник	17	7	10	4	13	6	2 ²⁶
общо:	112	15	91	40	66	64	17

следване на културните и социалните динамики, свързани с гореспоменатата форма на трафик на деца в България, която е и продукт на установен модел за поминък от някои ромски групи. По-

добно проучване би спомогнало разработването на адекватни програми за предотвратяване на тази форма на трафик на деца и тяхната по-успешна реинтеграция.

²³ Данните са получени чрез разпращането на официални въпросници до всички кризисни центрове и останалите доставчици на услуги за деца – жертви на трафик.

²⁴ Съкращението „НД“ указва, че съответният кризисен център не е отговорил на официалния въпросник на ЦИД.

²⁵ Останалите докладвани случаи (9) се отнасят за деца, придружаващи своите майки – жертви на трафик.

²⁶ Останалите докладвани случаи включват домашно робство (1) и риск от трафик (6).

2. МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Настоящото изследване подлага на анализ съществуващите механизми и програми за подпомагане и реинтеграция на децата – жертви на трафик в България и предлага препоръки за подобряване ефективността при прилагането на тези програми в страната. Сред главните цели на проучването са да оцени:

- степента на *съответствие* между целите на програмите за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик и международните правни стандарти и ръководни принципи;
- *процеса* на приложение на програмите за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик, включително участието на заинтересованите страни и осигуряването на адекватно финансиране;
- *результатите* от националните програми за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик в съответствие с установени показатели;
- *механизмите за мониторинг* на програмите за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик;
- резултатите от *програмите за временна грижа* и закрила на деца – жертви на трафик в съответствие с установени показатели;
- резултатите от *програмите за реинтеграция* на деца – жертви на трафик в съответствие с установени показатели.

Изследването предлага две нива на анализ. Първото ниво се фокусира върху съществуващите официални стратегически документи, програми и нормативни актове, а второто – върху прилаганата практика по област на реинтеграция. Първото ниво на анализ цели да даде отговор на следните въпроси:

- ниво на съответствие с приложимите международни правни стандарти;
- институционални подходи и участие на гражданското общество във формулирането на политиките за противодействие на трафика на деца и подпомагане на жертвите;
- механизми за мониторинг и оценка.

Второто ниво на анализ цели да се направи оценка на съществуващите програми за подпомагане

и дългосрочна реинтеграция на деца – жертви на трафик в България. Проследени са етапите и елементите на реинтеграционния процес: идентифициране и документация, оценка на случай, с определяне на настойник и дългосрочна подкрепа. Всеки етап на реинтеграция е подложен на оценка по отношение на своята адекватност, качество и спазване на международно приети стандарти в съответната област.

Проучването се основава на няколко метода за събиране на данни, които включват проучване на първични документи, официални доклади и вторична литература, анкетно проучване сред основните ангажирани институции и организации, теренни посещения на кризисни центрове за деца, жертви на насилие и трафик, както и полустандартизираните интервюта с експерти и длъжностни лица от съответните институции. Целта на проведеното анкетно проучване е да бъде събрана статистическа и друга информация, която не е публично достъпна. Целта на проведените експертни интервюта и теренни посещения е да бъдат събрани качествени данни за услугите за реинтеграция, предлагани на децата – жертви на трафик в страната.

Официални анкетни запитвания са изпратени до следните институции:

- Национална комисия за борба с трафика на хора
- Агенция за социално подпомагане
- Държавна агенция за закрила на детето
- Министерство на вътрешните работи
- Кризисни центрове за настаняване на деца – жертви на насилие и трафик
- Неправителствени организации, предоставящи социални услуги за деца – жертви на трафик (Фондация „Асоциация Анимус“, София; Фондация П.У.Л.С., Перник; Сдружение „Самаряни“, Стара Загора; Фондация „SOS-Семейства в риск“, Варна).

Проведени са седем качествени интервюта с експерти от следните институции:

- Национална комисия за борба с трафика на хора
- Агенция за социално подпомагане, Дирекция „Закрила на детето“
- Регионална дирекция за социално подпомагане, Отдел „Закрила на детето“

- Държавна агенция за закрила на детето
- Министерство на вътрешните работи, сектор „Трафик на хора“, Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“
- Български хелзинкски комитет
- Български център за джандър изследвания

В хода на проведените теренни посещения са направени четиринадесет интервюта с доставчици на услуги в следните институции, обгрижващи деца:

- Кризисен център, Велико Търново (2 интервюта)
- Кризисен център, София област (2 интервюта)
- Кризисен център, София (2 интервюта)
- Кризисен център, Пещера (2 интервюта)
- Фондация „Асоциация Анимус“ (2 интервюта)
- Фондация П.У.Л.С., Перник (2 интервюта)
- Фондация „Агапедия-България“ (2 интервюта)

3. ОЦЕНКА НА НАЦИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА ЗА РЕИНТЕГРАЦИЯ НА ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК

ПЪРВА ЧАСТ

3.1. Оценка на общата структура, целите и задачите

Както бе вече споменато, две институционални структури имат основна отговорност по отношение противодействието на трафика на деца – тази за борба с трафика на хора, представена от НКБТХ, и тази за закрила на детето, представена от ДАЗД и АСП. В рамките на системата за борба с трафика на хора задачите по реинтеграцията на деца – жертви на трафик се упоменават в приоритетите за защита, подпомагане и реинтеграция на жертви. В рамките на системата за закрила на детето подпомагането и реинтеграцията на децата – жертви на трафик присъства в приоритетите за закрила на деца от всички форми на насилие, злоупотреба и експлоатация, както и в приоритетите за социално включване на деца чрез подкрепа за детето и неговото семейство. Въпреки че всички програмни документи, отнасящи се до закрилата на детето и борбата с трафика на хора, съдър-

жат цели и специфични мерки за реинтеграцията на деца – жертви на трафик, реализацията на тези цели не е конкретизирана от система за показатели за въздействие и крайни срокове за осъществяването им. Отсъства и ясно дефиниран финансов ангажимент за реализация на специфичните дейности или на определените в програмните документи приоритетни области. Следващите раздели на настоящия доклад подлагат на дискусия официалната политика по отношение подпомагането и реинтеграцията на деца – жертви на трафик в България, отразена в основните програмни документи в областта. На анализ са подложени структурата на програмните документи, степента, в която те съблюдават съответните международни стандарти, отразените в тях мобилизация на ресурси, механизми за мониторинг, както и постигнати резултати.

3.1.1. Обща структура на стратегическите документи

Два основни стратегически документа постулират мерки по отношение реинтеграцията на деца – жертви на трафик: Националната програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите (НППТХ) и Националната програма за закрила на детето (НПЗД).

Националната програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и защита на жертвите се изготвя ежегодно от Националната комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ) от 2005 г. насам и включва раздели за институционални и организационни мерки, преванция, обучение и квалификация, закрила, подпомагане и реинтеграция на жертви, международно сътрудничество и законодателни мерки. Проектът за НППТХ за 2012 г. включва и раздел за проучване, анализ и статистическа отчетност на данните във връзка с трафика на хора.

Комплексните стратегически насоки на програмите отразяват сложността на феномена трафик на хора и осигуряват междусекторен подход за разрешаване на проблема чрез включването на различни ведомства в планираните интервенции. Националната програма обаче не съдържа цели и мерки в сферата на разследването и наказателното производство срещу трафика на

хора. Предвид факта, че председател на Националната комисия е министърът на вътрешните работи, а в състава ѝ влизат различни структури на това ведомство и други специализирани в борбата с организираната престъпност агенции, както и прокуратурата, пренебрегването на разследването и наказателното производство като приоритет на Националната програма изглежда нелогично.

Програмите за борба с трафика на хора поставят цели и посочват конкретни дейности за всеки от седемте приоритета, като уточняват партньорите и водещата институция, отговорна за реализацията им. Не са определени обаче нужните за всяко действие финансови ресурси, като презумпцията е, че необходимите средства ще бъдат мобилизирани от бюджетите на съответните институции. Липсват и ясни срокове за изпълнение, като програмите посочват края на календарната година като общ срок за изпълнение на всяка дейност. Нито една от досегашните НППТХ не включва индикатори за измерване на резултати. Единственото изключение е НППТХ 2012, която включва индикатори за резултати, но не и такива за въздействие. Програмите за борба с трафика на хора не предвиждат дейности за мониторинг и оценка, въпреки че НБТХ подготвя ежегодни доклади за изпълнението на НППТХ.

Дейностите, свързани с реинтеграцията на деца – жертви на трафик, са включени в Националната програма за закрила на детето (НПЗД). Държавната агенция за закрила на детето е отговорна за изготвянето и осъществяването на Националната стратегия за детето за 2008 – 2018 и на НПЗД. Националните програми за закрила на детето се реализират от 2004 г. насам, но подобно на НППТХ и при тях липсва упоменаване на конкретни срокове и ресурси за изпълнение на дейностите, както и ясно разпределение на отговорностите. Програмите определят приоритетните области, целите и плана на дейностите, чиято реализация се отчита в годишните доклади по Програмата. Националната програма за закрила на детето обаче не посочва методите за мониторинг и оценка на изпълнението на поставените конкретни задачи, както и не посочва индикатори за измерване на резултати.

3.1.2. Съблюдаване на международните правни стандарти и ръководни принципи

Международният център за развитие на миграционни политики (МЦРМП) е разработил четири Ръководни принципа, които формулират концептуалната рамка за определяне и реализация на цялостен национален подход в борбата с трафика на хора. Тези принципи включват държавна отговорност, гражданско участие, подход, основан на зачитане на правата на човека, и интердисциплинарен и междусекторен подход (ICMPD 21). Всеки от тях може да бъде приложен към всеки елемент от процеса на защита и подкрепа на жертвите на трафик на хора, също и реинтеграцията (вкл. деца – жертви на трафик) и би трябвало да присъства, както на стратегическо, така и на оперативен ниво. Предвид факта, че тези принципи са широко приети в международната общност (вкл. от СНПООН),²⁷ те ще послужат за основа на настоящата оценка.

3.1.2.1. Ангажимент и участие на държавата

Според този принцип правителствата са отговорни за развитието и реализацията на политиките и програмите за реинтеграция на деца – жертви на трафик. Така държавата в лицето на Националната комисия за борба с трафика на хора, Държавната агенция за закрила на детето и Агенцията за социално подпомагане носи отговорност за формулирането на приоритетите и определяне на целите, задачите и дейностите в сферата на реинтеграцията на деца – жертви на трафик. Можем да кажем, че правителството гарантира устойчивост на политиките в областта на подкрепата на деца – жертви на трафик чрез ежегодните програми за закрила на детето и за противодействие на трафика на хора.

Както бе споменато, НКБТХ носи отговорност за координацията на дейностите по НППТХ, включително по отношение на реинтеграцията на жертви. Междусекторният подход в борбата с трафика на хора е гарантиран чрез участието на всички институции с отговорности в тази сфера, както на стратегическо, така и на оперативен ниво, включително в изпълнението на НППТХ (вж. раздел 3.1.2.4). Въпреки че НППТХ не по-

²⁷ Вж. механизма на СНПООН (UNODC Toolkit) за 2008 за борба с трафика на хора.

сочва точно разпределение на отговорностите между различните институции в изпълнението на конкретни дейности, всяка институция докладва ежегодно на секретаря на Комисията. Макар че реализацията на Националните програми за закрила на детето е отговорност на различни държавни структури, и тук разпределението на междуинституционални отговорности е неясно.

Едно от задълженията на НКБТХ включва събирането на данни за трафик на хора с цел информизирано планиране на политиките и мерките в тази област. Към днешна дата обаче не е изградена централизирана база данни за жертви на трафик на хора (вкл. за деца – жертви на трафик). Различни институции (ДАЗД, АСП и др.) и организации (кризисни центрове, приюти, НПО) поддържат свои бази данни за подпомогнатите от тях деца, пострадали от трафик. Тези бази данни обаче се основават на различна категоризация на жертвите (репатрирани деца, деца в риск, деца – жертви на трафик). Това затруднява агрегирането на данни и пречатства тяхната сравнимост. НКБТХ полага усилия за въвеждането на унифицирана методология за събиране на данни, като е разпратила въпросници относно жертвите на трафик за всички ангажирани институции. По технически причини обаче събирането и обработката на този вид данни за момента не функционира.²⁸

Ангажираността на българското правителство в сферата на борбата с трафика на хора намира израз и в поемането на отговорност за финансирането, лицензирането и мониторинга на кризисните центрове за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик. Кризисните центрове осъществяват делегирана държавна дейност, управлявана от общината, на чиято територия функционират. Те се финансират чрез годишни делегирани бюджети на стойност около 72,000.00 лева. Част от кризисните центрове, които се управляват от НПО, получават допълнително финансиране на проектен принцип. Кризисните центрове, които разчитат единствено на държавно финансиране, изпитват затруднения, като предизвикателство пред тях е покриването

дори на преките им оперативни разходи (за повече детайли, вж. раздел 3.1.3.).²⁹

ДАЗД е агенцията, която участва в разработването на нормативните актове, свързани със защитата правата на детето, както и на критерии и стандарти за социалните услуги за деца и грижата за детето (вкл. работата на кризисните центрове за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик, както и за услугите за реинтеграция в общността). ДАЗД е и институцията, която предлага методическа подкрепа и наблюдение относно качеството на работа на доставчиците на социални услуги. Въпреки че задачата за разработване на методически насоки за работа на кризисните центрове присъства в националните програми за закрила на детето още от 2009 г., такива са приети едва през месец март 2012 г. Важно е да се отбележи, че всеки от интервюираните респонденти в центрове за предоставяне на социални услуги подчерта необходимостта от провеждане на допълнителни и редовни обучения, наложена от голямото текучество на персонал в КЦ и променящите се разпоредби за работата им.³⁰

Националната комисия за борба с трафика на хора обучава различни групи от професионалисти в сферата на противодействието и предотвратяването на трафика на хора. Обучение се предлага на полицейските и съдебните органи, на консулски служители, образователни органи, доставчици на услуги и др. Служителите на кризисните центрове за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик, също участват в организирани от НКБТХ обучения, а за някои от социалните работници се организират посещения на подобни центрове в чужбина.

3.1.2.2. Участие на гражданското общество

Два ключови механизма осигуряват участието на гражданското общество във формулирането и осъществяването на политиките и програмите за деца – жертви на трафик. Това са Постоянната работна група към НКБТХ и Националният съвет за закрила на детето към ДАЗД. Заедно с това ЗБТХ учредява правото на достъп на представи-

²⁸ Интервю, Национална комисия за борба с трафика на хора (28.11. 2011).

²⁹ Интервюта, кризисни центрове: Надежда-София (6.03.2012) и Пловдив (2.03.2012).

³⁰ Интервюта, кризисни центрове: Надежда-София (6.03.2012), Пловдив и Пещера (2.03.2012), Драгоман (30.10.2011), Балван (25.11.2011), Пулс-Перник (15.11.2011).

тели на НПО до НКБТХ, но само в ролята на наблюдатели. Процедурата за кандидатстване за участие в срещите на НКБТХ е много усложнена и според доклада на ГРЕТА за България към днешна дата нито една неправителствена организация не се е възползвала от теоретичната възможност за участие.³¹

В Постоянната работна група към НКБТХ (наричана по-нататък за краткост: експертна група) участват седем представители на НПО/МО, включително и експерти на Център за изследване на демокрацията. Въпреки че някои от организациите, представени в експертната група (напр. Международна организация по миграция или Фондация „Асоциация Анимус“), имат известен опит в подпомагането на деца – жертви на трафик, липсват организации със специализирана експертиза в областта на закрила на детето/права на децата. Критериите за участие в експертната група не са ясни, като някои НПО, проявили интерес към участие и работещи в сферата на противодействието на трафика на хора, не са поканени.³²

Част от задълженията на експертната група е да дискутира и консултира изпълнението на НППТХ. Работен вариант на НППТХ се разпространява между членовете на експертната група преди официалното ѝ приемане. Въпреки този факт нито един коментар или предложение от страна на експертите на ЦИД по отношение на НППТХ за 2012 г. не са включени в одобрената за 2012 Програма. Всъщност между работния проект, предложен за консултация, и финалния документ на НППТХ за 2012 г. има само незначителни разлики. Членовете на експертната група нямат яснота, относно процедурата за консултиране на годишните програми. Всичко това свидетелства, че липсват ефективни канали за участие на гражданското общество с неговата експертиза при разработването на стратегиите за

борба с трафика на хора, включително в областта на подкрепа на жертвите и по-специално на реинтеграция на децата – жертви на трафик. В същия смисъл е и коментарът, изразен в доклада на ГРЕТА за България, според който в общността на неправителствените организации преобладава мнението, че гражданското общество остава недостатъчно включено в процеса на формулиране на държавната политика.³³

Някои неправителствени организации са отговорни за изпълнението на дейностите по НППТХ. Така например Националният механизъм за насочване е разработен под егидата на доставчик на услуга (НПО) и член на експертната група – Фондация „Асоциация Анимус“. Също така към 2010 г. четири от кризисните центрове, които получават делегирано държавно финансиране за подпомагане на деца – жертви на трафик, се управляват от външни доставчици (НПО).

Гражданското общество е представено и в Националния съвет за закрила на детето към ДАЗД. Съветът има 29 членове, от тях седемнадесет представители на държавни институции³⁴ и дванадесет представители на НПО. В правомощията на членовете на съвета е да консултират развитието и изпълнението на Националната стратегия за детето и на годишните програми за закрила на детето, да съветват по въпросите на формирането на стратегически приоритети и финансовата им реализация, както и да предоставят мнение относно нормативни актове.

Според докладите на ДАЗД, Съветът разглежда и консултира НПЗД, като финалният вариант на програмата отразява приноса на съвета, включително на НПО. Неправителствените организации имат свои представители в няколко от експертните групи на съвета, включително в експертна група за предотвратяване на насилие и злоупотреба над деца и за подобряване на услугите, предлага

³¹ Доклад за приложението на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора в България (ГРЕТА 2011), (19), стр. 24.

³² Доклад за приложението на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора в България, (ГРЕТА 2011), (19), стр. 24.

³³ Доклад за приложението на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора в България, (ГРЕТА 2011), (19), стр. 24.

³⁴ Включва заместник-министри от МТСП, МП, МВР, МВНР, МЗ, МОМН, МФВС; изпълнителния директор на АСП; секретаря на НКБТХ; представител на Националния съвет по наркотичните вещества; заместник-директор от НСИ; секретаря на Централната комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни и представител на Националното сдружение на общините.

гани на деца и семействата им. Информацията относно консултативния процес (като протоколи, обсъдени документи) обаче не е публично достъпна, като на интернет страницата на НСЗД се намират само няколко и то твърде кратки резюмета за срещите на съвета. Поради тази причина не е възможно да се направи оценка на ефективността и възможностите за включване на граждански организации в процеса на формиране на политики.

3.1.2.3. *Зачитане на правата на човека*

Република България е ратифицирала всички конвенции за човешките права и правата на детето, както и конвенциите на Международната организация на труда за защита от експлоатация и международните стандарти за закрила на деца и жертви, които са заложили в съществуващите програмни документи на страната. По-специално, Националните програми за противодействие и предотвратяване на трафика на хора и закрила на жертвите се позовават на ЗБТХ, който учредява закрила на жертви, посочва период на размисъл и утвърждава правото на жертвите на подкрепа и реинтеграция. Националната стратегия за детето 2008 – 2018 и Националните програми за закрила на детето утвърждават някои от правата на детето, заложили в Конвенцията за правата на детето, включително правото на здраве, правото на образование, правото на закрила и правото на възстановяване.

Правото на детето на закрила е гарантирано в Допълнителните разпоредби на ЗЗД, които предлагат дефиниция на деца в риск. Това са деца, които са жертви на *злоупотреба, насилие, експлоатация или всяко друго нехуманно или унижително отношение или наказание* във или извън семействата им. Те имат право на специална закрила (ЗЗД чл. 3, т. 4). Законът за закрила на детето изброява и други права на детето за закрила от потенциален трафик или от последствията от трафик на хора в случаите, когато детето е станало жертва. Законът забранява дискриминацията и предлага ясни разпоредби относно защитата на данни. В допълнение ЗЗД постановява, че децата са свободни да изразяват мнение по всички засягащи ги въпроси и че трябва да бъдат информирани или консултирани по всички теми, свързани със защи-

тата на техния „най-добър интерес“ (ЗЗД чл. 13). Защитата на „най-добрия интерес на детето“ е заложила в международните стандарти, които според българската Конституция (чл. 5, ал. 4) са част от вътрешното право на страната, когато са ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България.

Според наредбите на ЗЗД детето трябва да бъде задължително изслушвано в административни и съдебни производства, ако е навършило 10-годишна възраст, освен ако това не би наранило интересите му. В случаите на деца, навършили 10 години, те се изслушват в зависимост от степента на своето развитие (ЗЗД чл. 15, ал.1-2). Детето се изслушва в обстановка, съобразена с възрастта му и в присъствието на социален работник от Дирекция „СП“ или друг подходящ специалист, като трябва да бъде уведомено за евентуалните последствия от желанията и мненията му, както и за всяко решение на съдебния или административен орган (ЗЗД чл. 15, ал. 3). Детето има право на безплатна правна помощ и жалба във всички производства, засягащи негови права и интереси (ЗЗД чл. 15, ал. 8).

Изследването не открива формална процедура за идентифициране на „най-добрия интерес“ по отношение на формулиране и прилагане на мерките за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик. Респонденти на настоящото изследване считат, че такава процедура не е разписана, тъй като ЗЗД предлага официална дефиниция на „най-добрия интерес на детето“. Според закона „най-добрият интерес на детето“ включва оценка на:

- а) *желанията и чувствата на детето*
- б) *физическите, психическите и емоционалните потребности на детето*
- в) *възрастта, пола, миналото и други характеристики на детето*
- г) *опасността или вредата, която е причинена на детето или има опасност да му бъде причинена*
- д) *капацитета на родителите да се грижат за детето*
- е) *вероятните последици при промяна на обстоятелствата на детето*
- ж) *други обстоятелства, имащи отношение към (ситуацията на) детето.*³⁵

³⁵ Закон за закрила на детето, Допълнителни разпоредби, чл. 5.

Трябва да се отбележи, че в ЗЗД не са предвидени специфични указания за това, как да бъде извършена оценка на най-добрия интерес на детето.

Проучването не идентифицира конкретни мерки за взимане под внимание на пола и етническата принадлежност на детето или на такива за овластяване на децата – жертви на трафик. Можем да приемем, че разпоредбите на ЗЗД относно правото на детето на информация и задължението за взимане под внимание на становищата му целят овластяване на детето. Същевременно обаче липсват официални разпоредби, разписващи процедури за прилагането на практика на заложените в закона мерки. Трябва да прибавим и че в хода на настоящото теренно изследване бе установено едно по-скоро формално отношение към тези аспекти на овластяване на децата – жертви на трафик.

Настоящото проучване идентифицира някои слабости, свързани с прилагането на подхода, основан на зачитане правата на човека по отношение на децата – жертви на трафик. Тези слабости са свързани с пропуски в осигуряването на ефективно настойничество и на правна помощ, както и в осигуряването на правото на детето на равнопоставеност и недискриминация, на информация и на изслушване и взимане под внимание на мненията му. Тези слабости ще бъдат разгледани подробно във втората част на настоящия доклад.

3.1.2.4. *Интердисциплинарен и междусекторен подход*

Прилагането на интердисциплинарен и междусекторен подход при закрива и реинтеграция на деца – жертви на трафик се осъществява от двете основни институции, отговорни за закривата и подпомагането на жертви на трафик – НКБТХ и ДАЗД.

Национална комисия за борба с трафика на хора

Междусекторният подход в борбата с трафика на хора се гарантира от широкото представителство в НКБТХ на всички институции, имащи отношение към проблема (описани в предишните раздели). Не е възможно да се направи една

по-изчерпателна оценка на степента на участие в сесиите на НКБТХ на съответните институции, тъй като срещите на Комисията не са отворени за гражданското общество. Но съдейки по годишните програми на Комисията, в борбата и превенцията на трафика на хора участват всички ангажирани институции. Преглед на реализираните дейности обаче показва, че основно внимание в борбата с трафика е насочено към дейности по превенция, повишаване на информираността, както и по образование и обучение. Това би могло да бъде отчасти обяснено с професионалния профил на настоящия Секретар на НКБТХ, която има богат опит в неправителствения сектор и конкретно в сферата на превенцията на трафика на хора.

Председателят на НКБТХ се определя на ротационен принцип на ниво заместник министър-председател. Понастоящем председател на НКБТХ е министърът на вътрешните работи, а по-рано беше министърът на образованието. Ротационният принцип в председателстването на НКБТХ изглежда не оказва влияние при определяне приоритетите на НКБТХ.

Интердисциплинарният подход се прилага и чрез Експертната група към НКБТХ, в която членуват и граждански организации. Понастоящем седемте НПО, участващи в експертната група, имат различни сфери на компетентност, които включват предоставяне на услуги за подкрепа и реинтеграция на жертви на трафик, провеждане на изследвания, управление на миграционни процеси (МОМ). В Експертната група са включени и експерти криминолози. Единствените организации, представени в Експертната група, които предлагат специализирана експертиза по правата и закривата на детето, са ДАЗД и Централната комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (ЦКБППМН). Втората обаче, както знаем, има отношение към работа с деца с девиантни прояви и нарушители на закона. Отсъствието на гражданска организация с експертиза в областта на правата и закривата на детето сочи, че в Експертната група липсва алтернативен поглед към прилагания от националните институции подход за закрива на децата – жертви на трафик.

Междусекторният подход намира отражение и в организацията на седемте местни комисии за

борба с трафика на хора в Пазарджик, Бургас, Варна, Сливен, Монтана, Пловдив и Русе, които се председателстват от заместник-кмет и включват представители на общинската администрация, отделите „Закрила на детето“, полицията, прокуратурата, НПО и др. (ЗБТХ чл. 5). Според преценка на Секретаря на НКБТХ местните комисии работят с различна динамика и ефективност в зависимост от ангажираността на техния председател, както и от спецификите на местния контекст по отношение на наличието на граждански организации и изградени взаимоотношения между членовете на МКБТХ.³⁶

Държавна агенция за закрила на детето

В рамките на ДАЗД интердисциплинарният и междусекторен подход се прилага от Съвета за закрила на детето. Съветът е консултативен орган и включва заместник-министри от МТСП, МВР, МП, МОМН, МЗ, МФ; изпълнителния директор на АСП; секретаря на НКБТХ; представители на Националния съвет по наркотичните вещества, Централната комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни и други публични институции като Националния осигурителен институт и Националния статистически институт. Участието на всички заинтересовани институции в Консултативния съвет позволява формулирането на цялостен подход за подпомагане и реинтеграция на децата – жертви на трафик. В допълнение, огледалното участие в Съвета за закрила на детето и в НБТХ на представители на другата структура създава възможност за координация на политиките по реинтеграция на деца – жертви на трафик между двете водещи институции. Предвид липсата на публична информация за срещите и консултативния процес на Съвета е трудно да се направи оценка за това до каква степен възможностите за междуинституционална координация се реализират на практика.

Агенция за социално подпомагане

Агенция за социално подпомагане е третата водеща институция с отговорности в предоставянето на услуги за деца – жертви на трафик. Агенцията предоставя услуги за деца от тази група чрез

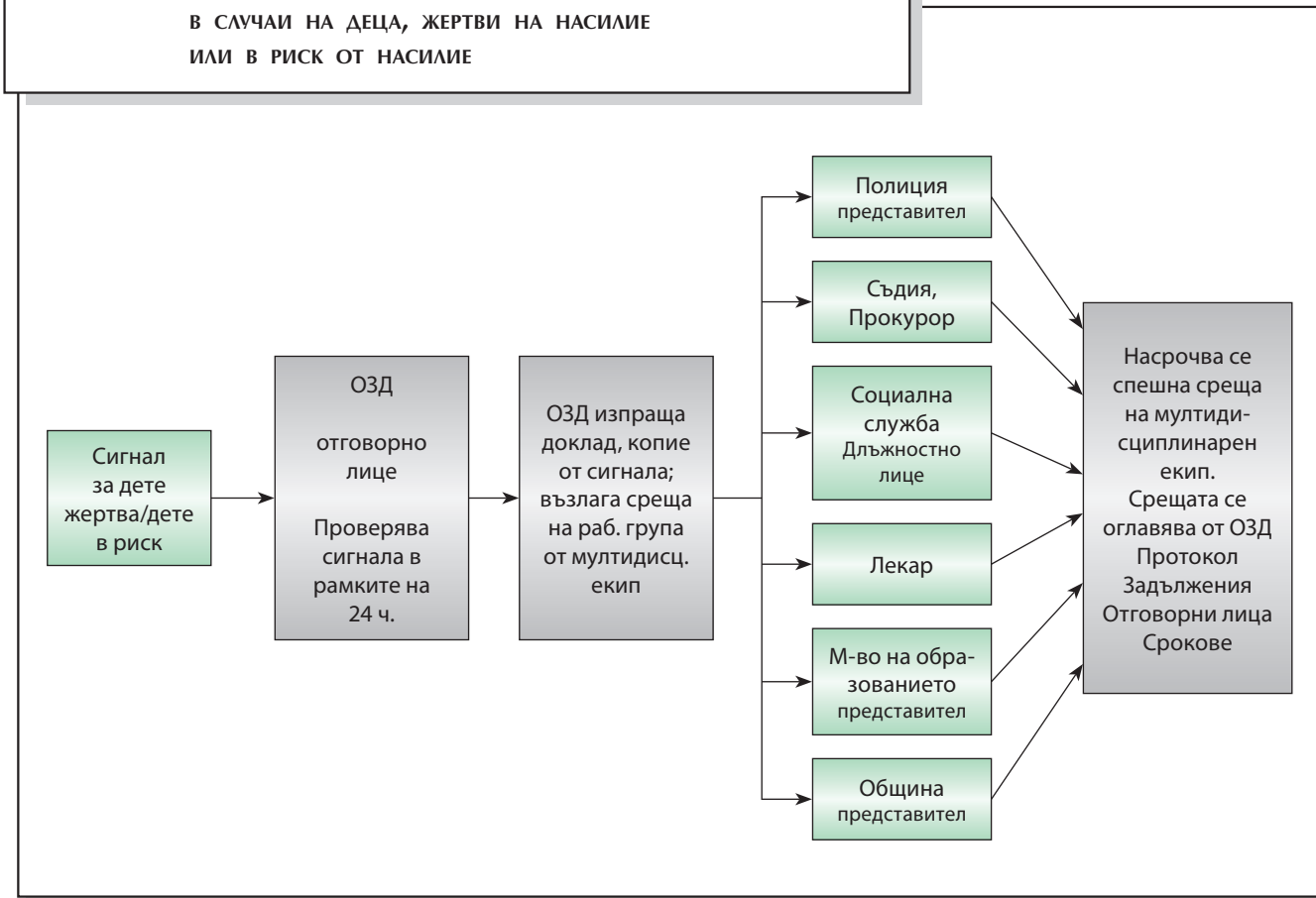
своите регионални Дирекции „Социално подпомагане“ и отдели „Закрила на детето“ (ОЗД). ДСП са структурите, в които се получават сигнали или доклади за случаи на деца, жертви на насилие (включително деца – жертви на трафик), като институцията носи отговорност за проверка на сигнала и формиране на мултидисциплинарни екипи за сътрудничество. Отговорностите на различните институции, представени в мултидисциплинарните екипи, са описани във фиг. 1.

Два координационни механизма целят прилагането на междусекторния подход в предоставянето на услуги за деца – жертви на трафик на национално ниво. Това са: *Координационният механизъм за реферирание и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертви на трафик, завръщащи се от чужбина* и този за *взаимодействие при работа в случаи на деца, жертви или в риск от насилие и за взаимодействие при кризисна интервенция*. Докато първият Координационен механизъм определя ролите и отношенията между заинтересованите институции в процеса на интеграция (вкл. идентифициране, реферирание, кризисна интервенция и дългосрочно решение), вторият акцентира върху създаването на Мултидисциплинарни екипи (МЕ) с цел осигуряване на взаимодействие между институциите на местно ниво, оказващи подкрепа при индивидуални случаи на деца в риск, включително на деца – жертви на трафик. В съответствие с двата Координационни механизма ОЗД по постоянен адрес на детето – жертва на трафик назначава социален работник, водещ случая. Отговорният социален работник свиква МЕ с цел обсъждане на мерки за подкрепа и реинтеграция на детето. В МЕ влизат представители на широк кръг от институции на местно ниво: кмет, РПУ, регионален център по здравеопазване, регионален инспекторат към МОМН, местно училище или детска градина, МКБТХ, МКБППМН,³⁷ районен съдия, районен прокурор, център за социални услуги. Отговорният социален работник свиква МЕ в рамките на 24 часа от получаването на сигнал за дете – жертва на трафик. Експерти на централно ниво твърдят, че създаването на МЕ е белег на напредък в работата по закрила и реинтеграция на децата – жертви на трафик по отношение на междуинституционалната коорди-

³⁶ Интервю, НКБТХ (28.11.2011).

³⁷ Местна комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни.

Фигура 1. МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗЪМ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО В СЛУЧАИ НА ДЕЦА, ЖЕРТВИ НА НАСИЛИЕ ИЛИ В РИСК ОТ НАСИЛИЕ



нация и междусекторния подход.³⁸ Социални работници в кризисните центрове считат, че МЕ създават една добра възможност за обсъждане на реинтеграционните планове. Същевременно обаче те отбелязват, че не всички членове на МЕ участват в тези обсъждания. Мониторингово изследване на ДАЗД за дейността на кризисните центрове идентифицира редица несъвършенства по отношение на ефективността на работата на МЕ, които са обсъдени детайлно в раздел 3.2.5.4 на настоящия доклад.³⁹

3.1.2.5. Устойчивост

Участието на държавата в развитието и изпълнението на политики в областта на борбата с трафик на хора и реинтеграцията на жертви е ключов фактор, гарантиращ устойчивост на процеса. Поемането на отговорност от страна на държа-

вата по отношение на политиките и програмите за реинтеграция на деца – жертви на трафик е гарантирано с изготвянето и изпълнението на двете Национални програми (НППТХ и НПЗД).

Мерки за подкрепа и реинтеграция на деца – жертви на трафик са включени в годишните програми за закрила на детето от 2004 г., след идентифицирането във Виена на първите деца – жертви на трафик, български граждани. Дейности за подкрепа и реинтеграция на деца – жертви на трафик са включени и в програмите за борба с трафика на хора, които се разработват и реализират от 2005 г. насам. Въпреки че от 2004 г. реинтеграцията на деца – жертви на трафик е приоритет в дневния ред на правителството, един преглед на съответните програми и докладите за изпълнението им показва, че в много случаи реализацията на планираните дейности се отлага с

³⁸ Интервюта, АСП (5.12.2011) и ДАЗД (25.11.2012).

³⁹ Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“.

години. Така например създаването на кризисен център за деца – жертви на трафик в София е заложено за първи път в НППТХ за 2006 г. и е упоменато отново в НПЗД-2007 и НПЗД-2008, но кризисният център в София отваря врати едва през 2009 г. По подобен начин изготвянето на методически указания за работата на кризисните центрове за деца – жетви на трафик е планирано за първи път в НПЗД-2009. Въпреки че е очаквана с нетърпение от работещите в КС социални работници, Методика за предоставяне на социалната услуга „кризисен център“ е приета едва през март 2012 г.

Съществуващата към момента структура от институции и политики е гарант за устойчивостта на мерките за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик. Бавният темп в изпълнението на съответните програми обаче показва, че ангажираността на правителството в тази област е колеблива.

3.1.3. Оценка на мобилизацията на ресурси и бюджет

Трудно е да се прецени адекватността на финансовото обезпечаване на програмите за закрила и реинтеграция на деца – жертви на трафик, тъй като в основните програмни документи не е посочено ясно разпределение на финансовите ресурси за различните приоритети и дейности. Проведената в контекста на настоящото изследване оценка на програмите за подкрепа и реинтеграция на деца – жертви на трафик сочи дефицит от финансови ресурси в тази област.

Кризисните центрове за деца – жертви на насилие (включително жертви на трафик) се финансират на базата на делегирани държавни бюджети. Всеки център получава 7 210.00 лв. на място годишно.⁴⁰ Типичният кризисен център има капацитет от около 10 места, тоест годишният му бюджет е приблизително 72 000.00 лв. При минимален разчет от 6-8 служители на смяна, месечният бюджет на центъра от приблизително 6000 лв. едва покрива заплатите на персонала. Допълнителните разходи за поддръжка на сгра-

ди, комунални услуги или консумативи и стоки, свързани с нуждите и отдиha на децата, остават извън обхвата на бюджета. Според изчисленията на един от директорите на кризисен център финансирането по линия на делегираните бюджети стига за посрещане на разходите само за първото полугодие.⁴¹

Друг показател за ограничените държавни ресурси в областта на борбата с трафика на хора като цяло и конкретно в сферата на подпомагането на жертви е годишният обем от средства, отделяни за НКБТХ. Бюджетът на НКБТХ за 2008 г. е 370 000 лв., за 2009 г. – 420 000 лв. и за 2010 г. – 296 000 лв.⁴² Според Секретаря на Комисията отпуснатата за 2010 г. сума е увеличена с EUR 30 000 за 2011 г.⁴³ В годишния бюджет на НКБТХ са включени заплатите на 7 служители, разходите на 7 местни комисии и оперативните разходи на 2 приюта, управлявани от Комисията. Става ясно, че отпуснатите държавни ресурси едва покриват разходите на структурите на главното ведомство за борба с трафика на хора и че допълнително финансиране на конкретните мерки за реинтеграция на деца – жертви на трафик от страна на НКБТХ не е възможно.

3.1.4. Оценка на механизмите за мониторинг и анализ

Към момента не съществуват механизми за мониторинг и оценка на резултатите от изпълнението на Националната програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите. Националната комисия изготвя доклади за реализацията на НППТХ, но както бе споменато, те не съдържат анализ на въздействието на мерките и не се основават на независими външни оценки.

Както докладът на ГРЕТА за България за 2011 г., така и резултатите на настоящото изследване сочат, че провеждането на независима оценка би подпомогнало институциите при анализа на въздействието на дейностите, което от своя страна може да бъде добра основа за внимателно бъ-

⁴⁰ Писмо на Агенцията за социално подпомагане (15.11.2011).

⁴¹ Интервю, кризисен център Надежда-София (6.3.2012).

⁴² Писмо на НКБТХ (31.08.2011).

⁴³ Интервю, НКБТХ (28.11.2011).

дещо планиране на политики и мерки за борба с трафика на хора.⁴⁴

Изпълнението на Националната стратегия за детето 2008 – 2018 се оценява вътрешно, като първият доклад за периода 2008 – 2010 е вече изготвен. Въпреки че ДАЗД е сред малкото български институции с вече установен процес на мониторинг на собствени програмни и стратегически документи, мониторингът на Националната стратегия за детето 2008 – 2018 е все още в незряла фаза и би могъл да бъде доразвит. Така например основен източник на информация за осъществяването на мониторинг са годишните доклади за изпълнението на националните програми за закрила на детето. Няма съмнение обаче, че използването на външни и независими компетентни мнения по въпроса, както и на по-разнообразни източници на информация, би обогатило мониторинговия анализ и засилило неговата обективност. За подобряване на аналитичната стойност на мониторинга, провеждан в рамките на ДАЗД, би спомогнало разработването на съответно Техническо задание (към момента такова липсва или не е публично достъпно), на кохерентна система за събиране на данни (която да отива отвъд прегледа на годишните доклади), както и на ясно дефинирани показатели за гарантиране на качеството и унифицираното ежегодно приложение и подобряване на системата за мониторинг.

Трудно е да бъде направена оценка на механизмите за мониторинг на програмите и мерките за подкрепа на деца – жертви на трафик поради липсата на данни за профилите на подпомогнатите деца в риск и за услугите, които те са получили. Първият мониторингов доклад за изпълнението на Националната стратегия за детето 2008 – 2018 предоставя някои данни за темповете на лицензиране на нови услуги от резидентен тип за семейства и деца. Същевременно обаче в доклада липсват данни за фактичката работа на новооткритите доставчици на услуги, тяхната ефективност, видовете предлагани услуги или за броя и профила на подпомогнатите от тях клиенти. В доклада е призната липсата на сравнимост или съвместимост на информацията относно

но видовете лицензирани и предоставени услуги, която ДАЗД получава от различни институции.⁴⁵ Според анализа на изпълнението на Националната стратегия за детето броят на „успешно реинтегрирани деца в риск“ нараства от 1778 през 2008 г. до 2011 през 2009 г. и 2141 през 2010 г.⁴⁶ За съжаление няма разбивка на данните по вид на осъществената реинтеграция или по профил на децата в риск. Липсва информация и относно методите и индикаторите, използвани за оценяване успеха и ефективността на реинтеграцията. В заключение може да се каже, че към момента в страната не се провежда надежден мониторинг на програмите за подпомагане на деца – жертви на трафик.

В правомощията на ДАЗД е да провежда текущ мониторинг на системата за предоставяне на услуги на деца. Експерти на Агенцията осъществяват проверки на доставчици на услуги за деца в случаи на подаден сигнал или в рамките на редовни посещения. Според качествени данни, събрани в хода на настоящото изследване, подобни проверки целят по-скоро преглед на документацията, на данни за обслужваните клиенти и на материалното състояние на заведението, отколкото анализ на качеството и ефективността на предоставяните услуги съгласно конкретни индикатори за наблюдение.

3.1.5. Оценка на резултатите

Националните програми за противодействие и предотвратяване на трафика на хора и закрила на жертвите в онази приоритетна тяхна част, която се отнася за подпомагането на жертвите, не съдържат отделен раздел за деца – жертви на трафик. Няколко от годишните програми обаче включват специфични дейности в областта на подкрепата и реинтеграцията на деца.

НППТХ за годините между 2008 – 2012 г. предвиждат разработване на основни услуги за жертви на трафик на хора и определянето на минимални стандарти за предлагане на психологическа помощ. Въпреки че децата – жертви на трафик не са посочени като отделна целева група на тези общи мерки и стандарти, показател, че

⁴⁴ Доклад за приложението на Конвенцията на Съвета на Европа (ГРЕТА 2011) за борба с трафика на хора България, (19), стр. 22.

⁴⁵ Анализ на изпълнението на Националната стратегия за детето 2008 – 2018 за периода 2008 – 2010, стр. 10.

⁴⁶ Анализ на изпълнението на Националната стратегия за детето 2008 – 2018 за периода 2008 – 2010, стр. 8.

те са приложими и за деца, е упоменаването на участието на съответните институции за закрила на детето.

НППТХ предвиждат и актуализиране, изпълнение и мониторинг на Координационния механизъм, както и разработване на методическо ръководство и провеждане на обучение на специалисти, работещи в кризисни центрове за деца – жертви на трафик. Съответно за периода 2008 – 2010 г. са отчетени две основни дейности в тази сфера – участието на специалист от Националната комисия в Експертната група за актуализиране на Координационния механизъм и обучение на персонала на кризисните центрове за работа с деца – жертви на трафик. Обучението на персонала на кризисните центрове и разработването на методическо ръководство са определени от Секретаря на НКБТХ за главни области на интервенция в сферата на реинтеграцията на деца – жертви на трафик.⁴⁷ Според нея НКБТХ запазва ограничени функции за подпомагане на реинтеграцията на деца – жертви на трафик, тъй като ДАЗД има водеща роля в тази област.

Две са институциите, отговорни за координацията и изпълнението на Координационния механизъм – ДАЗД и МВР. Противдействието на трафика на хора и закрилата на деца – жертви на трафик се споменава в Националната стратегия за детето 2008 – 2018 в контекста на закрила от насилие, злоупотреба и експлоатация. Стратегията предвижда създаването на специализирана програма за координация на закрилата и рехабилитацията на деца, жертви на насилие и злоупотреба. Специално внимание е отделено на по-нататъшното развитие на услуги за реинтеграция в семейството на деца – жертви на насилие, на най-тежките форми на труд и на трафик, включително услуги като психологически консултации, правна помощ, образователна реинтеграция и подпомагане на семействата на деца, жертви на злоупотреба и експлоатация. С цел предотвратяване на повторна виктимизация, Стратегията препоръчва изслушване на децата, жертви на насилие, в специални помещения и интервюирането им от специално обучен персонал.⁴⁸ Стратегията обръща внимание и на припокриването между

групата на децата в риск и тази на децата с противобществени прояви и подчертава, че втората група се нуждае от същата закрила, която се предлага на децата в риск.

В контекста на текущата реформа в системата за закрила на детето, която е основана на правото на децата да бъдат отгледани от семейство, Стратегията за детето подчертава нуждата от допълнително подпомагане на семейства, полагащи грижи за деца. Такава подкрепа трябва да бъде насочена към придобиване и прилагане на адекватни родителски умения и поемане на родителска отговорност с цел предотвратяване и превенция на изоставянето, както и прилагане на санкции в случаи на насилие и небрежност.

Тези стратегически насоки са до известна степен операционализирани в Националните програми за закрила на детето (НПЗД). Мерките за реинтеграция на деца – жертви на трафик попадат предимно в приоритетната сфера на закрила на децата от всички форми на злоупотреба, насилие и експлоатация. Макар фокусът на приоритета да е най-вече върху предотвратяване и защита от престъпно поведение, НПЗД-2010 предвижда две мерки за законодателни промени в Наказателния кодекс с цел осигуряване на по-добра закрила на деца, жертви на престъпление. В тази насока допълнителни законодателни мерки са включени в НПЗД-2011, която предвижда задължително обучение за всички професионалисти, работещи по правни казуси, свързани с деца, жертви или извършители на насилие.

Няколко важни мерки засягат пряко реинтеграцията на деца – жертви на трафик. НПЗД-2010 предвижда развитието на методики за предлагане на нови услуги от резидентен тип, включително кризисни центрове за деца – жертви на трафик и разработването на предложение за оценяване на ефективността на предлаганите услуги. НПЗД-2011 предвижда оценка на дейността на кризисните центрове и мониторинг на изпълнението на Координационния механизъм за рефериране и обгрижване на непридружени деца и деца – жертви на трафик, завръщащи се от чужбина, и Координационния механизъм за взаимодействие при работа с деца, жертви или в

⁴⁷ Интервю, НКБТХ (28.11.2011).

⁴⁸ Национална стратегия за детето 2008 – 2018.

риск от насилие и за взаимодействие при кризисна интервенция.

Макар и след значително закъснение, приемането през април 2012 на Методическо ръководство за предоставяне на социална услуга „Кризисен център“ е важна стъпка в посока на унифициране на стандартите за предоставяне на този тип услуга, както и в посока на създаване на предпоставки за мониторинга на изпълнението ѝ. Публикуваният Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“ за периода март-юни 2011 също насочва към някои от основните предизвикателства пред ефективната реализация на услугата „кризисен център“, най-вече очертавайки проблемите във взаимодействието между различните институции. Анализът обаче не дава цялостна и задълбочена оценка на ефективността на услугата, тъй като не стъпва върху ясни и утвърдени индикатори, в резултат на което някои важни области са засегнати съвсем повърхностно. В този контекст оценката остава твърде оптимистична. Така например, по отношение на бягствата от КЦ анализът посочва, че „най-много регистрирани бягства има само в един от кризисните центрове“, в сравнение с останалите КЦ.⁴⁹ Причината за това е обширното дворно място (затворено с оградна мрежа) и целевата група деца, преобладаващо настанявани там, а именно деца на улицата и просещи деца.⁵⁰ Липсва количествена информация за броя и тенденциите при бягствата. Децата – жертви на трафик често повторно попадат в ситуация на експлоатация. Липсва и по-задълбочен анализ за причините за това явление. И не на последно място анализът на дейността на кризисните центрове, както и методическото ръководство, са важни стъпки в създаването на предпоставки за оценка на услугата КЦ, но като цяло не са ориентирани към оценката на ефективността на отделните мерки, съгласно реинтеграционните планове на деца, жертви на трафик. Също така тези два инструмента са насочени към оценката на само една фаза от подкрепата и реинтеграцията на

деца – жертви на трафик – тази на междинна и кризисна интервенция. Необходимо е да бъдат наблюдавани и оценявани всички етапи на подпомагането и реинтеграцията на жертвите, така както са разписани в съответните координационни механизми. Планираните в НПЗД-2011 дейности по мониторинг на координационните механизми съответно следва да бъдат реализирани съгласно предварително изготвени механизми за мониторинг и оценка. Предпоставка за ефективен мониторинг и оценка би могло да бъде изпълнението на тези от планираните мерки, които са насочени към осигуряване на основен пакет от услуги за подкрепа (вкл. социална, здравна и т.н.) на семейства и към разработване на финансов стандарт за услуги за превенция на рискове и реинтеграция в семейството/приемно семейство.

И накрая, още една дейност по НПЗД-2011, която индиректно има значение за ефективната реинтеграция на деца – жертви на трафик, е създаването на професионални стандарти за работа с деца и семейства. Необходимо е да се регламентира ангажираността на социалния работник от гледна точка на неговата натовареност, т.е. да се разработи норматив за броя случаи, които той може да ръководи в определен отрязък от време. Така ще се избегне формалният подход и във всеки отделен случай ще може да се предостави адекватна услуга.

Добър отчет за реформите и мерките, които оказват влияние върху развитието на ефективни услуги за децата – жертви на трафик, предлагат Докладите за изпълнението на НПЗД. Общата реформа, насочена към деинституционализация на грижите за деца и гарантиране правото на детето да бъде отгледано в семейство, води до създаването на широка гама услуги за подпомагане на семейства или деца в риск. Тези услуги включват центрове за настаняване от семеен тип, защитени и преходни жилища, центрове за социална рехабилитация и реинтеграция, центрове за подпомагане на майки с деца и др. Социалната услуга от семеен тип предоставя подкрепа и настаняване на деца до 18-годишна възраст

⁴⁹ Вероятно се има предвид това, че само в един от кризисните центрове, включени в проверката, са установени по-масови бягства.

⁵⁰ Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, стр. 6.

(до 20-годишна възраст, ако детето е записано в училище) в малки групи и среда, близка до семейната. Защитени и преходни жилища за независим живот се предлагат на млади хора на и над 18-годишна възраст. Центровете за социална рехабилитация предоставят дневни грижи и помощ на хора в нужда (например умствено-изостанали лица или възрастни хора), а центровете за подпомагане на майки с деца предлагат настаняване и подкрепа на майки в неравностойно положение и техните деца, които може да са в риск от изоставяне.

Докладът за НПЗД-2010 показва, че целевите групи на тези мерки са семейства, чиито членове преодоляват зависимости, имат увреждания или недъзи, или са излежали присъди. Семействата с деца – жертви на трафик не са включени в процеса на реинтеграция и подкрепа, може би поради факта, че те са относително малка рискова група в сравнение с останалите.

В НПЗД се предвижда и разработването на методики за оказване на подобни услуги за подкрепа. Разработена е и методика за работата на кризисни центрове за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик, която след значително забавяне е приета през март 2012 г. Други важни дейности, които трябва да бъдат изпълнени, включват разработването на финансови стандарти за предлагане на услуги за реинтеграция и създаването на механизъм за мониторинг и оценка на ефективността на такива услуги.

Докладите по друг тип дейности, отнасящи се за деца – жертви на трафик (закрила на деца, жертви на престъпления/насилие, и участие в наказателни производства например), посочват, че са направени промени в Наказателния кодекс, които гарантират еднократен разпит на деца-свидетели, с ограничен набор от изключения от това правило. Предвидените обучения на служители от институции, имащи отношение към наказателните производства, предстои да бъдат осъществени.

Съществуващите политики за закрила на детето се основават на анализ на ситуацията на децата в риск и на децата, жертви на насилие и злоупотреба. Въпреки че програмните документи посочват броя на децата, получили закрила по силата на Националния механизъм за насочване, както и броя на децата – жертви на трафик от предходната година, липсват данни за децата – жертви на трафик, включени в реинтеграционни програми. Разполагаме с данни за видовете експлоатация на деца – жертви на трафик, но липсват данни за видовете услуги, които са им предложени или резултатите от програмите за реинтеграция.

ВТОРА ЧАСТ

3.2. Оценка по област на реинтеграция

3.2.1. Определяне на настойник

По силата на Закона за лицата и семейството (ЗЛС) родителите се считат за законни представители на малолетните си деца (до 14-годишна възраст) и дават съгласие за извършване на правни действия, когато децата са непълнолетни (14-18-годишна възраст) (ЗЛС, чл. 3-4). Близки роднини се назначават за настойници на деца, чиито родители са неизвестни, починали, поставени под пълно запрещение или лишени от родителски права (Семеен кодекс, чл. 153 и сл.). Теренни изследвания сочат, че случаите на деца – жертви на трафик, останали без родители или близки, са по-скоро изключение.⁵¹ Настоящото проучване показва, че преобладаващото мнозинство на деца – жертви на трафик в България нямат настойници извън семейството.

Съгласно ЗЗД приоритетните мерки, до които прибегват дирекциите „Социално подпомагане“ при случаите на деца в риск, са тези за закрила в семейната среда (ЗЗД, чл. 23-24). Децата могат да бъдат настанявани извън семейство-

⁵¹ Социални работници в шестте кризисни центъра, посетени от изследователите на ЦИД, докладваха за два случая на деца без родители или близки роднини. Същата ситуация е упомената в доклада на ДАЗД за мониторинг на дейностите на кризисните центрове. Само две от общо 161 деца, настанени в кризисни центрове през юни 2011 г., са с неизвестни родители; 41 деца имат двама родители; 15 са отгледани от майките си; и три – само от бащите си (Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, март-юни 2011, с. 3. (Дата на достъп: 16.04.2012). <http://sacp.government.bg/programi-dokladi/dokladi/>

то (чл. 25-26), ако, наред с другото: родителите са починали, неизвестни, поставени под пълно запрещение или лишени от родителски права; родителите или настойниците без основателна причина трайно не полагат грижи за детето или са в невъзможност да го отгледат; детето е жертва на насилие и съществува сериозна опасност от увреждане на неговото развитие. Настаняване извън семейството се предприема след изчерпване на всички възможности за закрила в семейството освен в случаите на нужда от спешно извеждане на детето от семейната среда. Настаняването извън семейството включва настаняване в семействата на роднини или приемни семейства (които не придобиват родителски права и задължения, но предприемат действия за защита правата на детето (Семеен кодекс, чл. 137), в заведения, предоставящи социални услуги от резидентен тип (включително кризисни центрове), или в специализирана институция.

В съответствие със ЗБТХ (чл. 24, ал. 2) специализираните органи по ЗЗД (социални работници към ДСП) са задължени да предприемат мерки за осигуряване представителство на детето. На практика всички деца – жертви на трафик, настанени в кризисни центрове, в алтернативна форма на настаняване или в специализирани институции (като част от трайно решение) се представляват от директора на съответната институция.⁵² Същевременно децата с родители или близки роднини в ролята на настойници или попечители ги запазват като свои законни представители.

Случаите, в които деца се представляват от лица, които не са техни родители или близки роднини са:

- дете с неизвестни родители, настанено в специализирана институция, е под попечителството на директора на институцията (Семеен кодекс, чл. 173)
- дете, чийто родител е с ограничени или отнети от районния съд родителски права поради опасността, която поведението му/й предста-

вява за детето, или чийто родител без основателни причини не полага грижи за детето, или не му дава издръжка (Семеен Кодекс, чл. 131); при лишаване от родителски права на единия родител, когато няма друг родител или упражняването на родителските права от него не е в интерес на детето, съдът предприема мерки за закрила и го настанява извън семейството; при необходимост ДСП предлага институция за попечителство (вж. по-горе).

- дете с родител, който трайно не полага грижи за детето и не дава издръжка или го отглежда и възпитава по вреден за развитието му начин, може да бъде осиновено без съгласие на родителя (Семеен кодекс, чл. 93). Осиновяване е възможно и когато детето е настанено в специализирана институция и родителят в даден срок без основателна причина не е поискал прекратяване на настаняването или промяна на мярката и връщане на детето или настаняването му в семейство на роднини или близки; когато на детето е предоставена социална услуга от резидентен тип или е настанено в приемно семейство и е вписано в регистъра на деца за пълно осиновяване. В подобни случаи родителят се призовава, за да бъде изслушан от съда.

Проучването на текущата практика показва, че децата – жертви на трафик се нуждаят от по-добра закрила на най-добрия им интерес в процеса на посрещане, подпомагане и реинтеграция. Това се дължи на факта, че често родителите на такива деца имат различна степен на участие в тяхното трафикиране или притежават нисък родителски капацитет и не са в състояние да защитават ефективно интересите на детето си. Децата – жертви на трафик се нуждаят от по-добра защита на техните права по отношение достъпа до образование и медицинската помощ, особено предвид случаите на удължаване сроковете на престой в КС.

Нуждата от защита на правата на детето е особено изразена в случаите на участие на децата в разследвания и съдебни производства.⁵³ По силата на ЗЗД (чл. 15, ал. 8) детето има пра-

⁵² До издаването на съдебно решение за настаняване в кризисен център детето се представлява от ОЗД по постоянен адрес. След като съдът се произнесе, детето се представлява от директора на кризисния център, в който то е настанено.

⁵³ Василева, А. Трафик и сексуална експлоатация на деца, в: Георги Петрунов (съст.) Проституция и сексуална експлоатация, 2010, РискМонитор – София, с. 14; интервю, кризисен център, Балван (25.11.11).

во на правна помощ и обжалване във всички производства, засягащи негови права или интереси. Въпреки това, не съществува конкретна разпоредба или процедура, която да гарантира изпълнение на тази правна норма, с изключение на общите разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за правна помощ.⁵⁴ Анализът на съществуващата практика показва, че децата – жертви на трафик не получават адекватна правна помощ в хода на съдебното производство. Лицата, които за момента се оказват най-близо до детето в хода на разследването или съдебното производство, са социалните работници, придружаващи децата в съда в ролята на техни представители. Тези социални работници обаче нямат професионална юридическа квалификация или опит и познания в сферата на правната закрила на детето. Същевременно осигуряването на правни услуги за деца в хода на разследвания или съдебни производства се оказва почти невъзможно поради липсата на ресурси за наемане на външна правна помощ и на опит в сферата на правната защита на деца от страна на юрисконсултите към общините.⁵⁵ Заедно с това няма законова норма или практика, предвиждащи специализирано обучение за адвокатите, представляващи деца – жертви на трафик.⁵⁶ Като резултат децата – жертви от трафик не получават адекватна правна помощ в процеса на разследване и съдебно производство. Към момента единственото изискване, за да стане дадено лице „представител“, е професионална принадлежност към даден ОЗД или институция за закрила на детето. С оглед на факта, че значителна част от децата – жертви на трафик идват от нефункционални семейства или от семейства, участвали в трафикирането им, е препоръчително да се преразгледа концепцията за представителство с оглед осигуряване на ефективна защита на „най-добрия интерес“ на децата от тази група, както в хода на цялостния процес на реинтеграция, така и в хода на съдебните производства. Настоящата форма на представителство, която се осъществява от социални работници със значителен обем задължения, свързани със социалните грижи, и

без какъвто и да е правен опит или обучение, има ограничен потенциал за посрещане на съществените нужди от закрила и защита интересите на децата. Адекватното представителство на дете – жертва на трафик (както във, така и извън съдебно производство) би трябвало да включва професионална правна помощ и закрила, която да се предоставя от (независими) професионалисти с юридическо образование, обучени в законодателството за правата на детето.⁵⁷

3.2.2. Проучване и документация

Проучване и документация при идентифициране на деца – жертви на трафик

След идентифициране на дете – жертва на трафик се провежда проучване и се подготвя придружаваща документация – в съответствие с Координационния механизъм. Процесът включва установяване или потвърждаване самоличността на детето, неговото местоживееене, идентифициране на неговото семейство или роднини, събиране на информация за други регистрации на детето или неговите родители (МВР), установяване на обстоятелствата на трафикирането му (МВР и местни ДСП), оценка на риска и предварително проучване на семейството и социалната среда на детето (местни ДСП). Когато дете – жертва на трафик бъде идентифицирано в чужбина, първоначалният процес на проучване може да се проведе преди или след репатрирането на детето, в зависимост от случая. Основните сътруднически в процеса институции са МВНР, ДАЗД, МВР и АСП. Когато дете – жертва на трафик бъде идентифицирано в чужбина, първият набор данни се събира от МВНР и се препраща на ДАЗД. Първоначалната информация, препратена на ДАЗД от МВНР, се набира въз основа на комуникация на Министерството с компетентните институции в страната на дестинация. Тази информация съдържа данни за здравословното и емоционалното състояние на детето, както и за отношението му към репатрирането му обратно в България. Важно е да се отбележи, че поради съществу-

⁵⁴ В съответствие с Наказателно-процесуалния кодекс законно представителство в съда се осъществява от родители или възходящи роднини (чл. 91, ал. 2). Когато обаче интересите на детето жертва и тези на родителя, настойника или попечителя са в конфликт, съответният орган му назначава специален представител – адвокат (чл. 101, ал. 1).

⁵⁵ Интервюта в кризисните центрове в Балван (25.11.2011) и Пещера (2.3.2012).

⁵⁶ Интервю със Славка Кукова, експерт по правата на детето към Български хелзинкски комитет (15.11.2011).

⁵⁷ Мнението е споделено от Славка Кукова, експерт по правата на детето към Български хелзинкски комитет (15.11.2011).

ващите правила за защита на личните данни в страните на дестинация, както и на честите искания за осъществяване на незабавно репатриране от страна на властите в тези страни, много често събраната от МВНР първоначална документация по даден случай съдържа недостатъчно или съвсем оскъдна информация.⁵⁸ Процесът на проучване и документиране се предприема с много по-голяма ефективност от българските власти. Държавната агенция за закрила на детето е отговорният държавен орган за координиране на първоначалния процес на проучване чрез насочване на информация за идентифицирано дете – жертва на трафик от страната на дестинация към МВР и АСП. Документацията, изготвяна от АСП и МВР, се разработва в съответствие с административните наредби на всяка от двете институции.⁵⁹ Решение за рефериране на детето се взема от страна на местния ОЗД на АСП въз основа на първоначалното проучване, проведено от АСП със съдействието на МВР.

След репатриране в България децата се посрещат от полицейски служители и социален работник от съответния отдел на АСП. Всички разпити на детето от полицейските служби (при посрещане, както и всяко последващо интервю) се провеждат в присъствието на социален работник. В задълженията на социалните работници влиза наблюдението на провежданото интервю с цел да се гарантира съблюдаване правата на детето. В техните правомощия е да отхвърлят даден въпрос или прекратят интервюто, ако преценят, че те влизат в разрез с етичните принципи за интервюиране на деца – жертви на трафик. Все още не съществува конкретен Етичен кодекс за интервюиране на деца от страна на правоприлагащите органи.⁶⁰ Трябва да се отбележи, че липсва специален Етичен кодекс за интервюиране на деца – жертви на трафик за доставчиците на услуги за деца. Работата на социалните работници към ОЗД на АСП се ръководи от инструкциите на т.нар. Етичен кодекс на работещите

с деца.⁶¹ Документът има общ характер, като определя стандарти за етично поведение на работещи с деца професионалисти, но не предлага раздели, третиращи етичните принципи при интервюиране на деца. Към датата на настоящия доклад не е извършван мониторинг на провежданите от социалните работници и полицейските служби интервюта на деца – жертви на трафик.⁶² Обучения на социалните работници от ОЗД са осигурявани на национално (2003 г.) и на местно ниво от различни НПО, но липсват данни за провеждането на специализирани обучения относно етичните принципи на интервюиране на деца.

Проучване и документация при рефериране на деца – жертви на трафик

Съществуващата към момента практика на рефериране на деца – жертви на трафик е преобладаващо насочена към настаняване в кризисни центрове за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик. Репатрираните от чужбина деца – жертви на трафик се придружават от социален работник от граничния пункт на влизане в страната до мястото на настаняване. По предварителна оценка на риска полицейски служител също може да придружи детето до мястото на настаняване. Решението за рефериране се основава на оценка, изготвена от ОЗД на АСП по постоянен адрес на детето, която включва социален доклад за семейната среда на детето, обяснение за обстоятелствата на трафик и оценка на риска. Оценката, заедно с административна заповед за настаняване в кризисен център, се изпраща до ОЗД в района на кризисния център, а след това се препраща към кризисния център преди настаняването на детето. При настаняване на детето съответната ДСП по постоянен адрес предоставя на кризисния център оценка за нуждите на детето и план за действие. Служителите от ДСП на територията на съответния кризисен център са задължени да отправят искане за настаняване на детето по съдебен ред

⁵⁸ Интервю, експерт на ДАЗД (25.11.2011).

⁵⁹ За АСП: „Методика за управление на случаи на закрила на дете в риск“. (Дата на достъп: 25.03.2012). http://www.bgstuff.net/files/novidoc2/metodika_za_upr.pdf

⁶⁰ В своята работа с деца – жертви на трафик правоприлагащите органи се ръководят от специална Инструкция на МВР за работа с деца, която се прилага за непълнолетни от всички категории. Интервю, експерт от отдел „Трафик на хора“ към ГДБОП (9.12.2012).

⁶¹ Етичен кодекс на работещите с деца. (Дата на достъп: 17.04.2012). <http://sacp.government.bg/normativna-uredba/kodeksi/etichen-kodeks/>.

⁶² Интервю, експерт на ДАЗД (25.11.2012).

пред Районния съд в едномесечен срок от издаването на заповедта за временно настаняване по административен ред.

В случаите на предварително и наказателно производство децата – жертви на трафик се интервюират от инспектор Детска педагогическа стая. Към датата на настоящия доклад съществуват четири „сини стаи“ за провеждане на интервюта с деца, които имат доказателствена стойност в съдебни производства. „Сините стаи“ се създават от началото на 2008 г. в градовете София, Шумен, Пазарджик и Велико Търново с помощта на проект, ръководен от Института за социални дейности и практики.⁶³ Макар че разследващите органи трябва да извършват интервюта с деца в т.нар. „сини стаи“, поради малкия им брой те често се провеждат в самите РПУ.

Настоящото изследване идентифицира някои недостатъци в процеса на първоначално проучване и документиране на случаи на деца – жертви на трафик. Децата – жертви на трафик, идентифицирани в чужбина, често биват репатрирани в България въз основа на недостатъчна или оскъдна информация, предоставена от страна на компетентните органи в страната на дестинация. Обикновено за идентичността или миналото на детето се знае малко. В допълнение, информацията, предоставена по отношение на обстоятелствата, довели до идентифициране на детето като жертва на трафик, е оскъдна, съответно възможностите за провеждане на разследване по случая в страната на произход са силно ограничени. Недостатъчните данни по случая от страната на дестинация допълнително затрудняват изпращането на сигнали от страна на социалните служби до прокуратурата при подозрения за участие на членове на семейството или роднини в трафикването на детето.⁶⁴ Понякога оскъдната информация повлиява решения на съда да не наста-

нява деца – жертви на трафик в кризисен център, поради липса на достатъчно доказателства, обосноваващи тази необходимост.⁶⁵ Въпреки че не предоставят достатъчно данни за идентифицираното дете – жертва на трафик, органите в страните на дестинация обикновено оказват натиск върху българските институции с цел по-бързо репатриране. В подобни случаи провеждането на правилно и задълбочено проучване преди репатрирането на детето се превръща в истинско предизвикателство. Това обстоятелство, заедно с голямата служебна натовареност на социалните работници в мрежата на ОЗД на АСП, обяснява тенденцията за предоставяне на непълни социални доклади на кризисните центрове. В такива случаи първоначалното проучване се допълва от социалните работници в кризисните центрове, често въз основа на работа със самото дете.⁶⁶ По този начин социалните работници в кризисни центрове понякога поемат задачи, надвишаващи работните им задължения, с цел изготвяне на прецизни Оценки на потребностите, които да служат за основа на разработване на адекватни Планове за грижа. Трябва да се отбележи, че има немалко случаи, в които ДСП забавят подаването на искане за настаняване по съдебен ред пред съответните Районни съдилища. Има случаи, в които искания до Районното съдилище не биват подадени.⁶⁷ Това от своя страна води до удължаване на престоя на децата над шестте месеца, определени по закон.⁶⁸

3.2.3. Оценка на случай

Издирване на семейството: Издирването на семейството е ключов елемент в процеса на приемане и реинтеграция на децата – жертви на трафик. Съгласно разпоредбите на ЗБТХ незабавното издирване на семейството на детето – жертва на трафик е задължение на НКБТХ, МКБТХ, приютите и центровете за подпомагане и рехабилитация

⁶³ Дата на достъп: 17.04.2012. <http://www.sapibg.org/projects?start=90>

⁶⁴ Интервю, експерт от АСП (5.12.2011).

⁶⁵ Интервю, експерт от ДАЗД (25.11.2011).

⁶⁶ Интервюта, Кризисни центрове: Балван (25.11.11) и Надежда (6.3.2012).

⁶⁷ Гергинова, Е., Петров, С. Кризисните центрове за деца в България – между социалната услуга и институцията. БХК – София, 2011, с. 18.

⁶⁸ Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, март – юни 2011, с. 6. (Дата на достъп: 16.04.2012). <http://sacp.government.bg/programi-dokladi/dokladi/>. Интервюта, Кризисни центрове: Балван (25.11.11) и Надежда (6.3.2012). Новото Методическо ръководство за предоставяне на социална услуга „кризисен център“, обнародвано през март, 2012 г., макар и да се съобразява с нормативно уредения срок за настаняване от 6 месеца препоръчва той да бъде ограничаван до 3 месеца.

на жертви на трафик на хора. На практика обаче издирването на семейства не се осъществява от структурите, изброени в ЗБТХ, а се осъществява в съответствие с Координационния механизъм.⁶⁹

При получаване на сигнал за непридружено дете – жертва на трафик МВнР уведомява МВР и ДАЗД. Службите на МВР потвърждават идентичността на детето и установяват неговото местоживееене, семейство и роднини. В същото време ДАЗД има задачата да предостави събраната от МВР информация на ДСП по постоянен адрес на детето и да възложи проучване на неговата семейна среда, изготвяне на оценка на риска и формулиране на становище по отношение насочването на детето след репатриране. Когато детето – жертва на трафик е идентифицирано в България, в рамките на 24 часа се информират същите институции, МВР и ДАЗД. Районните управления на полицията са задължени да издирят родителите и да уведомят ОЗД по постоянен адрес на детето. Така издирването на семейството се простира и във втория етап от процеса на реинтеграция (този на репатриране и кризисно настаняване), тъй като включва и идентифициране на семейната среда на детето и предварителна оценка на социалното положение и родителския капацитет на семейството. Вторият етап на издирване на семейството често изисква повече време и покрива третата фаза на реинтеграция. Според социални работници в кризисните центрове има случаи, когато докладите за семейството на детето пристигат дни или седмици след неговото настаняване или пък съдържат оскъдна информация за цялостния профил на семейството. Едно възможно обяснение за практиката на забавяне на социалните доклади или на недостатъчната информация, предоставена в тях по отношение на семейна среда, е голямата служебна претовареност на социалните работници към ОЗД на АСП.

Ролята на родителите в процеса на репатриране и реинтеграция: Родителите не участват ефективно в процеса на репатриране и реинтеграция на своите деца. В ролята си на настойници те имат право да присъстват при посещането на

децата им в България, както и да одобряват предписанията на детето им мерки за реинтеграция. Обикновено обаче родителите не присъстват при посещането на техните деца по различни причини като липса на информация от съответните органи относно времето и мястото на пристигане или липса на ресурси и/или воля да пътуват до съответния граничен пункт. Въпреки че родителите подписват изготвените планове за реинтеграция на техните деца, комуникацията между тях и органите за социално подпомагане е несистематична, а понякога и несъществуваща. Събраните от проведеното теренно изследване данни сочат, че социалните работници от ОЗД по постоянен адрес на детето не работят с родителите, докато децата им са настанени в кризисни центрове. Не се предприемат и изпълняват дейности, които да подготвят родителите за завръщането на техните деца като част от трайно решение. В зависимост от родителския им капацитет и лични обстоятелства има родители, които посещават своите деца, настанени в кризисни центрове, но има и такива, които не го правят. В някои случаи при своите посещения родители действат в противовес на мерките, определени в Плана за грижи за тяхното дете, който лично са подписали.⁷⁰ Трябва да се отбележи, че социалните работници от ДСП по постоянен адрес на детето на практика не наблюдават изпълнението от страна на родителите на мерките, предвидени в Плана за дългосрочна реинтеграция (План за действие). Едно от обясненията за това е незадължителният характер на предписанията (посещаване на семейна консултация например), упоменати в тези планове. С оглед на факта, че някои родители или други членове на семействата имат участие в трафика на собствените си деца, липсата на мониторинг върху дългосрочната реинтеграция се превръща в обстоятелство, което увеличава уязвимостта на децата към ново въвлечение в трафик (за подробен анализ вж. раздел 3.2.5.5).

В заключение трябва да се подчертае нуждата от изработването на политики и мерки, които да осигурят активното участие на родителите в процеса на реинтегриране на техните деца и повишаване на родителския им капацитет. Дъл-

⁶⁹ Координационните мерки за деца – жертви на трафик, предвидени в Националния механизъм за насочване, се съотнасят с тези, предвидени в Координационния механизъм.

⁷⁰ Интервю, кризисен център Балван (25.11.2011). Докладва се за случаи, в които родители дават по-големи суми на децата си в противоречие на договорената в Плана за грижи практика на скромно разходване на средства от страна на децата.

госрочната реинтеграция на децата – жертви на трафик би могла да бъде ефективна само ако работата с родители стане важен елемент от формулирането и изпълнението на реинтеграционни мерки.

3.2.4. Ситуационен анализ и оценка на риска

Оценката на риска започва след идентифицирането на детето в чужбина или на територията на България и се извършва от съответния ОЗД на АСП в сътрудничество с МВР. Министерство на вътрешните работи извършва проверка на детето и родителите за регистрирани престъпни деяния, докато ОЗД извършва оценка на социалната и семейната среда по местоживее на детето. Оценката се извършва от социален работник, който поема отговорност за управлението на случая и има задачата да координира мултидисциплинарния екип.⁷¹ Оценката на риска е част от първоначалната Оценка на нуждите, изготвяна от ОЗД по постоянен адрес на детето, която от своя страна е основа за формулирането на План за реинтеграция (План за действие).

Изготвеният от ОЗД План за действие служи като основа за изготвянето на т.нар. План за грижи от социалните работници в кризисните центрове. Въпреки че оценката на риска в първоначалната Оценка на нуждите намира отражение в мерките, заложили в Плана за действие, настоящото проучване установи, че липсва практика на периодична оценка на риска по време на престоя на детето в кризисен център или след като е предприет друг вариант за дългосрочна реинтеграция. В същото време изследването идентифицира няколко фактора, които значително увеличават уязвимостта на детето към ново въвличане в трафик по време на и особено след престоя на детето в кризисен център. Тези фактори са свързани с различните степени на съучастие на семействата в извършеното престъпление, липсата на задълбочен ситуационен анализ, както и на адекватна координация между ОЗД по постоянен и настоящ адрес на детето. И не на последно място фактор

за уязвимостта на деца – жертви на трафик към повторно трафикиране е бавният темп на реформата в системата за закрила на детето и липсата на реални услуги в общността за дългосрочна реинтеграция на децата – жертви на трафик. Горепосочените фактори се разглеждат в детайл в раздел 3.2.5.5.

3.2.5. Дългосрочна реинтеграция

3.2.5.1. Реинтеграционни планове

Плановите за реинтеграция на децата – жертви на трафик се разработват и съхраняват от АСП в съответствие с Методика за управление на случай за закрила на дете в риск от отдел "Закрила на Детето".⁷² Документацията на децата – жертви на трафик се подготвя в кризисните центрове в съответствие с Методическото ръководство за предоставяне на социална услуга „кризисен център”.⁷³ Отговорностите на различните институции в процеса на събиране на информация и придвижване на индивидуалните преписки по случаи на деца – жертви на трафик се определени в Координационния механизъм.

Реинтеграцията на деца – жертви на трафик се документира от два тясно свързани плана за реинтеграция. Първият (План на действие) обхваща цялостната и дългосрочна реинтеграция на детето, а вторият (План за грижи) – описва дейностите по кризисна интервенция, предлагани за периода на престой на детето в кризисен център. Във формулиране и изпълнение на дейностите в този процес участие има т.нар. мултидисциплинарен екип, съставен от представители на отговорните институции на местно ниво: ОЗД, полиция, община, регионален център по здравеопазване, МКБТХ и прокурор. Екипът има консултативна роля, относно изработването на План за грижи, участва в редовни обсъждания на разписаните мерки за подкрепа и е отговорен за тяхното осъществяване.

В рамките на 10 дни от настаняването на детето в кризисния център социалните работници са

⁷¹ Координационен механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертви на трафик, завръщащи се от чужбина, стр. 4.

⁷² Дата на достъп: 25.03.2012. http://www.bgstuff.net/files/novi-doc2/metodika_za_upr.pdf

⁷³ Методическо ръководство за предоставяне на социална услуга „кризисен център”, обнародвано на 23.03.2012. http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1§id=13&s1=18&selid=18

задължени да изготвят Оценка на нуждите на детето, която да послужи за основа при изготвянето на План за грижи. Плановете за грижа се изготвят от местния ОЗД заедно със социални работници от кризисните центрове. Според наскоро обнародваното Методическо ръководство за предоставяне на социална услуга „кризисен център“ Оценката на нуждите включва: оценка на психическото и емоционалното състояние на детето; оценка на здравните и образователните нужди на жертвата; оценка на взаимоотношенията с родители и близки роднини; рискове, пораждащи нужда от специални мерки за охрана; и капацитет за социално включване. Планът за грижи определя конкретни дейности според идентифицираните нужди, като посочва отговорни социални работници и крайни срокове за изпълнение. Основните раздели на Плана за действие включват здравни, образователни и емоционални нужди, дейности за свободното време, контакт с родители и роднини и подобряване осведомеността на детето по отношение на трафика на хора като престъпление. Дейностите по Плана за грижи се отчитат на всеки три месеца пред местния ОЗД на територията на кризисния център, за да бъдат взети предвид при формулирането на трайно решение.

Настоящото изследване идентифицира определени недостатъци, свързани с подготовката и изпълнението на реинтеграционни планове за деца – жертви на трафик. На първо място информацията, съхранявана в индивидуални преписки, не се събира в централна база данни. Това би позволило провеждането на мониторинг на процеса на реинтеграция по такива показатели, като период на престой в кризисен център, видове предлагани услуги, трайни решения и повторно въвличане в трафик. Липсата на добра комуникация между ДСП по постоянен и настоящ адрес на детето пречатства изграждането на по-добра представа за семейната му среда, като затруднява работата с него в кризисен център. Недобрата комуникация води и до това, че становищата на социалните работници в кризисните центрове за най-подходящото дългосрочно решение за настанените при тях деца не се взимат предвид при формулирането на трайно решение от ДСП по постоянен адрес на детето. Така Планът за грижи и докладваните по него дейности и становища не са интегрална част в процеса на формулиране на трайно реше-

ние. Макар и формално свързани, документите и дейностите, планирани и осъществявани в ОЗД по настоящ и постоянен адрес на детето, се разработват по-скоро паралелно, отколкото във взаимна връзка. Това от своя страна е свидетелство за липсата на добра връзка между етапите на кризисна и дългосрочна интервенция, което често превръща социалната работа с деца – жертви на трафик в кризисните центрове в самоцел. Може да се каже, че посочените по-горе практики не спомагат за ефективната реинтеграция на деца – жертви на трафик. Те са свързани с едно по-скоро формално изпълнение на основния приоритет на политиката на правителството за закрила на детето – реинтеграция в семейство.

3.2.5.2. Достъп до услуги за настаняване

Услугите за настаняване на деца – жертви на трафик са добре развити в първия етап на реинтеграция, този на рефериране, посрещане и кризисна интервенция. Преобладаващият подход в етапа на дълготрайна реинтеграция включва връщане в семейството. Децата, за които не е препоръчително връщане в семейна среда, обикновено биват настанявани в институция. Макар и мрежата от центрове за деца, предлагащи настаняване от семеен тип, в страната постепенно да се разраства, редки са случаите на рефериране на деца – жертви на трафик към такива заведения за целите на дълготрайна реинтеграция.

Услуги за настаняване и кризисна интервенция

В етапа на кризисна интервенция, след идентифициране и репатриране в страната, децата – жертви на трафик биват настанявани в мрежата от кризисни центрове за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик. Те са създадени в отговор на нарасналия брой на случаи на джебчийство от деца български граждани във Виена (Австрия) от 2003 г. насам. В резултат на сътрудничеството между компетентните органи в България и община Виена са изградени нов тип съоръжения, т.нар. кризисни центрове, като нов вид социална услуга за България, която предлага кризисна интервенция в среда от семеен тип на деца – жертви на трафик и други форми на насилие. Кризисните центрове попадат под юрисдикцията на АСП и се финансират от държавата, като получават средства от местните

общини. До март 2012 г. те работят в съответствие с Правилника за прилагане на закона за социално подпомагане,⁷⁴ а след изготвянето на нарочно Методическо ръководство се подчиняват на нов ръководен документ по отношение на социалните услуги, предоставяни в центрове-те.⁷⁵ След изграждането през 2006 г. на първия кризисен център в с. Балван, мрежата от домове постепенно се разраства до шест центъра с капацитет 59 места през 2008 г., девет с капацитет 101 места през 2009 г. и единадесет с капацитет от 115 места през 2010 г. (които намаляват до 111 места през 2011 г.).⁷⁶ Понастоящем четиринадесет кризисни центъра работят с държавно финансиране, като шест от тях се управляват от местните общини, а осем от НПО. Тези от кризисните центрове, които се управляват от НПО, имат достъп и до допълнителни (неправителствени) източници на финансиране.⁷⁷ Кризисните центрове предоставят 24-часови социални услуги в защитена среда.⁷⁸ Повечето кризисни центрове приемат единствено деца, но пет от тях настаняват и възрастни.

Материалните условия в мрежата от кризисни центрове са като цяло добри, но има и изключения.⁷⁹ Много добри условия за настаняване се предлагат в кризисните центрове в Пловдив, Пещера, Балван и Варна. Като цяло кризисните центрове предлагат настаняване в стаи с две до три легла, лични шкафчета и гардероби. Сервизните помещения са ремонтирани, като са осигурени и перални машини.⁸⁰ Повечето кризисни центрове имат добре оборудвани дневни и кухни. Изключение прави кризисният център в София-Надежда, който е в материално състояние, нуждаещо се от ред подобрения. Обектът

има нужда от мебелировка в дневната стая и в спалните. Общо спално помещение е преградено с помощта на пластмасови плоскости и организирано в по-малки спални помещения, които обаче не осигуряват адекватно лично пространство на настанените. В допълнение тези по-малки спални са мебелирани единствено с легла, като липсват гардероби, маси или столове. С изключение на приюта в София-Надежда, кризисните центрове, посетени от изследователи на ЦИД успяват да осигурят атмосфера и среда от семеен тип.

С помощта на настоящия анализ бяха идентифицирани определени недостатъци в работата на кризисните центрове, които влияят неблагоприятно върху процеса на реинтеграция на децата – жертви на трафик. На първо място, в центровете се настаняват не само деца – жертви на трафик, но и деца от други категории (жертви на negliжиране или злоупотреба в семейството, бездомни деца, деца с противообществени прояви). Според сведения на Българския хелзинкски комитет профилът на настанените в кризисни центрове деца между ноември 2010 г. и април 2011 г. включва жертви на трафик (70 %), жертви на семейна или друга форма на злоупотреба (20 %), изоставени деца (5 %) и деца с противообществени прояви (5 %).⁸¹ До март 2012 г., когато официално се въвежда профилиране на кризисните центрове, в тях се настаняват смесени групи деца от различни категории. Практиката сочи, че смесеното настаняване на деца от различни категории оказва негативно влияние върху груповата динамика в кризисните центрове. Особено проблематична е практиката на настаняване на деца – жертви на трафик заедно с деца с противообществени

⁷⁴ Правилник за прилагане на закона за социално подпомагане, www.lex.bg.

⁷⁵ Методическо ръководство за предоставяне на социална услуга „кризисен център“, обнародвано 23.03.2012. http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1§id=13&s1=18&selid=18

⁷⁶ Писмо N 92-468 от АСП до ЦИД, 03.09.2011.

⁷⁷ Повечето НПО са обслужвали деца в продължение на години, преди да получат държавно финансиране за предоставяне на социални услуги по кризисна интервенция.

⁷⁸ Децата могат да напуснат пределите на кризисния център единствено след одобрение от персонала и придружени от социален работник.

⁷⁹ Заклещението е въз основа на посещения на изследователи от ЦИД до седем кризисни центъра (Балван, Драгоман, Пещера, Пловдив, София-Надежда, Перник, Анимус) и на скорошното проучване на кризисните центрове, извършено от Български хелзинкски комитет: Гергинова, Е., Петров, С. Кризисните центрове за деца в България – между социалната услуга и Институцията. БХК – София, 2011.

⁸⁰ Нужен е ремонт на баните в центровете в Балван и София-Надежда.

⁸¹ Гергинова, Е., Петров, С. Кризисните центрове за деца в България – между социалната услуга и институцията. БХК – София, 2011, с. 16.

прояви.⁸² Поради тази причина през март 2012 г. тази практика е преустановена като в обнародваното Методическо Ръководство за предлагане на социална услуга „кризисен център“ се предвижда профилирането на кризисните центрове в три вида заведения: за деца – жертви на трафик; за деца – жертви на насилие и за деца с девиантно поведение и в конфликт със закона.⁸³

Друг идентифициран проблем се отнася до практиката на удължаване престоя на деца в кризисните центрове. Нормативно периодът на пребиваване в кризисен център е ограничен до шест месеца. Често обаче настанените в кризисни центрове деца остават там за по-дълго време (от 8 месеца до година, а понякога и повече).⁸⁴ Причините за удължаване престоя на деца в кризисните центрове често се дължат на практиката на забавяне на исканията за настаняване по съдебен ред от страна на ДСП (по наредба той е 1 месец). Впоследствие районните съдилища отлагат решенията в противовес на разпоредбата на ЗЗД за „незабавно“ съдебно действие. Така често съдебните решения за настаняване могат да бъдат издадени два до три месеца след приемане на детето в кризисен център. По закон обаче периодът на престой на детето в кризисен център се отчита от датата на издаване на съдебно решение за настаняване. Друга причина за удължаване престоя на деца в кризисните центрове е невъзможността да се намери адекватно решение за дълготрайната реинтеграция на детето от страна на съответния ОЗД. Практиката на удължаване престоя на деца в кризисните центрове е показателна за няколко от недостатъците на системата за подпомагане на деца – жертви на трафик: липса на ефективност в работата на ОЗД, липса на ефективни процедури за сътрудничество с местните съдилища, както и на адекватни възможности за дългосрочната реинтеграция на детето. Отговорните институции са наясно с практиката на удължаване престоя на деца в кризисни центрове, както и с отрица-

телните последствия от нея. Новото Методическо ръководство за предоставяне на социална услуга „кризисен център“ препоръчва ограничаване на периода на настаняване в кризисен център до 3 месеца и позволява удължаването му, според спецификата на случая, за период от не повече от 6 месеца. Възможност за удължаване престоя на дете се предвижда в случаите, „когато важни обстоятелства, налагат това“.⁸⁵

Трети недостатък е местоположението на кризисните центрове. От 28 административни области в България, кризисни центрове има на територията на 11. Така децата с постоянен адрес в останалите 17 области обикновено биват настанявани в кризисни центрове, намиращи се на големи разстояния от домовете им. В тези случаи комуникацията между родители и деца е възпрепятствана, а често може и напълно да прекъсне. Това обаче е особено неблагоприятно с оглед на бъдещата реинтеграция на детето в семейството. Отдалечеността на кризисните центрове от дома и семейството на детето са една от причините, с които се обяснява недобрата комуникация между ОЗД по постоянен и настоящ адрес на детето. Неблагоприятните последици от липсата на ефективна връзка между ОЗД по постоянен и настоящ адрес на детето бяха изтъкнати в раздел 3.2.5.1.

Услуги за настаняване и трайна реинтеграция:

Възможностите за настаняване извън семейството с цел дългосрочна реинтеграция на детето – жертва на трафик са разгледани в първия раздел на настоящия доклад. Трудностите по реализация на ефективни трайни решения са обсъдени в раздел 3.2.5.6.

3.2.5.3. Психологическа подкрепа, медицинска помощ и образование

Предоставянето на психологическа подкрепа и осигуряването на достъп до медицинска помощ

⁸² На отрицателните аспекти от настаняване на деца от различни категории в кризисните центрове бе обърнато внимание и от социални работници в кризисните центрове в Балван, София-Надежда, Пловдив и Пещера. Подобно е заключението и на доклада на БХК за кризисните центрове – Гергинова, Е., Петров, С. Кризисните центрове за деца в България между социалната услуга и институцията. БХК – София, 2011, с. 16.

⁸³ Методическо ръководство за предоставяне на социална услуга „кризисен център“ от 23 март 2012, с. 6.

⁸⁴ Социални работници в кризисните центрове в Балван, София-Надежда, Драгоман и Пещера споделят, че в много случаи са обгрижвали деца за срокове от 8-9 месеца, година или дори две години. Изследователи на БХК посочват, че 10 % от децата, настанени в кризисни центрове между ноември 2010 г. и април 2011 г. са престояли в домовете повече от 6 месеца.

⁸⁵ Методическо ръководство за предоставяне на социална услуга „кризисен център“ от 23 март 2012, с. 8-9.

и образование са задължителни елементи от пакета услуги, предлагани в кризисните центрове.⁸⁶ Психологическата подкрепа, оказвана на деца – жертва на трафик, обикновено започва още с пристигането на детето в кризисния център с оценка на общото му състояние и нужди. Въз основа на тази първоначална среща се изготвя план за терапевтична работа, който обикновено включва индивидуални седмични беседи с детето⁸⁷ и при преценка групови терапевтични занимания.⁸⁸ Проблеми в осигуряването на психологическа подкрепа бяха идентифицирани в кризисния център в Драгоман, където е регистрирано значително текучество по отношение на тази длъжност, както и заемането ѝ от лица без нужните образователни квалификации. Към момента на посещението на центъра от изследователи на ЦИД в него вече два месеца нямаше назначен психолог. Заедно с това установено бе, че в същия център не се предоставя психологическа подкрепа (супервизия) за професионалистите, работещи с деца. При тези обстоятелства децата, настанени в този КЦ, на практика нямат осигурен достъп до психологическа подкрепа.

Всеки от посетените от изследователи на ЦИД кризисни центрове разполага с лекарски кабинет и договор с общопрактикуващи лекари, които посещават центъра два до три пъти седмично. Децата задължително преминават медицински преглед при пристигането си в кризисния център, като здравословното им състояние за периода на престой се следи при седмичните посещения на лекаря. Кризисният център в София-Надежда разполага с лекар, нает на пълен щат. По сведения на социални работници в шестте кризисни центъра, посетени от изследователите на ЦИД, КС нямат капацитет или ресурси за обгрижване на деца с по-тежки (хронични) заболявания.⁸⁹ При сериозно заболяване на дете (пневмония например), персоналът е задължен да насочи детето към съответното лечебно заведение (болница).

Задължително е записването на децата, настанени в кризисни центрове, в местните държавни и общински училища. Те посещават учебни занимания, придружени от социални работници. Някои от центровете разполагат със специално оборудвани учебни стаи за подготовка на домашни, като социалните работници имат за задача да оказват всекидневно помощ на учениците с учебните им задачи. Настоящото изследване обаче установи, че в определени случаи децата – жертва на трафик, настанени в кризисни центрове, имат нужда от по-гъвкави форми на обучение. Социални работници в кризисния център в Балван например (с най-дълъг опит в обслужване на деца – жертви на трафик) считат, че индивидуалната форма на обучение е по-подходяща за деца в състояние на тежка травма. По тази причина центърът има договор с педагог на половин работен ден, който провежда занимания с децата, за които не е препоръчително да посещават държавно училище. Съществуват проблеми, които затрудняват достъпа до образование на децата – жертви на трафик, настанени в кризисни центрове. Например липсата на документация за ниво на образователна степен на детето, нежеланието на някои от децата да посещават училище, неграмотността на деца в училищна възраст или случаите, в които се налага деца да бъдат спирани от посещение на училище, когато се прецени, че има риск да избягат.⁹⁰

По-обстоен анализ на трудностите и слабите страни в предоставянето на психологическа подкрепа и осигуряването на достъп до медицинска помощ и образование в кризисните центрове може да се направи на базата на по-задълбочено изследване. То би трябвало да включва целеви интервюта с психолози и лекари, работещи в кризисните центрове, както и с учители в училищата, посещавани от деца – жертви на трафик. Същото се отнася и за анализа на ефективността

⁸⁶ Методическо ръководство за предоставяне на услугата „кризисен център“.

⁸⁷ Тези практики на оказване на психологическа подкрепа бяха споделени от интервюираните социални работници във всеки от седемте кризисни центъра, посетени от изследователите на ЦИД.

⁸⁸ Кризисни центрове в Пещера и Балван.

⁸⁹ Например социалните работници в кризисния център в Балван са имали случай на дете с епилепсия. Здравословното му състояние не е докладвано от съответния ОЗД и е идентифицирано едва след настаняването в центъра. Социалните работници са се „борили“ в продължение на няколко дни, за да бъде прието детето в лечебно заведение, тъй като в центъра няма подходящи условия за лечение и контрол на състоянието (Интервю, кризисен център Балван, 24.11.2011).

⁹⁰ Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, март – юни 2011, с. 10.

на предоставяните социални услуги в етапа на дългосрочна реинтеграция. Реален мониторинг на случаи на деца – жертви на трафик от страна на ОЗД в тази фаза на реинтеграция липсва. Затова данни за оценка на ефективността ѝ могат да бъдат събрани чрез провеждането на независимо проучване въз основа на специално разработена методология.

3.2.5.4. Активно сътрудничество между гоставчици на услуги и правоприлагащи органи

Междуинституционално сътрудничество: между-секторният подход към закрилата и реинтеграцията на деца – жертви на трафик е заложен в организационната структура на НКБТХ и ДАЗД, описана подробно в раздел 3.1.2.4. На практическо ниво обаче са идентифицирани някои недостатъци по отношение на осъществяването на сътрудничество между институциите. Междусекторният подход в работата по случаи на деца – жертви на трафик се осъществява от Мултидисциплинарни екипи (МЕ), формирани на местно ниво и включващи членове от всички институции, имащи отговорности към закрилата и подкрепата на деца – жертви на трафик. Институциите, представени в МЕ, имат отговорност за създаването и изпълнението на реинтеграционни планове. Според мониторинг на изпълнението на Координационния механизъм за реферирание и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина, проведен от ДАЗД, съществуват редица недостатъци по отношение на ефективността в работата на Мултидисциплинарните екипи. Проучването показва, че 95 % от задължително представените институции в МЕ, са издали заповед за участие на конкретен техен представител. Същевременно обаче задължението за участие в МЕ е включено в длъжностната характеристика само на 36 % от участниците. Основни слабости в работата на МЕ, посочени в анализа, се отнасят за липсата на ефективно сътрудничество при разпределяне на задачи между отделните участници и дефиниране на техните роли в екипа, създаването на система за подаване на

обратна връзка към институциите и към членовете на екипа.⁹¹ Друга слабост засяга честото отсъствие на социални работници от съответния ОЗД в срещите на МЕ.⁹² Може да се каже, че обстоятелство, пречатващо ефективната работа на МЕ, е практиката на кметовете да назначават за свой представител председателя на МКБТХ, който няма прерогатив за взимане на решения. Документът предлага няколко препоръки за подобряване работата на МЕ, които включват провеждането на обучения на техните членове, регулиране и финансово обезпечаване на извънредния труд, положен от социалните работници, и увеличаване броя на социалните работници в ОЗД.⁹³

Настоящото изследване установи някои слабости в междуинституционалното сътрудничество в първия етап на реинтеграция, този на реферирание и кризисна интервенция. Изключително важна в този етап от работата с детето е комуникацията между ОЗД по постоянен адрес на детето, ОЗД на територията на КС и самия кризисен център. Някои от установените слабости в тази комуникация са: предоставят се непълни социални доклади при настаняване на детето в кризисния център с недостатъчно информация, относно неговия здравен и семеен статус; забавят се социалните доклади с дни или дори седмици спрямо датата на настаняване; често не се провежда работа с родителите по време на престоя на детето в кризисния център; не се предоставя информация на кризисните центрове по отношение на семейната среда на детето и динамиката в семейството; отлага се взимането на решение за трайната реинтеграция на детето. Често взимани със закъснение, решенията за трайна реинтеграция на детето биват съобщавани в последния момент както на социалните работници в КС, така и на настаненото там дете. Това пречатва работата по подготовка на децата за следващия етап на реинтеграционния процес. В раздел 3.2.5.1 бе споменат и фактът, че поради недобрата комуникация с ОЗД по постоянен адрес на детето становищата на социалните работници в КС за най-подходящата трайна интеграция на детето често не се взимат пред-

⁹¹ Резултатите от изследването са цитирани от писмо N I-25491/1 на МВР до БХК (09.09.2011).

⁹² Анализ от резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, март – юни 2011, с. 11.

⁹³ Писмо N I-25491/1 на МВР до БХК (09.09.2011).

вид при формулирането на трайно решение.⁹⁴ Същевременно социалните работници от ОЗД по постоянен адрес на детето, които са отговорни за взимане на трайно решение, не посещават кризисните центрове и нямат пряко впечатление от децата и техните нагласи и желания, относно бъдещето им.⁹⁵

Слабостите в комуникацията между ОЗД по местоживееене на детето и кризисния център имат неблагоприятно отражение по отношение на ефективна подкрепа и интеграция на детецата – жертва на трафик във фазите на кризисна интервенция и дълготрайна реинтеграция. Липсата на адекватно изготвени социални доклади създава напрежение в работата на социалните работници в КЦ, които са поставени в ситуация да изработват Планове за грижа въз основа на оскъдна, а понякога и липсваща предварителна информация за профила и ситуацията на детето.⁹⁶ Липсата на достатъчно информация за семейната среда на детето и, което е по-важно, липсата на паралелна работа с родителите, често поставя социалните и терапевтичните мерки за деца в кризисните центрове извън контекста на дългосрочната грижа и ги превръща в самоцел.⁹⁷ Посочените слабости в комуникацията между различните ОЗД и кризисните центрове показва, че решенията за дълготрайна интеграция се формулират без да се взимат предвид постигнатото в работата с деца в КЦ и становищата на социалните работници там, както и на самите деца.

Сътрудничество с правоприлагащите органи:

Сигурността на децата – жертви на трафик основно е грижа на структурите на МВР в двата координационни механизма, разгледани в раздел 1.1 на настоящия доклад. Главните отговорности на МВР в рамките на Координационния механизъм са да проучи идентичността на детето, да провери полицейските и съдебните регистрации на членовете на неговото семейство

и да извърши предварителна оценка на риска. Като част от мултидисциплинарния механизъм за сътрудничество в случаи на деца, жертви на насилие или в риск от насилие, МВР определя отговорен полицейски служител за участие в МЕ. Функциите и отговорностите на всички партньори (включително и на полицейските служби) в координационните механизми са строго определени, но ефективността на тези механизми не е била обект на обстойна оценка и подобен анализ е извън обхвата на настоящото проучване. Ангажиментът на правоохранителните органи⁹⁸ по отношение на закрилата на децата – жертви на трафик се демонстрира от факта, че 57 % от полицейските служители, членове на МЕ, имат професионални характеристики, в които участието в МЕ е разписано като част от професионалните им задължения. Въпреки, че този процент е вероятно недостатъчно висок, той значително надвишава този на другите институции, представени в МЕ.⁹⁹

Възможност за по-задълбочена оценка на ролята на правоохранителните органи в осигуряване на безопасност и закрила за децата – жертви на трафик дават проведените интервюта с представители на отговорни институции и доставчици на социални услуги. Тези интервюта предоставят информация за няколко вида оперативно сътрудничество между правоохранителни органи и доставчици, които понякога излизат от обхвата на официалните механизми на сътрудничество и се базират на неформални колегиални взаимоотношения. Те включват:

Предоставяне на полицейска закрила, в рамките на която правоприлагащите органи осигуряват 24-часова полицейска закрила за деца в риск (често жертви на трафик), за които няма адекватна документация и затова е невъзможно тяхното идентифициране и настаняване в кризисен център. През това време социалните работници от ОЗД имат възможност да набавят нужните доку-

⁹⁴ Интервюта, проведени в кризисните центрове в Балван, Пещера, Драгоман и Пловдив.

⁹⁵ Анализ от резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, март – юни 2011, с. 10-11.

⁹⁶ Поради тази причина някои социални работници в кризисните центрове разглеждат ролята си в цялостния процес на интеграция на детето като минимална: „единственото, което може да направим, е да се грижим за детето и да го научим на някои основни навици“. (Интервю, кризисен център София-Надежда, 6.03.2012).

⁹⁷ Интервюта в кризисни центрове: София-Надежда (6.03.2012), Пловдив (2.03.2012), Драгоман (30.10.2011), Балван (25.11.2011).

⁹⁸ МВР е институцията, координираща Механизма.

⁹⁹ Резултатите от изследването са цитирани от писмо N I-25491/1 на МВР до БХК (09.09.2011).

менти за издаване на административно решение за настаняване на детето в кризисен център.¹⁰⁰

Осигуряване охрана на кризисните центрове и закрила на децата – жертва на трафик от ново въвличане в трафик. Важно е да се отбележи, че всички интервюирани доставчици на социални услуги се позовават на добри работни взаимоотношения с местните РПУ по отношение гарантиране на сигурността на КС и закрилата на децата – жертви на трафик от повторно въвличане в трафик.¹⁰¹ Тъй като повечето от центровете нямат денонощна и професионална охрана, информация за забелязани в близост лица, въвлечени в трафика на дадено дете, се докладва директно на полицейското управление. Районната служба на МВР проверява самоличността на подозрителните лица и регистрацията на евентуални превозни средства и изпраща патрул до кризисния център с превантивна цел. Близостта на съответните РПУ до кризисните центрове в Драгоман и Балван се счита важен фактор за осигуряване на бърза реакция на полицията, когато има преценка за опасност идентифицирани в близост подозрителни лица повторно да въвлекат деца в трафик.¹⁰²

Сътрудничеството с полицията е важно и в случаите на риск от бягство на детето – жертва на трафик. Полицейските служители и кризисните центрове имат предварително подготвен план за действие и съвместна работа в случай на бягство от центъра.¹⁰³ В случай на бягство на дете от кризисен център полицията обявява детето за изчезнало и предприема национално издирване. Ако случаят се отнася за дете, въвлечено в международен трафик, се уведомява Дирекция „Граничен контрол“ с предупреждение за възможно ново прекосяване на границата. Трябва да се отбележи обаче, че в един от случаите (регистриран в КЦ в Пловдив) сътрудничеството между Дирекция „Граничен контрол“ и ГДБОП не се е оказало ефективно за предотвратяване

пресичането на границата и повторна експлоатация в чужбина.¹⁰⁴

В заключение трябва да отбележим, че няколко доставчици на услуги споменават за сътрудничество с полицията в казуси извън преките отговорности на правоохранителните органи. Полицейски автомобили се използват за транспортиране на деца – жертви на трафик от границата до кризисния център, както и от кризисния център до други институции извън селището, в което той е разположен. При липсата на превозни средства в кризисните центрове и ОЗД (основен проблем в по-малките градове) подобно съдействие се възприема като пример за колегиално отношение от страна на правоприлагащите органи към социалните работници в кризисните центрове и ДСП.¹⁰⁵

3.2.5.5. Риск от ново въвличане в трафик

Рискът от ново въвличане в трафик е едно от главните предизвикателства на успешната реинтеграция. Уязвимостта от повторен трафик на определени категории деца – жертви на трафик след напускане на КЦ се отбелязва както от Секретаря на НКБТХ¹⁰⁶, така и от социалните работници в кризисните центрове. Много от доставчиците на услуги (в Драгоман, Балван, София, Перник) споделят, че са работили с деца, които попадат в КЦ втори и трети път, след ново въвличане в трафик.

Причините за високия риск от повторен трафик са сложни и повлияни от няколко фактора, като ролята на семействата в трафикирането на детето, липсата на задълбочен ситуационен анализ, липсата на добра координация между отделни институции и ДСП и не на последно място бавното темпо на реформата на системата за закрила на детето, в хода на която трябва да бъдат предложени работещи подходи и решения за дългосрочната реинтеграция на децата – жертви на трафик.

¹⁰⁰ Интервюта, кризисни центрове: София-Надежда (6.03.2012), Пловдив (2.03.2012), Балван (25.11.2011).

¹⁰¹ Интервюта, кризисни центрове: София-Надежда (6.03.2012), Пловдив и Пещера (2.03.2012), Драгоман (30.10.2011), Балван (25.11.2011), ПУАС-Перник (15.11.2011).

¹⁰² Интервюта, кризисни центрове: Драгоман (30.10.2011) и Балван (25.11.2011).

¹⁰³ Интервюта, кризисен център Балван (25.11.2011).

¹⁰⁴ Интервюта, кризисен център Пловдив (2.03.2012).

¹⁰⁵ Интервюта, кризисни центрове: Драгоман (30.10.2011) и Пещера (2.03.2012). Интервю ОЗД Сливница (30.10.2011).

¹⁰⁶ Интервю, НКБТХ (18.11.2011).

Един от важните фактори, които засилват риска от ново въвличане в трафик, се отнася за участието на семействата на децата – жертви на трафик в някои или всички аспекти на престъплението. Докладите на Европол за трафик на хора в Европа показват, че много често семейството или негови членове са съучастници в трафикирането на деца, чрез отдаване под наем, продажба или експлоатация на малолетни и непълнолетни с цел печалба.¹⁰⁷ Според приблизителни данни на Европол едно дете – жертва на трафик е в състояние да генерира между 20 и 30 хиляди евро на всеки 3-4 месеца чрез дейности като джебчийство, просия и други противообществени прояви.¹⁰⁸ Служител от българската Дирекция БОП споменава случай на дете – жертва на трафик, която заявила, че печели 3000 евро дневно за 'работодателя' си.¹⁰⁹

Интервюта с представители на сектор „Трафик на хора“ към ГДБОП, Секретаря на НКБТХ и доставчици на услуги свидетелстват, че семействата на децата – жертви на трафик са често съучастници в тяхната експлоатация с цел джебчийство и дребни кражби.¹¹⁰ Същата оценка е направена от страна на АСП.¹¹¹ Според респондент от ГДБОП българските деца стават жертва на трафик с цел джебчийство в страни от ЕС, тъй като това престъпление е по-трудно за разкриване и разследване, както и по-слабо наказуемо, отколкото трафика на деца с цел сексуална експлоатация.¹¹² Невъзможно е да бъде направен анализ на степента на участие на семействата в трафикирането на техните деца, тъй като малък брой от случаите се разследват и още по-малък стигат до съда. Трябва да се отбележи, че интервюираните

социални работници имат добра представа за участието на семействата в трафикирането на деца с цел джебчийство. Един от тях уточнява, че трафикът на деца е технически невъзможен или изключително труден без съучастие на родителите, тъй като детето се нуждае от декларация, подписана от двамата родители, за да може да напусне пределите на страната.¹¹³

Според наблюденията на полицията и на социалните работници децата, обект на трафик с цел джебчийство, са от ромски произход и принадлежат към общността на кардарашите. Данните от официалната преписка с АСП¹¹⁴, от интервюта с доставчици на социални услуги, представители на МВР и ДАЗД сочат, че ангажираните в трафик на деца семейства кардараша имат достъп до значителни финансови ресурси, които могат да бъдат обяснени с високодоходния характер на тази форма на трафик.¹¹⁵ По сведения на полицейски служители понякога децата от ромски произход са специално обучени да крадат и се продават на други семейства за експлоатация чрез джебчийство.¹¹⁶ Децата от тази група обикновено запазват жив контакт със семействата си, след като бъдат настанени в кризисен център. Изключение има тогава, когато управляващият случая социален работник издава препоръка за ограничаване на контактите с родителите. Според данните на проведения мониторинг на дейността на кризисните центрове обаче мярка за ограничаване на контакта с родителите се предприема рядко. Едва за 8 от общо 61 деца, настанени в кризисните центрове, в които е направена проверката, се е стигнало до преценка да се забрани контакта с някой от двамата родители.¹¹⁷

¹⁰⁷ Вж.: Европол, *Трафик на хора в ЕС*, 2011 [Europol, *Trafficking in Human Beings in the European Union*, 2011] и Европол, *Децата – жертви на трафик и експлоатация в ЕС*, прессъобщение, 11.01.2011 [Europol, *Children Trafficked and Exploited in the European Union*, Press Release 11 January 2011].

¹⁰⁸ Европол, *Трафик на хора в ЕС*, 2011, стр. 11.

¹⁰⁹ Интервю с експерт от ГДБОП, МВР (9.12.2011).

¹¹⁰ Интервюта с експерти от ГДБОП, МВР (9.12.2011) и НКБТХ (28.11.2011). Интервюта кризисни центрове: София-Надежда (6.03.2012), Пловдив и Пещера (2.03.2012), Драгоман (30.10.2011), Балван (25.11.2011).

¹¹¹ Официален отговор-писмо, АСП (03.08.2011).

¹¹² Интервю с експерт от ГДБОП, МВР (9.12.2011).

¹¹³ Интервю, кризисен център Драгоман (30.10.2011).

¹¹⁴ Писмо, АСП (03.08.2011).

¹¹⁵ Интервю с експерт от ГДБОП, МВР (9.12.2011). Интервюта, кризисни центрове: София-Надежда (6.03.2012), Пловдив (2.03.2012), Драгоман (30.10.2011), Балван (25.11.2011).

¹¹⁶ Интервю с експерт от ГДБОП, МВР (9.12.2011).

¹¹⁷ Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, март – юни 2011, с. 3 (Достъпен на: 15 март 2012) <http://sacp.government.bg/programi-dokladi/dokladi/>

Няколко от респондентите на настоящото изследване посочват, че най-често семействата или близките на настанените в кризисен център деца от групата на трафикираните с цел джебчийство имат интерес да отведат детето си възможно най-бързо, тъй като считат престоя в кризисния център за финансова загуба.¹¹⁸ Споменава се, че родители или роднини на такива деца често проявяват склонност да заобикалят закона, за да издействат незабавно прекъсване на престоя им в кризисния център. Има данни и за родители на такива деца с положително отношение към престоя на детето в кризисен център, като го разглеждат като „ваканция“.¹¹⁹ При всички случаи обаче важно е да се подчертае, че контактите на децата с извършителите на престъплението (в случая семейства и роднини) води до значителен риск от ново въвличане в трафик.

Друг рисков фактор за повторно въвличане в трафик на деца е настаняването им в кризисни центрове с оскъдна или без придружаваща информация или документация. Проблемът е идентифициран в доклад на ДАЗД за мониторинг на дейността на КЦ¹²⁰ и е потвърден в проведените интервюта със социални работници в шестте КЦ, посетени от изследователи на ЦИД. Има случаи, в които се предоставя непълна информация (ситуационен анализ и План за действие), за да се прикрият конкретни факти, свързани с физическото или психическото състояние на детето (зависимости, психични заболявания и в един от случаите – бременност). Това се прави, тъй като наличието на подобни състояния може да обоснове отказ за настаняване от страна на директора на КЦ.¹²¹ Нужно е да се отбележи, че кризисните центрове не разполагат с достатъчно персонал, ресурси, а оттам и мотивация да осигурят грижи за дете – жертва на трафик със специални нужди. В някои от случаите информация за историята на детето липсва или е непълна поради спешния характер на настаняването, най-вече в случаите на наложена полицейска

закрила. Трябва да се отбележи, че в много от тези случаи децата – жертва на трафик остават без пълна придружаваща документация и след момента на спешно настаняване.¹²²

Липсата на цялостна информация за обстоятелствата около трафика на детето, за участието на семействата, както и на периодична оценка на риска от повторен трафик правят децата уязвими към повторно въвличане в експлоатация от трафиканти през време на престоя им в кризисните центрове.

Друг фактор, допринасящ за уязвимостта на децата към повторно трафикиране, е липсата на добра координация и комуникация между ОЗД по местоживееене на детето, ОЗД на територията на кризисния център (управляващ случая) и самият КС. Детето – жертва на трафик се насочва към кризисен център от ОЗД по постоянен адрес или от ОЗД в района на прием на детето след идентифициране и завръщане. След успешно издирване на семейството с него работа би трябвало да започне социален работник от ОЗД по постоянен адрес на детето. Целта на тази работа е да се подготвят родителите/близките роднини да приемат завърналото се дете, да възстановят връзката с него, при нужда да развият родителския си капацитет, необходим за реинтеграцията на такова дете. Паралелно с това, ОЗД на територията на КЦ има задачата да оказва контрол върху работата на социалните работници в кризисния център, както и да гарантира, че работата на ОЗД по постоянен адрес на детето и на персонала на кризисния център следват една и съща цел по отношение на дълготрайната реинтеграция на детето.¹²³

Според мониторинговия доклад на ДАЗД за дейността на кризисните центрове, ДСП не-винаги предоставя актуална информация на кризисните центрове относно социалната работа, провеждана с родителите на децата, настанени в кризисни

¹¹⁸ Интервюта, кризисни центрове: Надежда-София (6.03.2012), Драгоман (30.10.2011), Балван (25.11.2011).

¹¹⁹ Интервю, кризисен център Драгоман (30.10.2011).

¹²⁰ Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, март – юни 2011, с. 3. <http://sacp.government.bg/programi-dokladi/dokladi/>

¹²¹ Интервюта, кризисни центрове: Надежда-София (6.03.2012), Драгоман (30.10.2011), ПУЛС-Перник (15.11.2011).

¹²² Директорът на кризисния център в София споменава случай на дете, настанено в кризисен център и престояло в него три месеца без придружаваща документация.

¹²³ Методика за управление на случаи на дете в риск, Интервю, АСП.

центрове.¹²⁴ Проведените интервюта със социални работници в кризисните центрове сочат, че доставчиците на услуги не получават или получават рядко обратна връзка от ОЗД за хода на работата със семействата.¹²⁵ Недостатъчно добра е и комуникацията с ОЗД на територията на кризисния център. Въпреки че социалните работници в кризисните центрове са задължени да представят на ОЗД на тяхна територия тримесечни доклади за процеса на реинтеграция на детето, ОЗД формално не е ангажиран с изпращане на доклади до кризисния център относно процеса на търсене на решение за трайна реинтеграция.

Респондентите на настоящото изследване изтъкват ред неблагоприятни последици от липсата на комуникация между трите институции, участващи в процеса на реинтеграция на децата – жертви на трафик. В един от случаите кризисният център удължава с месец престоя на детето – жертва на трафик, тъй като за периода на законен престой директорът не получава информация от ОЗД относно намерено трайно решение и инструкции за последващо настаняване на детето.¹²⁶ Персоналът в друг кризисен център споделя, че моментите на неизвестност относно дълготрайното решение предизвикват силно безпокойство у детето.¹²⁷ Според интервюираните социални работници (Балван, Пловдив) причината за пропуските в набирането и предоставянето на пълна информация за деца – жертва на трафик е претовареността на социалните работници от ОЗД със случаи от разнороден характер. Трудно е да се даде по-точна картина на професионалната натовареност от социалните работници в ОЗД, тъй като липсва публично достъпна и актуална информация по въпроса, а интервюираните представители на съответните институции се въздържат от даване на преценка в това отношение. Според анализ на АСП от 2008 г. средната натовареност на социален работник в ОЗД варира от 68 до 53 случая.¹²⁸ Една от респондентките на настоящо-

то изследване от ОЗД на районна ДСП споделя, че претовареността с разнородни случаи е сред главните предизвикателства, които тя среща в работата си.¹²⁹

Липсата на информация относно решението за дълготрайна реинтеграция пречатва социалните работници в кризисните центрове да окажат адекватна подкрепа на децата при подготовката им за напускане на КС. При решение за връщане в семейството например взаимоотношенията с роднини/родители или други членове на общността, които може да са съучаствали в трафика, са важен елемент от предварителната работа с детето. Невъзможността за осъществяване на такава работа поставя децата в риск от ново ввличане в трафик.

Друг съществен фактор за риска от повторно трафикиране на деца е липсата на реално и ефективно наблюдение на изпълнението на мерките по трайна реинтеграция. Няколко са обстоятелствата, които могат да създадат пречки за изпълнението на този важен елемент от реинтеграцията. Трафикирани деца например може да идват от много мобилни семейства, които е трудно да бъдат проследявани от страна на ОЗД. Големият брой на случаи, поверени на социалните работници, е друга причина те да не са в състояние да посветят необходимото внимание за наблюдение на дълготрайната интеграция на дете – жертва на трафик. Този факт, заедно със степента на трудност на задачата да се установят връзки със семейства или общности, които може да не са склонни или подготвени за участие в процеса на реинтеграция,¹³⁰ донякъде обясняват защо провеждането на мониторинг на трайното решение остава слаба страна в дългосрочния процес на реинтеграция.

Не на последно място, липсата на добри възможности за дългосрочна интеграция извън семейството, които да отговарят на най-добрия ин-

¹²⁴ Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекция „Социално подпомагане“, март – юни 2011, с. 3. <http://sacp.government.bg/programi-dokladi/dokladi/>

¹²⁵ Интервюта, кризисни центрове: Надежда-София (6.03.2012), Пещера (2.03.2012), Драгоман (30.10.2011), Балван (25.11.2011).

¹²⁶ Интервю, кризисен център Драгоман (30.10.2011).

¹²⁷ Интервюта, кризисен център Балван (25.11.2011).

¹²⁸ Натовареност на ОЗД и кадрово обезпечаване на дейностите по закрила на детето – 2008 г., стр. 3.

¹²⁹ Интервю с представител на дирекция „Социално подпомагане“ (30.11.2011).

¹³⁰ Интервю, експерт ДАЗД (25.11.2011); Интервюта, кризисен център Балван (25.11.2011).

терес на детето, е ключов фактор за уязвимостта на децата към ново въвличане в трафик.

3.2.5.6. Трайно решение – реинтеграция в семейна среда или в общността

Трудно е да се проследят основните посоки на реинтеграция на децата – жертви на трафик, тъй като липсва категоризация на данните по вид реинтеграция (семејство/приемно семејство, роднини, заведения в общността, институции). АСП поддържа регистър за „деца в риск“, които получават подкрепа в рамките на системата за закрила на детето, но не разграничава различните видове риск или злоупотреби/експлоатации.¹³¹ Агенцията събира и съхранява статистически данни за децата – жертви на трафик, които са подпомагани/наблюдавани от ОЗД, но информацията не е разграничена по вид на предлаганата услуга или по приложена алтернатива за реинтеграция.

Относителна представа за реинтеграционните мерки, следвани от децата – жертви на трафик, може да се добие на базата на оценката на интервюирани социални работници в кризисни центрове и в контекста на общите стратегически насоки на системата за закрила на детето в България. За АСП приоритет при прилагане на трайно решение¹³² е реинтеграция в биологическото семејство, а когато това не е възможно – при роднини на детето. Интервюираните доставчици потвърждават, че трайното решение, което най-често се търси и предлага за децата – жертви на трафик, е реинтеграция в семејството.

Няколко са причините за преобладаващата практика на реинтегриране на децата – жертва на трафик в техните семејства или при роднини. Първата е свързана с фундаменталното право на детето да бъде отгледано в семејство, което е гарантирано в Конвенцията на ООН за правата на детето.¹³³ В съответствие с Конвенцията, ЗЗД

постановява, че един от главните принципи при закрила на детето е то да бъде отгледано в семејна среда.¹³⁴

Участието на семејствата в трафика на техните деца обаче показва, че в много случаи „най-добрият интерес“ на детето налага други подходи за реинтеграция. Според официален отговор-писмо на АСП при такива случаи се идентифицират алтернативни услуги за подкрепа на детето, което получава приоритетен достъп до системата за приемна грижа.¹³⁵ На практика обаче подобни алтернативи се използват рядко поради две основни причини, свързани с трудностите при доказване на участието на родителите в престъплението и липсата на други възможности за дълготрайна грижа за деца – жертви на трафик извън семејството.

Въпреки че участието на родители или роднини като практика в трафикирането на деца се дискутира както от представители на официалните ведомства (полиция, ДАЗД, АСП), така и от персонала на кризисните центрове, редки са случаите на подвеждане на такива семејствата под административна или съдебна отговорност. Мониторинговият доклад за дейността на кризисните центрове, изготвен от ДАЗД, посочва, че една от слабостите на системата за подпомагане на деца – жертва на трафик се крие във факта, че „не всички“ случаи на участие на семејството в трафик на дете се предават на прокуратурата.¹³⁶ Официално достъпните данни относно наказателни дела и наложени санкции, свързани с трафика на хора не дават възможност да се проследи делът на санкционираните родители и близки роднини в случаи на трафик на деца.¹³⁷ Качествената информация, събрана в хода на настоящото проучване сочи, че подобни случаи са рядкост.

Според органите на АСП причината за неподигането на обвинения се крие в недостатък-

¹³¹ Писмо, АСП (03.09.2011).

¹³² Писмо, АСП (03.09.2011).

¹³³ Конвенция на ООН за правата на детето, Преамбул. Достъпна на: <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>

¹³⁴ Закон за закрила на детето, чл. 3, ал. 2 <http://lex.bg/laws/ldoc/2134925825>

¹³⁵ Писмо, АСП (03.09.2011), р. 2.

¹³⁶ Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, март – юни 2011, с. 3. <http://sacp.government.bg/programi-dokladi/dokladi/>, р. 11.

¹³⁷ Статистически данни от Унифицираната информационна система на прокуратурата, публикувани в отчета на НКБТХ за 2010 г.

ните доказателства в подкрепа на твърдения за престъпно съучастие на родители или роднини на детето. Полицейската преписка за ареста на детето – жертва на трафик в чужбина може да посочва участие на възрастен, но обикновено липсват конкретни доказателства за това. Становището на социалните работници, при липсата на конкретни доказателства няма достатъчно тежест за повдигане на обвинение.¹³⁸ В подобни случаи родителите не биват санкционирани (или лишени от родителски права в тежки случаи на злоупотреба) и приоритетна остава възможността за реинтеграцията в семейството.

Малко вероятно е деца – жертва на трафик да застанат активно зад наказателно производство срещу трафикантите си, тъй като по думите на доставчиците на услуги децата често не осъзнават факта, че са експлоатирани, чувстват се привързани към семействата си и често са доволни от начина си на живот.¹³⁹ По-вероятно е деца да съдействат в образуването на наказателно производство, когато са продадени или осиновени с цел джебчийство или просия и са станали обект на различни форми на злоупотреба (включително физическа). Липсата на адекватна правна помощ (обсъдена вече) донякъде обяснява мълчанието на жертвите и в тези случаи. Друга причина за липсата на усилия за отделяне на детето – жертва на трафик от родители, участвали в неговото трафикиране, е отсъствието на добри възможности за дългосрочна реинтеграция извън семейството.

Важно е да се отбележи обаче, че в контекста на сериозните недостатъци в системата за оказване на правна помощ на деца – жертва на трафик и на липсата на адекватни възможности за дългосрочна реинтеграция извън семейството, предприемането на съдебни производства с-у родители може да се окаже път към изостряне уязвимостта на децата – жертва на трафик и тяхната ревиктимизация.

Кратък анализ на системата за предоставяне на услуги на деца в риск демонстрира липсата на добри възможности за дългосрочна реинтеграция на деца – жертва на трафик извън семейството. По време на комунистическия режим и първото десетилетие от прехода грижа и закрила за децата в нужда се предоставят в система от институции, включваща домове за деца лишени от родителски грижи, домове за малолетни и непълнолетни престъпници и домове за медицинска и социална подкрепа на деца и семейства. Процесът на 'деинституционализация' на грижата за детето, започнал през 2000 г. с приемането на ЗЗД, гарантира правото на детето за настаняване в семейството и определя престой за детето в институция единствено след изчерпване на всички други мерки (включително приемни грижи и услуги в общността). Първият програмен документ, който поставя цели за намаляване броя на децата, настанени в институции, е изготвен през 2003 г. Като следствие на това в периода 2003 – 2008 г. броят на децата в институции намалява с 43 %.¹⁴⁰

Наред със затварянето на различни видове институции процесът на реформи цели превенция на изоставянето на деца и развитие на система за подкрепа на уязвими семейства, развитие на системата за осиновяване и приемни грижи и услуги в общността.¹⁴¹ От 2003 г. започва процес на децентрализация на социалните услуги, като управлението им се прехвърля от държавата към общините на базата на система от делегирани бюджети.¹⁴²

В резултат на бавното темпо в развитието на услуги в общността, много от по-малките градове или географски изолираните региони имат слабо развита мрежа от услуги за деца.¹⁴³ Настоящото изследване установи, че в София, където мрежата от предлагани услуги е по-развита, е създадена практика на рефериране на деца от кризисния център към център за настаняване от семеен

¹³⁸ Интервю с експерт от АСП (5.12.2011).

¹³⁹ Интервюта, кризисни центрове: Надежда-София (6.03.2012), Драгоман (30.10.2011), Балван (25.11.2011).

¹⁴⁰ Донка Михайлова, Ралица Попова. *Опитът на България в процеса на деинституционализация и децентрализация на социалните услуги и ролята на гражданския сектор като инициатор и доставчик, 2010, стр. 19.*

¹⁴¹ Национална стратегия 'Визия за деинституционализация на децата в Република България', стр. 3.

¹⁴² Донка Михайлова, Ралица Попова. *Опитът на България в процеса на деинституционализация и децентрализация на социалните услуги и ролята на гражданския сектор като инициатор и доставчик, 2010, стр. 19.*

¹⁴³ Интервю, експерт ДАЗД (25.11.2011).

тип. Посещение до кризисния център установи, че персоналът на центъра (управляван от НПО) е склонен да работи с изоставени от родителите си по-малки деца. Социалните работници правят предварителни интервюта с всяко дете, което може да се настани в центъра. Персоналът обаче се въздържа от приемане на деца – жертви на трафик, тъй като счита, че смесването на различни профили деца може да се отрази неблагоприятно върху груповите динамики и работата с тях.¹⁴⁴

Идентифицирането на подходяща услуга за подкрепа на деца при реализирането на трайно решение извън семейството се посочва като значително предизвикателство както от страна на представителите на социалните служби, така и от персонала в кризисните центрове. Според респонденти от кризисните центрове липсата на адекватни услуги за деца – жертви на трафик в общността често става причина за удължаване на престоя им в заведения за временна подкрепа. За съжаление, институционализираните грижи (освен кратките или неправомерно дълги престои в кризисен център) са единствената възможност за много деца – жертви на трафик, които нямат родители или близки, или чиито родители не ги желаят обратно. Според оценка на Българския хелзинкски комитет, основана на данни, събрани при посещения в 12 кризисни центъра, 40 % от подпомогнатите деца се настаняват по-късно в специализирани институции и едва 15 % биват насочени към услуги в общността.¹⁴⁵ Въпреки че данните не са представителни за жертвите на трафик, тъй като се отнасят за деца от всички групи, настанени в кризисни центрове, те са показателни за съществуващите възможности за реинтеграция на деца в риск. Интервютата, проведени в кризисните центрове за целите на настоящото проучване, показват, че почти всички доставчици (с изключение на кризисните центрове, обгрижили само едно до две деца – жертви на трафик) са насочвали деца

към институционализираните грижи поради липсата на други възможности.¹⁴⁶

Настаняването на деца – жертви на трафик в институции (най-често в домове за деца, лишени от родителски грижи) е проблематично по редица причини. Една от тях е ниското качество на предлаганите грижи за деца, водещи понякога до тежки случаи на negliжиране.¹⁴⁷ Недостатъчното финансово и ресурсно обезпечаване на такива домове не позволява да бъдат адекватно адресирани специалните нужди на децата – жертва на трафик. Нещо повече, липсата на качествено подпомагане и надзор в подобни домове, заедно с липсата на ефективен мониторинг от страна на органите за социална подкрепа излагат децата – жертви на трафик на значителен риск от ново въвличане в експлоатация. Неслучайно децата, настанявани в домове за деца, лишени от родителски грижи, са определени като рискова група по отношение трафика на хора. Настаняването на деца – жертва на трафик в такива домове намалява значително шансовете им за успешна социална реинтеграция и по-пълноценно лично развитие.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Изпълнението на програми в сферата на подпомагането и реинтеграцията на деца – жертви на трафик в България може да бъде по-ефективно, ако бъдат въведени определени мерки на ниво стратегическо планиране и формулиране на политики. Така например важно е в годишните НППТХ и НПЗД да бъдат въведени ясни крайни срокове за реализиране на дейности, да бъдат конкретизирани ресурси за изпълнението им, да бъде посочено точно разделение на отговорности при прилагането им и да бъдат включени показатели за измерване на резултати. Присъствието на НПО в експертната група към НКБТХ

¹⁴⁴ Интервюта, представители на фондация „Агапедия“ (10.04.2012).

¹⁴⁵ Гергинова, Е., Петров, С. Кризисните центрове за деца в България – между социалната услуга и институцията. БХК – София, 2011, с. 28.

¹⁴⁶ Интервюта, кризисни центрове: Надежда-София (6.03.2012), Драгоман (30.10.2011), Балван (25.11.2011), Пещера (2.03.2012).

¹⁴⁷ На проблемите около институционализираните грижи в България се обръща значително международно внимание след излъчването на док. филм на BBC „Изоставените деца на България“. (BBC documentary „Bulgaria’s Abandoned Children“ by Kate Blewett), <http://www.bbc.co.uk/programmes/b00n92rf>

БХК също изготвя няколко доклада за мониторинг на институционални грижи. Достъпни на: <http://www.bghelsinki.org/bg/temi/prava-na-decata/>

и консултативния Национален съвет за закрила на детето към ДАЗД е показател за участието на представители на гражданското общество във формулирането и изпълнението на политиките и програмите за децата – жертви на трафик. Въпреки това механизмите за консултиране между държавата и гражданското общество могат да бъдат подобрили, за да се осигури по-пълноценна интеграция на вижданията на гражданските организации при формулирането и осъществяването на политики. Не трябва да забравяме, че подобряването на тези механизми е отговорност както на правителството, така и на гражданското общество.

Настоящото изследване показва, че практическите усилия и ресурсите за подпомагане и интегриране на децата – жертви на трафик са приоритетно насочени в етапите на приемане, рефериране и кризисна интервенция. Третият етап на реинтеграция обаче, този на трайно решение, остава недобре развит и слабо обезпечен. Проучването установи добре разработена система за идентифициране и прием на деца – жертви на трафик и видим напредък в сферата на кризисна интервенция. Въпреки това, очевидни са определени пропуски и несъвършенства в реализацията на услуги за интеграция в първия и втория етап на подпомагане на деца – жертви на трафик. Идентифицираните от изследователите недостатъци са свързани с пропуски в институционалното сътрудничество на местно ниво, в осигуряването на ефективна правна помощ и застъпничество за деца – жертви на трафик, както и в обезпечаването на ОЗД с персонал. Слабите страни в първия и втория етап на подкрепа са свързани и със смесването в кризисните центрове на деца – жертви на трафик с деца от други категории, с удължените престои на деца в кризисните центрове, с недостатъчното включване на родителите в реинтеграционния процес и с липсата на гъвкави образователни схеми за деца със специални образователни нужди и такива, за които е установено повишено ниво на риск.

В третия и най-важен етап от процеса на реинтеграция – този на изпълнение на трайното решение – липсват ефективни схеми за подпомагане, както и механизми за мониторинг. Отсъствието на ефективни решения за настаняване извън семейството и липсата на ефективни

схеми за подпомагане на родители и роднини на деца – жертви на трафик, често водят до повторен трафик и ревиктимизация на децата. В тази връзка често усилията, положени в етапите на посрещане и кризисна интервенция, се обезсмислят от недобре планирани и осъществени дейности по реинтеграция в семейството. В този контекст, услугите в етапа на кризисна интервенция, предлагани от кризисните центрове, често се оказват по-скоро самоцел, отколкото средство към постигането на дълготрайна реинтеграция. В тази връзка е необходимо компетентните институции да инвестират значителни усилия и ресурси в третия етап на реинтеграция. Тези усилия трябва да бъдат насочени към развитие на услуги за дългосрочна интеграция и настаняване в общността, насочени към нуждите на детето – жертва на трафик, както и развитието на услуги за подпомагане на родители на деца, пострадали от трафик. Подобни услуги би трябвало да бъдат въведени с помощта на мобилизиране на адекватни финансови ресурси, провеждането на обучения и обезпечаването на съответните отдели за социално подпомагане с необходимия персонал.

Важно е да се подчертае необходимостта от увеличаване на финансовия ангажимент на държавата в областта на противодействието на трафика на хора като цяло и по-специално на подпомагането на жертви (деца). По-пълноценно финансиране на кризисните центрове и съответните услуги за настаняване в общността ще доведе до по-високо качество на социалните услуги и по-висока квалификация на социалните работници.

Решаващо влияние върху процеса на подпомагане на деца – жертви на трафик оказва съдебното преследване на извършителите. Настоящото изследване установи ниско ниво на наказателно преследване на престъпления, свързани с трафика на деца в България. Липсата на ефективни производства срещу извършителите оказва отрицателен ефект върху дългосрочната реинтеграция на деца, чието откъсване от трафикантските мрежи е често нетрайно. Децата – жертви на трафик нямат адекватна закрила в процеса на разследване и съдебно производство, а специализирани правни услуги на практика не съществуват. Осъществяването на ефективни мерки по правоприлагане и съдебно преследване е от особено значение в случаите на деца – жертви на трафик

с оглед на честото участие в престъплението на родители и близки. С оглед на това заслужава внимание идеята за създаването на професионална структура от специално обучени независими застъпници на деца – жертви на трафик със съответното правно образование и практика, които да гарантират формулирането и изпълнението на реинтеграционни дейности и мерки в най-добрия интерес на детето.

Като имаме предвид ограничените към момента механизми за мониторинг на изпълнението на политики и програми и незадоволителното ниво на успешни наказателни производства срещу трафика на деца, би трябвало да бъдат засилени усилията на НБТХ като институция, де факто изпълняваща функциите на национален докладчик, за катализиране на конструктивни критики и формулиране на информирани решения за подобряване осъществяването на политики. Заслужава да бъде обмислена и идеята за избор на независим национален докладчик, упълномощен да отправя препоръки към държавните органи и да оказва подкрепа на работата на неправителствените организации.

Настоящото изследване установи редица недостатъци при събирането на данни за трафика на деца. В това отношение настоящият доклад подкрепя основните препоръки относно събирането на данни, изразени в доклада на ГРЕТА за България.¹⁴⁸ Препоръчва се разработването от страна на компетентните институции на добре съгласувана, изчерпателна и единна статистика относно трафика на хора, която да бъде основана на достоверни данни, събирани от всички ангажирани ведомства, позволяваща категоризация по пол, възраст, вид експлоатация, страна на произход и/или дестинация и други. Създаването на такава национална база данни трябва да бъде обезпечено с мерки, които да гарантират правото на защита на личните данни, включително в случаите на предоставяне на информацията от НПО, работещи с жертви на трафик. Такава база данни ще има ключово значение за анализа на тенденциите в трафика на деца (включително методи на въвличане, форми на трафик и профили на жертвите), както и за ефективния мониторинг и оценка на политиките за борба с трафика на хора и дейностите за подпомагане и подкрепа.

СЪКРАЩЕНИЯ

АСП	– Агенция за социално подпомагане
БХК	– Български хелзинкски комитет
ВКС	– Върховен касационен съд
ГДБОП	– Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“
ГРЕТА	– Експертна група за борба с трафика на хора към Съвета на Европа
ДАЗД	– Държавна агенция за закрила на детето
ДСП	– Дирекция „Социално подпомагане“
ЗБЛД	– Закон за българските лични документи
ЗБТХ	– Закон за борба с трафика на хора
ЗЗД	– Закон за закрила на детето
ЗЛС	– Закон за лицата и семейството
КС	– кризисен център
Координационен механизъм	– Координационен механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертви на трафик, завръщащи се от чужбина
МЕ	– мултидисциплинарен екип
МВНР	– Министерство на външните работи
МВР	– Министерство на вътрешните работи

¹⁴⁸ Доклад за приложението на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора от България, ГРЕТА 2011, стр. 27.

МЗ	– Министерство на здравеопазването
МКБТХ	– Местна комисия за борба с трафика на хора
МКБППМН	– Местна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни
МО	– междуправителствена организация
МОМ	– Международна организация по миграция
МП	– Министерство на правосъдието
МТСП	– Министерство на труда и социалната политика
МЦРМП	– Международен център за развитие на миграционните политики
Национален механизъм за насочване	– Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик
НКБТХ	– Национална комисия за борба с трафика на хора
НПЗД	– Национална програма за закрила на детето
НПО	– неправителствена организация
НППТХ	– Национална програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и защита на жертвите
НСЗД	– Национален съвет за закрила на детето
НСИ	– Национален статистически институт
ОЗД	– Отдел „Закрила на детето“ към АСП
СНПООН	– Служба на ООН по наркотиците и престъпността
ЦИД	– Център за изследване на демокрацията
ЦКБППМН	– Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

- Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, март – юни 2011. (Дата на достъп: 16.04.2012) <http://sacp.government.bg/programi-dokladi/dokladi/>
- FRA (2009) Child Trafficking in the European Union: Challenges, perspectives and Good Practices.
- Координационен механизъм за рефериране и обгрижване на деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина. (Дата на достъп: 15.04.2012) <http://sacp.government.bg/deinosti/prioriteti/km-finalen-tekst/>
- Етичен кодекс на работещите с деца. (Дата на достъп: 17.04.2012) <http://sacp.government.bg/normativna-uredba/kodeksi/etichen-kodeks/>
- Гергинова, Е., Петров, С. Кризисните центрове за деца в България – между социалната услуга и институцията. БХК – София, 2011.
- Донка Михайлова, Ралица Попова. *Опитът на България в процеса на деинституционализация и децентрализация на социалните услуги и ролята на гражданския сектор като инициатор и гоставчик, 2010.*
- Кукова, С. Ромските деца в риск и системата за закрила на детето в България. БХК – София, 2011.
- Kukova, S. Thematic Study on Child Trafficking. Bulgaria, FRA 2008. <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Child-trafficking-09-country-bg.pdf>
- Kukova, S. Trafficking of Roma in Eastern and Central Europe: Analysing the effectiveness of national laws and policies in prevention, prosecution and victim support. ERRC – Budapest, 2010. (доклад по поръчка на Европейския център за правата на ромите, предоставен от автора).
- Методическо ръководство за предоставяне на социална услуга „кризисен център“ (публикувано: 23.03.2012) http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1§id=13&s1=18&selid=18
- Национални планове за действие за закрила на детето, редовно разработвани от 2004 г. насам. (Дата на достъп: 23.03.2012) <http://sacp.government.bg/programi-dokladi/strategii-programi-planove/>
- Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик. (Дата на достъп: 07.11.2011) http://antitrafficking.government.bg/images/info_files/1316194146.pdf

Национална стратегия за закрила на детето (2004 – 2006).

Национална стратегия за детето (2008 – 2018).

Национална стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“, приета от МС през февруари, 2010 г. (Дата на достъп: 23.03.2012) <http://sacp.government.bg/deinosti/prioriteti/km-finalen-tekst/>

План за действие за закрила правата на децата в Република България (2000 – 2003).

Правилник за прилагане на закона за социално подпомагане. (Дата на достъп: 26.03.2012) www.lex.bg

Правилник за прилагане на методологията за управление на случаи на деца в риск и нужда от закрила (ОЗД).

Доклад за приложението на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора от България, ГРЕТА 2011, стр. 10.

Отговор на България на Въпросника за оценка на приложението на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора от подписалите я страни, ГРЕТА 2011.

Стратегия за закрила на детето (2000 – 2003).

Василева, А. Трафик и сексуална експлоатация на деца. – В: Георги Петрунов (съст.) Проституция и сексуална експлоатация, 2010, РискМонитор – София.

ОЦЕНКА НА ПРОГРАМИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ И РЕ/ИНТЕГРАЦИЯ НА ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК:

АВСТРИЯ, БЪЛГАРИЯ, ИТАЛИЯ, СЛОВАКИЯ, УНГАРИЯ И ШВЕЦИЯ В СРАВНИТЕЛНА ПЕРСПЕКТИВА

Камелия Димитрова, Мила Манчева
Център за изследване на демокрацията

1. ОБЩА РАМКА НА ИЗСЛЕДВАНЕТО И ДОКЛАДА

1.1. Цели на изследването

Настоящият доклад се основава на резултатите от шест национални изследвания за оценка на програмите за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, проведени в Австрия, България, Италия, Словакия, Унгария и Швеция в периода септември 2011 – март 2012 г. Изследванията са проведени по еднотипна методология, като всяко от тях очертава предимствата и слабостите в програмите за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик в съответната страна. Целта на сравнителния анализ на резултатите от шестте национални проучвания е да се установят типологии и различия в механизмите за подкрепа на децата – жертви на трафик, както и да се подложат на дискусия факторите, които предпоставят успеха или недостатъците в системите за подкрепа на децата жертви във всяка от шестте държави. Настоящият доклад взема под внимание редица разлики между държавите от изследването, като например дали те са държави на произход, или дестинация¹, дали имат децентрализирани, или силно централизирани системи за предоставяне на грижи за децата, както и дали обемът на трафика на деца е значителен или малък.

Целите на шестте национални изследвания за оценка, които са в основата на този доклад, включват оценка на:

- степента, в която целите и задачите на програмите за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик са съобразени с международните правни стандарти и водещи принципи;
- процеса на изпълнение на програмите за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик, включително участие на заинтересованите страни и осигуряване на адекватно финансиране;
- резултатите на националните програми за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик спрямо зададени измерими показатели;
- механизмите за мониторинг на програмите за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик;
- степента, в която са налице предварителните условия за ефективно подпомагане на деца – жертви на трафик;
- резултатите от програмите за временна грижа и закрила на деца – жертви на трафик спрямо измерими показатели;
- резултатите от програмите за дълготрайна реинтеграция на деца – жертви на трафик спрямо измерими показатели.

В шестте национални изследвания са установени силни страни и недостатъци при изпълнението на програмите за подпомагане на деца жертви с оглед на тяхното физическо, психическо и социално възстановяване и са предоставени препоръки в гореизброените области.

¹ Авторите на доклада, както и изследователите, провели шестте национални проучвания, приемат разделението на държави на произход и дестинация за условно. Така например Австрия се явява и транзитна държава за деца – жертви на трафик, а за Унгария има данни, че е и транзитна държава, и дестинация.

1.2. Методология на изследването

Националните изследвания са проведени на две нива: първото засяга официалната политика на правителството за противодействие на трафика на хора и защитата на жертвите, а второто проучва съществуващите програми за подкрепа и дългосрочна интеграция. Двете нива на изследване са структурирани по конкретни области на подкрепа, както са дефинирани в основните практически инструменти за подкрепа и закрила на жертвите.² Всяка област на реинтеграция е оценена според установен набор от показатели по отношение на нейната адекватност, качество и съответствие с международно приетите стандарти.

Изследването се основава на редица методи за събиране на данни, включително проучване на първични документи, правителствени доклади и друга литература; проучвания сред отговорни заинтересовани страни; посещения в центрове за деца – жертви на трафик и полустандартизираните интервюта с експерти и представители на съответните институции. Разработени са въпросници за ангажираните институции с цел събиране на документи, статистически данни и целева информация, които не са обществено достъпни. Проведени са интервюта с експерти и посещения в центрове за обгрижване на деца – жертви на трафик с цел събиране на качествени данни по отношение на услугите за реинтеграция. Общо в шестте държави участнички в изследването са проведени 100 интервюта, като 61 от тях – с експерти и представители на основни институции, а 39 – с доставчици на услуги. В допълнение са реализирани общо 18 посещения на места за настаняване на деца – жертви на трафик.

Изследователите във всяка от шестте държави са изправени пред някои ограничения. Оценката на определени сфери на реинтеграция въз основа на количествен анализ е силно затруднена поради отсъствието на систематични и агрегирани данни за трафика на деца и на механизми за мо-

ниторинг на подкрепата на децата – жертви на трафик. Липсата на систематични статистически данни изследователите компенсират посредством събиране на качествени данни чрез посещения на място и интервюта. Заради децентрализирания подход в предоставянето на социални услуги в Австрия, Италия и Швеция в тези държави е невъзможно провеждането на обхватна общонационална оценка на системите за закрила и подкрепа на децата – жертви на трафик. В Австрия въпросът е решен, като оценката е направена на ниво федерални провинции (*Länder*), включително Виена, Долна Австрия и Тирол, а в Италия – чрез създаването на стандартен въпросник за 27 доставчици на услуги в цялата страна. Малкият брой идентифицирани деца – жертви на трафик в Словакия е причина в изследването да бъде включен анализ на два конкретни случая. В Унгария липсват обществено достъпни данни и някои институции отказват да участват в изследването. Тези обстоятелства се отчитат като ограничаващи ресурсите и дълбочината на проведената оценка в тази страна.

1.3. Структура на доклада

Настоящият доклад започва със сравнително представяне на обща информация за институционалната и политическата рамка по отношение на трафика на деца в шестте страни. В допълнение са обсъдени предимствата и недостатъците на механизмите за събиране на данни в областта на трафика на деца. Механизмите за събиране на данни и за статистически мониторинг са показателни за начините, по които децата – жертви на трафик се възприемат в отделните държави членки на ЕС, както и за основните фактори, които оказват влияние върху формирането на конкретните политически решения. Втора глава на доклада е посветена на оценката на цялостната политика спрямо основни критерии като структура на стратегическите документи, съответствие с международните стандарти, ангажираност на държавата, участие на гражданското

² UNICEF Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking [Насоки на УНИЦЕФ за закрила на деца – жертви на трафик]; IOM Handbook on Victims Assistance [Ръководство на Международната организация по миграция (МОМ) за подпомагане на жертви]; ICMPD Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive Anti-Trafficking Response [Насоки на Международния център за развитие на миграционни политики (МЦРМП) за разработването и прилагането на обхватни действия срещу трафика]; UNODC Toolkit to Combat Trafficking in Persons [Инструменти на Службата на ООН по наркотиците и престъпността за борба с трафика на хора]; FRA Report on Developing Indicators for the Protection, Respect and Promotion of the Rights of the Child in the European Union [Доклад на Агенцията на ЕС за основните права относно разработването на показатели за закрила, спазване и насърчване на правата на детето в Европейския съюз].

общество, наличие на подход, основан на зачитане на правата на човека, както и интердисциплинарен и междусекторен подход, механизми за мониторинг и оценка, резултати. В трета глава е направено сравнение на оценките на практическото приложение на мерките за подпомагане и реинтеграция на децата – жертви на трафик. Анализът е структуриран спрямо различните етапи на процеса на реинтеграция, които включват проучване и документация, оценка на случай, определяне на настойници и временна и дългосрочна грижа. Последната глава предлага резюме на основните заключения, представени в националните доклади.

2. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ

2.1. Институционална и политическа рамка

Шестте изследвани страни се съобразяват в различна степен с международните препоръки за противодействие на трафика на хора на национално ниво. В някои държави като Италия и Унгария няма разработени национални планове за действие. Унгария обаче е приела Национална стратегия за трафика на хора (за периода 2008 – 2012 г.), а Италия е формирала експертен съвет, който да разработи насоки за създаването на национална и транснационална система за насочване и Национален план в областта на трафика. Швеция е разработила Национален план за действие за периода 2008 – 2010 г., който обаче няма продължение. Други държави не са определили независими национални докладчици (Австрия,³ България, Италия, Словакия и Унгария) или не са създали национални механизми за насочване с цел идентифициране и подпомагане на трафикирани деца (Австрия, Италия, Словакия, Швеция). В Унгария и България обаче има институции, чиито функции се считат за еквивалентни на тези на национален докладчик. Това е Националният координатор за борба с трафика на хора в Унгария и Националната комисия за борба с трафика на хора в България. Основните

функции на Националния координатор в Унгария са да съгласува работата по противодействие на трафика на хора и ежегодната отчетност пред правителството. Само в две държави са установени конкретни национални координационни механизми за подпомагане и реинтеграция на жертвите на трафик (България и Унгария). В България е приет Координационен механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик (2010 г.), като това е и единствената държава с разработен целеви Координационен механизъм за приемане и подпомагане на деца – жертви на трафик: Координационен механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени български деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина (2010 г.). В Унгария няма национален механизъм за насочване за деца – жертви на трафик.⁴

Координацията на политиката срещу трафика на национално ниво е възложена на различни национални институции в шестте държави. Така например в Унгария и Словакия борбата с трафика е делегирана в рамките на техните Министерства на вътрешните работи. Административните въпроси, свързани с миграцията, в Унгария са в компетенциите на Службата за имиграцията и гражданството, съответното разследване и правоприлагане се осъществяват от Граничната полиция (част от Националната полиция), като и двете институции са подотчетни на Министерството на вътрешните работи на Унгария. Национален координатор на страната за трафика на хора е заместник главният секретар на Министерството на вътрешните работи, който изпълнява функцията и на национален докладчик за трафика на хора. Основната отговорност за прилагането на законодателството и политиките за борба с трафика в Словакия е възложена на Министерството на вътрешните работи и неговия Отдел за превенция на престъпността към Кабинета на министъра на вътрешните работи. Националният координатор на страната за борба с трафика на хора е главният секретар на Министерството на вътрешните работи. Противодействието на трафика в Австрия и Италия е съвместна отговорност на няколко държавни институции, като значителна роля е отредена на министерствата, в чиито правомощия

³ Националният координатор на Австрия не е независим.

⁴ Fundamental Rights Agency (2008), Thematic Study on the Rights of the Child (Child Trafficking), Hungary, p. 10 [Агенция за основните права (2008) Тематично проучване по правата на детето (трафик на деца)], Унгария, стр. 10.

не влизат въпроси, свързани с правоприлагането. В **Австрия** водещата институция за борба с трафика е Министерството на вътрешните работи, докато Специализираната група за борба с трафика на хора (създадена през 2004 г.) се координира от Федералното министерство на външните работи. В състава ѝ влизат представители на министерства, федерални провинции, неправителствени организации (НПО) и изследователски организации. Свързаните с трафика на деца въпроси се разглеждат от Работната група за трафика на деца, обособена в рамките на Специализирана група, която се координира от Федералното министерство на икономиката, семейството и младежта. В **Италия** имиграционните въпроси, включително трафикът, са в правомощията на Министерството на вътрешните работи. Координацията на структурите, предоставящи подкрепа за жертвите на трафик, е отговорност на Министерството за равните възможности, което е част от Кабинета на министър-председателя и се отчита пред Министерството на заетостта и социалната политика. В Италия е създадена междуправителствена комисия за подпомагане на жертвите на трафик, насилие и тежка експлоатация. Комисията отговаря за насочването, координирането, мониторинга и планирането на ресурсите, използвани за финансиране на проекти за предоставяне на подкрепа и социална интеграция по чл. 18 от Постановление № 286/98 и чл. 13 от Закон № 223/03.⁵ Противоположението на трафика в **Швеция** се осигурява от регионален орган, Областния административен съвет на Стокхолм, който изпълнява ролята на централизирана институция, осъществяваща националната координация по отношение на борбата с трафика и разработването на програми за подпомагане и реабилитация на жертвите на трафик. Ролята на национален докладчик в страната е отредена на Националния съвет на полицията на Швеция. В **България** се прилага различен подход. Централният координационен орган за борбата с трафика в страната е отделна институция, създадена към Министерски съвет: Националната комисия за борба с трафика на хора. Изградени са и седем местни комисии за борба с трафика на хора.

В системите за подпомагане на деца – жертви на трафик в Австрия, Швеция и Италия има

известни сходства, свързани със силно децентрализиран режим за социално подпомагане и закрила и подкрепа на деца. Така системите за подкрепа на децата – жертви на трафик в Австрия и Италия са разнообразни и се различават от регион до регион. Така например в Австрия те са в компетенциите на деветте федерални провинции на страната, като са приети девет съответни подзаконови нормативни акта във връзка с Федералния закон за благосъстоянието на младежта. В Италия попадат в компетенциите на регионалните проекти за услуги (изпълнявани от местни общински и частни организации), финансирани от Министерството на равните възможности. В Швеция законодателството за децата жертви е обвързващо за всички общини и във всички региони. Услугите за подкрепа на деца – жертви на трафик са в правомощията на социалните власти. В страната има 290 общини, като някои от тях са разделени на до десет окръга, всеки от които има свои социални органи. В някои от включените в изследването държави децата – жертви на трафик може да се подпомагат посредством различни режими за предоставяне на грижи. В Австрия например те могат да бъдат включени в системата за закрила на бежанците (*Grundversorgung*) или в системата за благосъстояние на младежта (*Jugendwohlfahrt, YWA*). По сходен начин в Италия на децата – жертви на трафик се предоставя помощ в рамките на общите услуги за непридружавани деца, деца в затруднено положение или деца жертви съгласно чл. 13 и 18 от Постановление № 286/98. В България грижи за деца – жертви на трафик се предоставят в рамките на системата за закрила на детето в страната, като децата – жертви на трафик получават грижи като част от групата „деца в риск“, които имат право на специална закрила.

За разлика от системите за подпомагане на децата в Австрия, Италия и Швеция, системите в България, Словакия и до известна степен Унгария остават по-скоро централизирани със сериозна традиция в сферата на институционалната грижа. Подкрепата за деца – жертви на трафик в България и Словакия се предлага централизирано. В България това е отговорност на Държавната агенция за закрила на детето и Агенцията за социално подпомагане. В системата за закрила на

⁵ Чл. 18 от Националния имиграционен закон (Постановление № 286 от 1998) и Чл. 13 от Националния Закон срещу трафика на хора (Закон № 228 от 2003).

детето бавно се провеждат реформи в посока децентрализация, като институциите за деца и услугите за деца ще се управляват по места на общинско ниво от държавни и неправителствени организации. В Словакия цялостната отговорност за системата на социалноправна защита и настойничество на деца е възложена на Министерството на социалното дело и семейството, Централната служба за труда, социалните въпроси и семейството и местните служби за труда, социалните въпроси и семейството. От историческа гледна точка и в България, и в Словакия има предпочитания към институционалната грижа за деца, която в момента се преобразува, като акцентът се поставя върху създаването на услуги за децата в общността и предлагането на услуги в среда от семеен тип. До 2012 г. системата за закрила на детето в Унгария е от смесен тип – предоставяне на услуги в общността и институционална грижа. Услуги в общността се предоставят посредством семейни центрове за подпомагане, система на социални грижи за деца, отдели за закрила на детето и настойничество под егидата на публичната администрация. Институционалната грижа се реализира чрез институции за закрила на детето и специални домове за деца с увреждания или деца с поведенчески и психически проблеми. Като цяло, до 2012 г. системата за закрила на детето в Унгария се ръководи и контролира от Отдела за закрила на детето на Държавния секретариат за социално дело към Министерството на човешките ресурси. От друга страна, в резултат на неотдашните изменения на Закон XXXI от 1997 г. за закрила на детето и настойничеството от 8 декември 2012 г. в системата за закрила на детето в Унгария протичат реформи в посока централизация, като закрилата на детето и специализираните институции няма да са вече отговорност на органите на местното самоуправление, а на държавата.⁶ Създава се нов национален орган за институциите за закрила на детето – Главна дирекция „Социални грижи и закрила на детето“. Реформите, които ще се осъществят в периода 2012 – 2014 г., включват и промяна в приоритетите при настаняването на деца: вместо институционална грижа ще бъде предпочитано настаняване в приемни семейства (особено за деца във възрастовата група 0 – 12 г.).

2.2. Механизми за събиране на данни и тенденции в трафика на деца

И в шестте държави се наблюдават сходни слабости при събирането на данни за трафика на хора като цяло и за трафика на деца по-специално. Основните идентифицирани проблеми се дължат на липсата на централизирано координиран процес на събиране на данни за трафика на деца (България, Австрия, Словакия, Швеция, Унгария). В резултат на това различни институции съхраняват данни по различни показатели (Австрия, България, Италия, Словакия, Унгария), което пречат сравняването на информация от различни източници. Липсата на данни за деца – жертви на трафик, които да са ясно отграничени от данните за деца, попадащи в други категории, като непридружени деца или деца – жертви на други форми на насилие (Австрия, България, Италия, Унгария), ограничава възможностите за мониторинг. Възможностите за аналитични проучвания въз основа на ясно установени статистически данни срещат спънки и поради липсата на ясно агрегирани данни за трафика на деца по пол, възраст, народност, вид експлоатация (Австрия, България, Италия, Словакия, Унгария) или ограничената информация за мерките за закрила и реинтеграция (Австрия, България, Унгария, Швеция). Така например в Австрия в статистическите данни от наказателните съдилища няма разбивка по възраст на жертвите. Поради това е невъзможно да се установи колко наказателни производства са образувани срещу извършители на престъпления, свързани с трафик на деца.

В количествените данни за трафика на деца, предоставени от различни институции в България, Австрия и Италия, се наблюдава известно разминаване. Така например в базата данни на Агенцията за социално подпомагане в България се посочват общо 80 деца, на които е предоставена помощ в периода 2008 – 2010 г., докато данните от кризисните центрове сочат 115 деца, които са получили услуги през същия период. Подобно разминаване има и в Австрия, къде-

⁶ От 1 януари 2013 г. мрежата от 126 институции за закрила на детето и 46 специализирани институции/домове за възрастни и деца (пациенти на психиатрични заведения и пациенти с пристрастявания, лица с проблемно поведение, социопати и лица с увреждания) в Унгария се национализира към Главна дирекция „Социални услуги и закрила на детето“ (316/2012 (XI.13.) правителствен акт).

то според официалните статистически данни за идентифицираните деца – жертви на трафик (от Министерството на вътрешните работи на Австрия, Федерална провинция Долна Австрия и дома *Drehscheibe* във Виена) са идентифицирани между 1 и 6 деца – жертви на трафик на година за всяка институция. В същото време броят на бягства на непридружени деца (включително такива, за които се предполага, че са жертви на трафик), от дома *Drehscheibe* във Виена е 36, 56 и 30 съответно за 2008, 2009 и 2011 г.

В някои държави са създадени институции, на които са възложени функции за централизирано събиране на данни за трафика.⁷ Тези органи обаче все още не са въвели съответни системи за изпълнението на такава дейност и следователно или не събират (България, Словакия), или не оповестяват публично събраните данни (Италия). Други органи, като Националната обсерватория за явлението трафик на хора в Италия, остават само с решения на хартия. В Швеция са все още на етап разработка, провеждана в т.нар. Център за нуждите на децата (*Barns behov i centrum*), създаден от Националния съвет за здравеопазване и социални услуги, за да събира информация за деца, вероятни жертви на трафик, и да оценява подкрепата, която им се оказва.

Липсата на адекватно статистическо наблюдение на явлението трафик, включително трафик на деца, не позволява да бъде изградена една по-пълна картина за основните тенденции и обема на трафика на деца на национално ниво. Поради това дискусиата за основните тенденции в трафика на деца в шестте държави се основава на критичен анализ на често фрагментарни и противоречиви статистически данни, предоставени от различните национални институции.

Според изследователите официалните данни за броя на децата, идентифицирани като жертви на трафик във всяка от шестте страни, е по-малък от реалния. Официалните статистически данни от Министерството на вътрешните работи на Австрия, Федералната провинция Долна Австрия и района на Виена за идентифицираните

деца – жертви на трафик в Австрия посочват от 1 до 6 деца – жертви на трафик на година. В Швеция са установени следните данни за предполагаеми случаи на сводничество или трафик с цел предоставяне на сексуални услуги или друг вид експлоатация: 16 през 2009; 29 през 2010 и 14 за първата половина на 2011 г. Официалните статистически данни в Словакия показват ниски нива на трафик на деца, като между 2008 г. и 2011 г. има общо 6 идентифицирани случая. В България през 2008 г. са идентифицирани 71 деца – жертви на трафик, а през 2009 г. – 57.⁸ В Унгария Единната статистическа система на полицията и прокуратурата (*ERÜBS*, функционира до 2008 г.) отбелязва 33 деца – жертви на трафик между 2000 г. и 2005 г. В страната официално не са регистрирани случаи на деца – жертви на трафик през 2011 г. и 2012 г. По-голям брой деца – жертви на трафик е посочен само от институции в Италия, които отчитат средно 1500 – 2000 проституиращи деца всяка година (повечето от тях са жертви на трафик). Италианските институции сочат общо 1246 деца, на които е оказана помощ в периода 1999 – 2011 г. по проекти по чл. 18 от Постановление № 286/98 и чл. 13 от Закон № 228/2003. Не е ясно обаче какъв е дялът на жертвите на трафик от общия брой деца, на които е оказана помощ, тъй като тези проекти са насочени към предоставяне на услуги на непридружени деца като цяло.

В шестте изследвани държави се наблюдават различия в размера на явлението трафик на деца. В Италия са идентифицирани хиляди деца жертви, а в Словакия, Швеция и Австрия се отчитат отделни случаи. Трябва да се отбележи, че малкият официален брой на идентифицираните деца жертви в някои от изследваните държави може по-скоро да се дължи на недостатъчно развитите процедури за идентифициране и/или неточните механизми за следене на данните, отколкото да е показателен за незначителен обем на трафика на деца. Три от изследваните страни са предимно държави на дестинация за трафик на деца (Австрия, Италия и Швеция), а три – предимно държави на произход (България, Словакия и Унгария). Австрия и Италия

⁷ Национална комисия за борба с трафика на хора в България; Информационен център за борбата срещу трафика на хора и превенцията на престъпността към Министерството на вътрешните работи на Словакия; базата данни SIRIT за бенефициенти по проекти, финансирани от Министерство за равните възможности на Италия.

⁸ Съвет на Европа, Доклад за изпълнението на Конвенцията на Съвета на Европа за действия срещу трафика на хора от България, ГРЕТА 2011 г. (19), стр. 10.

се сочат и като транзитни държави, а Унгария е дестинация и транзитна държава за непридружени деца, както и държава за вътрешен трафик на унгарски деца.⁹ По тази причина през системите за закрила, подпомагане и реинтеграция на идентифицирани деца – жертви на трафик в тези държави преминават или деца, които са чужди граждани (Австрия, Италия, Швеция), или деца от същата държава (България, Словакия и Унгария). Основните държави на произход за деца – жертви на трафик, идентифицирани в Австрия, се явяват България, Румъния, в по-малка степен Унгария и Словакия, както и Афганистан, Русия, Нигерия и Танзания. Списъкът на държавите на произход за деца – жертви на трафик в Швеция включва Албания, Естония, Косово, Полша, Румъния, Словакия и Нигерия. Основната държава на произход за жертвите на сексуална експлоатация в Италия е Нигерия, следвана от Румъния и Албания. Румъния се явява държава на произход за момчета – жертви на сексуална експлоатация (често с ромски произход), които използват Италия като транзитен коридор към страни от Северна Европа. Данни за дестинациите на деца от България, които са жертви на трафик, посочват Австрия, Гърция, Швеция, Дания, Италия, Нидерландия, Германия, Белгия и Франция. Дестинациите на жертви на трафик (възрастни и деца) от Унгария включват Нидерландия, Швейцария, Австрия, Италия и Испания. Жертви на трафик от Словакия (възрастни и деца) са идентифицирани в Обединеното кралство, Франция, Нидерландия, Германия, Австрия, Словения, Швеция и Италия.

Според наличните данни преобладаващите форми на експлоатация на деца – жертви на трафик в Австрия включват сексуална експлоатация, просия и джебчийство/кражби. Данните от Швеция сочат преобладаващо деца, жертви на сексуална експлоатация, но се срещат също така и случаи на други форми на експлоатация. Най-разпространената форма на експлоатация на деца – жертви на трафик в Италия и Словакия е сексуалната експлоатация, но са установени и случаи на просия (предимно деца с ромски произход в Италия) и трудова експлоатация (предимно деца от Египет в Италия). Децата – жертви на трафик

в България са жертви както на международен, така и на вътрешен трафик. 42 % от случаите на трафикирани деца през 2008 г. са свързани със сексуална експлоатация, а 15 % с принудителен труд в дома. При жертвите от 2009 г. 52,6 % от децата са подложени на принудителен труд, а останалите – на сексуална експлоатация и принудителен труд в дома. Международният трафик на деца от България е преобладаващо свързан с целите на джебчийство и в по-малка степен просия и сексуална експлоатация.

Горепосочените несъвършенства на системите за събиране на данни в шестте държави позволяват да се направи само ограничена възстановка на средностатистическия профил на трафикираните деца. В Австрия преобладаващият брой на момчетата през 2010 и 2011 г. се предхожда от равен брой момчета и момичета през 2009 г. Повечето деца – жертви на трафик са на възраст над 14 години, но има и значителен брой деца под 14 години (за да се избегне наказателна отговорност, за която изискването в Австрия е 14 г.). По критерия пол на трафикираните деца в Италия, България и Словакия преобладават момчетата. Децата – жертви на трафик в България са със смесен етнически произход, като по-голям е дялът на децата с ромски произход.

3. ОЦЕНКА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ЗА РЕ/ИНТЕГРАЦИЯ НА ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК

3.1. Обща структура и съдържание на стратегическите документи

Празниците в институционалната рамка и в официалните данни, посочени в предходната част на настоящия доклад, вече дават представа за съществуващите недостатъци в цялостната политическа рамка и в структурата на стратегическите документи. За шестте държави,

⁹ Bilger Veronika and others. Study on the Assessment of the Extent of Different Types of Trafficking in Human Beings in EU Countries, ICMPD [Билгер, Вероника и други. Изследване за оценка на степента на различните видове трафик на хора в държави в ЕС, МЦРМП], 2010 г., стр. 174.

в които е проведено проучване, може да се направи заключение, че **държавите по произход са постигнали по-значителен напредък в изграждането на политическа рамка за борба с трафика в съответствие с международните стандарти.** Това вероятно е резултат от по-засиленото международно внимание към проблема с трафика по отношение на тези страни и сравнително по-големия брой жертви, които са били идентифицирани и върнати през годините. От друга страна, в нито една от изследваните държави няма разработени стратегии срещу трафика на хора, които да са насочени конкретно към децата – жертви на трафик. Помощта за децата – жертви на трафик е ситуирана в контекста на цялостния отговор срещу трафика. Важно е да се отбележи, че **само в половината от шестте анализирани държави – отново традиционно държави по произход (България, Унгария и Словакия) – са създадени национални механизми за насочване.** Необходимостта от създаване на национален механизъм за насочване е призната във всички държави, участвали в изследването, като всъщност в повечето от тях е създадена някаква система за координация и насочване. В Италия например инициативите за координирано насочване на жертвите се осъществяват на базата на проекти, докато в Австрия се осъществяват на ниво провинции, а не на национално ниво. Така обаче липсва основа

за създаването на обща институционализирана рамка за сътрудничество при насочването на деца – жертви на трафик.

От държавите на произход, в България и Словакия са създадени органи за борба с трафика и са разработени програми в тази насока. Министерството на вътрешните работи на Унгария, което отговаря за политиката за борба с трафика, е разработило национална стратегия за трафика на хора за периода 2008 – 2012 г., но не е приело съответен национален план за действие или годишни програми. Сред държавите дестинации Австрия е разработила най-добрите политики за борба с трафика, които обръщат внимание и на особената уязвимост на децата. Този подход намира отражение в относително бързото идентифициране на деца – жертви на трафик във Виена през 2004 г. и последвалото сътрудничество, установено със страните на произход. В Италия е създадена цялостна и напредничава система за закрила и подпомагане на жертвите на трафик. Същевременно обаче мерките за закрила, предвидени от Министерството на равните възможности, не са институционализирани в стратегии и планове за действие за борба с трафика.¹⁰ В Швеция понастоящем също няма план за действие срещу трафика на хора, въпреки че такъв е изпълняван през периода 2008 – 2010 г. с фокус върху образованието.

ТАБЛИЦА 1. ПОЛИТИЧЕСКА РАМКА ЗА БОРБА С ТРАФИКА НА ХОРА

Държава	Орган за борба с трафика	Стратегия за борба с трафика	План/програма за действие за борба с трафика	Национален механизъм за насочване
Австрия	Да		Да	Не
България	Да		Да	Да
Унгария	Да	Да	Не	Да
Италия	Да		Не	Не
Словакия	Да	Да	Да	Да
Швеция	Не		Да, 2008 – 2010 г.	Не

¹⁰ Към времето на съставяне на този доклад в Италия се разработва Национален план за действие, но той все още не е официално приет.

Всички установени съществуващи програми – Националната програма за борбата с трафика на хора за периода 2011 – 2014 г. в Словакия, Националната програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите за 2012 г. в България и Втория национален план за действие за борба с трафика на хора за периода 2009 – 2011 г. в Австрия – се основават на обхванен междусекторен подход и предвиждат дейности в областта на превенцията, закрилата, наказателното преследване, сътрудничеството и координацията. В програмите за борба с трафика междусекторният подход се постига посредством възлагането на отговорности за реализирането на дейностите на съответните министерства. В Австрия, България и Словакия са разработени и отчетени по няколко национални програми за борба с трафика на хора, като всяка следваща е по-добра от предходната по отношение на обхвата и детайлизирането на планираните дейности.

Въпреки че в България, Словакия и Австрия демонстрират по-високо ниво на институционална ангажираност в сравнение с другите изследвани страни, стратегическите и политическите документи в областта на борбата с трафика в тези държави страдат от редица недостатъци. На първо място, **в националните програми няма подробен, основан на данни анализ на основните тенденции в трафика на хора, който да послужи като база за определянето на приоритети и целенасочени действия.** Слабостите на създадените централизирани механизми за събиране на данни, описани в предходния раздел на този доклад, обясняват липсата на задълбочен анализ, който да бъде основа за политическите усилия.

Друга слабост на националния подход в борбата с трафика на хора в тези три държави е **липсата на ясен график за реализиране на дейностите.** Вместо да определят конкретна дата или период за изпълнение на дейностите, националните програми на България и Австрия посочват краен срок за реализирането им, който в повечето случаи е краят на годината или е просто двугодишен. Това е сериозна пречка за проследяване

на напредъка по изпълнението на планираните в програмите дейности.

Липсата на ясно определени показатели за наблюдение, както и на съпътстващи системи за мониторинг и оценка, е допълнителна пречка за оценката на напредъка, резултатите и ефекта от политиките за борба с трафика на хора. Макар и трите държави да предлагат набор от показатели за измерване на напредъка, тези показатели остават неясни или ориентирани изцяло към резултата. В нито една от държавите не е приета подробна система за мониторинг, нито са провеждани външни оценки на изпълнението на политиките. Вместо това отчетността за изпълнението е поета от органите за борба с трафика на хора, които съставят годишни/двугодишни доклади за изпълнението на дейностите по националните програми. В докладите обаче липсва анализ на ефекта от изпълнението на дейностите, като доминира подходът на отчитане на проведените през годината събития срещу трафика на хора (какъвто е случаят с България).

Обща слабост на програмите за борба с трафика на хора е това, че в тях **не се идентифицират ресурсите (човешки, финансови, технически), необходими за изпълнението на дейностите.** Определяне на адекватни технически и финансови ресурси за планираните мерки липсва в Австрийската национална програма, а българският политически документ посочва, че средства за всяка дейност ще се предоставят от бюджета на водещата институция, без да се упоменава точният размер на средствата, които ще бъдат заделени. Няма информация за средствата, предвидени за борбата с трафика и реинтеграцията на жертвите, и в Унгария.¹¹ Единственото изключение от общата липса на ясна ангажираност по отношение на ресурсите за подкрепа и реинтеграция на жертвите е Италия. Макар че в Италия няма национален план за действие за борбата с трафика, ресурси за проекти за подпомагане и реинтеграция на жертвите се осигуряват ежегодно от Министерството на равните възможности. Адекватността на ресурсите ще бъде обект на анализ по-нататък в раздела за оценка на ресурсите и предвидените бюджети.

¹¹ Общата сума на средствата, предвидени за подобряване на положението на бежанци, лица, търсещи убежище, и мигранти, както и за целите на защита на външните граници е 4,2 милиарда унгарски форинта (приблизително 14 238 000 евро), но няма разбивка на средствата, заделени за борба с трафика.

3.2. Ангажимент и участие на държавата

В повечето включени в изследването страни-членки има създадени органи за борба с трафика на хора, с което са покрити основните критерии за ангажимент и участие на държавата за борба с това явление. Съществуват обаче значителни предизвикателства по отношение адекватността на политиките, тяхното изпълнение и устойчивост.

Анализът на институционалната рамка, наличните статистически данни и общата структура на стратегическите документи, направен в предходните раздели, показва някои недостатъци, характерни за всички изследвани държави, по отношение ангажимента и участието на държавата в борбата срещу трафика на хора и закрилата на жертвите.

Общо предизвикателство пред почти всички държави е липсата на унифицирани механизми за събиране на данни, които биха дали точна статистическа картина по отношение трафика на деца, която, от своя страна, да служи за информирано формулиране на държавната политика в тази област. Въпреки че събирането и анализът на данни са основна отговорност на всеки орган за борба с трафика, проучването показва, че в повечето случаи данни за трафика на деца се събират от различни национални институции, които агрегират данните по различни категории. Така съвкупностите от данни са несравними и не подлежат на обхванат анализ от централния орган. В Италия през 2008 г. е формирана Национална обсерватория за борба с трафика, като е създадена централизирана и компютризирана база данни, която може да обработва информация в реално време (*SIRIT*), но данните не са публично достояние.

Така липсата на адекватни механизми за събиране и анализ на данни за трафика на деца се отразява негативно върху качеството на приетите от държавните органи политики за борба с трафика на хора. Както бе отбелязано по-горе, в три от шестте държави участнички в изслед-

ването има текущи планове за действие срещу трафика на хора (национални програми), които съдържат и раздел, посветен на подкрепата и реинтеграцията на жертвите. Тяхната национална политика обаче не се основава на последователни проучвания и анализ на тенденциите в трафика на деца. В Швеция има разработен Национален план за действие от 2008 г., в който акцент се поставя единствено върху борбата с проституцията и трафика на хора за сексуални цели.

Органите, отговорни за борбата с трафика на хора в Австрия, България и Словакия, разработват и отчитат годишни или двугодишни програми за противодействие на това явление, но подходът към разработването и изпълнението на политики в тази област остава формален. Това, от своя страна, не води до реална „ангажираност“ на държавата в смисъла, определен от МЦРМП: *„държавата поема цялото участие, отговорност и отчетност при определянето на целите, изпълнението на дейностите и постигането на резултатите от националния отговор срещу трафика“*.¹² Така например в България, която най-рано започва да разработва програми за борба срещу трафика на хора,¹³ все още няма система за мониторинг и оценка на резултатите и ефекта от реализирането на годишните национални програми. В допълнение, в много случаи конкретни дейности (включително по отношение подпомагането на деца – жертви на трафик) са представени в няколко последователни програми, защото не са били осъществени в заложените срокове. Тъй като финансовите ресурси за осъществяване на дейностите не са определени и отговорностите на всички участници не са ясно дефинирани, отчетността за постигнатия напредък се представя единствено поведствително – посредством изброяване и описание на конкретни събития и инициативи срещу трафика на хора, без да има анализ на техния ефект, ефективност и ефикасност.

По сходен начин органът за борба с трафика на хора в Словакия не е изготвил подробен анализ или оценка на вече реализираните национални програми. Това пречи да се направят изводи и

¹² МЦРМП, Насоки за разработването и прилагането на обхватни действия срещу трафика, стр. 21.

¹³ Първата Национална програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите е разработена през 2005 г.

да се прецизират целите на последващите плановете за действие. Министерството на вътрешните работи споделя намерението си да назначи независим експерт, който да провежда мониторинг на изпълнението на Програмата за подкрепа и закрила на жертвите на трафик в съответствие с препоръките от доклада на ГРЕТА,¹⁴ но до изтичането на определения срок през месец юни 2011 г. такъв експерт не е назначен. Досега е съставен само един доклад за дейностите по предходната национална програма за периода 2008 – 2010 г., но както и в случая с България, в доклада липсва анализ на ефектите, който би могъл да бъде отправна точка за националните власти в бъдещата им борба с трафика на хора и дейностите за подпомагане на жертвите.

Отсъствието на ефективна политическа воля и специфичните компетенции на федералната държава и федералните провинции (*Länder*) в Австрия са пречка за установяването на централизирана система за събиране на данни. Отчасти поради липсата на информираност и стандартизирани процедури за идентифициране няколко провинции отчитат, че изобщо няма случаи на деца – жертви на трафик.

В хода на проучването бе установено, че **организираните за борба с трафика на хора са реализирали инициативи за международно сътрудничество за идентифицирането и насочването на жертвите, но по-голямата част от това сътрудничество се осъществява на база конкретни случаи**, а не въз основа на институционализирани механизми. В Австрия има подписани споразумения за сътрудничество между Виенската служба за благосъстоянието на младежта (*Viennese Youth Welfare authority*) и съответните власти в Румъния и България за репатрирането на непридружени деца (някои от които се предполага, че са жертви на трафик). Съвместни полицейски операции са довели до идентифициране на жертви и разкриване на мрежи за трафик на хора. В Словакия властите са се ангажирали с дългосрочно сътрудничество с Международната организация по миграция за репатрирането и връщането на

лица – жертви на трафик. От друга страна, нито в Националната стратегия, нито в Закона за социалноправната закрила и настойчивостта на децата са предвидени специални разпоредби за репатрирането на деца жертви. В Швеция е създадена Експертна група за сътрудничество във връзка с децата в риск, която обединява високоставени лица от министерствата, отговорни по въпросите за децата в държавите членки на Съвета на балтийските държави¹⁵ и Европейската комисия. Експертната група за сътрудничество във връзка с децата в риск е създавала система от национални точки за контакт, които предлагат консултации или координация в случаите на репатриране на дете в държавата на произход.

Друг важен пропуск по отношение ангажимента и участието на държавата в борбата с трафика на хора и по-конкретно в закрилата на деца – жертви на трафик е, че **нико една от държавите-дестинации не е създавала национален механизъм за насочване, в който да са предвидени отговорностите на всички страни в процеса на репатриране и подкрепа на жертвите на трафик и на децата – жертви на трафик.**

Държавата следва да изпълнява стандартизирана оценка на риска, за да осигури закрила на жертвите и техните семейства, но такива формализирани процедури не са създадени в пет от шестте държави, включени в изследването. Заинтересованите страни на държавно ниво и представителите от Службата за благосъстоянието на младежта в Австрия потвърждават, че няма стандартизирана и формализирана процедура на държавно ниво, която да осигурява подкрепа и подпомагане на жертвите, интеграция или оценка на риска във връзка с репатрирането на деца – жертви на трафик. В Швеция в Националните насоки, разработени от Областния административен съвет на Стокхолм като продължение на мисията, зададена от Националния план за действие (НПД), акцент се поставя върху значимостта на оценката на риска и сигурността. От друга страна, Насоките са само препоръки и нямат обвързваща сила. В

¹⁴ Съвет на Европа, Група експерти за действие срещу трафика на хора, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Slovak Republic [Доклад за изпълнението на Конвенцията на Съвета на Европа за действия срещу трафика на хора от Република Словакия], Страсбург, 19 септември 2011 г., първи кръг на оценка, ГРЕТА 2011(9), т. 102.

¹⁵ Членки на Съвета на балтийските държави са Дания, Естония, Финландия, Германия, Исландия, Латвия, Литва, Норвегия, Полша, Русия и Швеция.

ТАБЛИЦА 2. ПОКАЗАТЕЛИ ЗА УЧАСТИЕТО НА ДЪРЖАВАТА

Държава	Доклади за НПД	Наличие на центрове, финансирани от държавата ¹⁶	Централизиращи механизми за събиране на данни	Формална процедура за оценка на риска
Австрия	Да	Да	Не	Не
България	Да	Да	Не	Да
Унгария	Няма НПД	Да	Не	Не
Италия	Няма НПД	Да	Да	Не
Словакия	Да	Да	Не	Не
Швеция	Да	Да	Не	Не

Словакия също не е предвидена формализирана процедура за оценка на риска при връщане на жертви на трафик, включително обвързващи принципи при връщането на трафикирани деца. България е единствената страна със съществуващи формални процедури за оценка на риска. Тези процедури са описани в Координационния механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина.

По отношение участието на националните власти в изграждането, лицензирането, мониторинга и/или финансирането на центрове за настаняване на деца – жертви на трафик може да се каже, че във всяка от шестте страни, провели изследването, държавата има известно ниво на участие. И в шестте страни някои доставчици на услуги получават финансиране от националния бюджет за издръжка на приюти и/или за предоставяне на услуги на жертвите на трафик. От друга страна, в нито една от държавите в проучването няма създадени специализирани места за настаняване конкретно на деца – жертви на трафик. Децата – жертви на трафик биват подпомагани заедно с възрастни жертви на трафик, непридружени деца, деца в риск от други категории или заедно с деца, които са жертви на други форми на насилие.

3.3. Зачитане на правата на човека

Всичките шест държави членки на ЕС са ратифицирали съответните международни конвенции, свързани с борбата с трафика на хора и защитата на правата на детето, включително Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност (2000 г.) и Протокола за предотвратяване, противодействие и наказване на трафика с хора, особено жени и деца; Конвенция 182 на Международната организация на труда относно забраната и незабавни действия за ликвидирането на най-тежките форми на детския труд (1999 г.); Конвенцията на ООН за правата на детето (1989 г.). В изследването бе установено, че във всички държави децата – жертви на трафик имат право на определен вид подпомагане и медицински грижи, както и достъп до образование при равни условия с гражданите на съответната страна, макар в някои случаи тези права да са обвързани с получаването на разрешително за пребиваване. Така например в Австрия достъп до здравеопазване е гарантиран единствено на непридружени деца със статут на бежанци (*Grundversorgung*), а технически погледнато, децата – жертви на трафик, които не попадат в този режим на основна помощ, имат право само на медицински грижи в спешни случаи. Въпреки това експертите от Службата за благосъстояние-

¹⁶ Макар всички държави да разполагат с база за настаняване на деца – жертви на трафик, в нито една от тях тя не е целева само за деца – жертви на трафик.

то на младежта потвърждават, че независимо от статута на пребиваване за всяко дете, което е поне под (временното) попечителство на Службата за благосъстоянието на младежта, е гарантиран достъп до здравеопазване.

В Швеция право на образование, равно на това на шведските граждани, се дава единствено на деца, търсещи убежище, и на деца с разрешително за временно пребиваване поради участие в наказателно дело. Тези категории деца имат право също на медицински и стоматологични грижи. В официално писмо до правителството Областният административен съвет на Стокхолм препоръчва на всички лица, пострадали от проституция, принуда и трафик на хора, да се даде еднаква подкрепа и грижи, независимо дали има образувано предварително разследване, или са с разрешително за временно пребиваване.

Макар всички шест държави членки да са ратифицирали Конвенцията за правата на детето, която предвижда, че „най-добрият интерес“ на детето следва да направлява всички действия и мерки, предприемани от негово име, **в нито една от държавите няма разпоредби за това как се определя най-добрият интерес.** В България респондентите от държавните институции обясняват, че не е разработена такава процедура, тъй като в Закона за закрила на детето е представена официална дефиниция на най-добрия интерес на детето. Тази дефиниция обаче не може да даде конкретни указания как да се провежда оценка на най-добрия интерес на детето. В Австрия представители на властите, отговарящи за благосъстоянието на младежта, посочват, че те определят най-добрите интереси на децата съгласно стандартите на Службата за благосъстоянието на младежта. Това заключение обаче не е напълно убедително, тъй като няма унифицирани насоки за това как да се прави преценка за най-добрия интерес в случаите на деца – жертви на трафик. В допълнение, както е в случая с дома *Drehscheibe* във Виена, решението относно „най-добрия интерес“ на детето обикновено е насочено към безопасното репатриране в съответствие със споразуменията за сътрудничество с няколко държави, като България и Румъния например.

В съответствие с Конвенцията за правата на детето в националното законодателство на шестте анализирани страни са предвидени разпоредби

за правото на детето на информация и необходимостта да се взима предвид гледната точка и мнението на детето в зависимост от степента му на зрялост. От друга страна, проучването се натъкна на индикации, че тези разпоредби невинаги се спазват изцяло от властите и доставчиците на услуги. Така например в Унгария, макар да има официални процедури за изслушване на деца, експертите посочват, че мнението на децата не се взема напълно предвид при залавянето на границата и последващото задържане. В Австрия участниците в интервютата отбелязват, че често се обръща по-голямо внимание на механизмите за безопасно репатриране на жертвите на трафик, а не толкова на гледната точка на детето.

Проучването не откри никакви разпоредби в политически документи относно необходимостта да се взема предвид етническият произход на жертвата. Правилникът за доставчици на услуги може да съдържа разпоредби, предписващи да се обръща специално внимание на културата и езика (Словакия), но на практика не бе идентифициран такъв подход. В някои от шестте държави, участващи в изследването, се забелязва по-висок дял на ромите сред децата – жертви на трафик. Затова липсата на конкретни мерки, които да взимат предвид етническият произход на жертвите, може да се сметне за сериозен недостатък. Така например в България нито един от доставчиците на услуги, предоставящи подкрепа на деца – жертви на трафик, не разполага с хора, владеещи диалекти на ромски подгрупи, нито с хора от ромски произход, които да полагат грижи за децата – жертви на трафик в процеса на подпомагането им. Някои от интервюираните експерти в Австрия демонстрират неразбиране на детската просия като форма на трафик и възприемането ѝ като специфична културна практика на ромите. Това обаче може да има отражение върху едно ниско ниво на идентифициране на ромски деца, които са жертви на трафик за просия и джебчийство в тази страна.

Повече положителни примери бяха намерени по отношение отчитането на пола на жертвите. В България има специализиран кризисен център за момичета – жертви на трафик. Според данните в Австрия полът на непридружените деца или децата – жертви на трафик се взема предвид при настаняването и специалните програми за свободното време. Процесът на подпомагане

на непридружени момичета, които са жертви на трафик, протича със съдействието на жени.

В националните програми не бяха установени специални разпоредби за овластяване на децата.

3.4. **Интердисциплинарен и междусекторен подход и участие на гражданското общество**

Шестте държави от ЕС прилагат различни стратегии, за да гарантират интердисциплинарен и междусекторен подход към борбата с трафика на хора и подпомагането на жертвите, включително децата – жертви на трафик. В България, Словакия, Унгария, Австрия и Италия са създадени национални структури за борба с трафика, които включват участие на съответните държавни органи. В допълнение, в България, Словакия, Австрия и Унгария са формирани експертни групи с участието на представители на организации на гражданското общество. Макар в Италия и Швеция да няма постоянни експертни/консултативни структури, и в двете държави се наблюдава известно участие на гражданското общество чрез включване в други съответни структури или в конкретни комисии, които се занимават с деца – жертви на трафик.

В рамките на съществуващите национални органи за борба с трафика, четири държави членки (Австрия, България, Словакия, Унгария) са осигурили представителство на всички министерства с отношение по темата, включително тези на здравеопазването, труда, образованието, външните и вътрешните работи и други. Това несъмнено отразява комплексния подход в изпълненито на мерките, необходими за справянето с трафика на хора. В Италия също се прилага междусекторен подход посредством създаването на междуведомствена Комисия за подпомагане на жертвите на трафик, насилие и тежка експлоатация към Министерството на равните възможности, която се състои от представители на министерствата на вътрешните работи, на социалната солидарност, правосъдието и политиките за семейството.

В България, Словакия и Австрия интердисциплинарен подход се прилага чрез създаването на

експертни/работни групи за борба с трафика, на които са възложени и задачи, свързани с участие в разработването на национални политики и документи. В България експертната група за борба с трафика на хора включва всички ангажирани национални ведомства и представители на седем НПО/междуправителствени организации. В експертните групи на Словакия и Австрия участват по 3 НПО. И в трите държави са ангажирани организации с експертиза в правата и закрилата на детето. В рамките на консултативните структури на Австрия и Словакия са създадени конкретни работни групи за трафика на деца. В Унгария в Националния координационен механизъм под егидата на националния координатор гражданското общество е представено от 9 унгарски НПО.

Въпреки че в тези четири държави е създадена институционална рамка за участието на организации на гражданското общество, пълноценното участие на НПО в разработването и прилагането на политики често е недостатъчно пълноценно поради структурни или административни пречки. Например в три от четирите държави (Австрия, България, Словакия) участието на гражданското общество е ограничено до няколко НПО, докато броят на представените държавни институции е много по-голям. Макар организациите на гражданското общество да имат право на глас, за тях е трудно да прокарат конкретни идеи, ако те противоречат на интересите на националните власти. По отношение на формулирането на политики и в Словакия, и в България, се отчита, че приносят на гражданското общество рядко (или почти никога) не се взима предвид при разработването на националните програми. До известна степен Австрия е изключение, тъй като там се посочва, че становищата на трите представени НПО се приемат добре и често се взимат предвид в националния план за действие.

Макар в България, Словакия и Австрия да са създадени експертни органи с участието на гражданското общество, трите държави отчитат, че консултативните процеси са по-скоро формални: заседанията на експертните групи не са редовни, а се свикват в зависимост от случая. Важно е да се отбележи и че, извън достъпния до всички участници в тези групи списък с адресите им, няма практически активни официални канали на комуникация между тях.

В Италия консултациите с гражданското общество изглеждат дори още по-импровизирани. НПО участват в Техническия панел, създаден през 2010 г. със задачата да разработи план за действие за борба с трафика. НПО са също така консултанти на Експертния съвет към Министерството на равните възможности, макар качеството на това сътрудничество да не е последователно. НПО са били активни участници в разработването на законодателството за подпомагане на жертвите (чл. 18 и чл. 13), но според оценките влиянието им намалява. В момента много организации на гражданското общество не смятат, че мнението им се взема предвид при формулирането на политики. В скорошна оценка на участието на НПО в процесите на взимане на решения във връзка с чл. 13 и чл. 18, почти половината от НПО респондентите казват, че нямат никаква роля при формирането на политики, като само 3 от 27 участници посочват, че според тях представените в сектора НПО имат важна роля.

В Швеция, макар да няма национален координационен орган за трафика на хора, се отчита, че организации на гражданското общество често получават покани за заседанията на министерствата, ако темата засяга въпроси, свързани с правата на жертвите, и често се включват в групи на по-ниските нива на държавна власт при обсъждането на политики. НПО активно са участвали при разработването на Националния план за действие срещу трафика на хора и има вероятност да участват в мрежа, създадена от Областния административен съвет на Стокхолм, при която акцент се поставя върху обмена на информация. До момента обаче не са организирани редовни заседания на мрежата.

Организации на гражданското общество често се включват в **изпълнението** на дейности срещу трафика, при това разчитайки на извъндържавни финансови ресурси. С изключение на финансирането на доставчиците на услуги за подпомагане на жертвите, **правителствата в нито една от изследваните държави не определят финансови ресурси за изпълнението на дейности срещу трафика на хора от НПО.** В България например

специализирана в подкрепата на жертви НПО¹⁷ е изиграла важна роля при разработването на националния механизъм за насочване на жертвите на трафик, макар финансирането ѝ да е осигурено от външни източници.

Във всичките шест държави неправителствените организации работят активно в подкрепа на жертвите и в повечето случаи получават финансиране от националния и/или общинския бюджет за поддържане на приюти и/или предлагане на услуги на жертвите на трафик. В Унгария на НПО е възложено да ръководи приют за жертвите на трафик. В България четири НПО получават делегирани бюджети, защото предлагат услуги на деца – жертви на трафик в кризисни центрове. В Австрия *Drehscheibe* е част от Виенската служба за благосъстоянието на младежта и така получава финансиране от Община Виена. В Словакия три НПО, представени в експертната група, получават финансиране от държавния бюджет за предоставяне на услуги за жертвите на трафик на хора (на базата на обществени поръчки, обявени от Министерството на вътрешните работи). Италия определено има най-щедрата система за подпомагане на жертвите, като 159 организации са вписани във Втория раздел на Регистъра на лицата и сдруженията като изпълняващи програми за подпомагане и социална закрила на жертви на трафик. Всички те получават финансиране от Министерството на равните възможности.

3.5. Устойчивост

Шестте държави осигуряват различни нива на устойчивост в подпомагането на децата – жертви на трафик и в подхода към реинтеграцията им. По-висока степен на устойчивост е постигната от държавите, в които са създадени органи за борба с трафика (Австрия, България, Италия, Словакия, Унгария), и в които се прилагат годишни програми за борба с трафика (България, Австрия, Словакия¹⁸) с конкретни раздели за подкрепа на жертвите и подпомагане на децата – жертви на трафик. В другия край на спектъра са държавите, в които няма създаден постоянен орган за борба с трафика. Така например в Швеция специалната

¹⁷ Фондация Асоциация „Анимус Ла Страда“.

¹⁸ Към момента на съставяне на този доклад Планът за действие на Италия срещу трафика на хора, предвиден за разработване и одобрение през 2011 г., все още не е приет.

държавна мисия, възложена на Областния административен съвет на Стокхолм, е замислена като проект. Работата по разработването на Националните насоки е ограничена до 2014 г.

Словакия, България и Австрия ежегодно или на всеки две години включват в националните си програми за борба с трафика дейности в областта на подпомагането и реинтеграцията на деца – жертви на трафик. Въпреки това **устойчивостта на мерките е необезпечена поради липсата на адекватни финансови и технически ресурси за тяхното изпълнение**. И трите държави предвиждат средства за работата на органите за борба с трафика, но програмните документи не са подкрепени с ясно определени и достатъчни ресурси от държавния бюджет, като в много случаи реализирането на дейности е обвързано с финансиране от външни донори.

Проучването установи обща липса на предсказуемост и ежегодна ангажираност на националното финансиране на борбата с трафика, като някои държави (България, Унгария) посочват, че финансирането е повлияно негативно от икономическата криза. Що се отнася до Унгария, въпреки че в страната има координационен орган за борба с трафика, който е разработил Стратегия за борба с трафика за периода 2008 – 2012 г., устойчивост не е постигната, тъй като стратегията не е придружена от планове за действие и финансови ресурси и на този етап съществува само на хартия.

Друго общо предизвикателство за постигането на устойчивост на подхода за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик е **липсата на централизирани механизми за събиране на данни, които да дадат емпирична база за определяне размера на трафика на деца**. Това означава, че националните политики или конкретните мерки, когато такива политики няма, не се базират на основан на доказателства анализ на идентифицираните тенденции или рискови групи. Нещо повече, липсата на независими, основани на доказателства изследвания по отношение на механизмите за набиране, факторите на уязвимост и социалноикономическата и културната среда на жертвите не позволява ревизиране на политиките и разработване на услуги, които да съответстват на потребностите на жертвите.

Проблем, свързан с недостатъците на събирането на данни, който се установява в шестте държави, е липсата на механизми за мониторинг и оценка на резултатите и ефективността на политиките и мерките. Там, където има създадени органи за борба с трафика, те си служат с по-скоро общ подход към оценката на изпълнението на програмите (с годишни или двугодишни доклади, в които акцент се поставя върху показателите за резултати). Затова не е изненадващо, че някои от дейностите, които не са реализирани, се прехвърлят автоматично към националната програма за следващата година, какъвто е случаят с България и Словакия.

Установен положителен аспект по отношение постигането на устойчивост е широкото въвеждане на мерки за подпомагане и закрила на децата – жертви на трафик в някои от националните политики за закрила на детето. Така например от 2004 г., когато първите българчета – жертви на трафик са идентифицирани във Виена, във всички годишни програми за закрила на детето в България са предвидени мерки за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик. В Словакия Националният план за действие за децата за периода 2009 – 2012 г. отговаря на препоръките за справяне с детската просия на Комитета на ООН за правата на детето, като определя стратегически цели за повишаване вниманието към разкриването на детски труд от Инспекцията по труда. В Италия в Третия национален двугодишен план за действие за закрила на правата и развитието на децата, приет през 2012 г., е включена глава за трафика, сексуалната и трудовата експлоатация и неправомерната миграция на деца. В Швеция децата – жертви на трафик са включени в системата на Центъра за благосъстоянието на децата (*Barns behov i centrum*), осигуряващ социални услуги и интегриращ образованието в услугите по приемна грижа.

Друг показател за устойчивостта на политиките за подкрепа на деца – жертви на трафик и/или непридружени деца, установен във всички държави, е ангажиментът за осигуряване на финансови ресурси за различни форми на подпомагане и реинтеграция. В някои случаи (България, Словакия, Унгария) правителството заделва средства за финансиране на държавни приюти. В други случаи (България, Австрия, Италия, Ун-

гария) средствата се предоставят на доставчици на услуги, които предлагат подпомагане за тях. В Швеция общините често предоставят подкрепа на жертвите на престъпления в тясно сътрудничество с представители на гражданското общество. Много приюти се управляват от НПО, но финансирането им зависи от конкретна община или група общини.¹⁹

3.5.1. Оценка на мобилизиране на ресурси и бюджет

Проучването среща сериозни пречки при събирането на информация за ресурсите и бюджета, осигурени за изпълнението на политиките за борба с трафика и подпомагане на жертвите. Общ проблем за трите държави, в които има разработени национални програми за борба с трафика (Австрия, Словакия, България), е, че **в политическите документи не са определени и утвърдени необходимите финансови ресурси за изпълнението им от страна на всички включени в процеса министерства.** Всъщност в официалните документи на Австрия и България се посочва, че ресурси за изпълнението на дейностите ще бъдат осигурени от бюджетите на съответните отговорни министерства, без да се споменават конкретни суми. От друга страна, в бюджетите на съответните министерства не се предоставя информация за ресурсите, заделени за дейности в областта на борбата с трафика и подпомагането на деца – жертви на трафик. В Словакия пък осигуряването на ресурси е посочено единствено от Министерството на външните работи, докато ангажиментът на другите министерства не е определен. Този подход не спомага за прозрачността и ангажираността при изпълнение на дейностите. И в трите държави интервюираните заинтересовани лица посочват, че **ресурсите, осигурени за реализирането на дейностите в областта на борбата с трафика и подкрепата и реинтеграцията на деца – жертви на трафик, са недостатъчни.**

Положителен пример за ясно определени финансови ресурси за дейностите в борбата с трафика

се наблюдава в Швеция, която предоставя информация за разходите за всички мерки (проекти), включени в Националния план за действие срещу проституцията и трафика за сексуални цели. Общата сума, определена в плана за действие, е 230 милиона шведски крони, или приблизително 27 милиона евро.²⁰ В прогнозните суми обаче не са обособени ресурсите, определени за деца – жертви на трафик. Тъй като планът за действие е със стара дата и няма настоящ политически документ, който да предвижда мерки за борба с трафика и подпомагане на жертвите, подробен анализ на финансовите ресурси не може да се направи.

Информация за обема на финансовия ангажимент по отношение на борбата с трафика на хора и подкрепата на жертвите може да се намери в бюджетите на органите за борба с трафика. Например с годишен бюджет между 150 хиляди и 200 хиляди евро (за последните 3 години) Националната комисия за борба с трафика на хора в България трябва да покрие възнаграждение за 7 души персонал, разходите за 7 комисии по места и работата на 2 приюта, ръководени от Комисията. Очевидно е, че определените от държавата ресурси едва стигат за основните пера на главния орган за борба с трафика, поради което е невъзможно Националната комисия допълнително да финансира мерки, насочени конкретно към реинтеграцията на деца – жертви на трафик.

Размерът на финансирането, предоставено на доставчици на услуги, предлагащи подкрепа и реинтеграция на деца – жертви на трафик, също може да бъде показател за нивото на мобилизация на бюджетни ресурси. Както обаче бе споменато по-горе, в шестте изследвани държави децата – жертви на трафик се подпомагат от доставчици на услуги, които предлагат подкрепа на различни възрастови групи или групи в риск, включително между тях и на жертви на трафик. Така липсата на агрегирани данни за децата – жертви на трафик, които са получили помощ от всички доставчици на услуги, прави невъзможна

¹⁹ Повечето от тези приюти се използват основно за възрастни жертви на трафик, понякога заедно с децата им. За децата – жертви на трафик общините най-често използват или семейни домове, или други места тип приют, пригодени за деца. Местата за настаняване са описани по-подробно в следващите раздели.

²⁰ An action plan to combat prostitution and human trafficking for sexual purposes [План за действие за борба с проституцията и трафика на хора за сексуални цели]. Справката е направена на 25 септември 2012 г. <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/13/36/71/ae076495.pdf>

оценката на ресурсите, отделени за подпомагане на такива деца. В Италия например се осигуряват между 4 и 4,5 милиона евро за подпомагане на жертви на трафик чрез проектно финансиране от Министерството на равните възможности, но няма налични данни за сумата, използвана за помощ конкретно на деца. По сходен начин в България кризисните центрове за деца – жертви на насилие (включително жертви на трафик) всяка година получават приблизително 3600 евро за място, или около 36 000 евро на година, тъй като центровете имат капацитет за настаняване от около 10 места²¹. Няма обаче официални данни за броя на децата – жертви на трафик, подпомагани ежегодно в мрежата на кризисните центрове. В Унгария децата – жертви на трафик и непридружените деца, които са чужденци, се настаняват в институции за закрила на децата или в държавния Център за деца в гр. Фот. Децата – жертви на трафик с унгарско гражданство се насочват към детските институции или получават помощ в приюти, поддържани от НПО и финансирани от Министерството на вътрешните работи. Няма данни за размера на държавното финансиране, отделено за децата – жертви на трафик в тези институции, въпреки че сериозният ефект от финансовата криза принуди някои институции да отказват да приемат деца чужденци за временна грижа.

Липсата на информация за ресурсите, определени за изпълнението на политиките за борба с трафика и за индивидуалните програми за подпомагане на деца – жертви на трафик, показва, че политиките и програмите се разработват, без да се анализира тяхната ефективност и ефикасност – извод, който е разгледан по-обстойно в следващия раздел, посветен на мониторинга и оценката.

3.5.2. Оценка на механизми за мониторинг и анализ

Липсата на установени механизми за мониторинг и оценка, идентифицирана в шестте изследвани държави, е едно от основните предизвикателства за формулирането и изпълнението на ефективни политики. На практика във всички държави с разработени стратегии и национални програми за борба с трафика (вклю-

чително мерки за подкрепа и реинтеграция на деца жертви) няма въведени механизми за мониторинг на напредъка или оценка на ефективността на изпълнението им. Едно от най-важните предизвикателства в това отношение, на което подробно бе обърнато внимание в предходните раздели на този доклад, е свързано с липсата на централизирани механизми за събиране на данни за трафика на деца, което не позволява да се използват агрегирани данни в механизмите за оценка на постигнатия ефект.

Общ подход към оценката на механизмите за отговор срещу трафика на национално ниво е идентифициран в трите държави, в които в момента има координационен орган и национална програма за борбата с трафика на хора. В България, Словакия и Австрия се изготвят годишни или двугодишни доклади за изпълнението на националните програми. Докладите са плод на съвместните усилия на всички структури и организации, ангажирани с изпълнението на програмата. Тези структури и организации подават отчети до националния орган, който на свой ред има задачата да обедини цялата информация в национален доклад. Подобен подход спомага за сътрудничеството между различните партньори и до известна степен изисква отчетност от всички органи, включени в усилията за борба с трафика. От друга страна обаче, такъв подход води до национални доклади, които в същността си са предимно изреждане на срещи, семинари и други дейности, без да се използва широка гама показатели, без да се разглеждат цялостните цели и конкретните задачи, и най-вече без да се прави анализ на ефекта от изпълнените дейности. По подобен начин в Швеция, където няма орган за борба с трафика, но е изпълнен един Национален план за действие, отчетността за изпълнението му се основава на показатели за резултатите, без да има анализ на ефекта, който да бъде отправна точка за бъдещи действия.

Словакия е заявила намеренията си за провеждане на външен мониторинг, но все още не са предприети конкретни стъпки за това. В България органите за закрила на детето са по-прогресивни при провеждането на оценки, включително на политики, които засягат деца – жертви на трафик. Изпълнението на Националната стратегия

²¹ Официален отговор, Агенция за социално подпомагане (15.11.2011 г.).

за детето за периода 2008 – 2018 г. е предмет на вътрешно оценяване, като първият му доклад обхваща периода 2008 – 2010 г. Въпреки това има някои недостатъци в съществуващата оценка. Процесът на мониторинг например разчита основно на годишните доклади по националната програма за закрила на детето и така му липсват разнообразни гледни точки и информационни ресурси, които биха могли да допринесат за обективността на анализа. Няма конкретно или обществено достъпно задание за мониторинга, нито система за събиране на данни от множество източници (освен прегледа на годишните доклади) или ясно определени показатели, които да гарантират качество, приложимост и по-нататъшно прецизиране на системата за мониторинг.

В хода на изследването не бе установено наличието на системи за оценка, с които да се измери ефективността на дейностите за ре/интеграция за деца – жертви на трафик. Макар в някои случаи доставчиците на услуги, предлагащи помощ за реинтеграцията на деца – жертви на трафик, да са лицензирани и до известна степен наблюдавани от държавните институции, като цяло по ред причини не се провеждат оценявания, насочени към ефекта от дейността. Една от причините е липсата на централизирани агрегирани данни за жертвите на трафик, на които е била оказана помощ. Така например в България в първия мониторингов доклад/анализ на изпълнението на Националната стратегия за детето за периода 2008 – 2018 г. е посочен брой на „успешни реинтеграции на деца в риск“. Няма обаче разбивка по видове реинтеграция или профил на децата в риск, поради което е невъзможно да се установи колко деца – жертви на трафик са били „успешно реинтегрирани“. Липсва също така информация за методите и показателите, които се използват за установяване на успеха и ефективността на реинтеграцията, което поставя под въпрос валидността на тези изводи.

Италия, която има най-развитата и щедра система за предоставяне на услуги, тепърва трябва да въведе системи за оценяване на тяхното изпълнение. В момента Министерството на равните възможности не прави оценка на проектите, които финансира, а тя би могла да е показателна за ефективността на помощта, предоставена от даден доставчик на услуги. През 2008 г. Министерството създава база данни за профила на

жертвите на трафик и услугите, предлагани от подпомагащите мрежи. Досега обаче Министерството не е докладвало за това огромно информационно богатство пред големия брой органи, работещи в тази сфера, и данните не са използвани за анализиране ефективността на услугите, предоставяни на жертви на трафик и конкретно на деца – жертви на трафик.

3.6. Оценка на резултатите

Оценката на резултатите от изпълнението на политиките за подпомагане и реинтеграция на деца жертви се пречатства от няколко фактора, очертани в предходните раздели на настоящия анализ. Липсата на централизирана система за събиране на данни и на механизми за мониторинг и оценка в страните, където има организирани структури за борба с трафика и политики за подкрепа на жертвите, затрудняват оценката на изпълнението на политиките. Както бе споменато по-горе, в Австрия, Словакия и България изпълнението на годишните/двугодишните планове за действие срещу трафика на хора се отчита посредством доклади, които са базирани на показатели за резултатите, без да се предлага анализ на трудностите при изпълнението, нито пък да се дава информация за ефекта от дейностите. Обща тенденция, установена и в трите държави, е прехвърлянето на определени дейности, които не са изпълнени, от един план за действие към следващия. В Австрия например разработването на национален механизъм за насочване на деца – жертви на трафик е обхванато от Втория национален план за действие (2009 – 2011 г.), а впоследствие е включено в Третия план. По сходен начин в България създаването на методика за работата на кризисните центрове за деца – жертви на трафик и жертви на насилие присъства в програмите за закрила на детето от 2010 г., но работата по нея окончателно е приключила и тя е приета през март 2012 г. Тъй като няма външен мониторинг и оценка или обществено обсъждане на изпълнението на тези програми, причините за трудностите при реализирането на дейностите не се посочват. Разработването на стандартизирана, обхващаща цялата страна концепция по отношение предоставянето на адекватни грижи и подкрепа на деца и млади хора, които са жертви на трафик, е ключово предизвикателство в Австрия и към днешна дата такъв до-

ТАБЛИЦА 3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОГРАМИ ПО ЧЛ. 13, 2011 г., ИТАЛИЯ

Резултат от програмата	Брой	%
Продължаване на програмата по чл. 13 със същата организация	137	24,3
Прехвърляне към проект по чл. 18	130	23,0
Всички контакти са преустановени	84	14,9
Начало на независимост и социална интеграция	22	3,9
Подпомогнато репатриране	21	3,7
Надзор от общността	15	2,7
Връщане към експлоатация	8	1,4
Емиграция в трета страна	3	0,5
Прехвърляне към друг проект по чл. 13	3	0,5
Закрила като информатор	0	0,0
Друго	141	25,0
Общо	564	100,0

Източник: Министерство на равните възможности

кумент не е приет. Според експертите основната трудност е да се установят формални механизми за сътрудничество между федералната държава и деветте провинции.

В Швеция също се акцентира върху вътрешната отчетност и оценката на изпълнението на Националния план за действие. Неговите задачи обхващат пет области: повишена закрила и подкрепа за застрашените лица; засилване на превенцията; подобряване качеството и ефикасността на съдебната система; засилено сътрудничество на национално и международно ниво; повишаване на осведомеността. Тяхното изпълнение се отчита пред правителството от съответните отговорни за изпълнението органи. Тези доклади са резюмирани и оценени от Шведския национален съвет за превенция на престъпността. Оценката на ефекта от обученията, проведени като част от Шведския национален план за действие, дава положителен пример по отношение оценяване на резултатите от изпълнението на планирани дейности.

В Италия, която към момента няма национален план за действие в сферата на борбата с трафика, но пък има добре развита система за

подпомагане на жертвите, трябва да се правят редовни оценки на ефективността на проектите, финансирани от Министерството на равните възможности и реализирани по чл. 13 и чл. 18, както и на ефективността на плановете за реинтеграция на жертвите на трафик. Макар създаването на базата данни *SIRIT* да отбелязва важна стъпка към разработването на система за оценка на мерките за подпомагане, досега тя не е използвана за оценка на резултатите от програмите за подпомагане. На национално ниво липсват стандартизирани процедури за различните етапи на подкрепа и подпомагане, и по-специално за децата. Това е пречка за каквато и да е оценка на резултатите, защото няма стандарти и показатели, спрямо които да се измери успехът на програмите за реинтеграция. Въпреки това някои опити от страна на Министерството да проследи резултатите от програмите по чл. 13 биха могли да се използват за отправна точка за създаването на система за оценка. По-настоящем например Министерството на равните възможности поддържа данни за дела на жертвите, които са поели пътя на постигане на независимост и социална интеграция, както и данни за дела на върналите се към системата

за експлоатация – това са ясни показатели за успеха на осъществените мерки. Трябва да се предприемат стъпки за агрегиране на данните с цел проследяване на децата – жертви на трафик и предоставяне на допълнителни показатели за успеха на интервенциите.

4. ОЦЕНКА ПО ОБЛАСТИ НА РЕ/ИНТЕГРАЦИЯ

Акцентът в първото ниво на анализ бе върху политическата рамка за подпомагане и реинтеграция на деца – жертви на трафик и доколко тя съответства на международно приетите стандарти. Оттук нататък се прави оценка на действителното изпълнение на политиките и мерките. Анализът започва с обща оценка на ефективността на мерки като определяне на настойник или проучване и документация, представляващи предварителни условия за подкрепа на деца – жертви на трафик, дискутира се качеството на временната грижа и в заключение се прави оценка на наличните механизми за подкрепа за дългосрочната интеграция на деца – жертви на трафик.

4.1. Определяне на настойник

В шестте държави на децата – жертви на трафик се предоставя настойничество на различни нива. Негова ограничена форма е правното настойничество (представителство), което в Австрия се предоставя от Службата за благосъстояние на младежта и е сходно на представителството, осигурявано в България. В България тази форма на настойничество се осъществява от социалните работници в отделите за закрила на детето или от директорите в институции за закрила на детето. Тези институционални представители имат ограничени прерогативи по отношение благосъстоянието на децата – жертви на трафик, тъй като родителите или близки роднини запазват официалното настойничество. В Унгария властите служебно определят настойници на децата – жертви на трафик, които са временно настанени. Както и в България, настойници в Унгария са или ръко-

водителите на институциите, предоставящи грижи, или приемните родители.²² Децата – жертви на трафик в Унгария имат право и на законоустановени настойници, които да гарантират защитата на интересите им в съдебни производства. Тези настойници обикновено са адвокати, но те нямат специално обучение или задълженията, които изпълняват, не са обвързани със специфични професионални изисквания. В Италия „временна власт“ над децата се упражнява от законен представител от дома за грижи, в който е настанено дадено дете, или от компетентните местни власти до определянето на настойник от съдия. Законните настойници в Словакия, които може да са временни или постоянни, се определят, когато децата не могат да бъдат представлявани от родителите си. Временни настойници се определят с оглед защитата на конкретни интереси на дадено дете в конкретен случай.

В Австрия пълно настойничество се осигурява от Службата за благосъстоянието на младежта по силата на съдебна заповед в случаите, когато родителите са неправоспособни или ги няма и не може да бъде открито друго квалифицирано лице или роднина. Това настойничество включва предоставянето на грижи (включително настаняване, социални и икономически грижи), образование и правно представителство. Пълно настойничество спрямо деца – жертви на трафик се предоставя рядко в България, защото децата – жертви на трафик в страната са български граждани и имат родители или близки роднини, които законът припознава като техни настойници. В България институционно настойничество се предоставя само на деца, чиито родители са неизвестни, починали, неправоспособни или лишени от родителски права, и които нямат близки роднини, способни да поемат тази функция. В такива случаи настойничеството може да се поеме от директора на специализирана институция. В Италия пълно настойничество се възлага или на институционални настойници (представител на местните власти), или на граждани (доброволци или чужденци с право на пребиваване). Попечителят в Швеция се предлага от т.нар. главен настойник и има правото и задължението да взема решения по лични, финансови и правни въпроси, засягащи детето. Институцията на

²² Агенция за основните права (2008 г.). Thematic Study on the Rights of the Child (Child Trafficking). Hungary [Тематично изследване върху правата на детето (трафика на деца). Унгария], стр. 15-16.

главния настойник в страната е създадена към всяка община и има задължението да назначава попечители и да следи работата им. Ако дете получи разрешително за постоянен престой в Швеция, попечителят се заменя от специално определен настойник по силата на решение на окръжен съд. В Словакия постоянни настойници се определят да упражняват права и задължения в името на висшия интерес на детето.

В три от изследваните държави бяха установени регионални различия при предоставянето на услуги, свързани с настойничеството (Австрия, Италия, Швеция). В България, Словакия и Унгария услугите за настойничество са изпълняват стандартизирано. Според данните различията при поемането на настойничество по места имат някои неизгодни аспекти, но също така дават възможност за създаването на добри практики, включващи навременно определяне на настойници със съответна подготовка и постоянна подкрепа за тях (Италия, Швеция), ограничен брой поверени деца (Италия) и чести срещи между настойниците и поверените им деца (Швеция).

В шестте държави участнички в изследването се отчитат редица недостатъци по отношение предоставянето на услуги за настойничество. В Австрия има практика за определяне на пълно попечителство (настойничество) само по отношение на деца, ненавършили 14 години, докато за по-големите деца няма последователна практика. Това поставя по-големите деца (както непридружени, така и деца – жертви на трафик) в неизгодно положение. Отчита се, че различията при прилагането на процедурите за настойничество в различните австрийски провинции води до положение, в което някои служби за благосъстоянието на младежта не изпълняват задължението си да поемат настойничеството на непридружени деца/деца – жертви на трафик. Някои доклади отчитат положителни усилия в посока гарантиране на пълно настойничество във връзка със случаи в Тирол, Долна Австрия и Виена. В България, въпреки наличието на законоустановени настойници (под формата на родители или близки роднини) или институционални представители на деца – жертви на трафик, е установено, че децата от тази група не получават адекватна закрила и правна помощ в процеса на приемане, подпомагане и реинтеграция. Изследването за България препоръчва създаването на ресурс от

добре обучени професионални настойници на деца – жертви на трафик, които да могат да гарантират най-добрия интерес на детето на всеки етап от процеса на приемане и подпомагане. В някои общини в Швеция определянето на попечители може да отнеме до 2 месеца, като срещите на детето с неговия попечител са редки. В Словакия временните настойници често са от мястото на постоянно местожителство на детето, което може да е много отдалечено от мястото на институционалната грижа. Подобна ситуация не позволява лични впечатления и контакти между настойник и дете, което оказва влияние върху качеството на услугите за настойничество. В Австрия, Италия и България е установена тенденция за определяне на голям брой деца на един институционален настойник. Като се вземе предвид, че настойниците имат сериозни отговорности спрямо децата, практиката на един настойник да се определят много деца ограничава възможността му да изгради близки връзки на доверие с тях.

4.2. Проучване и документация

От шестте изследвани държави само в България и Унгария се прилагат стандартизирани процедури за проучване и документиране при идентифицирането на деца – жертви на трафик. Българският Координационен механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина, определя функциите и сътрудничеството между отговорните институции и конкретните компоненти на процедурата по проучване и документиране. Те включват установяване или потвърждаване на самоличността на детето, установяване на местоживееенето му, идентифициране на семейството му или негови роднини, събиране на информация за предишни случаи на регистриране на детето или неговите родители в системата на Министерството на вътрешните работи, установяване на обстоятелствата на трафика, оценка на риска и провеждане на скрининг на семейството и социалната среда на детето. В Австрия, Италия, Словакия и Швеция няма стандартни, прилагани в цялата страна насоки (правила и процедури) за провеждане на скрининг и документиране при идентифицирането на деца – жертви на трафик. Специален модел за скрининг и документиране във връзка с

деца – жертви на трафик е разработен от специализирания център за деца – жертви на трафик и непридружени деца в област Виена, Австрия. Компонентите на процедурата включват първоначално установяване и по-нататъшно изясняване на самоличността чрез проверка в областната база данни и комуникация със съответното посолство или офицер за контакт от полицията и подготовка на досие с обща информация при репатрирането на детето. Тази процедура обаче не се прилага в цяла Австрия. **Липсата на общи насоки заедно с децентрализираните системи за закрила в Австрия, Италия и Швеция поставят процеса на проучване и документирание в зависимост от ангажираността на отделни институции и професионалисти на регионално и местно ниво.**

В нито една от държавите в изследването няма етични кодекси за интервюиране на деца – жертви на трафик, които да са на разположение на правоприлагащите органи или доставчиците на услуги. Оценката показва, че в три от държавите (Австрия, България, Словакия) не се гарантира прилагането на професионални етични стандарти за интервюта с непълнолетни (и деца – жертви на трафик), особено за правоприлагащите органи, и невинаги се гарантира съответствие с приложимите международни стандарти. При интервютата с деца – жертви на трафик някои от шестте държави следват по-обща кодекси за работа с деца, като например: в България – Етичен кодекс на работещите с деца (за доставчици на услуги); в Швеция – Кодекс на съдебните процедури, който задава норми за предварителното разследване и предвижда интервютата с деца да се провеждат от специално обучени експерти; в Словакия – Кодекс на криминалното поведение и Кодекс на поведението при интервюта с непълнолетни в разделите им, свързани с деца; в Австрия – Наказателният процесуален кодекс предвижда законови разпоредби за интервюта, при които на децата се обръща специално внимание. В страната обаче няма етични насоки как да се провеждат интервюта с деца.

Наказателният процесуален кодекс в Италия предвижда две специални мерки за закрила на деца по време на съдебни разпити. Първата дава възможност да се събират доказателства преди процеса в защитена стая под ръководството на

психолог, така че да се избегне прекият контакт между детето и съдебния орган. Втората мярка позволява аудио- и видеозаписване на интервютата с малолетни жертви на сексуална експлоатация в неутрална обстановка, отново под ръководството на детски психолог. На местно ниво са разработени редица протоколи, посочващи подходящи подходи към децата по време на интервюта, които се следват от всички подписали протоколите страни.

Интервюта на деца – жертви на трафик с полицията се провеждат в присъствието на официални лица, за да се гарантира най-добрият интерес на детето. Тези официални лица включват социални работници в България и Швеция, езикови и културни медиатори в Италия и педагози, психолози, одобрени експерти или законни представители в Словакия. Такива интервюта в Швеция се водят от полицейски служители със специално образование, които са преминали обучение за събеседване с травмирани деца. В Австрия интервюта с деца, ненавършили 14 години, се провеждат от специално обучени полицейски служители. В страната обаче няма последователна практика на систематично сътрудничество между полицията и социалните власти, така че да се осигури присъствие на социални работници при полицейските интервюта с трафикирани деца.

В две от изследваните страни се посочват конкретни добри практики по отношение на интервютата с деца – жертви на трафик. В Италия в случаите на по-уязвими деца служители по проекти и културни медиатори може да разговарят с децата преди срещата им с правоприлагащите органи, след което да им предадат информация по деликатни въпроси, за да улеснят процеса на разследване. В Швеция през последното десетилетие са създадени 25 специални звена за сътрудничество с Домове за деца (*Barnhouse*), за да изпълняват ролята на центрове за застъпничество или средища за предоставяне на услуги на малолетни (включително деца – жертви на трафик). На тези места работят представители на всички власти, които си сътрудничат, за да се предоставят бързи и ефикасни решения за закрила на децата, като така спестяват на жертвите повтарящи се интервюта и разследване. В допълнение, интервютата с деца, ненавършили 15 години, се записват на видео, за да се осигури съобразяване с техните права и най-добър интерес.

Един от недостатъците в процеса на проучване и документиране, който бе констатиран в България, засяга сътрудничеството с държавите на дестинация. В случаите на деца – жертви на трафик, които са идентифицирани в чужбина, първоначалният процес на проучване може да се осъществи преди или след репатрирането на детето в зависимост от случая. Често общата информация за детето, предоставена от компетентните институции в държавата дестинация, е оскъдна. Това се дължи на прилаганите правила за защита на личните данни или на исканията за незабавно репатриране от страна на властите там.

В изследваните държави преценка на възрастта обикновено се прави с рентгенова снимка или чрез биометрични методи, като например стоматологичен преглед (в Италия), или комбинация от двата начина (Австрия). В проучванията по държави бяха констатирани редица общи слабости в процедурите за преценка на възрастта. Например в Австрия и Италия не се прилага принципът на съмнението, в Италия и Словакия не се съобразяват с правилото за оставяне на поле за грешка. Често извършващият преценката персонал (медицински лица в Австрия и Италия, одобрени експерти в Словакия) не познава културната среда и положението на детето.

4.3. Оценка на случай

4.3.1. Издирване на семейство

Процедурите за издирване на семейства в Австрия, Италия и Швеция следват или произтичат от процедурите за издирване на семейства на непридружени деца. В Австрия е показателна практиката на дома *Drehscheibe* във Виена, където биват настанявани деца – жертви на трафик и непридружени деца. Издирването на семействата на деца – жертви на трафик, настанени в дома, се провежда от властите в държавите на произход в съответствие с двустранни споразумения между тях и Община Виена. Тези двустранни споразумения се смятат за ключов инструмент, гарантиращ „безопасното завръщане“ на децата – жертви на трафик в държавите им по произход. В няколко случая това става с помощта на Международната организация по миграция. Проучванията по проекта *ARECHIVIC* в Австрия и България обаче сочат, че

българчетата – жертви на трафик често биват репатрирани от Австрия преди да бъде събрана каквато и да било информация за семейството или семейната среда от българските власти. Репатрирането се основава само на оскъдната информация за положението на детето в Австрия. „Безопасното завръщане“ на деца – жертви на трафик се провежда от австрийските власти въз основа на презумпцията, че отговорността ще бъде поета от системите за временна грижа на съответната държава на произход. Издирването на семейства на непридружени деца (и деца – жертви на трафик) в Италия се провежда първо на италианска територия от Комисията за непълнолетни чужденци (с помощта на културни медиатори). След събирането на предварителни данни в Италия Международната организация по миграция провежда разследване в държавата на произход.

Издирването на семейства в България (проведено съгласно Координационния механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина) е ключов момент за формулирането на позиция за настаняването на детето при репатрирането му. Както вече бе споменато обаче, децата – жертви на трафик често биват репатрирани преди издирването на семействата им. Така по подразбиране децата – жертви на трафик попадат в системата на кризисните центрове без ясна идея или знание какво ще се случи с тях при връщането им в родната им държава. Това положение на несигурност се засилва от честото забавяне на докладите за оценка на семейната среда или предоставянето на много оскъдна информация от отделите за закрила на детето на кризисните центрове. В Словакия липсват разпоредби, с които да се гарантира издирването на членовете на семейството в държавата на произход на дете чужденец, като също така няма разпоредби, които да изискват оценка на висшия интерес на детето във връзка с подпомагане събирането на семейството. В Швеция системата за издирване на семействата се нуждае от подобрения чрез укрепването и развиването на сътрудничество със съответните власти в държавите на произход. В момента единствените препоръки относно развиване на сътрудничество с държави на произход се отнасят до осигуряване на „безопасно завръщане“ на деца – жертви на трафик.

4.3.2. Оценка на риска и сигурността

Макар **оценката на риска и сигурността** да е решаваща част от комплексната процедура за оценка на случай с оглед намирането на трайно решение, **изследването констатира, че само в една държава има формализирана процедура за оценка на риска**. В България оценката на риска е описана в Координационния механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина. Оценката на риска се осъществява от Агенцията за социално подпомагане в сътрудничество с Министерството на вътрешните работи. Министерството на вътрешните работи проверява досието на детето и евентуални криминални деяния на неговите родители, а Отделът „Закрила на детето“ по неговото местоживееие прави оценка на социалната и семейната среда. Тази оценка се прави от социален работник, който ръководи случая и отговаря за координирането на мултидисциплинарния екип.²³ Нейните резултати се включват в първоначалното описание на нуждите, изготвяно за дете – жертва на трафик от Отдела за закрила на детето, което дава насоката за формулиране на плана за реинтеграция.

В Австрия няма формализирана процедура за оценка на риска на национално ниво. От друга страна, в случаите на деца – жертви на трафик, които са граждани на държави, имащи споразумения за репатриране с Австрия, оценката на риска и сигурността се извършва в сътрудничество с полицията, посолствата и правителствените партньори, определени в споразуменията. Според данните обаче акцентът на общата индивидуална оценка, която се прави в дома *Drehscheibe* във Виена, пада върху „безопасното завръщане“ на децата – жертви на трафик и следователно отвлеча вниманието от други възможни трайни решения.

В Словакия не са изложени формални принципи за оценка на риска, макар в страната да има национален механизъм за насочване. И в Италия оценката на положението на децата, включително потенциалните заплахи, не се извършва съгласно формална процедура. Оценката, която включва

известно ниво на анализ на риска, се прави от доставчици на услуги в тясно сътрудничество със социалните служби, детския съд, правоприлагащите органи и консулските власти. Оценката е свързана и с настаняването на дете – жертва на трафик: ако определен регион бъде сметнат за твърде рисков, детето бива премествано на друго място чрез националната безплатна телефонна линия за помощ в борбата с трафика, която го насочва към най-подходящите местни услуги.

4.4. Временна грижа

След като бъде идентифицирано, детето – жертва на трафик трябва да има право да получи незабавни грижи и закрила, включително сигурност, храна, настаняване на безопасно място, достъп до медицински грижи, психологическа подкрепа, правна помощ, социални услуги и образование. В този доклад анализът на достъпността и качеството на временната грижа се съсредоточава върху трите държави, които са дестинации за деца – жертви на трафик: Австрия, Италия и Швеция.

В трите държави дестинации временна грижа за деца – жертви на трафик се предоставя в рамките на различни режими на закрила. В Австрия грижи може да се предоставят по линия на режима за бежанци или режима за „други непридружени деца“, както и съгласно законодателството за благосъстоянието на младежта. В Швеция подкрепа се оказва в рамките на помощта за жертвите на престъпления или деца в риск, но тя зависи от наличието на разрешително за временно пребиваване или предоставянето на бежански статут. В Италия е създадена комплексна и безусловна система за подпомагане на потенциални или идентифицирани жертви на трафик.

И в трите държави на децата – жертви на трафик се предлага някакъв вид настаняване. **Нито една от материалните бази обаче не е предвидена специално за деца – жертви на трафик, което в много случаи създава проблеми**. В допълнение, в нито една от държавите за тях няма „сигурни домове“ с режим на ограничен достъп, които не са публично достояние. В Австрия настаняване

²³ Координационен механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина, стр. 4.

и социални грижи за деца – жертви на трафик и непридружени деца се предоставят от НПО в рамките на споразумения със службите за благосъстоянието на младежта. Според експертно становище качеството на грижата и закрилата (включително настаняването и социалните грижи) зависи от отговорната Служба за благосъстоянието на младежта във федералната провинция и дали тя приема „пълно настояничество“ (което включва настаняване, грижи, образование, подкрепа за интеграция, медицински услуги и др.) за непридружени деца, или не. Друг проблем е констатиран по отношение на недостатъчния брой места в приютите за непридружени деца в провинциите, което води до настаняването на деца над 14 години в обикновени частни къщи за гости, имащи по силата на споразумение с правителството право да настаняват бежанци, но рядко съобразени с конкретните нужди на младите хора.

В Италия са създадени различни места като спешни приемни центрове, специализирани спешни приемни центрове (спешни приюти), институции за деца, хостели и др., които се финансират от Министерството на равните възможности. Настаняването на деца става в зависимост от конкретния случай, като децата – жертви на трафик невинаги се насочват към институции за малолетни. В някои случаи се прави оценка за „зрялостта“ на даден младеж, за да се прецени дали е подходящо той да бъде настанен с възрастни. Това се прави, ако се стигне до убеждение, че съответният младеж може да поема по-висока степен на отговорност и да не се настанява в прекалено защитена среда. Малолетните, които са все още „деца“ от психологическа гледна точка и които не са безвъзвратно травмирани от преживяната експлоатация, се насочват към институции, в които се настаняват други младежи (като непридружени чужди деца, италиански и други деца, осъдени по наказателния или гражданския закон, и др.), където по проект се гарантира, че за тях има социална, правна, психологическа, медицинска и друга помощ. В някои случаи целта е децата да се настанят по проект за жертви на трафик със специализиран персонал и правила, които осигуряват лична безопасност и закрила за младите хора.

Настаняването на деца – жертви на трафик заедно с възрастни не е най-подходящото решение,

тъй като децата имат специални нужди от игра и отбих. Тези специфични за децата нужди могат да бъдат предложени в институцията със специален режим и оборудване, както и от персонал, обучен в работа с деца. От друга страна, настаняването на деца – жертви на трафик заедно с деца с различен профил, като например деца, преживели травма или имащи криминално досие (каквото е случаят в България), може да има обратен ефект за интегрирането на децата – жертви на трафик, защото често младежите си влияят отрицателно един на друг, като децата с криминално досие може да създават конфликти или да насърчават опити за бягство от институцията.

В Швеция настаняването на деца – жертви на трафик се осигурява в съответствие с отговорностите на социалните власти за предоставянето на подкрепа на деца в риск и на жертви на престъпления. Няма специализирани институции за жертви на трафик или за деца, които са такива жертви. Местните власти осигуряват центрове за подкрепа на младежите жертви на престъпления, включително Домове за деца, както и приюти, когато е необходимо.

Здравеопазването и психологическата подкрепа са два ключови елемента на временната грижа, която трябва да се предостави на деца – жертви на трафик. И в трите държави дестинации се предлагат някои форми на здравеопазване и психологическо подпомагане, като най-често това става в институциите за настаняване чрез външни доставчици. В хода на изследването обаче бяха констатирани някои слабости по отношение на предоставянето на такава помощ в трите държави дестинации на деца – жертви на трафик. Една от тях е, че с изключение на Италия **предоставянето на такава помощ зависи от получаването на разрешително за пребиваване или вид хуманитарен статут.** В Австрия лицата, на които се дава разрешително за престой по хуманитарни причини, обикновено получават основна подкрепа под формата на социални грижи (*Grundversorgung*). Тя обхваща и здравни грижи, но обикновено не включва психологическа помощ. Децата – жертви на трафик, които не попадат в режима на основна социална подкрепа, имат право само на лечение по спешност. Според експертите от службите за благосъстоянието на младежта, децата – жертви на трафик на практика може да получат медицински услуги

и психологическа подкрепа въпреки ограничителните правила.

В Швеция Законът за социалните услуги предвижда обща отговорност за посрещане на спешните нужди на всеки човек на територията на дадена община независимо от неговата националност, статут и официална регистрация. Ударение по отношение отговорността на общините се слага върху случаите на жертви на престъпления и деца в риск. Непосредствени здравни и медицински услуги се предоставят и на всички лица на територията на Швеция съгласно Закона за здравните и медицински услуги. Тези отговорности обаче покриват само спешни нужди, а трайната помощ (медицинска, психологическа) зависи от получаването на статут на временно пребиваване, който пък е обвързан със сътрудничество в хода на наказателно производство и не се трансформира в статут на постоянно пребиваване след окончателното съдебно решение. Областният административен съвет на Стокхолм препоръчва на всички лица, пострадали от проституция, принуда или трафик на хора, да се предоставя адекватна подкрепа и грижи независимо от предварителното разследване и разрешителното за временно пребиваване в съответствие с Конвенцията на Съвета на Европа за действия срещу трафика на хора и Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент.

В Италия психологическата и медицинската помощ не зависи от сътрудничеството с правоприлагащите органи или предоставянето на статут на бежанец. Проектите, изпълнявани по чл. 13, предоставят подкрепа, включително медицинска и психологическа, на предполагаеми и потвърдени жертви на трафик за период от три месеца (който може да бъде удължен с още три, както често става в случаите с деца в особено сложни ситуации от гледна точка на здравеопазване, семейство, психоафективни фактори и др.). През този период на временна грижа се определя дали детето е жертва на трафик и трябва ли да бъде насочено към дългосрочна социална интеграция по чл. 18.

Друга слабост, констатирана по отношение предоставянето на здравни услуги и психологи-

ческа подкрепа в трите държави, е липсата на стандартни оперативни методики или насоки за предоставянето на такава помощ. В Италия, която има най-широката мрежа за предоставяне на услуги, техният вид и качество зависят от капацитета на организацията, която ги осигурява, и нейната мрежа от външни доставчици на услуги. В Австрия Работната група за трафика на деца е започнала да разработва насоки за съответните заинтересовани страни (напр. власти, натоварени със задачи по благосъстоянието на младите хора, полиция и др.). Те са свързани с идентифицирането и грижите за деца – жертви на трафик, но подобен инструмент все още не е одобрен.

В Швеция е направен опит за стандартизиране на подхода към борбата с трафика, включително подпомагането на жертвите. Той може допълнително да бъде разработен така, че да предлага оперативни насоки за подкрепата на деца – жертви на трафик. Националните насоки за работа срещу проституцията и трафика на хора за сексуални цели, въпреки наименованието си, включват също така трафик на хора и за цели, различни от сексуална експлоатация, като предлагат специални препоръки за децата, които са жертви на трафик. Понастоящем Областният административен съвет на Стокхолм работи по допълнения, които обхващат и подкрепа за жертви на трафик в приюти или други места за настаняване, здравни грижи и социална и/или психологическа помощ. Важно е обаче тези насоки да бъдат институционализирани и приети от всички страни с оглед стандартизиране на качеството на услугите.

Въпреки че за деца – жертви на трафик, които остават в държавата дестинация повече от няколко седмици, трябва да бъде осигурен достъп до задължително **образование**, в Швеция той е обвързан с получаването на разрешително за временен престой за участие в наказателно дело. Такова разрешително в страната се дава и на деца със статут на бежанци. Децата, чиито молби за убежище са отхвърлени, и тези, които избягват изпълнението на заповед за репатриране („укриващи се деца”), нямат същото право на образование, макар че общините може по свое желание да приемат такива деца в училище.²⁴

²⁴ Агенция за основните права (2008 г.), Thematic Study on the Rights of the Child (Child Trafficking). Sweden [Тематично изследване на правата на детето (трафика на деца). Швеция], стр. 43.

В Австрия слабото идентифициране на деца – жертви на трафик сред търсещите убежище, както и недостигът на места за деца над 15 години в обществените училища, могат да бъдат пречки за включването на децата – жертви на трафик в образователната система.

Предоставянето на **правна помощ** е важно при редица обстоятелства, които може да са свързани с опита на деца – жертви на трафик. Така например в някои случаи децата – жертви на трафик може да са изложени на риск да бъдат обвинени в извършване на престъпление или да бъдат извикани да дадат показания, които да се използват в съда. **Въпреки това изследването констатира, че на децата – жертви на трафик невинаги се предоставя правна помощ в периода на временна грижа.** В Австрия например деца – жертви на трафик имат право да получат правна помощ при поискване или когато е необходимо да се гарантира упражняването на процесуалните им права (*Prozessbegleitung*). От друга страна, *Prozessbegleitung* може да се предлага само от определени подкрепящи жертвите институции, които работят по договор с Министерството на правосъдието, а такъв договор досега не е подписан с организации, подкрепящи деца – жертви на трафик. Според експертната оценка, заради липсата на такава специализирана подкрепа правото на правна помощ на практика рядко се осъществява. Данните за видовете подпомагане, получено от жертви на трафик в Италия, водят до същия извод. Само на 11 % от жертвите, подпомогнати по чл. 13, е предоставена правна помощ. Макар данните да не са обобщени по възрастови групи, няма основания да се смята, че броят на децата – жертви на трафик, които поради степента си на зрялост е по-малко вероятно да потърсят правна помощ, е надценен в общия на брой на жертвите, които са получили правни консултации.

В Швеция правна помощ се предоставя от началото на предварително разследване. Когато бъде образувано предварително разследване, предполагаемата жертва, особено в тежки случаи, има право на консултации като пострадала страна. Ако лице, което е настойник на дете, бъде подозряно в извършване на престъпление срещу детето, последното има право на специален правен представител. Същото положение важи и ако заподозряното лице има близки отношения с

настойника или настойниците на дете. На специалния правен представител е отредена по-силна позиция от тази на правния консултант и той има право да взема някои важни решения вместо настойника.

4.5. Дългосрочна ре/интеграция

4.5.1. Ре/интеграционни планове

В Австрия, Унгария, Италия, Швеция и Словакия няма формализирани процедури или насоки за разработването на планове за ре/интеграция на деца – жертви на трафик нито на етапа на временната грижа, нито в дългосрочен аспект. Област Виена следва своя процедура, поддържайки досиета на всички настанени деца (непридружени и жертви на трафик), в които се съхранява цялата налична информация от полицията, посолството и областта. Тези досиета обаче нямат силата или функцията на планове за ре/интеграция. В Италия в рамките на проектите, насочени към деца – жертви на трафик на регионално ниво, се разработват планове за грижи въз основа на оценката на конкретните детски нужди. Тези планове включват подходящи дейности за ре/интеграция, като например приемане, психологически съвети, правна помощ и консултации, езикова и културна медицина, социални дейности, обучителни курсове, курсове по италиански език, образование, професионално обучение, образователни консултации, намиране на работа, помощ при търсене на работа и директно представяне на пазара на труда. Единствено в България плановете за реинтеграция на деца – жертви на трафик следват стандартизирана процедура, предвидена в документа на Агенцията за социално подпомагане „Методика за управление на случай за закрила на дете в риск“. Тези планове, които имат два формата (за намеса при кризи и за дългосрочна ре/интеграция), се съставят в сътрудничество със съответните институции съгласно насоките на Координационния механизъм за непридружени деца и деца – жертва на трафик, завръщащи се от чужбина. От друга страна, наличието на унифицирани насоки за реинтеграционните планове не е гаранция за ефективното функциониране на системата за грижи за деца – жертви на трафик. В изследването за оценка на програмите за реинтеграция в България са констатирани проблеми

като неспазени срокове за разработване на реинтеграционни планове, недостатъчно сътрудничество и контакт между кризисните центрове и отделите за закрила на детето по местоживеене на детето, малко или никакво внимание към становищата на работещите в кризисните центрове при разработването на планове за дългосрочна ре/интеграция.

Основен недостатък, констатиран при всички шест държави в изследването, е липсата на механизми за мониторинг на изпълнението на плановете за ре/интеграция.²⁵

4.5.2. Право на престой/получаване на статут за пребиваване²⁶

В Италия пребиваването и престоят на жертвите на трафик не зависи от сътрудничеството с правоприлагащите и съдебните власти. Съгласно чл. 18 на Постановление № 286/98, началникът на полицията има право да издаде специално разрешително за пребиваване с цел осигуряване на закрила за чужди граждани, които са жертви на насилие и тежка експлоатация, за да се позволи на тези лица да избягат от контрола на съответната криминална организация и да участват в програмата, предлагаща подкрепа и социална интеграция. Разрешителното е валидно шест месеца и може да бъде удължено за една година. След този период то може да стане разрешително за пребиваване за работа или обучение. В закона са предвидени две възможности: правният подход се привежда в действие при подадена жалба или по предложение на прокурор, а социалният подход започва да функционира като част от предоставянето на услуги за подкрепа. Последният механизъм не зависи от задължението на жертвата да подаде жалба. Непридружените деца чужденци имат право да получат разрешително за пребиваване специално за малолетни, което е валидно, докато навършат 18 години.

За разлика от Италия, издаването на разрешително за пребиваване на жертви на трафик в Австрия зависи от започването на наказателно разследване. В Австрия по закон не се прилага задължителният „период за престой и размисъл“, тъй като той се осъществява само по силата на вътрешна заповед. Ето защо не може да се гарантира закрила срещу експулсиране през този период.²⁷ Не на последно място, няма обща забрана за задържане при предстоящо депортиране за деца, ненавършили 18 години.

Издаването на разрешително за престой на жертви на трафик в Швеция често, но не винаги, зависи от иницирането на наказателно производство. Съгласно Закона за чужденците някои обстоятелства може да доведат до разрешително за постоянно пребиваване, разпоредба, която по-лесно може да се ползва за деца. Изключения от практиката да се предоставя разрешително за престой въз основа на сътрудничество в разследването са доказани от успешни обжалвания на дела пред съда по миграция в Швеция. Разрешителното за временен престой за жертви на престъпления в Швеция не зависи от активното сътрудничество с полицейските власти, но е обвързано с 30-дневен период за размисъл (който може да бъде удължен). Разрешително за временен престой за по-дълъг период, поне шест месеца, е възможно, ако жертвата ясно е показала готовност да сътрудничи на следствието и е прекратила всякакви връзки със заподозрените за извършването на престъпленията. Когато съдебното дело приключи, жертвата на трафик, ако не е гражданин на страната, не получава правото да остане в Швеция. От друга страна, деца – жертви на трафик в Швеция може да получат разрешително за постоянен престой, което не е обвързано със съдебно дело, ако се сметне, че „други обстоятелства“, като здравословното състояние на лицето, адаптацията му в Швеция или положението му в родината го налагат.

²⁵ Направената в националния доклад за Унгария оценка сочи, че мониторингът на мерките за грижа за деца в страната е гарантиран посредством ежеседмични сесии със служителите в институциите, в които са настанени. Трябва да се подчертае обаче, че това твърдение се основава на оценка на случаите на непридружени деца, като не са предоставени доказателства за това как този мониторинг се провежда в случаите на деца – жертви на трафик.

²⁶ Правилата за разрешаване на пребиваване в България, Унгария и Словакия не са предмет на дискусия, тъй като тези държави обикновено се разглеждат като държави на произход за деца – жертви на трафик.

²⁷ Sax/Planitzer, Combating THN for Labour Exploitation in Austria, in Rijken (ed.), Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation, [Сакс/Планицер, Борба с трафика на хора за трудова експлоатация в Австрия, в: Рийкен (ред.), Борба с трафика на хора за трудова експлоатация], 2011, стр. 52 и 59.

4.5.3. Достъп до услуги за настаняване

Настаняването на деца – жертви на трафик и в шестте държави става в институции, които обслужват както и възрастни, така и деца – жертви на трафик или различни категории непълнолетни. Деца – жертви на трафик могат да бъдат настанени в институции за непридружени деца (Австрия, Италия, Унгария, Швеция), в институции за непълнолетни в затруднено положение (Швеция) или в институции за непълнолетни жертви на насилие (България, Италия, Словакия). **Предоставянето на услуги за деца – жертви на трафик, включително настаняване, в Австрия, Италия и Швеция е силно децентрализирано и е в правомощията на местните общински власти. В Австрия и Италия на регионално ниво се прилагат различни схеми за настаняване на деца – жертви на трафик.**²⁸

В Австрия седем от деветте провинции (*Länder*) предлагат специализирано настаняване за непридружавани деца чрез НПО, които работят по силата на споразумения със съответните служби за благосъстоянието на младежта. Различните регионални проекти за подпомагане в Италия може да настаняват деца – жертви на трафик в институции от различен тип в зависимост от оценката на индивидуалните им нужди. Това могат да бъдат спешни приемни центрове, спешни приюти, хостели, домове за непълнолетни, неспециализирани институции, семейни домове или собственият им дом. В някои случаи деца може да се настаняват в институции за възрастни, ако служителите преценят, че детето притежава известна степен на зрялост. Приоритет е настаняването на деца – жертви на трафик в специализирани за такива жертви приюти. Най-честото настаняване на деца – жертви на трафик за сексуална експлоатация е в спешни приюти, които предоставят подслон, скрит и недостъпен за експлоататорите, където момичетата може да останат 6 месеца с право на удължаване. Спешните приюти формират мрежа и си сътрудничат активно. От 27-те включени в изследването оператори на такива институции в Италия 50 % имат постоянен пер-

сонал, обучен да работи с деца, а 33 % само временно използват обучени и опитни служители за работа с деца. Деца – жертви на трафик в Швеция могат да бъдат настанени в семейни домове или в приют по решение на местните социални власти. Няма статистически данни за броя подобни институции в Швеция или за броя деца – жертви на трафик, насочени към грижи в такива институции.

В България интервенции при кризи се осигуряват от Агенцията за социално подпомагане чрез мрежа от единадесет кризисни центъра за деца – жертви на насилие с общ капацитет 119 места (към месец септември 2011 г.).²⁹ Тези центрове предлагат стандартен пакет услуги, предвидени в Методическото ръководство за предоставяне на социална услуга „кризисен център“ (обнародвано през март 2012 г.). Режимът за краткосрочно настаняване в България е затворен, като децата – жертви на трафик може да напускат кризисните центрове само с придружител. Настаняване за дългосрочна интеграция в България (ако трябва да се избегне връщане в семейството) се предоставя чрез съществуващата мрежа от институции за закрила на децата и услуги за настаняване в общността. Те включват домове за деца, лишени от родителска грижа (83 през март 2012 г.), преходни жилища за деца (8 през февруари 2012 г.), наблюдавани жилища (16 през януари 2012 г.), защитени жилища (115 през февруари 2012 г.) и центрове за настаняване от семеен тип (76 през февруари 2012 г.).³⁰

В хода на оценката са констатирани редица общи слабости в системите за настаняване на деца – жертви на трафик. **Предимно смесеното настаняване на деца – жертви на трафик с деца от други категории (непридружени деца, деца, извършили дребни престъпления) води до напрежение и конфликти и понякога оказва отрицателно влияние върху процеса на възстановяване на децата – жертви на трафик (България, Италия).** В отговор на това в България през март 2012 г. е приета мярка, предвиждаща профилиране на кризисните центрове, в

²⁸ Допълнителен анализ на услугите за настаняване на деца – жертви на трафик в Австрия, Италия и Швеция има в Глава IV на настоящия доклад („Временна грижа“).

²⁹ Писмен отговор № 92-468 от Агенцията за социално подпомагане до Център за изследване на демокрацията от 3 септември 2011 г. Към месец март 2012 г. броят на кризисните центрове, които обслужват деца – жертви на трафик и насилие, е четиринадесет.

³⁰ Информацията е на разположение на интернет страницата на Агенцията за социално подпомагане, Последно посещение – 23 март 2012 г. http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1§id=24&s1=23&selid=3

които ще се настаняват отделно деца – жертви на трафик и деца – жертви на злоупотреба. **В Австрия и Италия има сериозен брой бягства на деца – жертви на трафик. Приютите, домовете за грижи и кризисните центрове понякога се намират на голямо разстояние от семействата на настанените деца – жертви на трафик, което пречи на доброто общуване с родителите и съответните власти за закрила на децата (България, Словакия).** В България настаняването на деца – жертви на трафик не е осигурено добре на етап трайно решение. На този етап децата – жертви на трафик биват предимно връщани в семейството (което често участва в трафика на детето) или са настанявани в институция. Неефективността на тези решения и невъзможността да се намери работещо трайно решение се доказват от широко разпространената тенденция за дълг или повторен престой на деца – жертви на трафик в кризисни центрове. В изследването за Австрия се препоръчва създаването на приюти и кризисни центрове за деца – жертви на трафик, навършили 14 години, към службите за благосъстоянието на младежта. В изследването за Италия се препоръчва предвиждането на целенасочени средства за деца – жертви на трафик.

4.5.4. Психологическа подкрепа, медицинска помощ и образование

Спешни/краткосрочни услуги

Спешни или краткосрочни услуги за деца – жертви на трафик се предлагат в Австрия, България, Италия, Словакия и Унгария. В системата за социални грижи в Швеция не се прави разграничение между краткосрочни и дългосрочни грижи. В Австрия здравни и психологически услуги, ако са необходими, са гарантирани за непридружени деца и деца – жертви на трафик, които попадат в режима за основна социална подкрепа или имат право на спешно лечение. Формите на предоставяне на тези услуги варират в различните региони на Австрия. В област Виена например медицински и психологически грижи се предоставят от външни доставчици. Спешни услуги за деца – жертви на трафик в България се осигуряват чрез мрежата от 11 кризисни центъра, които предлагат стандартен пакет услуги, предвидени в Методическото ръководство за предоставяне на социална услуга „кризисен център“ (от март

2012 г.). Медицинските грижи, образованието и психологическата подкрепа са задължителни елементи на структурата на услугите на кризисните центрове в България. Медицински грижи обикновено се предоставят от кризисните центрове по силата на договори с общопрактикуващи лекари, които посещават даден център 2-3 пъти седмично. Медицинските прегледи при пристигане на деца – жертви на трафик в кризисен център са стандартна процедура.

Спешни помощни мерки в Италия се предоставят за период от 3 месеца с възможност за удължаването му с още 3 месеца. Те включват медицински услуги, психологически консултации и др. Осъществяването на тези услуги не е предвидено в насоки или стандартни оперативни методики и е най-разнообразно. По тази причина е невъзможно те да бъдат оценени като цяло. Непридружените деца в Унгария имат право на хуманитарна карта, която позволява безплатни медицински грижи до уреждането на правния им статут.

В Швеция основната отговорност за деца, които са жертви на престъпления, е възложена на социалните служби по места. Съгласно Закона за социалните услуги социалните служби трябва да осигурят на децата жертви на престъпления подкрепа, включително психологическа, социална, финансова и практическа. От друга страна, по конкретните програми за подкрепа и рехабилитация на деца – жертви на трафик, разработени от Областния административен съвет на Стокхолм, е предвидено изпълнението на краткосрочни и дългосрочни мерки. Краткосрочни са мерките, чиято цел е да създадат сигурност и стабилност и да предоставят първоначална подкрепа на детето. Психологически грижи може да се предоставят по линия на различни схеми: в болници, НПО и частни терапевтични центрове по програми с посттравматична насоченост. Медицински грижи за деца – жертви на трафик се осигуряват от обикновените медицински институции; няма сътрудничество с конкретни медицински институции.

В Словакия се препоръчва консултации с психолог да се провеждат непосредствено след настаняването на дете – жертва на трафик в институция за приемна грижа. В отговор на тази препоръка в момента в Детския дом се провеждат

редовни посещения от психолог от „Каритас“ и Хуманитарния съвет на Словакия. В Унгария държавната система на здравеопазване, която страда от хронична липса на психиатри, не предоставя адекватни психологически грижи за възрастни и деца – жертви на трафик. Психологическите нужди на жертвите на трафик се посрещат в страната основно от Фондация „Корделия“, която предлага услуги за рехабилитация и психологически услуги в шест центъра в цялата страна.

Услуги за дългосрочна ре/интеграция

И в шестте държави се предлагат услуги за дългосрочна интеграция с различна степен на ефективност. В Австрия процедурите и отговорностите, свързани с дългосрочната интеграция на чужди деца, са еднакви във всички провинции и в допълнение към настаняването включват образование, здравни услуги, социално осигуряване, психологическа и социална подкрепа. В България предоставянето на медицински и психологически грижи не е добре гарантирано в дългосрочен план. Предоставянето на тези услуги е описано много добре на хартия, но няма механизъм за следене и мониторинг на изпълнението им. В повечето случаи децата – жертви на трафик биват връщани в семействата им или изпращани при близки роднини (дисфункционални или участвали в трафика на детето), като преценката дали да следват, или не препоръките в плановете за реинтеграция е предоставена изцяло на семействата или роднините. Формалният механизъм за едногодишен мониторинг на дългосрочната реинтеграция не се изпълнява от отделите за закрила на детето към Агенцията за социално подпомагане. Така няма никакъв начин да се контролира дали децата – жертви на трафик използват наличните психологически и медицински услуги на местно ниво, нито може да се гарантира, че децата посещават училище. В Италия дългосрочни услуги за деца – жертви на трафик се гарантират до навършване на пълнолетие. Предоставянето на медицински и психологически грижи е част от персонализираната програма за социална интеграция. В Швеция дългосрочни мерки за подкрепа на деца – жертви на трафик се осъществяват от социалните служби или от специалната програма за подпомагане и рехабилитация на деца – жертви на трафик на Областния административен съвет на Стокхолм, която е насочена към мерки за създаване на нови

устойчиви условия на живот на детето. В Словакия няма формализиран процес за намиране на трайни решения за деца – жертви на трафик със съответните услуги. Трайни решения за деца – жертви на трафик се взимат и съответни услуги им се предоставят в зависимост от случая и въз основа на решения, взети съвместно с родителите на детето, временния му настойник, социалните работници и директора на институцията, в която то е настанено.

Във всички включени в изследването страни се предоставят образователни услуги на деца – жертви на трафик. В Австрия въпросът за достъп до образование възниква само в отделни случаи на деца – жертви на трафик, когато те не могат да бъдат върнати в държавата по произход. На тези деца обикновено се предоставя разрешително за временен или постоянен престой (напр. по хуманитарни причини) и по закон те имат право да се запишат в училище. Проблеми с училищното образование може да възникнат по отношение на по-големи деца – жертви на трафик, защото задължителното образование в Австрия обикновено приключва на 14- и 15-годишна възраст. Така чужди непълнолетни деца могат да бъдат записани в един клас с много по-малки деца (в зависимост от оценката на случая) или да бъдат принудени да чакат взимане на решение по техния случай от Федералната служба за убежището (*Bundesasylamt*). В допълнение достъп до професионално образование за чужди деца на възраст 15 – 16 години се дава само при сключен договор за работа с работодател, който е обвързан с разрешително за работа, а то на свой ред изисква определен статут за пребиваване.

В България на етапа спешна помощ децата – жертви на трафик получават образователни услуги под различна форма. Децата биват записвани в местни училища и получават помощ за домашните си работи в кризисния център. За някои деца – жертви на трафик обаче е невъзможно да се осигури посещаване на обикновено училище поради травмите, които са им нанесени, или поради факта, че преди това не са ходили редовно на училище. За такива деца трябва да се разработят индивидуални форми за училищно образование. На този етап такъв тип обучение се осъществява въз основа на личния ангажимент на служителите в кризисния център. Образователните услуги за деца – жертви на трафик на етап

спешни грижи трябва да бъдат развити допълнително, за да се отговори на редица конкретни въпроси, свързани с тази група деца: нежелание да посещават училище, неграмотност на по-големите деца, тенденция да използват посещаването на училище като бягство от центъра, липса на ясна документация за образователната история на детето. В Словакия връщането на деца – жертви на трафик в училище (тъй като досега случаите са били само със словашки граждани) се смята за най-малко усложнения аспект на реинтеграцията. В Унгария непридружаваните деца, включително жертвите на трафик, имат право да посещават държавни училища. Връщането им в училище се подпомага от една НПО – Реформаторската мисия за убежище, която предоставя индивидуална педагогическа помощ на такива деца след края на учебния ден.

В Швеция и Италия чуждите деца, включително децата – жертви на трафик, имат право да бъдат записани в училище наравно с гражданите на двете държави.

Трябва да се отбележи, че липсата на систематични статистически данни за предоставянето на услуги, които да са калкулирани по видове целеви групи (деца – жертви на трафик и други деца, получаващи услуги) и/или по възраст и пол (Австрия, България, Италия, Словакия, Унгария и Швеция), ограничава възможностите да се направи оценка на ефективността на предоставяните услуги на деца – жертви на трафик въз основа на цифрови показатели.

4.5.5. Риск от повторен трафик

Въпреки че в държавите от изследването няма официални данни за случаите на повторен трафик, проучването се натъкна на индикации, че повторният трафик на деца – жертви на трафик е сериозен проблем и в шестте държави. Така например, от шестте деца – жертви на трафик, идентифицирани в Словакия в периода 2008 – 2011 г., две деца са били изправени пред сериозен риск от повторен трафик. И в България повечето от интервюираните доставчици на услуги посочват, че са помагали на деца, които на няколко пъти са били въввлечени в трафик. Друг

показател за висок риск от повторен трафик е високата степен на бягства от институциите за настаняване и в държавите по произход, и в държавите дестинации. Според експертната оценка в Австрия до 30 – 50 % от децата, изпратени в областни институции, избягват и се укриват.³¹ В Унгария приблизително половината от чуждите непридружени деца, а в някои случаи и жертви на трафик, изчезват от приюта във Фот и продължават незаконното си пътуване в други държави членки на ЕС, въпреки че са кандидатствали и са получили разрешителни за пребиваване. Според експерти децата бягат, тъй като смятат, че техните трафиканти възприемат издаването на разрешителни за пребиваване като знак, че децата са сътрудничели на правоприлагащите органи в техен ущърб. Според доставчиците на услуги в Италия голям процент от децата бягат от институциите предимно в началния етап на процеса на подпомагане, когато децата още не са имали време и възможност да изградят отношения на доверие с доставчиците на услугите. Данните за резултатите от програмите по чл. 13 показват, че в почти 15 % от случаите институцията губи връзка с жертвата, на която е оказала помощ, а в 1,4 % има потвърдена информация, че жертвата се е върнала в схемата за експлоатация.

В хода на изследването са констатирани няколко фактора за определяне на високи рискове и действителни случаи на повторен трафик в изследваните държави:

Липса на формализирани процедури за оценка на риска на национално ниво. Какво вече бе отбелязано, формални процедури за оценка на риска съществуват в само една от изследваните държави (България). Това означава, че рискът от повторен трафик често не се анализира обстойно при оценката на случаите или се подценява, когато са налице споразумения за репатриране на деца – жертви на трафик, тогава връщането на жертвата е предпочитаното решение.

Липса на пълна допълваща информация за детето – жертва на трафик при настаняването му в съответна институция. Този проблем е констатиран както в държавите по произход, така и в държавите дестинации. В някои случаи е

³¹ От друга страна, областта чрез своите партньори и сътрудници работи активно за разработването в държавите по произход на система за мониторинг и отчетност за положението на децата след завръщането им в съответните държави по произход.

результат от недостатъчното сътрудничество между властите в държавите по произход и тези в съответните държави дестинации, или на не-ефективното междуведомствено сътрудничество в държавите, където жертвата се реинтегрира. В България настаняването на деца в кризисни центрове при наличието на малко или никаква информация или документация е констатирано като проблем както в мониторингов доклад на Държавната агенция за закрила на детето³², така и от служителите от кризисните центрове, с които са проведени разговори. В някои случаи тази практика се използва за прикриване на факти, свързани с психическото или умственото състояние на детето, които може да доведат до отказ за настаняване. В други случаи се дължи на спешността на настаняването, но нерядко допълнителна информация просто не е събрана.

Участие на семейството в трафика. Това важи особено за деца, които стават жертви на трафик за просия или джебчийство. В изследването такива форми на експлоатация са констатирани и в шестте държави по произход и дестинация. Трудно е да се докаже съучастието на семейството в трафика, затова до последващи действия, включително до ограничаване или лишаване от родителски права, не може да се стигне, както е и невъзможно да се предотвратят контактите между жертвите и извършителите.

Липса на редовна оценка на риска и сигурността по време на престоя в институция за настаняване. В проучването в България не са констатирани никакви процедури за редовна оценка на риска и сигурността по време на престоя на деца – жертви на трафик в институции за настаняване. Фактът, че в много случаи, особено в държави дестинации, деца – жертви на трафик се настаняват в незащитени жилища (като хостели, домове за деца и др.), показва, че положението със сигурността на децата не се анализира обстойно по време на престоя им в институциите. В Италия контактите на децата с „любовници“ се сочат като една от честите причини за бягство на жертви на трафик за сексуална експлоатация.

Институционализиране на деца – жертви на трафик или настаняване в неподходящи места. Този проблем засяга дългосрочната интеграция на деца – жертви на трафик и е констатиран и в трите държави по произход. Той ще бъде разгледан по-подробно в следващия раздел.

4.5.6. Трайно решение – реинтеграция в семейна среда, в общността или в институции

Анализът на дългосрочната реинтеграция на деца – жертви на трафик е насочен предимно към държавите по произход на жертвите, защото, както бе посочено по-горе, с изключение на Италия връщането на деца – жертви на трафик в държавите по произход е предпочитаното дългосрочно решение в държавите дестинации. Това означава, че в Австрия и Швеция няма създадена комплексна рамка за дългосрочно подпомагане на деца – жертви на трафик, която да цели социалното им включване в държавата дестинация. Информация за Италия се предоставя отделно. Анализът в този раздел е насочен предимно към България и в по-малка степен към Словакия, където има ограничен брой деца – жертви на трафик. Информацията за дългосрочното подпомагане на деца – жертви на трафик в Унгария е оскъдна.

Едно от сериозните предизвикателства за оценката на трайните решения, прилагани в държавите по произход, е липсата на систематични данни за плановете за реинтеграция на деца – жертви на трафик. В България например Агенцията за социално подпомагане поддържа статистически данни за децата – жертви на трафик, които се подпомагат или наблюдават от дирекциите „Закрила на детето“, но тези данни не са разбити по вид оказани услуги или по избрани варианти за реинтеграция. Поради това настоящият анализ се основава на информацията за реинтеграция в отделни случаи на деца – жертви на трафик в Словакия и България. Той е допълнен с данни за вариантите за дългосрочна интеграция на всички деца в риск в България (включително жертви на трафик), което помага

³² Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, март – юни 2011 г., стр. 3 [Analysis of the results of the thematic supervision of the activities of the crisis centres and their relation to and cooperation with the Social Assistance Departments, March – June 2011, p. 3]. Достъпен на: <http://sacp.government.bg/programidokladi/>

да се илюстрират възможностите за социална реинтеграция в страната.

В съответствие с основните принципи, залегнали в Конвенцията за правата на детето, които подкрепят отглеждането на децата в семейства, първият и най-предпочитан вариант за реинтеграция е връщането на дете – жертва на трафик в биологичното му семейство. В България и Унгария се констатира, че това трайно решение явно преобладава. Реинтеграцията в семейството в България има превес и това се потвърждава от наличните данни за вариантите за реинтеграция на деца в риск, както и от оценките на доставчиците на услуги. **Въпреки това, и доставчиците на услуги, и националните заинтересовани страни отчитат, че деца – жертви на трафик често се реинтегрират в семействата им независимо от показанията за съучастие на родителите в трафика предимно за целите на джебчийство и просия.** Два основни фактора се сочат като обяснения за това. Първо, фактът, че участието на семействата в престъпленията се доказва трудно. Другият фактор е свързан със състоянието на алтернативната грижа в България, която все още е в начална фаза на въвеждане и не е адаптирана за нуждите на деца – жертви на трафик.

Няма много налични данни за настаняването на деца – жертви на трафик в приемни семейства, което е вторият предпочитан вариант за интеграция, когато не е възможно настаняване в биологичното семейство или при роднини. Доставчиците на социални услуги в Словакия и България посочват трудности при намиране на подходящи приемни семейства, които да осигурят грижи за деца – жертви на трафик. Възможно обяснение за това е фактът, че този тип грижа е относително нов в Източна Европа и няма достатъчно обучени семейства, които да се грижат за деца – жертви на трафик.

По подобен начин липсата на систематични данни прави трудно и достигането до заключения във връзка с настаняването в общностна среда на деца – жертви на трафик в държавите по произход. Крайно ограниченият брой жертви в Словакия показва, че към този вариант се прибегва относително често. Едно дете – жертва на трафик е получило помощ в приют, поддържан от НПО в Нарук, а на друго е осигурена инсти-

туционална грижа от семеен тип в дом за деца в Тополчани. В България процентът на деца в риск, получили помощ чрез грижа в общността, е значително по-малък. Според данните, събрани при посещенията на място в кризисни центрове в България, само 15 % от децата в риск са последващо насочени към услуги от общностен тип. Изоставането в изграждането на инфраструктура за услуги от общностен тип е един от основните фактори за относително малкия дял настанени деца – жертви на трафик в такива места в България. В множество по-малки градове или по-отдалечените географски райони няма добре развита мрежа от услуги за подкрепа. В по-големите градове с вече създадени мрежи за подкрепа малкият дял насочвания може да се дължи на липсата на капацитет или желание от страна на общностните центрове за услуги да помагат на деца – жертви на трафик.

Общ проблем в две от държавите по произход, свързан с вариантите за дългосрочна реинтеграция, е поставянето на деца – жертви на трафик под институционална грижа. Според оценка на Българския хелзинкски комитет, направена въз основа на данните, събрани при посещения на място в 12 кризисни центъра, в България 40 % от подпомогнатите деца впоследствие са настанени в специализирани институции. В Словакия непридружени момчета (потенциални жертви на трафик) се настаняват в специализирана институция за непридружени деца в Хорне Оречове, Тренчин, Централна Словакия, а момичетата – в специализираната институция в Медзилаборче (Източна Словакия). В Словакия има случаи на настаняване на деца – жертви на трафик в сиропиталища като това в Битча (публична структура в юрисдикцията на Министерството на социалните въпроси и семейството). В България децата – жертви на трафик, поставени под институционална грижа, най-често се насочват към домове за деца, лишени от родителска грижа.

Поставянето на деца – жертви на трафик под институционална грижа е проблематично по редица причини. На първо място в подобни институции качеството на предоставяните услуги е много ниско, което означава, че специалните нужди на децата – жертви на трафик може да не бъдат посрещнати адекватно. Освен това в България има няколко случая на крайна небрежност по отношение на децата в такива институции, което

значително намалява шанса за успешно социално включване на децата – жертви на трафик и повишава риска от повторен трафик.

В Италия в рамките на правата, предоставени на жертвите на трафик по чл. 18, се осигурява дългосрочна интеграция на жертвите на трафик на хора, включително на децата – жертви на трафик. Благодарение на системата си за предоставяне на централизирано обществено финансиране на доставчици на услуги чрез Министерството на равните възможности, Италия е единствената страна, в която се събират агрегирани данни за вариантите на реинтеграция, които се избират за жертвите. В базата данни обаче няма разграничение по възрастови групи. Въпреки това общият процент услуги, предоставени на всички жертви (възрастни и деца), показва наличните възможности за реинтеграция, а също и пътищата за реинтеграция, които най-често се избират за децата. Събраните данни за проекти по чл. 18 разкриват, че най-голям дял от бенефициентите (36,9 %) попадат под общностен надзор – механизъм за подпомагане, който е на разположение на жертвите и след края на периода на подкрепа по чл. 18 до постигане на пълна независимост. Настаняване в семеен дом е път за реинтеграция, избран за 6 % от жертвите, като близо 2 % (предимно деца) са настанени в семейства.

4.5.7. *Активно сътрудничество между доставчици на услуги и правоприлагащи органи*

Изследването констатира няколко вида сътрудничество между доставчиците на услуги и правоприлагащите органи, чиято цел е идентифициране на деца – жертви на трафик и подпомагане на реинтеграцията им. Като цяло може да се заключи, че **по-формализирано сътрудничество между доставчиците на услуги и правоприлагащите органи се осъществява на етапите идентифициране и скрининг, докато институциите за подкрепа на жертвите разчитат на неформални отношения с полицията по време на процеса на подпомагане и ре/интеграция.**

Правоприлагащите органи играят важна роля за идентифицирането на жертвите и на практика в някои държави полицията е единствената институция, която може да идентифицира жертви. Изследването констатира някои формализирани

структури и процедури за сътрудничество между правоприлагащите органи, властите за закрила на детето и доставчиците на услуги в случаи на деца в риск, които потенциално биха могли да бъдат деца жертви на насилие. В България например правоприлагащите органи и доставчиците на социални услуги участват в интердисциплинарен механизъм за сътрудничество в случаи на деца жертви на насилие или деца в риск от насилие. Съгласно механизма се създава мултидисциплинарен екип, ръководен от експерт от Дирекция „Закрила на детето“, който има задачата да установи обстоятелствата около детето и да подготви план за действие, предвиждащ отговорностите на всички заинтересовани лица. В Швеция правоприлагащите органи имат задължението да докладват на социалните служби за деца в риск. С оглед подобряване на координацията много общини са създали интердисциплинарни групи с участието на полицията, прокуратурата, социалните служби, доставчици на услуги, лекари и психолози. В Италия в Протокола „Терамо“ е предвидена серия от насоки за подход към потенциални жертви на трафик и експлоатация, приложими на местно ниво. В протокола са очертани оперативните процедури за сътрудничество между полицията, съдебната власт, обществените представители и организациите на гражданското общество въз основа на многостранен подход.

Друг пример за институционализирано сътрудничество между доставчици на услуги/власти за закрила на детето и правоприлагащите органи може да се види при случаи на участие на дете в наказателно производство. Властите за закрила на детето, социалните служби или доставчици на услуги присъстват на делата, когато малолетни биват разпитвани от полицията, за да се гарантира, че разпитът се провежда по нетравмираещ детето начин.

Неформалните отношения между правоприлагащите органи и доставчиците на услуги явно са преобладаващият вид сътрудничество на етапа подпомагане на жертвите. Като цяло доставчиците на услуги, които имат повече опит при подпомагане на деца жертви или непридружени деца, изглежда, са изградили добри отношения с органите на полицията по места (*Drehscheibe* и *Lefö* в Австрия, *Civico Zero* и центрове „А-28“ в Италия, домове за деца в Швеция, Нарук в Слова-

кия, кризисните центрове в Балван и Драгоман в България). Констатирани са различни форми на сътрудничество. Институциите например може да уведомят полицейските органи за случаи на заплаха или риск от бягство и повторен трафик на дете – жертва на трафик; полицията може да участва при отстраняването на деца (потенциални жертви на трафик) от улиците нощем и да ги насочва към подпомагане; в България полицията осигурява 24-часова закрила на деца без документи, които се настаняват в кризисни центрове с оглед събиране на релевантна информация. Отново в България на базата на неформални отношения полицията често подпомага институциите, които нямат достатъчна материална база, с логистични операции като транспортиране на деца – жертви на трафик.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

В този доклад е представен подробен анализ на постигнатия напредък в шест държави членки на ЕС в програмите за осигуряване на подпомагане и ре/интеграцията на деца – жертви на трафик. Подчертани са и онези аспекти на процеса на подпомагане и ре/интеграция, които се нуждаят от подобряване. В сравнителния анализ са констатирани редица предизвикателства, които трябва да бъдат решени както в държавите на дестинация, така и в държавите на произход, за да се осигурят по-добра закрила и подпомагане на въвлечените в трафик деца. Тези предизвикателства включват гарантиране на основните права на детето в съответствие с международните правни стандарти, осигуряване на реално, а не само формално участие на гражданското общество при формулирането и изпълнението на политики, и постигане на по-цялостен ангажимент на държавата за борба с трафика, включително чрез създаване на централизирани системи за събиране на данни и механизми за мониторинг.

Цялостен подход към реинтеграцията на деца – жертви на трафик

Настоящото изследване констатира, че държавите на произход са постигнали по-значим напредък при създаването на политическа рамка за борба с трафика на хора в съответствие с

международните стандарти. И в трите държави на произход има органи за борба с трафика и са разработени национални механизми за насочване. Сред държавите на дестинация Австрия е разработила най-комплексната политика срещу трафика на хора, като включително е създавала координационен орган за борба с трафика на хора и съответни планове за действие.

България, Словакия и Австрия демонстрират висока степен на политическа ангажираност, свидетелство за което е изпълнението на годишни/двугодишни програми за борба с трафика на хора в тези страни. При все това политическите документи в областта на борбата с трафика на хора в тези държави страдат от редица недостатъци. Липсата на централизирани механизми за събиране на данни – слабост, констатирана във всички държави – се отразява негативно върху качеството на цялостното противодействие на трафика на хора, тъй като то не се основава на убедителен анализ на основните му тенденции (напр. видове експлоатация, профили на трафикираните деца, обхват на явлението). Отсъствието на добре изградени механизми за събиране на данни и на външни механизми за мониторинг и оценка препятстват обективното и целесъобразно оценяване на ефикасността на политиките за противодействие на трафика и подкрепа на жертвите.

Въпреки че повечето от изследваните държави имат разработени стратегии за борба с трафика (Словакия, Унгария) или планове за действие срещу трафика (Австрия, България, Словакия и Швеция), в повечето случаи тези документи се нуждаят от по-добро прецизиране на ресурсите и по-ясен график за изпълнението на дейностите, за да се гарантира по-ефективно формулиране на политики и по-цялостния ангажимент на държавата по отношение на борбата срещу трафика. Правителствата на всички изследвани държави участват в процеса на подпомагане на деца – жертви на трафик, като създават, наблюдават/лицензират и/или финансират институции за настаняване. Доставчиците на услуги в шестте държави получават финансиране от националните бюджети за поддръжката на приюти и/или предоставянето на услуги за жертви на трафик. Има индикации обаче, че финансирането е недостатъчно. Нещо повече, в нито една от изследваните държави няма създадени специализирани институции за деца – жертви на трафик. Вместо това

децата – жертви на трафик се подпомагат заедно с възрастни жертви на трафик или други групи деца – като непридружени деца, деца в риск или деца жертви на други форми на насилие.

И шестте държави, включени в изследването, са ратифицирали съответните споразумения, свързани с борбата с трафика на хора и защитата на правата на детето. Въпреки това основни права като правото на образование и здравеопазване в пет от изследваните държави (Италия е изключение) зависят от получаването на разрешително за пребиваване или статут на убежище. В допълнение в изследването е констатирано, че и шестте държави са ратифицирали Конвенцията за правата на детето, която предвижда, че „най-добрият интерес“ на детето трябва да е водещ във всички дейности или мерки, предприемани от името на детето. В нито от една от тези държави обаче няма приети формални разпоредби за определяне на висшия интерес.

Изследването установи, че във всички държави се постига и осъществява различно ниво на между-секторно сътрудничество и участие на гражданското общество в борбата с трафика. Четири държави с координационни органи за борба с трафика на хора (Австрия, България, Словакия и Унгария) гарантират участие на съответните национални власти, а три държави членки (Австрия, България и Словакия) са формирали експертни консултативни групи/работни групи с оглед осигуряване участие на гражданското общество във формулирането на политики. Въпреки това за пълноценното участие на НПО има структурни или административни пречки. В България и Словакия мненията на НПО по политическите документи често се пренебрегват, макар неформалните консултации да изглеждат по-ефективни. Организации на гражданското общество често се включват в изпълнението на дейности за борба с трафика, въпреки че, ако изключим финансирането за доставчици на услуги в помощ на жертви, нито една от държавите в изследването не предвижда финансови ресурси за реализирането на дейности за борба с трафика от страна на НПО.

Подпомагане на деца – жертви на трафик по области на ре/интеграция

Едно от основните различия в областта на подкрепата на деца – жертви на трафик в шестте

държави засяга децентрализираните системи за закрила и подкрепа на детето в Австрия, Италия и Швеция, съпоставени с централизираните системи в България, Словакия и до известна степен Унгария. Цялостната оценка разкрива, че децентрализираното осъществяване на подкрепата за деца – жертви на трафик може да има както положителен, така и отрицателен ефект. От една страна, то позволява създаване на добри практики в контекста на системите, разчитащи на регионални/местни решения, взети в съответствие с местните реалности. От друга страна, децентрализираното предоставяне на услуги може да доведе до различия в качеството на услугите за интеграция и закрила в зависимост от степента на информираност и ангажимент на отделни лица в съответните институции на местно ниво, което прави силно наложително осъществяването на ефективен мониторинг и отчетност. Трябва да се отбележи, че централизираните системи за детска грижа в България и Словакия, които имат силна традиция в областта на институционалната грижа, досега демонстрират ограничен потенциал за ефективна дългосрочна интеграция на деца – жертви на трафик.

Регионалните различия в осъществяването на услугите за настойничество, констатирани в Австрия, Италия и Швеция, показват както недостатъци, така и някои положителни аспекти във връзка с подпомагането на деца – жертви на трафик. Положителни аспекти са например навременното определяне на настойници със съответно обучение и постоянна подкрепа за тях (Италия, Швеция), ограничен брой поверени деца (Италия) и чести срещи между деца и настойници (Швеция). От друга страна, разнообразието в прилагането на процедури, свързани с услугите за настойничество, може да доведе до положение, при което съответните власти в различните региони не отговарят на изискването да поемат настойничество над непридружени деца/деца – жертви на трафик (Австрия), или до определянето на твърде голям брой деца на един институционален настойник (Австрия, Италия). Прегледът на услугите за настойничество, предоставяни в България, Словакия и Унгария, показва, че те се изпълняват стандартизирано и все още не са добре пригодени за конкретните нужди на трафикирани деца. В България например децата – жертви на трафик не получават достатъчна закрила, въпреки че имат правни настойници (родители или близки родни-

ни) или институционални представители. В Унгария правните настойници, на които е възложена задачата да защитават интересите на децата в съдебни производства, не получават специализирано обучение и задълженията им не са обвързани с конкретни професионални изисквания. Поради това държавите на произход следва да обмислят създаването на групи от добре обучени професионални правни настойници за деца – жертви на трафик, които да гарантират най-добрия интерес на детето на всеки етап от процеса на приемане и подпомагане.

В четири от изследваните държави (Австрия, Италия, Словакия и Швеция) няма стандартни общодържавни насоки за провеждането на проучване и документиране при идентифицирането на деца – жертви на трафик. Това, заедно с децентрализираните системи за закрила в Австрия, Италия и Швеция, поставя процеса на проучване и документация в тези три държави в зависимост от конкретните институции и професионалисти на регионално и местно ниво. Пълнотата на проучването и документацията на деца – жертви на трафик се препятстват и от липсата на специални етични кодекси за интервюирането на деца – жертви на трафик за правоприлагащите органи и доставчиците на услуги в шестте държави. Трябва да се отбележи, че сътрудничеството между доставчиците на услуги и правоприлагащите органи е по-формализирано на етапа на идентифициране и проучване и по-неформално на етапа на подпомагане на жертвите.

Въпреки че оценката на риска и сигурността е решаващ елемент от комплексната процедура за оценяване на случаи с оглед намиране на трайно решение, в изследването бе констатирано, че само една държава, България, разполага с формална процедура за оценка на риска. Преобладаващата в момента практика в държавите на дестинация е центрирана върху бързото безопасно завръщане – стратегия, която понякога оказва отрицателно влияние върху процеса на оценка на риска и сигурността в държавите на произход. За да се гарантира намирането и прилагането на ефективни трайни решения, е препоръчително и в държавите на дестинация, и в държавите на произход да се прави по-добра оценка на риска. Изследването стигна до още два извода, които имат отношение към оценката на риска. Първо, органите за борба с трафика

в шестте държави са започнали инициативи за международно сътрудничество при идентифицирането и насочването на жертвите, въпреки че по-голямата част от това сътрудничество се осъществява по конкретни случаи, а не въз основа на институционализирани механизми. Второ, в нито една от трите държави на дестинация (Австрия, Италия и Швеция) няма национален механизъм за насочване, който да определя отговорностите на всички страни за връщането и реинтеграцията на децата – жертви на трафик.

Изследването констатира, че в пет от проучените държави няма формализирани процедури или насоки за разработването на планове за реинтеграция на деца – жертви на трафик нито на етапа на временната грижа, нито на етапа на дългосрочната ре/интеграция (Австрия, Италия, Словакия, Унгария и Швеция). В същото време резултатите от изследването показват, че наличието на национални насоки за плановете за реинтеграция (България) не е гаранция за ефективното функциониране на системата за подкрепа на деца – жертви на трафик. Слабости в институционалното сътрудничество, осигуряването на ресурси и професионалната квалификация на ангажираните служители може да възпрепятстват ефективната интеграция на децата – жертви на трафик дори при наличието на добре изградени национални насоки за разработването на планове за реинтеграция. Независимо от наличието или липсата на национални насоки оценка на ефективността на плановете за реинтеграция е трудно да бъде направена, тъй като нито една от шестте държави, включени в изследването, не е въвела механизми за мониторинг на изпълнението на ре/интеграционни дейности.

Настоящото изследване констатира, че семействата често са съучастници в трафика на деца, но тази реалност не намира адекватно отражение в оценките на риска за трафикираните деца. Необходими са допълнителни проучвания, за да се установят факторите и динамиката, свързани с трафика на деца, инициран от семействата, както и аргументите „за“ и „против“ връщане в семейството при такива обстоятелства. В някои случаи реинтеграцията в семейството може да бъде най-доброто решение за детето, дори и семейството да е съучаствало в трафика. При взимането на подобни трайни решения обаче съответните институции трябва да са наясно, че

семействата са участвали в трафика на децата. Същите институции трябва внимателно да преценяват положението на такива семейства и планирането на адекватна подкрепа и механизми за мониторинг, за да се осигури подходяща родителска грижа.

Макар Австрия, Италия и Швеция, които обикновено се смятат за държави на дестинация, да предоставят възможности за временна грижа за деца – жертви на трафик, в изследването бяха констатирани някои слабости по отношение на достъпа, наличието и качеството на временната подкрепа за жертвите в тези държави. Що се отнася до Австрия и Швеция, достъпът до някои видове подпомагане зависи от разрешително за временно пребиваване, хуманитарен или бежански статут. Често в трите държави няма правна помощ на разположение на жертвите поради ограничените ресурси или липсата на адекватно обучени професионалисти. Отсъствието на стандартни оперативни методики или насоки за предоставянето на помощ в трите държави се оказва пречка за качеството на грижата и пречатва възможностите за мониторинг и оценка на различните видове оказана помощ.

Сериозно предизвикателство пред оценката на трайните решения в държавите на произход е липсата на агрегиране на данни, включени в планове за реинтеграция на деца – жертви на трафик. Наличната обща информация за случаи на деца – жертви на трафик и експертните оцен-

ки очертават най-често предпочитаните варианти за дългосрочна реинтеграция. В България децата – жертви на трафик най-често биват реинтегрирани в своите семейства, което се оказва проблем, защото в много случаи семействата са въввлечени в престъплението. Събраните в настоящото изследване данни сочат, че в повечето държави на произход има трудности да се намерят подходящи приемни семейства, които да осигурят грижи за деца – жертви на трафик, като в България възможностите за предоставяне на грижи в общността за децата – жертви на трафик са ограничени. Общата констатация по отношение на държавите на произход е, че те не предлагат достатъчно адекватни варианти за дългосрочна интеграция на деца – жертви на трафик. Обезпокоително е, че на този етап деца – жертви на трафик продължават да бъдат насочвани към грижа в институции.

Макар в изследваните държави да няма официални данни за случаите на повторен трафик, проучването се натъкна на индикации, че това е значителен проблем и в шестте държави. Няколко са факторите, които допринасят за високия риск жертвите да бъдат повторно заловени от трафикантите. Това са липсата на формализирана процедура за оценка на риска на национално ниво, липсата на редовни оценки на риска по време на предоставянето на грижи, неадекватната информация за детето при приемането в институция и не на последно място участието на семействата в трафика.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

- Assessment of Programmes for Assistance and Reintegration of Child Victims of Trafficking, Country Report Austria (Arechivic 2012).
- Assessment of Programmes for Assistance and Reintegration of Child Victims of Trafficking, Country Report Bulgaria (Arechivic 2012).
- Assessment of Programmes for Assistance and Reintegration of Child Victims of Trafficking, Country Report Hungary (Arechivic 2012).
- Assessment of Programmes for Assistance and Reintegration of Child Victims of Trafficking, Country Report Italy (Arechivic 2012).
- Assessment of Programmes for Assistance and Reintegration of Child Victims of Trafficking, Country Report Slovakia (Arechivic 2012).
- Assessment of Programmes for Assistance and Reintegration of Child Victims of Trafficking, Country Report Sweden (Arechivic 2012).
- Bilger Veronika and others, Study on the Assessment of the Extent of Different Types of Trafficking in Human Beings in EU Countries, ICMPD, 2010.

- Council of Europe, Group of Experts on Action Against THB, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Slovak Republic, Strasbourg, 19 September 2011, First evaluation round, GRETA 2011(9).
- Fundamental Rights Agency, Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union, 2009.
- Fundamental Rights Agency, Thematic Study on the Rights of the Child (Child Trafficking). Hungary, 2008.
- Fundamental Rights Agency, Thematic Study on the Rights of the Child (Child Trafficking). Sweden, 2008.
- ICMPD Guidelines for the Development and Implementation of a Comprehensive Anti-Trafficking Response.
- IOM Handbook on Victims Assistance.
- Policy, Institutional and Legal Analysis, Country Report Austria (Arechivic 2011).
- Policy, Institutional and Legal Analysis, Country Report Bulgaria (Arechivic 2011).
- Policy, Institutional and Legal Analysis, Country Report Hungary (Arechivic 2012).
- Policy, Institutional and Legal Analysis, Country Report Italy (Arechivic 2011).
- Policy, Institutional and Legal Analysis, Country Report Slovakia (Arechivic 2011).
- Policy, Institutional and Legal Analysis, Country Report Sweden (Arechivic 2011).
- Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings by Bulgaria, GRETA 2011 (19), Council of Europe.
- Sax/Planitzer, Combating THB for Labour Exploitation in Austria, in Rijken (ed.), Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation, 2011, 52 and 59.
- UNICEF (2006), Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking.
- UNODC (2006), Toolkit to Combat Trafficking in Persons.
- Анализ на резултатите от тематична планова проверка на дейността на кризисните центрове, връзката и взаимодействието им с дирекции „Социално подпомагане“, март – юни 2011, с. 3 (Analysis of the results of the thematic supervision of the activities of the crisis centres and their relation to and cooperation with the Social Assistance Departments, March – June 2011, p. 3). Available at: <http://sacp.government.bg/programidokladi>

ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ И РЕ/ИНТЕГРАЦИЯ НА ДЕЦА – ЖЕРТВИ НА ТРАФИК

Хелмут Сакс

Институт за човешки права „Лудвиг Болцман“

1. ВЪВЕДЕНИЕ И МЕТОДОЛОГИЯ

1.1. Контекст на изследването

Настоящият доклад е изготвен в контекста на изследване на политиките и програмите за подпомагане и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, осъществено с финансовата подкрепа на ЕС и ръководено от Центъра за изследване на демокрацията (ЦИД) – София, в сътрудничество с партньори от Австрия, Италия, Словакия, Унгария и Швеция. Следвайки предходните етапи на изследването, в които последователно бе проучена правната и полиси рамка и направена оценка на съществуващите програми за подпомагане и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, настоящата фаза има за цел да посочи конкретни мерки и практически примери за „добра практика“ в тази област.

За тази цел всичките шест партньори по проекта изготвиха национални доклади, в които се спират подробно на две или три успешни инициативи в тази област. Задачата на настоящия доклад е да обобщи опита на страните в сравнителен план, като набележи основните изводи и очертае обещаващи перспективи за бъдещи мерки в областта на противодействие на трафика на деца.

1.2. Методология на изследването

Институтът за човешки права „Лудвиг Болцман“, Виена, разработи конкретна методология, за да може да се постигне последователност при идентифицирането на добрите практики в съответния национален контекст (Методология за идентифициране на добри практики за подкрепа

и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, юли 2012).

Методологическите насоки имат за цел да установят „двойна рамка за оценка на качеството“. От една страна тя се основава върху международни/регионални стандарти за подкрепа на децата жертви в седем основни области и от друга – върху седем критерия за качество при оценка на конкретните мерки за подкрепа на децата – жертви на трафик. Седемте основни области включват идентифициране, настойничество, оценка на случай, статут на пребиваване, временна грижа и закрила, дългосрочно/трайно решение, както и общата правна/политическа/организационна рамка. Седемте критерия включват подход, основан на правата, оценка на въздействието, съобразена с контекста (принцип „не навреждай“, културни особености), съобразеност с половата принадлежност, участие на децата, ангажираност на компетентните структури, ефективност и устойчивост, преносимост.

Като помощен инструмент бе разработена и оценъчна карта, която съдържа основна информация за мярката (потенциалната добра практика) по основни области, като се отбелязват резултатите ѝ според изброените по-горе седем критерия за качество (вж. Приложението).

И накрая, въз основа на националните доклади на партньорите, в които се описват и анализират добрите практики в съответните страни, и в резултат на семинара на партньорите през м. ноември 2012 г., организиран от ЦИД в София, бяха идентифицирани поредица от добри практики, които са представени графично (Таблица 1) и са описани по-подробно в Глава 2 (Добри практики в шест Европейски страни).¹

¹ За по-подробно описание на рамката, резултатите от оценката и добрите практики, моля, вижте съответния национален доклад, сравнителните доклади и методологиите, разработени от международния изследователски екип, достъпни на: <http://www.childrentrafficking.eu>

ТАБЛИЦА 1. ПРЕГЛЕД НА ИДЕНТИФИЦИРАНИТЕ ДОБРИ ПРАКТИКИ

Свързани с цялостната рамка	Мерки за подкрепа	Ре/интеграция
Национален координационен механизъм/механизъм за насочване (България)	Проект <i>Tutori</i> : настойничество (Италия)	Кризисен център на община Виена: трансгранично сътрудничество (Австрия)
Национален координатор (Швеция)	Децентрализирани центрове за непридружени деца (Австрия)	Реформистка мисия за бежанци: образователна помощ (Унгария)
Потребностите на децата преди всичко: ВВІС – методология за идентифициране на деца в риск и подпомагане, основано на правата (Швеция)	Кризисен център на община Виена – услуги за подпомагане (Австрия)	Индивидуални планове за грижа (България)
	Държавен център за деца във Фот – услуги за подпомагане (Унгария)	Индивидуални образователни планове (Словакия)
	Индивидуални планове за грижа (България)	
	Междинна грижа: терапии, определяне на „най-добрия“ интерес (Словакия)	
	Фондация „Корделия“: финансирана от НПО психосоциална подкрепа (Унгария)	
	Проект <i>Civico Zero</i> : финансиран от НПО работа на улицата в Рим (Италия)	

В националните доклади за Австрия, България, Италия, Словакия, Унгария и Швеция бяха представени от една до три добри практики в съответствие с направената от изследователите оценка. За да се предостави на читателя сбит преглед на събраната по този начин емпирична информация, добрите практики в Таблица 1 са групирани в три основни категории – някои се занимават с рамковите (институционални, организационни и концептуални) аспекти на подпомагането на деца – жертви на трафик (координация, методологии), други се съсредоточават върху предоставянето на мерки за подкрепа (чрез настойници, центрове, държавни органи и НПО, които предлагат подслон, психологическа подкрепа, правна

помощ), а трети наблягат на завръщането (трансгранично сътрудничество) и дългосрочната ре/интеграция (с фокус върху елементи от процеса, като индивидуални планове за обгрижване, индивидуални образователни планове и пр.).

1.3. Модел за подпомагане и ре/интеграция на деца – жертви на трафик

Проследявайки предходните изследвания и практическия опит на партньорите, още в началото на проучването стана ясно, че не може да се

очаква накрая да бъде идентифициран един категоричен пример за „най-добра практика“, обединяващ всички елементи на широкообхватния процес на подпомагане и ре/интеграция на децата – жертви на трафик. Следователно, задачата бе по-скоро да се посочат действащи мерки (от амбициозни национални механизми за насочване до успешно внедрени образователни планове), които в съвкупност биха дали възможност на тази целева група да се възползва от широкообхватна подкрепа.

Както се вижда в Таблица 1, практиките, идентифицирани от партньорите по проекта, вече очертават подобен **Модел за подпомагане и ре/интеграция на деца – жертви на трафик**:

Предвид това, че подкрепата на жертвите на трафик се осъществява на различни нива от множество различни институции, основа за тази подкрепа може да бъде само комплексната правна и полиси **рамка** за противодействие на трафика, прилагана чрез **координационен механизъм и механизъм за насочване**. Такива национални механизми имат ролята да обединят ангажираните организации (държавни и неправителствени) и разпределят отговорностите, задачите и процедурите, които да гарантират правилното **идентифициране** и насочване на децата към компетентните органи. В случаите на трафик на деца, които са разделени с родителите си, или чиито родители са съучаствали в трафика и поради това се счита, че не са в състояние да действат съобразно „най-добрия“ интерес на детето си, определянето на **компетентен законов настойник** (който освен това се старее да осигури активното участие на детето в целия процес) е незабавна задача. Тази отговорност е основно задължение на държавите според международните и европейските стандарти за противодействие на трафика. На пострадалите от трафик деца следва да се осигури **спешна помощ и временна грижа**, включително безопасен подслон, достъп до здравни услуги, психологическа и правна помощ и пр., които се съчетават с полева работа на улицата и

други методи **за достигане до потенциални** целеви групи. Не по-маловажно е да се **определи „най-добрият“ интерес**, което включва оценка на възможностите/перспективите за бъдещето („**трайно решение**“) на това дете. Основните пътища на трайното решение могат да включват: връщане в страната на произход и помощ за **ре/интеграция** (при зачитане на принципа на въздържане от принудително връщане и избягването на всякакъв възможен риск от повторен трафик); преместване в трета страна (където на пример детето би било възможно да се събере с други членове на семейството/общността си); или престой в страната дестинация с получаване на достъп до подкрепа за **интеграция**. Досегашната практика сочи, че доминираща е практиката на завръщане и ре/интеграция в страната на произход. Както показаха изследванията в първите две фази на проучването обаче, **трансграничното сътрудничество** между службите за социално подпомагане/закрила на децата, което е предпоставка за безопасно завръщане и превенция на повторния трафик, както и **осъществяването на мониторинг на програмите за дългосрочна грижа**, все още не са утвърдени и устойчиви практики.

Такъв идеален модел на работа по отношение на децата – жертви на трафик все още не е установен никъде, но в описаните по-нататък добри практики в страните, включени в настоящото изследване (Австрия, България, Италия, Словакия, Унгария, Швеция), се изтъкват елементи, които водят в тази посока².

Следващата глава представя добрите практики, идентифицирани в шестте страни, като е предложен синтез на най-важните елементи, свързани с националния контекст, съответната добра практика и нейните силни и слаби страни. На базата на направения анализ е предложен и набор от препоръки за всяка страна. В последната част на настоящия доклад са обобщени заключенията, изведени от изследването на добрите практики за подкрепа на деца – жертви на трафик в шестте страни.

² За по-подробна информация консултирайте шестте национални доклада за добри практики, достъпни на <http://www.childrentrafficking.eu>.

2. ДОБРИ ПРАКТИКИ В ШЕСТ ЕВРОПЕЙСКИ СТРАНИ

2.1. Австрия

Австрия се разглежда предимно като страна на дестинация и транзит за трафик на деца. Общественият дебат в страната често се съсредоточава върху експлоатацията на децата чрез просия и дребна престъпност, но има сведения и за случаи на сексуална и трудова експлоатация. Страната разполага с обхватна правна, полиси и институционална рамка (Планове за действие, Целева група за борба с трафика на хора/Работна група за трафика на деца) и с мрежа за подкрепа на пълнолетни лица (предимно жени). Независимо от това, не на последно място и поради децентрализираната структура на системата за закрила на детето в Австрия, все още не е създаден мащабен национален механизъм за подпомагане на деца – жертви на трафик.

2.1.1. Центрове за непридружени деца, включително жертви на трафик – примерът на област Тирол

Поради федералното държавно устройство на Австрия въпросите, свързани със социалното подпомагане/закрилата на децата, са от компетентностите на деветте провинции (*Länder*). Както показва практиката, провинциите не използват еднотипен подход по отношение на стандартите в случаите на търсещи убежище деца и по отношение на обхвата на законното попечителство в случаите на непридружени/разделени деца. Съществуват противоречия и по отношение на пострадалите от трафик деца. Независимо от това съществуващите центрове за непридружени деца в Долна Австрия и Тирол осигуряват пълно попечителство (а не например само юридическо представителство) и при случаи на деца – жертви на трафик. По-нататък в подробности е описан примерът на провинция Тирол.

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Ясен подход, основан върху зачитане на правата на детето, взимане предвид половата му принадлежност, изразени усилия за гаранти-

ране на неговото участие, целящи отношения на доверие.

- Възможност за преносимост.
- Активно участие на представители на централните както в Специалната група за борба с трафика на хора, така и в мрежите за деца бежанци.
- Добри връзки с местните институции, позволяващи достъп на децата до широк набор от услуги и грижи.

Предизвикателства:

- Ограничен капацитет и зависимост от личната ангажираност на служителите.
- Липса на официален механизъм за насочване (който би довел и до по-солидно финансиране на центъра), както и на специализиран приют за жертви на трафик.

2.1.2. Услуги за деца – жертви на трафик и трансгранично сътрудничество – примерът на Виена (кризисен център *Drehscheibe* на община Виена)

Институцията *Drehscheibe* може да се разглежда като още един пример за специализиран център за непридружени деца, който поради разположението си в столицата Виена е добил особено значение и в областта на противодействието на трафика на деца в Австрия. Поради нарасналия брой деца, пристигащи в Австрия за просия или за извършване на дребни престъпления, през 2002 г. виенската община основава тази институция като кризисен център за непридружени деца. Възможностите за осигуряване на дългосрочен престой в Австрия остават силно ограничени и продължава да се набляга на връщането на децата в страните им на произход. Още от самото начало обаче *Drehscheibe* залага на трансгранично сътрудничество със службите за закрила на детето в страните на произход, за да гарантира безопасното завръщане на децата.

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Постигнато високо експертно равнище в областта, достъп до широка гама услуги.
- Утвърдени отношения с организациите за закрила на детето (държавни/недържавни) в цяла

(предимно Южна/Източна) Европа, включително и чрез споразумения за сътрудничество.

Предизвикателства:

- Услугите се предлагат предимно за докладвани случаи на трафик. Липсва капацитет за проактивна работа сред уязвими групи (по този начин в кризисния център попадат основно деца, престъпили закона и идентифицирани от полицията).
- Размерът на финансирането на институцията варира.
- Компетенциите на центъра са само за община Виена (въпреки че на практика понякога той работи и с деца от други провинции).
- Кризисният център работи изключително върху завръщането на децата и по-малко върху друг вид трайно решение.
- Децата се укриват/напускат институцията/отказват услугите.
- Не се създават устойчиви условия за безопасно завръщане в страните на произход, липсва мониторинг.

Основни изводи и препоръки

- Необходим е национален механизъм за насочване, в който да се разпише сътрудничеството между съответните органи не само във Виена и който да предложи официална рамка за сътрудничество във всички провинции с ясни отговорности, ресурси, последователни стандарти и изграждане на капацитет.
- Трансграничното сътрудничество (на държавно/неправителствено равнище) относно случаите на трафик на деца следва да се укрепи (чрез официални споразумения, с участието на МОМ, чрез мониторинг).
- Необходимост от проактивна работа с цел по-обхватно идентифициране на пострадалите от трафик деца.

2.2. България

Като цяло България се счита за страна на произход и на транзит за жертвите на трафик. През последното десетилетие в страната е разработена модерна правна и полиси рамка в облас-

тта на противодействието на трафика на хора, която се прилага в съчетание с централизирана система за закрила на детето (която все още има силна традиция на институционалната грижа за децата). Според направените в първата и втората фаза на проучването изследвания, мерките за подпомагане на деца – жертви на трафик в страната все още са съсредоточени върху етапа на временна грижа. Дългосрочните мерки за реинтеграция са недостатъчно развити, което затруднява предотвратяването на евентуален повторен трафик.

2.2.1. Национален координационен механизъм и механизъм за насочване

Предвид множеството институции и организации, занимаващи се с противодействие на трафика на хора в страната, Националният механизъм за насочване и подпомагане на жертвите на трафик (Национален механизъм за насочване/НМН – от 2010 г.) и Координационният механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертви на трафик, завръщащи се от чужбина (от 2005 г., актуализиран през 2010 г.), въвеждат последователност и обхватност на мерките относно трафика на деца.

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Осигурява комплексна рамка за междуведомствено сътрудничество (в която са определени отговорностите на държавните ведомства и неправителствените организации), подкрепена на високо политическо равнище.
- Ръководи се от защитата на правата на детето/човека, като НМН пряко се позовава на принципите за забрана на дискриминацията, поверителност и защита на данните, закрила на жертвите и участие на децата и изисква изработване на индивидуални планове за сигурност и помощ.
- Подробната документация и наличният експертен капацитет могат да осигурят преносимост на практиката.

Предизвикателства:

- Оценката на ефективността се затруднява от недостига на статистически данни и монито-

ринг и отчасти от незадоволителното документиране на случаите.

- Липсва достатъчно добро сътрудничество на местно равнище.
- Отсъствието на работещи решения за дългосрочна ре/интеграция често води до връщането на децата в техните семейства, които понякога са съучастници в трафика, или изпращането им в институция.

2.2.2. *Планове за временна грижа за деца – жертви на трафик*

Посочената добра практика се основава върху конкретен пример за разработването на индивидуални планове за грижа в кризисния център в с. Балван.

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Плановете за временна грижа предлагат рамка за кризисна интервенция, отговаряща на индивидуалните нужди на пострадали от трафик деца.
- Активно се търси участието на детето и на компетентни местни ведомства и организации при формулирането на плана.
- Постига се устойчивост чрез изграждането на мрежа от кризисни центрове, които към 2013 г. наброяват 14.
- Преносимостта на практиката в други райони на страната (и извън нея) е възможна, поради обвързаността ѝ със съответните Насоки с национално приложение.

Предизвикателства:

- Организационни трудности (неефективно междуведомствено сътрудничество на местно равнище и между отделите за закрила на детето, недостиг на средства и време; непълно документиране на случаите, което влошава качеството на плановете; в някои случаи – разминавания в подхода на съответния отдел за закрила на детето и кризисния център).
- Недостатъчна мобилизация на ресурси.
- Отсъствие на стратегия за дългосрочна реинтеграция на деца – жертви на трафик.

Основни изводи и препоръки:

- Българският НМН е единствената официална процедура за сътрудничество и оценка на риска в шестте изследвани страни.
- Дори и при наличието на много добър механизъм, мониторингът е единственото средство, което може да гарантира адекватното му приложение на практика.
- Задоволителното приложение на механизма зависи в голяма степен от наличните ресурси.
- Необходимо е официално отразяване/включване в НМН на стратегия (работещи мерки) за дългосрочна реинтеграция на пострадали от трафик деца.
- Участието на децата при формулиране и изпълнение на мерки за подкрепа да бъде въведено като единен национален стандарт.
- Следва ясно да се разграничат ролите на институциите при изготвянето/приложението/мониторинга на плановете за грижа (напр. ролята на кризисните центрове за временната грижа и на отделите за закрила на детето за дългосрочната грижа).
- Необходимо е централизирано събиране на данни за трафика на деца и за подкрепата, която им е оказана.

2.3. Унгария

В зависимост от вида експлоатация Унгария може да се разглежда като страна на транзит, произход и дестинация за трафика на хора. Данните, особено за претърпелите трафик деца, обаче са оскъдни, което затрудни оценяващия екип при идентифицирането на добри практики (изследователският екип за Унгария посочва 3-4 регистрирани случая на деца – жертви на трафик, най-вече с цел сексуална експлоатация). В Унгария все още няма определена институционална, правна и полиси рамка във връзка с пострадали от трафик деца. В края на 2012 г. нормативната уредба, свързана със закрилата на детето, е значително изменена, засягайки политиката (настаняването на малки деца в семейства вместо в институции) и системата от институции за закрила на детето.

2.3.1. Държавен център за деца във Фот, отгел за деца чужденци

В съответствие със законодателните промени, въведени през 2010 г., всички непридружени деца чужденци, включително и жертвите на трафик, които подават молби за убежище, следва да бъдат прехвърляни в Центъра във Фот (в близост до Будапеща). Последвалите законодателни изменения в края на 2012 г. утвърждават тази роля на центъра, като в същото време постановяват, че неговите служители не могат да бъдат назначавани за настойници на децата, а се определят независими настойници.

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Висока устойчивост благодарение на съответното законодателство и сигурното държавно финансиране.
- Настаняването на непридружените деца чужденци и деца – жертви на трафик е добре организирано и експедитивно.
- Осигурено е настойничество.
- Подходът се определя като основан на участието на децата и съобразен с половата принадлежност, като се взема предвид и вероизповеданието на децата, включително и осигуряване на съобразена с него храна.
- Центърът предлага възможности за всеобхватна интеграция (включително достъп до образование, езикови курсове и психологическа помощ).
- Налице е безплатно болнично и извънболнично медицинско обслужване (включително психиатрично лечение) още при пристигането на децата. Въпреки че доскоро не се е предлагала дългосрочна психотерапия, понастоящем такава се осигурява на базата на сключено през есента на 2012 г. споразумение между Института във Фот и Фондация „Корделия“.

2.3.2. Фондация „Корделия“

Фондация „Корделия“ е създадена през 1996 г. като неправителствена организация и придобива репутация в областта на психологическата помощ за деца и възрастни, особено на мигранти и търсещи убежище лица.

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Солиден експертен капацитет в областта на работата с лица, претърпели психологическа травма – това е основната специализирана фондация с идеална цел в Унгария.
- Предлага широкообхватно и дългосрочно психологическо лечение и реинтеграция и разполага с детски и общи психиатри, клинични психолози, социални работници и квалифицирани преводачи.
- Достъпът на клиентите до предлаганите услуги е безплатен.

Предизвикателства:

- Ограничена устойчивост поради липса на достатъчни финансови средства – държавни субсидии липсват и се разчита основно на финансиране по европейски проекти.

2.3.3. Реформистка мисия за бежанци – образователна програма

Главната цел на образователната програма на Реформистка мисия за бежанци е да подпомага децата чужденци (в Будапеща и района), включително и непридружените/пострадалите от трафик деца, да се интегрират в унгарската образователна система.

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Разполага с мултидисциплинарен екип (педагози, преподаватели по унгарски за чужденци, социални работници и психолози) и ясна педагогическа концепция.
- Експертен капацитет с дългосрочно въздействие – разработена е „новаторска методика за оценка на степента на детското развитие“, която успешно се прилага в учебния процес.
- Сътрудничество с Центъра за деца във Фот.

Предизвикателства:

- Ниска степен на устойчивост, тъй като Мисията разчита на проектно финансиране.

Основни изводи и препоръки

- Всички свързани институции следва да се стремят към подобряване на процеса на идентифициране на децата – жертви на трафик (включително и на граничните пунктове – чрез въвеждане на въпросници, които да се използват от граничните полицаи например).
- Повечето услуги са предвидени за непридружени деца с оглед на получаване на убежище и е добре да се направи оценка на приложимостта/достъпността им що се отнася до деца – жертви на трафик.
- Препоръчително е да се осигури държавно финансиране за основни услуги за деца – жертви на трафик.
- Да се създаде всеобхватна система за събиране на валидни, надеждни и сравними в европейски мащаб статистически данни както от правоприлагащите органи, така и от службите, обгрижващи деца – жертви на трафик.

2.4. Италия

Италия се смята за страна на транзит и на дестинация за жертвите на трафик. Голямата дължина на морските ѝ граници и влиянието на организираната престъпност поставят сериозни пречки пред борбата с трафика. Институционалната рамка на страната в това отношение също може да се определи като сравнително слаба (не съществува План за действие, нито Механизъм за насочване, събираните данни са или недостатъчни или не са публично достъпни). Същевременно обаче страната предлага определени предимства по отношение на достъпа до услуги за жертвите на трафик.

2.4.1. Проект *Tutori* на Службата за закрила и обществена защита на децата в област Венето

През 2002 г. държавната Служба за закрила на децата в област Венето стартира този проект, чиято цел е да осигурява обхванто настояничество на непридружените деца, включително и на жертвите на трафик. Противно на официалните, често безлични отношения с „институционалните“ на-

стойници, в тази инициатива се акцентира върху изграждането на преки взаимоотношения с детето най-вече чрез намиране на доброволци, които да поемат ангажимент да работят с него и които преминават обучение и техническа консултация относно отговорностите на настояничеството.

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Силен акцент върху закрилата на децата жертви и техните права.
- Ефективно настояничество с оглед на предлаганите услуги: реагира се в кратки срокове, служителите са квалифицирани, осигурен е мониторинг и достъп до широк набор от услуги (здравни грижи, правна помощ, обучение и пр.).
- Успешно достига до целевата си група (броят на клиентите е висок в сравнение с останалите клиенти на службите за закрила на детето).
- През последните десет години е изградена стабилна мрежа от професионалисти, заети в социалните и здравните ведомства, с участието на групи от обучени доброволци.
- Практиката е преносима, тъй като е довела до създаването на стандарти/насоки в областта на закрилата на детето, приемните семейства и настояничеството и вече се възпроизвежда и в други области на Италия.

Предизвикателства:

- Недостатъчно добро ниво на съобразеност с половата принадлежност.

2.4.2. Проект *Civico Zero*

Този проект е финансиран от *Save the Children* и (първоначално) се осъществява в Рим, като по него се работи с деца, живеещи на улицата, много от които са деца в риск /бивши жертви на трафик.

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Извънредно широкообхватна програма, достигаща до широка целева група деца (например чрез мобилни групи, работещи на улицата). През 2012 г. са осъществени 1600 контакта. Практиката се основава на принципа на лес-

ния достъп до услуги, неформални взаимоотношения и активно участие на децата.

- Основава се на правата на детето, индивидуална оценка на случаите и постоянно информиране и поддържане на връзка.
- Иновативни форми на идентифициране, например чрез използване на арт терапия при децата и разказване на приказки.
- Предоставя достъп до основни услуги – храна, почивка, медицински прегледи, правни съвети, но предлага и помощ за дългосрочна интеграция – достъп до подслон, работа, обучение.
- Ефективно осигурява алтернативна грижа за деца, които са живели на улицата – безопасно място, обучение, лични/основани на доверие взаимоотношения – особено на деца от Афганистан; малък брой на прекъснати от децата контакти.
- Мрежа от множество сътруднители си ведомства. Осъществява се вече от три години, но се финансира изцяло от неправителствения сектор/*Save the Children*.

Предизвикателства:

- Би трябвало да се включат и услуги, предназначени специално за момичета.
- Няма писмена документация/насоки за изпълнение/приложение.

Основни изводи и препоръки

- Прякото участие на детето във вземането на решения е от съществено значение за ефективността на плановете за грижа.
- Изграждане на солидна мрежа от участници, за да се гарантира устойчивост и по-нататъшно развитие на практиката.
- Успешни се оказват съдействието и обменът между професионалисти и обучени доброволци.
- Не би трябвало да се налага неправителствените организации да компенсират липсата на държавно финансиране.

2.5. Словакия

Като цяло Словакия се смята за страна на произход и на транзит за жертвите на трафик, а в последно време се превръща и в страна на дестинация.

Досега жертвите са предимно словашки граждани. Наличните данни говорят за извънредно малък брой идентифицирани жертви, особено деца, като през последните години са регистрирани едва по един-два случая. Това положение може отчасти да се дължи и на неяснотите в законодателството и липсващите специални планове за действие или програми за подкрепа на деца. Затова екипът на проекта не бе в състояние да определи вече утвърдена добра практика, а реши да се съсредоточи върху оценката на предприети мерки и да идентифицира потенциал за успешното им повторение въз основа на два случая с пострадали от трафик момичета. Едното момиче е неграмотно, 14-годишно, нуждае се от психологическа помощ и подкрепа му оказва неправителствена организация. Второто момиче се завръща от чужбина, но не са успели да го идентифицират като жертва на трафик и първоначално е прието в Дом за превъзпитание на деца с поведенчески проблеми.

2.5.1. Междинна грижа/дългосрочна интеграция

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Благодарение на индивидуалната оценка на случаите на двете момичета са идентифицирани терапевтичните им нужди и им е предоставена специализирана помощ.
- Постоянна оценка на „най-добрия“ интерес, социална работа със семейството и училището, за да се подготвят за посещения.

Предизвикателства:

- Не е назначен местен настойник, което затруднява личните контакти.
- И в двата случая не е оказана правна помощ.
- В единия случай е налице неуспешно идентифициране на жертвата при завръщането ѝ в Словакия.

2.5.2. Образователна интеграция

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Индивидуални образователни планове и в двата случая, постоянна работа с учителите/училищата.

Предизвикателства:

- Липсват насоки за определяне на висшия интерес, има езикови бариери, освен общо-образователните програми за задължителното училищно образование, няма други образователни програми.

Основни изводи и препоръки

- Да се подобри идентифицирането на деца жертви, необходимост от целево финансиране за подкрепа на деца – жертви на трафик.
- Да се осигурява правна помощ.
- Да се преразгледа практиката за назначаване на настойник.
- Да се дефинира процесът на определяне на „най-добрия“ интерес.

2.6. Швеция

Швеция се определя като страна на дестинация. Шведската система за противодействие на трафика се отличава с модерно законодателство, но не разполага с някои оперативни документи, като Национален механизъм за насочване и Национален план за действие след първия НПД против проституцията и трафика на хора с цел сексуална експлоатация за 2008 – 2010 г. За периода от 2011 до 2014 г. правителството продължава само някои от множеството дейности, предвидени по първоначалния НПД, които отиват отвъд сферата на сексуалната експлоатация. Почти напълно липсват статистически данни относно подпомагането и ре/интеграцията на деца – жертви на трафик. Системата за социално подпомагане е силно децентрализирана – делегирана е на общините/местните служби за социално подпомагане. Налице е стабилна система за закрила на детето, включваща домове за деца, попечители за непридружените деца, служебен защитник и достъп до обезщетение.

2.6.1. Национален координатор

Областният административен съвет на столицата Стокхолм е натоварен с ролята на Национален координатор за противодействие на проституцията и трафика, като към отговорностите му спада

уреждане на безопасно завръщане на жертвите на трафик, координиране на сътрудничеството между шведските институции, вкл. и с неправителствени организации, разработване на програми за подпомагане и отпускане на средства на НПО. Съветът публикува и Национално ръководство за противодействие на проституцията и трафика с цел сексуална експлоатация (то съдържа части, посветени на други видове експлоатация, както и специална част за децата). През м. ноември 2012 г. е проведено и публикувано и национално изследване, предоставящо конкретна информация и данни за броя, пола, вида експлоатация, националността, бежанския статут, жертвите на сексуално насилие, достъпа до съдилищата и подпомогнатото завръщане.

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Ясна, недвусмислена обвързаност с правата на човека/детето.
- Силна политическа воля.
- Организира мултифункционални национални мрежи.
- Практиката разполага с изчерпателна документация, което улеснява преносимостта ѝ.

Предизвикателства:

- Необходимост от повече работа за противодействие на трафика за цели, различни от сексуалната експлоатация.
- Необходимост да се гарантира устойчивостта ѝ и след 2014 г.
- Необходимост от реално приложение на Националните насоки.

2.6.2. Потребностите на детето преди всичко, BBIC (Barns Behov I Centrum)

Този пример е свързан с методологията за практическа социална работа с всички деца в риск, към които по определение спадат и жертвите на трафик. Методологията е разработена през 2008 г. от Националния съвет за здравеопазване и социално подпомагане и се състои от три публикации: Основна книга „Потребностите на детето преди всичко“, BBIC, „Документация за „най-добрия“ интерес на детето в социалното подпомагане“ и „Потребностите на детето преди

всичко (BVIC) – Формуляри и прилагани документи”. През декември 2011 г. Методологията е допълнена с оглед на нуждите на потенциалните жертви на трафик.

BVIC има за цел „да укрепи перспективата и участието на детето в системата за социално подпомагане и да гарантира качеството на тази система”. Концептуално методологията е разпределена на четири фази: проучване, план за обгрижване, план за същинска работа и мониторинг. Националният съвет за здравеопазване и социално подпомагане отговаря за нейното прилагане съвместно със службите за социално подпомагане във всички 290 общини в Швеция, с изключение на пет.

Някои от основните силни страни на практиката са:

- Ясна методология с добра обосновка и изчерпателна документация, която може да се използва и за повишаване на осведомеността.
- С ясен акцент върху правата, съобразена с половата принадлежност, поставя ударение върху участието на детето и достъпа му до информация.
- Има за цел да предоставя широкообхватна подкрепа, включително и образование.

Предизвикателства:

- Липсват насоки във връзка с процедурата по връщането на децата (но има посветен на това скорошен проект на област Стокхолм/МОМ).
- Понастоящем техническата подкрепа е недостатъчна и липсват възможности за електронно събиране на статистически данни.

Основни изводи и препоръки

- Координаторът да се превърне в постоянен орган с по-широка сфера на дейност.
- Да се адаптират инструментите за противодействие на трафика и за закрила на детето съобразно спецификата на трафика на деца, след като се направи цялостен преглед на съществуващите услуги (включително и чрез обратна връзка с пострадали от трафик деца).

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

При анализа на добрите практики, събрани в шестте страни и включени в настоящото изследване, и на основните заключения и препоръки, свързани с тях, се налагат няколко главни извода, които могат да послужат като насоки за разработването на бъдещи или адаптирането на съществуващи програми за подпомагане и ре/интеграция на пострадали от трафик деца. Поначало съгласно действащата международна и европейска нормативна рамка всяка страна е задължена да осигурява такива услуги, независимо дали се определя като „страна на произход/транзит/дестинация” (страните на дестинация, например не бива да съсредоточават вниманието си единствено върху връщането на жертвите, а трябва и да разполагат с уредба за подкрепа на интеграцията, когато оставането в такава страна съвпада с „най-добрия” интерес на детето).

От примерите на включените в изследването шест страни могат да се набележат следните концептуални препоръки:

Ефективното подпомагане изисква децата – жертви на трафик да бъдат разглеждани като носители на права – колкото по-голяма е тяхната роля като правеносители и колкото по-недвусмислено са уредени отговорностите, толкова по-ефективно ще бъде подпомагането. То трябва да включва достъп на децата – жертви на трафик до правосъдие, включително достъп до правна помощ и до обезщетение и съблюдаване на стандарти за закрила по време на съдебния процес.

Неразривно свързано с това е правото на всички деца – жертви на трафик да **участват** във вземането на всяко решение, засягащо тяхното положение (напр. в разработването на планове за обгрижване, в решенията за избора на подслон и за образователните дейности).

Що се отнася до компетентните органи и други обгрижващи организации, трябва да се разработи официална/институционализирана **процедура за определяне на „най-добрия” интерес**, включително и оценка на риска и оценка на приложимостта на принципа на недопустимост на принудителното връщане в случаите на връщане в страната на произход. Към това спада

и **балансирането на интересите**, изразяващо се в предотвратяване на повторния трафик, като в същото време се зачитат съществуващите родителски отговорности.

Във всички страни трябва да се разработят широкообхватни **национални механизми за насочване на децата** (от идентифициране до интеграция/връщане, включително и чрез трансгранично сътрудничество), за да се официализират процедурите и в по-малка степен да се разчита на личния ангажимент на работещите в тази област и на прилагането на *ad hoc* решения.

Органите за закрила на детето трябва да се разглеждат като **основни органи за защита на правата на детето** в страната. Те трябва да разполагат с **достатъчно капацитет, обучение и средства** за изпълнение на задачите си, включително и за разработване и прилагане на индивидуални планове за подпомагане/обгрижване на жертвите на трафик и за трансгранично сътрудничество.

Акцентът върху правата на детето изисква всички политически и оперативни инструменти (планове за действие, механизми за насочване, ръководства за закрила на детето и пр.) **да се подлагат на постоянен мониторинг и оценка** (включително и чрез външни оценители, напр. въз основа на система за взаимни проверки между страните). За провеждането на добър мониторинг е необходимо по-систематично **събиране на данни** относно закрилата на децата и трафика на деца, особено в рамките на децентрализираните държавни структури, и разработването на **програми за изследвания** в областта на трафика на деца.

Гражданското общество играе съществена роля, както като коректив на работата на държавните органи, така и като доставчик на услуги с непосредствен опит в работата с жертвите на трафик. Експертният капацитет на гражданските организации трябва да се използва както по отношение на мониторинга, така и при разработването на съответните политики.

И накрая, трябва да се укрепи рамката за **трансгранично сътрудничество** в областта на закрилата на децата жертви. С това са свързани и въпросите за юрисдикцията и компетенциите (напр. приложимостта на международното/европейското

частно/семеиното право – Хагските конвенции, Регламент (ЕО) №2201/2003), официализирането на процедурите за сътрудничество в случаите на връщане на жертви на трафик и създаването на стандарти за мониторинг и др. с цел установяване на **„общо европейско пространство на закрила на детето“** (по подобие на пространството на свобода, сигурност и правосъдие).

Във връзка с конкретните мерки за подпомагане и ре/интеграция е необходимо да бъдат взети предвид следните препоръки:

Трябва да се насочат повече усилия за подобряване на идентифицирането на деца – жертви на трафик, включително и чрез **активна полева работа** с деца в риск, като децата, живеещи на улицата.

Трябва да се осигури **пълно попечителство** във всички случаи на непридружени деца (или в случаите, в които има потенциален конфликт на интереси с родителите/лицата, полагащи грижи за детето).

Трябва да се осигури **широкообхватно** подпомагане на жертвите на трафик, включително психологическа подкрепа и образование в рамките на специализирани програми за временна грижа и рехабилитация и интеграция/реинтеграция на пострадали от трафик деца. Тези програми трябва **да търсят решение на въпроса с бягството** от институциите/укриващите се деца. В законодателството и политиките на всяка цена **да се избягват наказателните мерки** спрямо претърпелите трафик деца и да се осигури спазването на разпоредбите, свързани с клаузата за ненаказание от Конвенцията на ЕС за борба с трафика на хора. **Да се забрани административното задържане** на деца (напр. задържането преди депортиране). Да се преразгледат процедурите за **определяне на възрастта**, за да се осигури възможност за преразглеждане на решенията във връзка с възрастта на детето и зачитане на правилото *in dubio pro minore* в съответствие с международните/европейските стандарти.

За да се осигури **устойчивост на подпомагането**, трябва постоянно да се укрепва институционалният капацитет и да се поддържа документация и отчетност.

Противодействието на трафика на хора трябва да се обвърже с подход за действие спрямо „децата в движение“ (непридружени/разделени/

търсещи убежище деца/деца мигранти). Трябва да се създадат форуми за редовен обмен на информация и опит.

СЪКРАЩЕНИЯ

ВКБООН	–	Върховен комисар(иат) за бежанците на ООН
ГРЕТА	–	Експертна група за борба с трафика на хора към Съвета на Европа
ЕК	–	Европейска комисия
ЕКПЧ	–	Европейска конвенция за правата на човека
ЕС	–	Европейски съюз
КПД	–	Конвенция на ООН за правата на детето (1989)
МОМ	–	Международна организация по миграция
МОТ	–	Международна организация по труда
НК	–	Наказателен кодекс
НМН	–	Национален механизъм за насочване
НПД	–	Национален план за действие
НПО	–	Неправителствена организация
ОВКПЧ	–	Офис на върховния комисар за правата на човека на ООН
ООН	–	Организация на обединените нации
ОССЕ	–	Организация за сигурност и сътрудничество в Европа
СДИПЧ	–	Служба за демократични институции и права на човека
СПД	–	Стандартни процедури за действие
УНИЦЕФ	–	Детски фонд на ООН

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

Идентифициране на добри практики за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, Доклад за Австрия (Arechivic 2012).

Идентифициране на добри практики за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, Доклад за България (Arechivic 2012).

Идентифициране на добри практики за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, Доклад за Италия (Arechivic 2012).

Идентифициране на добри практики за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, Доклад за Словакия (Arechivic 2012).

Идентифициране на добри практики за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, Доклад за Унгария (Arechivic 2012).

Идентифициране на добри практики за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик, Доклад за Швеция (Arechivic 2012).

Методология за идентифициране на добри практики за подкрепа и ре/интеграция на деца – жертви на трафик (Arechivic 2012).

ПРИЛОЖЕНИЕ

ОЦЕНЪЧНА КАРТА

Идентифициране на добри практики в областта на подпомагането и ре/интеграцията на деца – жертви на трафик														
Сборник практики														
Основни области	описание	описание	описание	описание	описание	описание	описание	общи критерии за подбор (задължителни критерии) – резултат						
Идентифициране на деца – жертви на трафик	Кратко описание на основните елементи/ дейности	Цели	Участници/ партньори	Срокове	Организация, прилагаща практиката/ Лице за контакт	Интернет страница	Основана на правата	„Не навреждай“/ оценка на въздействието	Съобразеност с половата принадлежност	Участие на децата и ангажираност на институциите	Ефективност	Устойчивост	Преносимост	
Определяне на настойник	Кратко описание на основните елементи/ дейности	Цели	Участници/ партньори	Срокове	Организация, прилагаща практиката/ Лице за контакт	Интернет страница	Основана на правата	„Не навреждай“/ оценка на въздействието	Съобразеност с половата принадлежност	Участие на децата и ангажираност на институциите	Ефективност	Устойчивост	Преносимост	
Индивидуална оценка на случая	Кратко описание на основните елементи/ дейности	Цели	Участници/ партньори	Срокове	Организация, прилагаща практиката/ Лице за контакт	Интернет страница	Основана на правата	„Не навреждай“/ оценка на въздействието	Съобразеност с половата принадлежност	Участие на децата и ангажираност на институциите	Ефективност	Устойчивост	Преносимост	
Предоставяне на редовен статут	Кратко описание на основните елементи/ дейности	Цели	Участници/ партньори	Срокове	Организация, прилагаща практиката/ Лице за контакт	Интернет страница	Основана на правата	„Не навреждай“/ оценка на въздействието	Съобразеност с половата принадлежност	Участие на децата и ангажираност на институциите	Ефективност	Устойчивост	Преносимост	
Междинна грижа и закрила	Кратко описание на основните елементи/ дейности	Цели	Участници/ партньори	Срокове	Организация, прилагаща практиката/ Лице за контакт	Интернет страница	Основана на правата	„Не навреждай“/ оценка на въздействието	Съобразеност с половата принадлежност	Участие на децата и ангажираност на институциите	Ефективност	Устойчивост	Преносимост	
Дългосрочна ре/интеграция/ прилагане на трайно разрешение	Кратко описание на основните елементи/ дейности	Цели	Участници/ партньори	Срокове	Организация, прилагаща практиката/ Лице за контакт	Интернет страница	Основана на правата	„Не навреждай“/ оценка на въздействието	Съобразеност с половата принадлежност	Участие на децата и ангажираност на институциите	Ефективност	Устойчивост	Преносимост	
							РЕЗУЛТАТ:							
<p>Използвайте следните символи за отбелязване на резултата:</p> <p>„✓“ мярката, инициативата, политиката и пр. отговарят на този критерий за добра практика</p> <p>„x“ мярката, инициативата, политиката и пр. не отговарят на този критерий (или поне все още не)</p> <p>„?“ не е ясно дали мярката, инициативата, политиката и пр. напълно отговарят на този критерий, често пъти – понеже е твърде рано да се прецени</p>														

Области на подкрепа и ре/интеграция

Основна информация за добрата практика

Критерии за качество

ПУБЛИКАЦИИ НА ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

Подкрепа и реинтеграция на децата – жертви на трафик в България: законодателство, институционална рамка и политики, С., 2012.

ISBN: 978-954-477-195-9

Правото на защита и принципът на равнопоставеност на страните в българския наказателен процес, С., 2012.

ISBN: 978-954-477-193-5

Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 – 2011, С., 2012.

ISBN: 978-954-477-186-7

Противодействие на организираната престъпност в България: оценка на правната рамка, С., 2012.

ISBN: 978-954-477-184-3

Динамика на скритата икономика в България по време на криза, С., 2011.

ISBN: 978-954-477-182-9

Общественото доверие в правосъдието – инструмент за оценка и развитие на наказателната политика, С., 2011.

ISBN: 978-954-477-179-9

Антимафия: италианският опит в борбата срещу организираната престъпност, С., 2011.

ISBN: 978-954-477-178-2

Динамика на конвенционалната престъпност в България 2000 – 2010 г., С., 2011.

ISBN: 978-954-477-176-8

Управлението на зелената енергетика в България: на кръстопът, С., 2011.

ISBN: 978-954-477-175-1

Пенитенциарната политика и система в Република България, С., 2011.

ISBN: 978-954-477-170-6

Енергетика и добро управление: тенденции и политики, С., 2011.

ISBN: 978-954-477-166-9

Гражданското общество в България: тенденции и рискове, С., 2010.

ISBN: 978-954-477-165-2

Оценка на заплахите от организирана престъпност: методологически проблеми и световен опит, С., 2010.
ISBN: 978-954-477-163-8

Мониторинг и оценка на публични политики и програми, С., 2009.
ISBN: 978-954-477-160-7

Конвенционалната престъпност в България: равнища и тенденции, С., 2009.
ISBN: 978-954-477-161-4

Полицията в модерното общество: необходимата реформа в България, С., 2009.
ISBN: 978-954-477-159-1

Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България, С., 2009.
ISBN: 978-954-477-157-7

Организираната престъпност в България: пазари и тенденции, С., 2007.
ISBN 978-954-477-151-5

Укрепване на правосъдието и правоприлагането в граничните райони, С., 2007.
ISBN: 978-954-477-152-2

Корупцията в здравеопазването в България, С., 2007.
ISBN: 978-954-477-153-9

Корупцията при обществените поръчки: Рискове и противодействие, С., 2006.
ISBN-987-954-477-148-5

Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове, С., 2007.
ISBN: 978-954-477-145-4

Полицейски проверки и използване на етнически профили в България, С., 2006.
ISBN-10 954-477-141-7
ISBN-13 978-954-477-141-6

Тенденции на престъпността в България 2000 – 2005, С., 2006.
ISBN-10: 954-477-139-5
ISBN-13: 978-954-477-139-3

Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз, С., 2006.
ISBN-10: 954-477-137-9
ISBN-13: 978-954-477-137-9

Здравният омбудсман – добри практики и перспективи за България, С., 2006.

ISBN-10: 954-477-136-0

ISBN-13: 978-954-477-136-2

Съдебната реформа: прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството в Европейския съюз, С., 2005.

ISBN: 954-477-133-6

Корупцията при данъчното облагане: предизвикателства пред данъчната политика и администрация, С., 2005.

ISBN: 954-477-131-X

Институцията омбудсман в България, С., 2005.

ISBN: 954-477-130-1

Съдът, прокуратурата и разследващите органи в държавите-членки на Европейския съюз и страните-кандидатки, С., 2005.

ISBN: 954-477-129-8

Антикорупционните реформи в България, С., 2005.

ISBN: 954-477-128-1

Тенденции на престъпността в България: полицейска статистика и виктимизационни изследвания, С., 2005.

ISBN: 954-477-125-5

Транспорт, контрабанда и организирана престъпност, С., 2004.

ISBN 954-477-118-2

Институцията омбудсман в Европа и България: правна същност и практика, С., 2004.

ISBN 954-477-122-0

Пазарът на наркотици в България, С., 2003.

ISBN 954-477-111-5

Корупция, контрабанда и институционална реформа, С., 2002.

ISBN 954-477-100-X

Контрабандните канали в Югоизточна Европа, С., 2002.

ISBN 954-477-109-3