



**АНАЛИЗ НА ПРАВНАТА РАМКА НА ПОДПОМАГАНЕТО  
НА ИЗБРАНИ УЯЗВИМИ ГРУПИ  
ПРИ ВЗАИМООТНОШЕНИЯТА ИМ С ИНСТИТУЦИИТЕ**

**Миряна Илчева, Димитър Марков  
Център за изследване на демокрацията**

*Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство*

[www.ngogrants.bg](http://www.ngogrants.bg)

## Съдържание

УВОД.....	3
I. Правна помощ на уязвимите групи .....	5
II. Омбудсманът на Република България и уязвимите групи .....	9
III. Лишени от свобода .....	13
1. Преместване на лишените от свобода в друго затворническо заведение.....	14
2. Замяна на режима за изтърпяване на наказанието на лишените от свобода .....	21
3. Налагане на дисциплинарни наказания на лишените от свобода .....	26
4. Подаване на молби и жалби от лишените от свобода .....	30
IV. Жертви на трафик на хора .....	33
1. Участие на жертвите на трафик в наказателното производство срещу извършителите .....	35
2. Подпомагане и финансова компенсация на жертвите на трафик .....	42
3. Подпомагане по Закона за борба с трафика на хора; стандартни оперативни процедури по Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик.....	45
V. Пострадали от домашно насилие .....	51
1. Защита, предоставяна от органите на съдебната власт и от правоприлагащите органи .....	53
2. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие ...	59
3. Изпълнение на мерките за защита от домашно насилие .....	62
VI. Чужденци в производство за предоставяне на статут и с предоставен статут на бежанец ...	65
1. Производство по предоставяне на статут .....	66
2. Интеграция.....	77
3. Защита от дискриминация .....	86

## УВОД

Представителите на уязвими групи, сред които чужденци в производство за предоставяне на статут и лица със статут на бежанци, лишени от свобода, жертви на трафик и пострадали от домашно насилие, участват в редица административни и съдебни процедури заедно с държавните институции на централно и местно ниво. В част от тези процедури те са подпомагани от неправителствени организации (НПО).

Настоящият анализ ще представи няколко от тези типични процедури.

На първо място, ще бъдат представени две от институциите, техните правомощия и отношенията, в които могат да влязат с всяка от уязвимите групи и които могат да предхождат или съпътстват всяка от другите разглеждани процедури. Това са:

- **Националното бюро за правна помощ**, осигуряващо, заедно с адвокатските съвети, юридическо подпомагане на уязвимите граждани в типичните процедури, в които встъпват и които често представляват трудност за тях поради специфичните им уязвимости; както и
- **омбудсманът на Република България** с правомощията му да разглежда жалби на граждани за техни нарушени права, и особено с правомощията му като Национален превантивен механизъм.

На второ място, ще бъдат представени типични за всяка от избраните уязвими групи процедури с участието както на административни органи, така и на органи на съдебната власт:

- относно **лишените от свобода** ще бъдат разгледани процедурите по преместването им в друго затворническо заведение; по замяна на режима за изтърпяване на наказанието; по подаване на молби и жалби и по налагане на дисциплинарни наказания;
- относно **жертвите на трафик на хора** ще бъдат анализирани участието им в наказателното производство срещу извършителите, подпомагането им по Закона за борба с трафика на хора и етапите на работа с тях в Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, както и подпомагането и финансовата им компенсация по реда на специалния закон;
- относно **пострадалите от домашно насилие** ще бъдат описани защитата, която получават от органите на съдебната власт и от правоприлагащите органи, и практическото изпълнение на мерките ѝ, както и заложените в проекта за Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие мерки;

- **относно чужденците в производство за предоставяне на статут и такива с предоставен статут на бежанец** ще бъдат очертани производството по предоставяне на статут, някои аспекти на тяхната интеграция, както и защитата им от дискриминация;

Всяка от процедурите ще бъде анализирана от гледна точка на специфични характеристики като: изисквания за лично участие на уязвимото лице, възможности и условия за представителство, административна, доказателствена и финансова тежест за лицето и др. Ще се очертае пряко и съставът, характеристиките и правомощията на ангажираните държавни институции с общи и специализирани спрямо тези общности функции. Особен акцент ще бъде поставен върху специалните правила относно малолетните и непълнолетните уязвими лица.

Специално внимание ще се отдели на съществуващите правила и процедури за подпомагане на избраните уязвими общности както от държавните институции, така и с прякото или косвено участие на гражданския сектор. Ще бъдат очертани и механизмите за включването на НПО във формирането на политики по разглежданите теми и доколко уредбата позволява, насърчава или ограничава участието на организациите чрез различни по сложност и административна тежест механизми.

## I. Правна помощ на уязвимите групи

В актуалната си редакция българският *Закон за правната помощ* (ЗПП)<sup>1</sup> **включва в обхвата си редица от засегнатите в настоящото изследване представители на уязвими групи.**

На условията за получаване на **първична правна помощ**<sup>2</sup> отговарят, на първо място, **социално слабите лица - представители на уязвимите групи, които отговарят на изискванията за получаване на месечна помощ и/или целева помощ за отопление** (чл. 22, ал. 1, т. 1-2, ЗПП). Подходният критерий е водещ и в специалните разпоредби, поставящи в обхвата на ЗПП пострадалите от домашно или сексуално насилие, или от трафик на хора (чл. 22, ал. 1, т. 7, ЗПП), които не разполагат със средства и желаят да ползват адвокатска защита.

На второ място, на условията за получаване на безплатна първична правна помощ отговарят **всички лица – жертви на трафик и пострадали от домашно насилие, настанени в кризисни центрове** като социална услуга от резидентен тип (чл. 22, ал. 1, т. 3, ЗПП).

На следващо място, от безплатната първична правна помощ са обхванати и **всички лица, търсеци международна закрила по реда на Закона за убежището и бежанците**,<sup>3</sup> за които **предоставяне на правна помощ не се дължи на друго правно основание** (чл. 22, ал. 1, т. 8, ЗПП).

Що се отнася до **децата**, съгласно **общите принципи на Закона за закрила на детето** всяко дете има право на правна помощ и жалба във всички производства, засягащи негови права или интереси (чл. 15, ал. 8, ЗЗакрД). На безплатна първична правна помощ имат право настанените в приемни семейства и в семейства на роднини или близки по реда на *Закона за закрила на детето*<sup>4</sup> и децата в риск по смисъла на *Закона за закрила на детето* (чл. 22, ал. 1, т. 4-5, ЗПП).

Извън обхвата на първичната правна помощ по ЗПП остават само лишените от свобода, с изключение на непълнолетните, които подлежат на защита съгласно *Закона за закрила на детето*. Голяма част от уязвимите лица, които имат достъп до безплатна първична правна помощ, бяха добавени в ЗПП след последните му промени от 2013 г., считани за значителен напредък в защитата на правата на тези общности.

---

<sup>1</sup> Народно събрание на Република България. Закон за правната помощ. ДВ бр. 79 от 4.10.2005 г., в сила от 01.01.2006 г. София: Народно събрание на Република България, 2005, <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135511185>> (29.07.2014 г.)

<sup>2</sup> Консултация с оглед постигане на споразумение преди започване на съдопроизводството или за завеждане на дело и подготовка на документи за завеждане на дело – чл. 21, т. 1-2, ЗПП

<sup>3</sup> Народно събрание на Република България. Закон за убежището и бежанците. ДВ бр. 54 от 31.05.2002 г., в сила от 01.12.2002 г., София: Народно събрание на Република България, 2002, <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135453184>> (29.07.2014 г.)

<sup>4</sup> Народно събрание на Република България. Закон за закрила на детето. ДВ бр. 48 от 13.06.2000 г., София: Народно събрание на Република България, 2000, <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134925825>> (29.07.2014 г.)

Хипотезите на правна помощ за **процесуално представителство** (чл. 23 във връзка с чл. 21, т. 3, ЗПП) отново обхващат значителна част от засегнатите от настоящия анализ уязвими групи:

- **пострадалите от трафик** на досъдебна<sup>5</sup> и съдебна фаза, ако са се конституирали пред съда като страна – граждански ищец и/или частен обвинител (чл. 23, ал. 2, ЗПП);
- социално слабите **пострадали от домашно насилие** (чл. 23, ал. 3, ЗПП);<sup>6</sup>
- **лишените от свобода** в административните по характер производства, в които участват (чл. 23, ал. 3, ЗПП);<sup>7</sup>
- **лицата, търсещи международна закрила** по реда на *Закона за убежището и бежанците* (чл. 23, ал. 3, ЗПП);<sup>8</sup>
- **децата** от всяка от уязвимите групи съгласно общите принципи на *Закона за закрила на детето* (чл. 15, ал. 8, ЗЗакрД).

При първичната правна помощ **решението** за предоставяне на правна помощ се взема от председателя на Националното бюро за правна помощ (НБПП) (чл. 25, ал. 2, ЗПП), а при процесуалното представителство – от органа, който ръководи процесуалните действия (чл. 25, ал. 1, ЗПП). Решаващият орган назначава определения адвокат за повереник, защитник, или особен представител за всички фази и съдебни инстанции (чл. 26, ал. 2, ЗПП). Отказите се обжалват, съответно, по реда на *Административнопроцесуалния* (при първичната правна помощ и административните дела) и на *Наказателно-процесуалния* и *Гражданския процесуален кодекс* (съответно, при наказателните и гражданските дела).

Поради спецификата на процедурата по предоставяне на безплатна правна помощ, в нея най-често участват самостоятелно едни от социално най-уязвимите групи от населението. В този смисъл снабдяването с документите, които те трябва да представят заедно с молбата си за правна помощ, представлява за тях **значителна административна и доказателствена тежест**<sup>9</sup>.

**Организацията на правната помощ** е поверена на НБПП и адвокатските съвети. Бюрото осъществява общо и методическо ръководство на дейността по предоставянето на правна помощ, като издава задължителни указания по прилагането на закона и подзаконовите нормативни

---

<sup>5</sup> Аргумент от чл. 75, НПК – правото на пострадалия в досъдебното производство да има повереник

<sup>6</sup> В хипотезата предоставяне на правна помощ по граждански дела, когато съдът прецени, че страната няма средства за заплащане на адвокатско възнаграждение.

<sup>7</sup> В хипотезата предоставяне на правна помощ по административни дела, когато съдът прецени, че страната няма средства за заплащане на адвокатско възнаграждение.

<sup>8</sup> В хипотезата предоставяне на правна помощ по административни дела, когато съдът прецени, че страната няма средства за заплащане на адвокатско възнаграждение.

<sup>9</sup> При първичната правна помощ – съдебни решения или документи, издадени от съответните компетентни органи, и декларация за семейно и имуществено състояние (чл. 22, ал. 2, ЗПП); при процесуалното представителство – документи, удостоверяващи доходите на лицето или на неговото семейство, имущественото състояние, удостоверено с декларация, семейното положение, здравословното състояние, трудовата заетост, възрастта и други относими обстоятелства (чл. 23, ал. 3, ЗПП).

актове. Председателят му взема решенията за предоставяне на първична правна помощ (чл. 25, ал. 2, ЗПП). Актът за предоставяне на правна помощ се изпраща незабавно на съответния адвокатски съвет за назначаване на адвокат от Националния регистър за правна помощ, по възможност такъв, посочен от лицето, на което се предоставя правна помощ (чл. 25, ЗПП). Той може да преупълномощи друг адвокат от Националния регистър за правна помощ или да бъде заменен по искане на решаващия орган (чл. 26, ЗПП).

**Гражданските организации нямат законово определена роля** при предоставянето на безплатна правна помощ на уязвими групи. *Правилникът за устройството и дейността на НБПП*<sup>10</sup> съдържа обща разпоредба за сътрудничество с други органи и неправителствени организации, но според последния наличен по-подробен отчет на Бюрото<sup>11</sup> взаимодействието се изразява преди всичко в участие на представители на Бюрото в семинари и конференции на НПО.

Поради липсата на нормативно фиксирана роля, **гражданският сектор изгражда свои механизми** за осигуряване на правна помощ на уязвимите групи - първична правна помощ, която юристите от НПО оказват на членове на съответните общности, както и процесуално представителство, осъществявано от адвокати – сътрудници на организациите. Тя най-често се осъществява благодарение на финансиране на проектна основа и в този смисъл в много случаи е ограничена като времеви обхват и тематика.

**По-големите организации**, осъществяващи по-значителен обем правна помощ, разработват и свои правила и критерии за подбор на бенефициенти - добра практика на гражданския сектор, която засега остава извън вниманието на институциите.

Като пример, Българският хелзинкски комитет (БХК) има над 20-годишен опит в предоставянето на правна помощ на лица с нарушени права. Условието за предоставяне на правна помощ<sup>12</sup>, които изясняват характеристиките на случаите, поемани от юристите на Комитета<sup>13</sup>, са публично достъпни на интернет страницата на организацията. Друга водеща българска правозащитна организация, фондация „Български адвокати за правата на човека“ (БАПЧ), е публикувала на

---

<sup>10</sup> Министерски съвет на Република България. Правилник за устройството и дейността на Националното бюро за правна помощ. Приет с ПМС № 4 от 6.01.2006 г., ДВ бр. 5 от 17.01.2006 г., в сила от 01.01.2006 г. София: Министерски съвет на Република България, 2006, < <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135515388> > (29.07.2014 г.)

<sup>11</sup> Национално бюро за правна помощ. Годишен отчетен доклад за дейността на Национално бюро за правна помощ през 2012 година. София: Национално бюро за правна помощ, 2013, < [http://www.nbpp.government.bg/images/documents/Otcheten%20doklad\\_2012.pdf](http://www.nbpp.government.bg/images/documents/Otcheten%20doklad_2012.pdf) > (29.07.2014 г.)

<sup>12</sup> Български хелзинкски комитет. Правна програма: условия за предоставяне на правна помощ. София: Български хелзинкски комитет. <<http://www.bghelsinki.org/bg/za-nas/programi/pravna-programa/>> (20.08.2014 г.)

<sup>13</sup> Сред уязвимите групи, по чиито проблеми организацията би могла да предостави консултации и процесуално представителство, са децата в конфликт със закона (правосъдие за деца и деца в местата за лишаване от свобода) и чужденци (при случаи на законодателно ограничаване на правата, дискриминация и насилие срещу чужденци). Поемат се и тежки случаи на липса на достъп до адвокатска защита. Искания за правно съдействие се приемат само в писмен вид.

своята уебстраница по-лаконични правила<sup>14</sup> за предоставяне на правни консултации<sup>15</sup>. Общо за двете организации е, че приоритетно поемат случаите, съответстващи на стратегическите им правозащитни приоритети.

---

<sup>14</sup> Юристите на организацията извършват консултации само в определените приемни дни и часове по телефон, електронна или наземна поща, както и чрез лични срещи в офиса на Фондацията. Към момента са определени два приемни дни с общо четири часа за консултации.

<sup>15</sup> Български адвокати за правата на човека. Контакти. София: Български адвокати за правата на човека. <<http://blhr.org/p/kontakti/>> (20.08.2014 г.)



## II. Омбудсманът на Република България и уязвимите групи

Съгласно *Закона за омбудсмана* (ЗО)<sup>16</sup> в обхвата на неговите правомощия влизат **представителите на всички уязвими групи** – предмет на настоящия анализ, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават техните права и свободи от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги (чл. 2, ЗО). Специфичен механизъм, чрез който омбудсманът подпомага конкретно **лишените от свобода**, е **Националният превантивен механизъм** - НПМ (чл. 28а и сл., ЗО и чл. 26 и сл. от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана (ПОДО)<sup>17</sup>), чиито функции по Факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание<sup>18</sup> са делегирани на институцията<sup>19</sup>.

Основният механизъм, по който гражданите общуват с омбудсмана, е чрез **подаване на жалби и сигнали**. Те могат да се подават от физически лица без разлика на гражданство, пол, политическа принадлежност или религиозни убеждения, както и от правозащитни НПО. Могат да се използват всички традиционни комуникационни канали, жалбите и сигналите не могат да бъдат анонимни, както и да твърдят нарушения, извършени преди повече от две години (чл. 25, ЗО). Подаването на жалби пред омбудсмана е безплатно (чл. 26, ЗО). Омбудсманът (чл. 19, ЗО):

- приема и разглежда жалбите;
- прави проверки по тях;
- отговаря писмено на жалбоподателя в едномесечен или, при нужда от по-обстойна проверка, в тримесечен срок;
- отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи към съответните органи, администрации и лица, както и за отстраняване на предпоставките за

---

<sup>16</sup> Народно събрание на Република България. Закон за омбудсмана. ДВ бр. 48 от 23.05.2003 г., в сила от 01.01.2004 г. София: Народно събрание на Република България, 2003, <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135467520>> (03.09.2014 г.)

<sup>17</sup> Народно събрание на Република България. Правилник за организацията и дейността на омбудсмана, ДВ бр. 71 от 18.09.2012 г., в сила от 18.09.2012 г., София: Народно събрание на Република България, 2012, <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135809509>> (03.09.2014 г.)

<sup>18</sup> Организация на обединените нации. Факултативен протокол към Конвенцията на Организацията на обединените нации против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание от 18 декември 2002 г., ратифициран със закон, приет от 41-ото Народно събрание на 14 април 2011 г., ДВ, бр. 34 от 2011 г., в сила за Република България от 1 юли 2011 г., Обн., ДВ, бр. 52 от 8.07.2011 г., Организация на обединените нации, 2002.

<sup>19</sup> В правомощията на НПМ биха могли да попаднат и настанените в Специалните домове за временно настаняване на чужденци (СДВНЧ), тъй като там те са „задържани или настанени... вследствие на акт или със съгласието на държавен орган“ и „не могат да напуснат по собствена воля“ (чл. 28а, ЗО).

тези нарушения, включително предложения за промени в нормативната уредба и становища за подписване и ратифициране на международни актове в областта на правата на човека;

- посредници между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им;
- може да инициира сезиране на Конституционния съд;
- може да действа и по своя инициатива, когато констатира, че не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите на гражданите.

Във връзка с правомощията си, омбудсманът има право на достъп до съответните органи, администрации и лица, и на навременна, точна и пълна информация от тях (чл. 20, ЗО).

Що се отнася до етапите в разглеждането на жалбите, по тях се извършва проверка по допустимост и по същество (чл. 22-23, ПОДО).

Като **Национален превантивен механизъм** омбудсманът има право (чл. 28а, ЗО):

- да избира местата, които желае да посети, и лицата, с които желае да разговаря;
- на достъп без предизвестие по всяко време до всички места за задържане и до техните съоръжения и обекти – проверяват се отношението към лицата, мерките за закрила, материалните условия, достъпа до медицинско обслужване, контактите с външния свят, администрирането и финансирането на местата за задържане, както и други условия и обстоятелства, свързани с предотвратяване на изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне със задържаните (чл. 30, ПОДО);
- на достъп до цялата информация за броя на лицата, лишени от свобода, в местата за задържане, както и за броя на тези места и тяхното местонахождение, за отнасянето със задържаните и за условията в местата за задържане;
- да провежда лични разговори без свидетели с лицата, лишени от свобода, лично или чрез преводач, ако е необходимо, както и с всяко друго лице, което според омбудсмана като НПМ може да предостави съответната информация, включително със служителите на посещаваното място за задържане;
- да организира извършването на медицински прегледи на лицата с тяхно съгласие.

Омбудсманът може и да разглежда жалби от лицата, настанени или задържани в местата за задържане (чл. 26, ПОДО).

Служителите и длъжностните лица не могат да прилагат санкции към лица и организации за това, че са дали информация на омбудсмана (чл. 28а, ал. 3 – чл. 28б, ЗО).

**Правата на децата** са заложили сред основните приоритети на омбудсмана – той защитава правата на децата с предвидените в ЗО средства (чл. 19, ал. 1, т. 9, ЗО), а защитата на най-добрия интерес на детето е сред основните принципи в неговата дейност (чл. 8, ПОДО).

Тъй като дейността на омбудсмана е ориентирана преди всичко към гражданите, почти всички от тях се обръщат към него **лично**, но не съществува правна пречка това да направи и представител.

Подаването на жалби пред омбудсмана и цялата процедура са **безплатни**, така че те не представляват финансова тежест за уязвимите групи. **Административната тежест** също е максимално облекчена поради допустимостта на всякакви форми на комуникация – устна и писмена, включително електронна – както и възможността жалба или сигнал да се подаде на друг език, ако подателят не владее български език (чл. 16, ал. 2, ПОДО) и свободната форма (чл. 16, ал. 3, ПОДО). Прилагането на писмени доказателства е уредено само като възможност (чл. 25, ал. 2, ЗО), а липсата на някои от задължителните реквизити не е пречка за приемане на жалбата или сигнала (чл. 16, ал. 4, ПОДО).

**Функциите** на омбудсмана са общи спрямо всички представители на разглежданите уязвими групи, твърдящи нарушени права, и специализирани спрямо лишените от свобода<sup>20</sup>.

С правата на представителите на разглежданите уязвими групи биха могли да бъдат ангажирани всички отдели от специализираната администрация на омбудсмана, но най-вече **дирекция „Национален превантивен механизъм и основни права и свободи на човека“**.

**Ролята на гражданския сектор**, и по-специално на правозащитните организации, в дейността на омбудсмана е преди всичко **допълваща и партньорска**. Специализираните НПО и институцията са поставени от законодателството и практиката в отношение на сътрудничество, тъй като приоритетите им са в голяма степен сходни: защита на гражданите от нарушаване на техните права и свободи и, в специалната хипотеза на задържаните лица, защитата им от изтезание и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание.

На първо място (чл. 24, ал. 2, ЗО), **правозащитните НПО** могат да подават **жалби и сигнали** пред омбудсмана. Това нормативно решение е значителен напредък спрямо иначе ограничената роля на организациите като юридически лица – застъпници в съдебните и други процедури, в които участват гражданите с нарушени права.

На второ място, в ЗО съществува и **обща норма за сътрудничество** на омбудсмана със „сдружения на граждани, както и с международни, регионални и национални организации, чийто предмет на дейност включва осигуряване защита на лица от изтезания и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание“ (чл. 28д, ЗО). Правилникът за дейността на омбудсмана предписва и общо сътрудничество с неправителствени организации, чийто предмет на дейност

---

<sup>20</sup> От правомощията на омбудсмана изрично е изключено осъществяването на съдебната власт от съда, прокуратурата и следствието (чл. 9, ал. 2, т. 2, ПОДО), което оставя на пострадалите от трафик на хора и домашно насилие във връзка с, съответно, участието им в наказателния процес и в издаването на заповеди за защита, възможност да подават жалби единствено спрямо действията на полицията.

обхваща защитата на правата на човека (чл. 5, ал. 2, ПОДО). Урежда се възможност и за създаване на консултативни съвети с участието на омбудсмана, негови представители, представители на академичните среди, медиите, неправителствените организации, външни консултанти и други (чл. 15, ПОДО).

Докладът за дейността на омбудсмана през 2013 г.<sup>21</sup> отбелязва **увеличаване на броя на жалбите, подадени от граждански организации**, по отношение правата на децата.<sup>22</sup> Отчита се и приносът на неправителствените организации в усилията за спазване на правото на достъп до качествено образование<sup>23</sup>. Годишният доклад на омбудсмана като Национален превантивен механизъм за 2013 г. също очертава важността на работата на неправителствените организации за спазването на правата на задържаните<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Омбудсман на Република България. Доклад за дейността на омбудсмана на Република България през 2013 г., София: Омбудсман на Република България, 2014, <<http://www.ombudsman.bg/pictures/annual%20report%20for%202013.pdf>> (04.09.2014 г.)

<sup>22</sup> Омбудсман на Република България. Доклад за дейността на омбудсмана на Република България през 2013 г., София: Омбудсман на Република България, 2014, <<http://www.ombudsman.bg/pictures/annual%20report%20for%202013.pdf>> (04.09.2014 г.), стр. 16

<sup>23</sup> Омбудсман на Република България. Доклад за дейността на омбудсмана на Република България през 2013 г., София: Омбудсман на Република България, 2014, <<http://www.ombudsman.bg/pictures/annual%20report%20for%202013.pdf>> (04.09.2014 г.), стр. 124

<sup>24</sup> Омбудсман на Република България. Годишен доклад на омбудсмана като Национален превантивен механизъм, София: Омбудсман на Република България, 2014, <<http://www.ombudsman.bg/documents/prevantiven%20mehanizam%202014.pdf>> (04.09.2014 г.)

### III. Лишени от свобода

По време на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода осъдените лица участват в различни **процедури**. Те могат да бъдат свързани с продължителността на наказанието (предсрочно и условно предсрочно освобождаване, помилване, прекъсване на изпълнението на наказанието), условията за неговото изтърпяване (преместване в друго затворническо заведение, замяна на режима), реда и дисциплината в местата за лишаване от свобода (мерки за поощрения и дисциплинарни наказания, имуществена отговорност), медицинското обслужване и т.н.

Най-често **държавните органи**, участващи в тези процедури, са началниците на съответните затворнически заведения (затвори, затворнически общежития и поправителни домове), комисиите по изпълнение на наказанията към затворите и поправителните домове, главният директор на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ към Министерството на правосъдието, министъра на правосъдието, както и районните и окръжните съдилища по местоизпълнение на наказанието.

**Правната уредба** на повечето процедури се съдържа в *Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража*<sup>25</sup> и правилника за неговото прилагане<sup>26</sup>. Отделни процедури, уредени като съдебни производства, са регламентирани в *Наказателно-процесуалния кодекс*<sup>27</sup>.

Като цяло правната уредба разкрива множество слабости, свързани преди всичко с неуредени въпроси или противоречащи си разпоредби, което води и до противоречива практика по тяхното прилагане.

Правната уредба е оскъдна по отношение възможностите за участие на неправителствени организации в тези процеси. Конкретни разпоредби има само по отношение на процедурата за подаване на молби и жалби от лишените от свобода. В останалите случаи правила относно участието на неправителствени организации няма.

---

<sup>25</sup> Народно събрание на Република България. Закон за изпълнението на наказанията и задържането под стража, ДВ бр. 25 от 03.04.2009 г., в сила от 01.06.2009 г., София: Народно събрание на Република България, 2009, < <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135627067>> (25.09.2014 г.)

<sup>26</sup> Министерство на правосъдието на Република България. Правилник за прилагане на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, ДВ бр. 9 от 02.02.2010 г., София: Министерство на правосъдието на Република България, 2010, <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135661301>> (25.09.2014 г.)

<sup>27</sup> Народно събрание на Република България. Наказателно-процесуален кодекс. ДВ бр. 86 от 28.12.2005 г., в сила от 29.04.2006 г. София: Народно събрание на Република България, 2005, < <http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135512224>> (22.07.2014 г.)

## 1. Преместване на лишените от свобода в друго затворническо заведение

Според действащата правна уредба лишените от свобода изтърпяват наказанието в затвори, поправителни домове, затворнически общежития от закрит тип и затворнически общежития от открит тип. Видът затворническо заведение, в което осъденото лице се настанява първоначално, се определя от съда (чл. 41, ал. 6 НК<sup>28</sup> и чл. 57, ал. 1 ЗИНЗС) при спазване на установените в закона критерии<sup>29</sup>.

В хода на изтърпяване на наказанието лишените от свобода могат да бъдат премествани от едно затворническо заведение в друго. Законът урежда няколко вида преместване в зависимост от вида на заведенията, между които то се извършва:

- При преместването **от един затвор в друг** видът на затворническото заведение и условията за изтърпяване на наказанието формално не се променят. Този вид преместване не е пряка последица от поведението на осъденото лице, а е свързано с обективни фактори като здравословното състояние на лицето, постоянния адрес на неговите близки, капацитета на съответното затворническо заведение и др.
- Преместването **от затвор в затворническо общежитие от закрит тип, функциониращо като подразделение на същия затвор и обратно**, е сходно на преместването от един в затвор в друг, но е с по-тясно приложно поле.
- Преместването **от затвор или затворническо общежитие от закрит тип в затворническо общежитие от открит тип** представлява преместване в затворническо заведение от по-лек вид и води до облекчаване на условията за изтърпяване на наказанието. Този вид преместване е резултат от доброто поведение на осъденото лице.
- Преместването **от затворническо общежитие от открит тип в затвор или затворническо общежитие от закрит тип** представлява преместване в затворническо заведение от по-тежък тип и води до утежняване на условията за изтърпяване на наказанието. Този вид преместване е пряка последица от лошото поведение на осъденото лице.
- Преместването **от поправителен дом в затвор** се извършва при навършване на пълнолетие от осъденото лице.

В зависимост от вида преместване основанията, компетентните органи, процедурните правила и възможностите за обжалване са различни.

---

<sup>28</sup> Народно събрание на Република България. Наказателен кодекс. ДВ бр. 26 от 02.04.1968 г., посл. изм. ДВ бр. 53 от 27.06.2014 г. София: Народно събрание на Република България, 1968, <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/1589654529>> (29.08.2014 г.)

<sup>29</sup> В затворническите общежития от открит тип се настаняват осъдените за първи път на лишаване от свобода до 5 години за умишлени престъпления и осъдените за престъпления, извършени по непредпазливост (чл. 59, ал. 1 ЗИНЗС), в поправителните домове се настаняват осъдените непълнолетни (чл. 58, ал. 2 ЗИНЗС), а в затворите и затворническите общежития от закрит тип се настаняват всички останали (чл. 60, ал. 1 ЗИНЗС).

### 1.1. Основания

Преместването **от един затвор в друг** се извършва на следните изчерпателно изброени в закона основания: (1) включване в обучения, в курсове за придобиване на специалност или за повишаване на квалификацията; (2) настаняване на лечение в болнично заведение; (3) промяна на постоянния адрес на семейството или на лицата, с които осъденият поддържа контакти; (4) възникване на психологическа несъвместимост, конфликти със служителите или между лишени от свобода и пострадали или близки на пострадалите от извършеното престъпление, или наличие на други важни съображения, свързани с ресоциализацията, с безопасността на лицето и сигурността в местата за лишаване от свобода; и (5) настаняване в друг затвор поради невъзможност за изтърпяване на наказанието в най-близкия затвор до постоянния адрес на лицето (чл. 62, ал. 1 ЗИНЗС)<sup>30</sup>.

Преместването **от затвор в затворническо общежитие от закрит тип, функциониращо като подразделение на същия затвор и обратно**, има по-ограничено приложно поле и е възможно само на две основания: (1) включване в обучения, в курсове за придобиване на специалност или за повишаване на квалификацията и (2) възникване на психологическа несъвместимост, конфликти със служителите или между лишени от свобода и пострадали или близки на пострадалите от извършеното престъпление, или при наличието на други важни съображения, свързани с ресоциализацията, с безопасността на лицето и сигурността в местата за лишаване от свобода (чл. 63, ал. 1 ЗИНЗС).

Преместването **от затвор или затворническо общежитие от закрит тип в затворническо общежитие от открит тип** се извършва при наличието на две кумулативно дадени предпоставки – добро поведение на осъдения и изтърпяване на най-малко 6 месеца от наложеното му наказание при остатък не по-голям от 5 години (чл. 64, ал. 1 ЗИНЗС)<sup>31</sup>. Законът изисква преместването да се мотивира с резултатите от оценката на осъденото лице (чл. 64, ал. 3 и чл. 155, ал. 1, т. 2 ЗИНЗС). Според Правилата за работата на комисията по чл. 73 ЗИНЗС<sup>32</sup> „доброто поведение се преценява в

---

<sup>30</sup> Разпределението на лишени от свобода се извършва по ред, определен от министъра на правосъдието, съобразно възможностите осъдените да изтърпяват наказанието в най-близкия до постоянния им адрес затвор или поправителен дом (чл. 57, ал. 2 ЗИНЗС). Когато това е невъзможно, осъдените се настаняват в най-близкия до настоящия им адрес или в друг затвор или поправителен дом съобразно определения от съда режим по мотивирано предложение от началника на най-близкия до постоянния адрес на осъдения затвор или поправителен дом до главния директор на ГДИН (чл. 57, ал. 3 и 4 ЗИНЗС). Главният директор се произнася по предложението в срок до един месец, като със заповед премества осъдения съобразно съществуващите възможности на местата за лишаване от свобода или отказва преместването, като до издаване на заповедта лишеният от свобода изтърпява наказанието в затвора или в поправителния дом, където първоначално е бил настанен (чл. 57, ал. 5 и 6 ЗИНЗС).

<sup>31</sup> Осъдените на доживотен затвор могат да бъдат премествани в затворнически общежития от открит тип само ако съдът постанови замяна на доживотния затвор с лишаване от свобода (чл. 199, ал. 2 ЗИНЗС). Осъдените на доживотен затвор без замяна не могат да бъдат премествани в затворнически общежития от открит тип.

<sup>32</sup> Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, Министерство на правосъдието. Правила за работата на Комисията по чл. 73 ЗИНЗС. София: Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, 2011, <<http://www.arspbg.org/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0028&n=000026&g=>> (02.10.2014 г.)

контекста на промяната в риска от последващо осъждане и профила на нуждите, която настъпва с течение на времето”. Практиката показва, че комисиите за изпълнение на наказанията са особено взискателни по отношение наличието на добро поведение от страна на осъденото лице, като се вземат предвид получени награди и наказания, промяната в периодичната оценка на риска от рецидив и др.

Преместването от **затворническо общежитие от открит тип в затвор или затворническо общежитие от закрит тип** се извършва при грубо или системно нарушаване на установения ред, системно отклоняване от работа или отрицателно влияние върху останалите лишени от свобода (чл. 64, ал. 2 ЗИНЗС). Предпоставките са дадени алтернативно и е достатъчно наличието на само една от тях. Преместването се мотивира с резултатите от оценката на осъденото лице (чл. 64, ал. 3 и чл. 155, ал. 1, т. 2 ЗИНЗС).

Преместването **от поправителен дом в затвор** се извършва, когато осъденото лице навърши пълнолетие (чл. 194, ал. 1 ЗИНЗС).

## **1.2. Компетентни органи и процедура**

При преместването **от един затвор в друг** (както и при преместване **между затвор и затворническо общежитие от закрит тип, функциониращо като подразделение на същия затвор**, когато е приложимо) процедурата започва по инициатива на различни лица в зависимост от основанието за преместване. При включване в обучения, в курсове за придобиване на специалност или за повишаване на квалификацията е необходимо изявено желание от лишения от свобода. Настаняването на лечение в болнично заведение изисква лекарско предписание. При промяна на постоянния адрес на семейството или на лицата, с които осъденият поддържа контакти, е необходима молба на близките или на самия лишен от свобода. При възникване на психологическа несъвместимост, конфликти със служители или между лишени от свобода и пострадали или близки на пострадалите от извършеното престъпление, или наличие на други важни съображения, свързани с ресоциализацията, с безопасността на лицето и сигурността в местата за лишаване от свобода, е необходимо предложение на началника на затвора. При настаняване в друг затвор поради невъзможност за изтърпяване на наказанието в най-близкия затвор до постоянния адрес на лицето се изисква мотивирано предложение на началника на най-близкия до постоянния адрес на лишения от свобода затвор.

Преместването **от един затвор в друг** се извършва със заповед на главния директор на ГДИН (чл. 62, ал. 1 ЗИНЗС), а между затвор и затворническо общежитие от закрит тип към същия затвор – със заповед на началника на затвора (чл. 63, ал. 1 ЗИНЗС).

Преместването **от затвор или общежитие от закрит тип в общежитие от открит тип** се извършва с решение на комисията по изпълнение на наказанията към съответния затвор (чл. 74, ал. 1, т. 2 ЗИНЗС)<sup>33</sup>. Решението се мотивира въз основа на оценка на риска от рецидив и сериозни вреди и

---

<sup>33</sup> Комисията по изпълнение на наказанията се състои от председател – началникът на затвора или на поправителния дом, и членове – представител на наблюдателната комисия, заместник-началникът на затвора по режимно-охранителната дейност, ръководителя на направлението за социална и възпитателна работа и психолога на затвора или на поправителния дом (чл. 73, ал. 1 ЗИНЗС). В поправителните домове в



профила на нуждите в хода на пенитенциарното третиране (чл. 55, ал. 5 ППЗИНЗС). Предложения до комисията могат да правят инспекторите по социални дейности и възпитателна работа, отговарящи за конкретни затворнически групи (чл. 131 ППЗИНЗС), наблюдателната комисия към съответния общински съвет (чл. 171, ал. 1 ЗИНЗС), както и самите лишени от свобода чрез подаване на писмена молба. Лишените от свобода имат право да искат информация за възможностите за преместване в затворническо заведение от по-лек тип в рамките на правото им на информация относно възможностите за облекчаване условията на изтърпяване на наказанието (чл. 76, ал. 1, т. 3 ЗИНЗС). Предложенията пред комисията по изпълнение на наказанията се аргументират въз основа на резултатите от извършена последваща оценка на риска (чл. 130, ал. 2 ППЗИНЗС)<sup>34</sup>.

Преместването **от общежитие от открит тип в затвор или общежитие от закрит тип** се извършва с акт на окръжния съд по местоизпълнение на наказанието по предложение на началника на затвора (чл. 64, ал. 5 ЗИНЗС)<sup>35</sup>. Доколкото става въпрос за преместване в затворническо заведение от по-тежък тип, предложението може да прави и комисията по изпълнение на наказанията към съответния затвор (чл. 74, ал. 1, т. 5 ЗИНЗС). Предложението на комисията се мотивира въз основа на оценка на риска от рецидив и сериозни вреди и профила на нуждите в хода на пенитенциарното третиране (чл. 55, ал. 5 ППЗИНЗС). Предложения до комисията могат да правят инспекторите по социални дейности и възпитателна работа, отговарящи за конкретни затворнически групи (чл. 131 ППЗИНЗС) и наблюдателната комисия към съответния общински съвет (чл. 171, ал. 1 ЗИНЗС). Предложенията се аргументират въз основа на резултатите от извършена последваща оценка на риска (чл. 130, ал. 2 ППЗИНЗС). Окръжният съд разглежда делото еднолично, в открито заседание с участието на прокурор и в присъствието на осъденото лице, което може да се яви със защитник. Съдът се произнася с решение, което е окончателно (чл. 64, ал. 6 ЗИНЗС). Ако осъденото лице е изтърпявало наказанието на лек режим, при преместването му той се заменя с по-тежък. По-тежкият режим се определя от съда и може да

---

състава на комисията се включва и представител на окръжната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (чл. 73, ал. 2 ЗИНЗС). Други служители, определени от началника на затвора или на поправителния дом, могат да участват в заседанията на комисията без право на глас (чл. 73, ал. 3 ЗИНЗС). На заседанията присъства и прокурорът от съответната окръжна прокуратура, осъществяващ надзор за законност в затвора или поправителния дом (чл. 73, ал. 4 ЗИНЗС). Комисиите по изпълнение на наказанията заседават най-малко веднъж на два месеца (чл. 55, ал. 1 ППЗИНЗС), като заседанията се смятат за редовни, ако всички членове са уведомени писмено и присъстват най-малко 2/3 от тях (чл. 55, ал. 2 ППЗИНЗС). В изключителни случаи уведомяването може да се извърши и по телефон, телекс, факс, с телеграма или на електронен адрес, което се удостоверява писмено от извършилия го или по друг подходящ начин (чл. 55, ал. 2 ППЗИНЗС). Решенията се вземат с обикновено мнозинство от присъстващите (чл. 55, ал. 3 ППЗИНЗС). За заседанията се съставят протоколи, които се подписват от всички присъстващи членове (чл. 55, ал. 4 ППЗИНЗС).

<sup>34</sup> Последващата оценка на риска включва пълно проучване по всички фактори, като се акцентира върху промените в целия профил на риска и нуждите в сравнение с първоначалната оценка на осъдения (чл. 130, ал. 7 ППЗИНЗС).

<sup>35</sup> При изготвянето на предложението за преместване началникът на затвора може да разпорежи настаняването на лишения от свобода в затвор или затворническо общежитие от закрит тип до произнасянето на съда (чл. 64, ал. 7 ЗИНЗС), когато това се налага от съображения за опазване на реда и сигурността в общежитието, съхраняване живота и здравето на лишените от свобода и служителите или предотвратяване извършването на престъпление (чл. 45 ППЗИНЗС).

бъде общ или строг, като в последния случай е необходимо предложение на комисията по изпълнение на наказанията (чл. 69, ал. 1 и 2, и чл. 70, ал. 1 ЗИНЗС).

Преместването на навършилите пълнолетие лишени от свобода **от поправителния дом в затвор** се извършва със заповед на главния директор на ГДИН по предложение на началника на поправителния дом (чл. 194, ал. 1 ЗИНЗС).<sup>36</sup>

Законът забранява лишените от свобода да бъдат премествани, ако съществува удостоверена от лекар опасност от сериозно влошаване на здравословното им състояние (чл. 62, ал. 2 ЗИНЗС и чл. 41 ППЗИНЗС). Ограничение е въведено и по отношение на преместването на лишени от свобода, включени в общообразователна и професионална подготовка. През време на обучението те могат да бъдат премествани в други затвори или затворнически общежития само в изключителни случаи и при условие, че там ще продължат обучението си (чл. 145 ППЗИНЗС).

Самото преместване се осъществява по два начина в зависимост от това дали става дума за преместване между различни затвори или между различни заведения в рамките на един затвор.

Преместването между различни затвори се съпровожда от конвоиране и се осъществява от Главна дирекция „Охрана“ към Министерството на правосъдието, след получаване на съответните документи<sup>37</sup> от началника на затвора (чл. 39 ППЗИНЗС). В деня на преместването се изпраща и затворническото досие на лишения от свобода и свързаните с него документи<sup>38</sup>.

Преместването от едно заведение в друго в рамките на същия затвор се извършва по реда за първоначално разпределяне на лишените от свобода след приключване на престоя им в приемното отделение (чл. 42 във връзка с чл. 35 ППЗИНЗС)<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Поставените на лек и общ режим се изпращат за доизтърпяване на наложеното наказание в затворнически общежития от открит тип, а поставените на строг режим или тези, които имат остатък от наказанието повече от 5 години, се настаняват в затворнически общежития от закрит тип (чл. 194, ал. 2 и 3 ЗИНЗС).

<sup>37</sup> Необходимите документи за извършване на преместването включват: (1) писмо до областното звено „Охрана“ по местонахождението на затвора с посочване на основанията за преместване; (2) писмо до началника на затвора, в който следва да се премести лишеният от свобода; (3) медицинска справка за здравословното състояние и назначеното лечение; и (4) справка с данни за: личността на преместваното лице, извършеното престъпление, размера на наложеното наказание и режима, при който се изтърпява, типа на затворническото заведение, в което следва да бъде настанено лицето, особеностите и поведението му, склонност към бягство и суицидни действия, употреба на алкохол, на наркотични или други упойващи вещества, ползването на правата на свиждане и хранителни пратки.

<sup>38</sup> Заедно със затворническото досие се изпращат изчисления за изтърпяната част от наказанието към датата на преместването, както и съответната медицинска документация (чл. 40, ал. 1 ППЗИНЗС). В придружителното писмо се отбелязва информацията за предстоящи явявания на лицето пред органите на досъдебното и съдебното производство (чл. 40, ал. 2 ППЗИНЗС).

<sup>39</sup> Преместването се извършва от комисия с ръководител – началникът на затвора, на поправителния дом или на затворническото общежитие, и членове – заместник-началникът по режимна и надзорно-охранителна дейност, началникът на сектор „Социални дейности и възпитателна работа“, медицински специалист, психолог и представител на териториалното поделение на Държавно предприятие „Фонд затворно дело“. Началникът на затвора или поправителния дом може да определи и други служители, които да участват в заседанията на комисията (чл. 35, ал. 1 и 2 ППЗИНЗС). Той подписва и решенията, взети от комисията (чл. 35, ал. 4 ППЗИНЗС).

### **1.3. Обжалване**

Заповедта за преместване **от един затвор в друг**, както и **отказът** да бъде уважена молба за преместване, подлежи на обжалване пред министъра на правосъдието (чл. 62, ал. 2 ЗИНЗС). Законът не предвижда изрично възможност за съдебно обжалване, което съдебната практика тълкува по различен начин – според някои съдилища съдебният контрол е недопустим<sup>40</sup>, според други е допустим на общо основание<sup>41</sup>, а според трети е допустим, само ако актът е бил обжалван пред министъра на правосъдието и жалбата е била отхвърлена<sup>42</sup>.

Заповедта за **преместване между затвор и затворническо общежитие от закрит тип, функциониращо като подразделение на същия затвор**, подлежи на обжалване пред главния директор на ГДИН. Същото важи и за **отказа** за преместване (чл. 63, ал. 2 ЗИНЗС). По отношение на възможността за съдебно обжалване няма изрична разпоредба, нито съответна съдебна практика. Липсата на правна уредба обаче създава предпоставки за противоречиво тълкуване от съдилищата, аналогично на случая със съдебното обжалване при преместване от един затвор в друг.

Решението на комисията по изпълнение на наказанията към съответния затвор, с което се **отказва преместване от затвор или затворническо общежитие от закрит тип в затворническо общежитие от открит тип** подлежи на съдебен контрол и може да се обжалва пред окръжния съд по местоизпълнение на наказанието (чл. 64, ал. 4 ЗИНЗС). Законът не посочва кой може да обжалва решението на комисията. Практиката обаче показва, че осъденото лице може да обжалва отказа за своето преместване независимо дали предложението е направено от него или от инспектора по социалната дейност и възпитателната работа. Съдът разглежда делото в открито заседание с участието на прокурор и в присъствието на осъдения, който от своя страна може да се яви със защитник. Съдът се произнася еднолично с решение, което е окончателно и не подлежи на обжалване (чл. 64, ал. 6 ЗИНЗС). В закона не се съдържа изрично ограничение осъденото лице да подаде нова молба за преместване, особено в случай на настъпване на промяна в предпоставките за това.

Решението на окръжния съд относно **преместване от затворническо общежитие от открит тип в затвор или затворническо общежитие от закрит тип** не подлежи на обжалване (чл. 64, ал. 6 ЗИНЗС).

### **1.4. Участие на неправителствени организации**

Законът не предвижда изрично възможност за участие на неправителствени организации в процедурите за преместване на лишените от свобода от едно затворническо заведение в друго. Такава възможност обаче съществува, макар и индиректно, чрез уредените в закона наблюдателни комисии.

<sup>40</sup> Определение № 382 от 8.4.2014 г. на Адм.С. – Плевен по адм. д. № 250/2014 г.

<sup>41</sup> Решение № 1231 от 7.3.2012 г. на Адм.С. – София по адм. д. № 9995/2011 г.

<sup>42</sup> Определение № 7365 от 6.12.2013 г. на Адм.С. – София по адм. д. № 11860/2013 г.

Наблюдателните комисии имат специфична роля в процедурата по преместване на лишените от свобода от едно затворническо заведение в друго. От една страна, те имат право да правят предложения за преместване в затворническо заведение от по-лек или по-тежък тип (чл. 171, ал. 1, т. 3 ЗИНЗС). От друга страна, представител на наблюдателната комисия участва като член с право на глас в комисията по изпълнение на наказанията, която взема решения за преместване в затворническо заведение от по-лек тип или за внасяне на предложение в окръжния съд за преместване в затворническо заведение от по-тежък тип.

Наблюдателните комисии се създават към общинските съвети и се издържат от тях (чл. 171, ал. 4 ЗИНЗС), а съставът им се утвърждава от председателя на съответния общински съвет, който ръководи непосредствено или чрез свой представител дейността им (чл. 170, ал. 3 ЗИНЗС). Основният проблем, свързан с участието на неправителствени организации в работата на наблюдателните комисии, е липсата на изрична разпоредба, уреждаща подобно участие. С изключение на задължителното участие на пробационен служител и представител на затвора или на поправителния дом (чл. 170, ал. 2 ЗИНЗС), действащата уредба не съдържа други правила относно състава на наблюдателните комисии. Макар това да означава, че няма законово ограничение за включване на представители на неправителствени организации, в повечето общини, на територията на които се намират места за лишаване от свобода, наблюдателните комисии се състоят само от представители на общината и на местните подразделения на други държавни институции. По изключение, обаче, в отделни общини (например в община Пазарджик и в община Ловеч) в състава на наблюдателните комисии участват представители на неправителствени организации.

## 2. Замяна на режима за изтърпяване на наказанието на лишените от свобода

Съществуват четири режима за изтърпяване на наказанието лишаване от свобода – лек, общ, строг и специален. В затворите и в затворническите общежития от закрит тип се прилагат общ, строг и специален режим, в затворническите общежития от открит тип – общ и лек режим, а в поправителните домове – лек, общ и строг режим (чл. 65, ал. 2 и 3 и чл. 191, ал. 1 ЗИНЗС).

Първоначалният режим за изтърпяване на наказанието се определя от съда с присъдата (чл. 41, ал. 6 НК и чл. 57, ал. 1 ЗИНЗС) и е обвързан с типа затворническо заведение, в което се настанява осъденото лице (чл. 61 ЗИНЗС)<sup>43</sup>.

В хода на изпълнение на наказанието режимът може да бъде заменян с по-лек или с по-тежък в зависимост от поведението на осъденото лице.

### 2.1. Основания

Основанията за замяна на режима са свързани с поведението на осъденото лице или с неговото физическо състояние.

Режимът за изтърпяване на наказанието може да бъде **заменен със следващия по-лек**, ако осъденото лице е изтърпяло определена част от наложеното наказание, има добро поведение и показва, че се поправя (чл. 66, ал. 1 ЗИНЗС). Частта от наказанието, която осъденото лице трябва да е изтърпяло, е различна в зависимост от наличието или липсата на предходна замяна. Ако се заменя първоначалният режим, осъденото лице трябва да е изтърпяло, включително със зачитане на работните дни, една четвърт, но не по-малко от 6 месеца от наложеното или намаленото с помилване наказание (чл. 66, ал. 1 ЗИНЗС)<sup>44</sup>. Когато първоначалният режим вече е бил заменен с по-лек, нова замяна е възможна след изтърпяване на не по-малко от 6 календарни месеца след предходната замяна, независимо от зачитането на работни дни (чл. 66, ал. 3 ЗИНЗС и чл. 49, ал. 3 ППЗИНЗС). Когато режимът се заменя с по-лек, след като преди това е бил заменен с по-тежък, отново е необходимо да са изтекли 6 календарни месеца от поставянето на осъдения на по-тежък

---

<sup>43</sup> Първоначалният режим за изтърпяване на наказанието се определя от съда, както следва: специален режим – на осъдените на доживотен затвор и на доживотен затвор без замяна, строг режим – на осъдените, които се настаняват в затвор или в затворнически общежития от закрит тип, и общ режим – на осъдените, които се настаняват в затворнически общежития от открит тип (чл. 61 ЗИНЗС). Лекият режим не може да бъде определен като първоначален (чл. 70, ал. 1 ЗИНЗС). Непълнолетните първоначално се поставят на общ режим, но по изключение могат да бъдат поставени на строг режим, ако вече са изтърпявали наказание лишаване от свобода, извършили са бягство или груби, или системни нарушения на реда и дисциплината в поправителния дом или имат остатък от наказанието повече от 5 години (чл. 191, ал. 2 и 3 ЗИНЗС).

<sup>44</sup> Когато се изтърпява наказание по две или повече присъди без да може да се определи общо наказание, минимумът на изтърпяното наказание се изчислява от сбора на наказанията, но не повече от 30 години лишаване от свобода (чл. 66, ал. 2 ЗИНЗС).

режим (чл. 67, ал. 2 ЗИНЗС)<sup>45</sup>. Независимо от наличието или липсата на предходни замени, режимът не може да бъде заменен с по-лек от първоначалния, ако лицето не изтърпяло минимума за това.

По отношение на осъдените на доживотен затвор и на доживотен затвор без замяна, възможностите за облекчаване на режима са по-ограничени. Първоначалният режим на тези лица може да бъде изменен в по-лек, ако са изтърпели не по-малко от 5 години от наложеното наказание (чл. 198, ал. 1 ЗИНЗС)<sup>46</sup>. Предвид забраната тази категория осъдени да бъдат поставяни на лек и общ режим (чл. 199, ал. 1 ЗИНЗС), по отношение на тях единственото възможно облекчаване на режима остава замяната на първоначалния специален режим със строг.

Правилата за замяна на режима с по-лек са различни по отношение на осъдените непълнолетни. Строгий режим може да бъде заменен с общ при добро поведение и положително отношение към труда и обучението не по-малко от два месеца след като непълнолетният е бил поставен на строг режим, а общият режим може да бъде заменен с лек при показано добро поведение и положително отношение към обучението след изтърпяването на една четвърт от наложеното наказание, но не по-малко от три месеца (чл. 192, ал. 1 и 2 ЗИНЗС)<sup>47</sup>.

Освен поведението на осъденото лице, основание за облекчаване на режима е и неговото физическо състояние. Тежко болните, бременните жени и кърмачките, на които е определен по-тежък режим, се поставят на общ режим, докато трае това им състояние (чл. 67, ал. 3 ЗИНЗС).

Режимът за изтърпяване на наказанието може да бъде **заменен със следващия по-тежък**, ако лишеният от свобода грубо или системно нарушава установения ред, системно се отклонява от работа или влияе отрицателно върху останалите (чл. 67, ал. 1 ЗИНЗС). За замяна на режима от строг на специален са предвидени и допълнителни предпоставки и ограничения. От една страна е необходимо осъденият да представлява реална опасност за сигурността на останалите лишени от свобода (чл. 68, ал. 1 ЗИНЗС). От друга страна, подобна замяна е забранена по отношение на лишените от свобода жени, тъй като за тях специалният режим може да бъде определен само като първоначален (чл. 68, ал. 2 ЗИНЗС).

Особен случай на замяна на режима с по-тежък е връщането на тежко болните на строг или специален режим и на бременните жени и кърмачките на строг режим, след като е отпаднало особеното основание за поставянето им на общ режим.

---

<sup>45</sup> Във всички случаи на замяна на режима с по-лек при изчисляването на сроковете се взема предвид времето, през което осъденият е бил поставен на общ режим поради особено състояние (тежко заболяване, бременност или кърмене) или на неправилно определен от съда режим (чл. 49, ал. 4 ППЗИНЗС).

<sup>46</sup> При изчисляването на срока за замяна на първоначалния режим на осъдените на доживотен затвор със следващия по-лек предварителното задържане под стража не се зачита (чл. 218 ППЗИНЗС).

<sup>47</sup> Сроковете се изчисляват в календарни месеци независимо от зачитането на работни дни (чл. 210 ППЗИНЗС).

## 2.2. Процедура

Замяната на режима с по-лек поради добро поведение се извършва с **решение на комисията по изпълнение на наказанията** към съответния затвор или поправителен дом (чл. 74, ал. 1, т. 1 ЗИНЗС). Лишените от свобода имат право да искат информация за възможностите за замяна на режима с по-лек в рамките на правото им на информация относно възможностите за облекчаване условията на изтърпяване на наказанието (чл. 76, ал. 1, т. 3 ЗИНЗС). Решението се мотивира въз основа на оценка на риска от рецидив и сериозни вреди и профила на нуждите в хода на пенитенциарното третиране (чл. 55, ал. 5 ППЗИНЗС). Въпреки че режимът е формално обвързан с типа затворническо заведение, в което е настанено осъденото лице, замяната на строгия режим с общ не води автоматично до преместване в затворническо общежитие от открит тип, а е необходимо изрично решение на съда в този смисъл (чл. 69, ал. 3 ЗИНЗС).

Замяната на режима с по-тежък, ако е в рамките на определения от съда режим, също се извършва с **решение на комисията по изпълнение на наказанията** към съответния затвор или поправителен дом (чл. 74, ал. 1, т. 3 ЗИНЗС). Решението се мотивира въз основа на оценка на риска от рецидив и сериозни вреди и профила на нуждите в хода на пенитенциарното третиране (чл. 55, ал. 5 ППЗИНЗС). Поради връзката между режима и типа затворническо заведение при някои случаи на замяна се налага и преместване на осъденото лице. Когато комисията определи строг режим, лишеният от свобода се премества в затвор или в затворническо общежитие от закрит тип от началника на съответния затвор – за затвора и общежитията към него, или от главния директор на ГДИН – за другите затвори и общежитията към тях (чл. 43, ал. 1 ППЗИНЗС). Ако комисията определи общ режим и прецени, че лишеният от свобода следва да се настани в общежитие от закрит тип, тя изготвя предложение за преместването, а самото преместване се извършва с акт на окръжния съд по местоизпълнение на наказанието (чл. 43, ал. 2 ППЗИНЗС).

Замяната на режима с по-тежък от първоначално определения се извършва от **окръжния съд по местоизпълнение на наказанието**, а процедурата е уредена в НПК. Предложения за замяна могат да правят окръжният прокурор по местоизпълнение на наказанието, началникът на затвора или на поправителния дом и наблюдателната комисия по местоизпълнение на наказанието (чл. 445 НПК). ЗИНЗС предвижда, че комисията за по изпълнение на наказанията също може да сезира съда с предложение за замяна (чл. 74, ал. 1, т. 4 ЗИНЗС), което се мотивира въз основа на оценка на риска от рецидив и сериозни вреди, и профила на нуждите в хода на пенитенциарното третиране (чл. 55, ал. 5 ППЗИНЗС). Заедно с предложението за замяна се внася и предложение за преместване на лишения от свобода от общежитие от открит тип в затвор или в общежитие от закрит тип (чл. 44 ППЗИНЗС). Съдът разглежда предложението в състав от един съдия и двама съдебни заседатели и се произнася с определение (чл. 446, ал. 1 НПК).

Предложения до комисията по изпълнение на наказанията относно замяна на режима могат да правят инспекторите по социални дейности и възпитателна работа, отговарящи за конкретни затворнически групи (чл. 131 ППЗИНЗС), както и наблюдателната комисия към съответния общински съвет (чл. 171, ал. 1 ЗИНЗС). Извършването на последваща оценка на риска не се изисква, като предложенията се аргументират с текущ доклад, включващ преценка на настъпилите промени в поведението на осъденото лице (чл. 130, ал. 3 ППЗИНЗС).

Замяната на режима с по-лек (общ режим) поради тежко заболяване, бременност или кърмене, както и връщането на общия режим след отпадане на основанието за замяна, се извършват със заповед на началника на затвора или на поправителния дом въз основа на писмено предложение от лекуващия лекар, придружено от съответните медицински документи (чл. 50 ППЗИНЗС).

### **2.3. Обжалване**

Законът не предвижда процедура за обжалване на решенията на комисията по изпълнение на наказанията относно замяна на режима в по-лек. Според съдебната практика това означава, че тези решения, включително отказите за замяна на режима, не подлежат на обжалване<sup>48</sup>.

Решенията на комисията за изпълнение на наказанията за замяна на режима с по-тежък в рамките на определения от съда режим подлежат на обжалване пред окръжния съд по местонахождението на затвора или поправителния дом. Ако отмени решението на комисията, съдът се произнася по същество (чл. 74, ал. 2 ЗИНЗС). Съдебната практика по въпроса дали решението на окръжния съд подлежи на свой ред на обжалване пред съответния апелативен съд е противоречива<sup>49</sup>.

Определенията на окръжния съд за замяна на режима с по-тежък от първоначално определения подлежат на обжалване с частна жалба или частен протест в седемдневен срок от постановяването им (чл. 446, ал. 2 НПК). Жалбата или протестът не спира изпълнението на определението, освен ако първата или въззивната инстанция постанови друго (чл. 343 НПК). Съдът, постановил определението, може сам да го отмени или измени в закрито заседание. В противен случай делото, заедно с постъпилата жалба или протест, се изпраща на въззивната инстанция (чл. 344 НПК).

Въззивната инстанция разглежда частната жалба и частния протест в закрито заседание в седемдневен срок, а когато намери за необходимо – в съдебно заседание с призоваване на страните, което се насрочва в разумен срок, но не повече от един месец (чл. 345, ал. 1 НПК). Ако въззивната инстанция отмени определението, тя решава делото по същество (чл. 446, ал. 3 НПК).

### **2.4. Участие на неправителствени организации**

Законът не предвижда изрично възможност за участие на неправителствени организации в процедурите за замяна на режима за изтърпяване на наказанието лишаване от свобода. Подобно на процедурите за преместване в друго затворническо заведение, неправителствените организации могат да участват, ако имат свой представител в съответната **наблюдателна комисия**.

---

<sup>48</sup> В този смисъл: Определение № 160 от 11.4.2013 г. на ОС – Плевен по ч. н. д. № 238/2013 г., Определение № 384 от 6.4.2012 г. на ОС – Плевен по ч. н. д. № 199/2012 г. и др.

<sup>49</sup> В подкрепа на обжалваемостта пред съответния апелативен съд: Определение № 361 от 12.9.2013 г. на Окръжен съд – Бургас по ч. н. д. № 818/2013 г., Определение № 362 от 12.9.2013 г. на Окръжен съд – Бургас по ч. н. д. № 819/2013 г., Определение № 363 от 12.9.2013 г. на Окръжен съд – Бургас по ч. н. д. № 820/2013 г., Определение № 511 от 7.12.2011 г. на ОС – Пазарджик по ч. н. д. № 726/2011 г. и др. В подкрепа на необжалваемостта: Решение № 150 от 23.11.2011 г. на ОС – Кюстендил по ч. н. д. № 501/2011 г., Определение № 412 от 12.9.2011 г. на ОС – Кюстендил по ч. н. д. № 396/2011 г. и др.



В процедурите по замяна на режима наблюдателните комисии имат аналогична роля на тази в процедурите по преместване. Те имат право да правят предложения за замяна на режима до комисията за изпълнение на наказанията (чл. 171, ал. 1, т. 3 ЗИНЗС), както да сезират директно окръжния съд по местоизпълнение на наказанието, когато се предлага замяна на режима в полетък от първоначално определения (чл. 445 НПК). Представител на наблюдателната комисия участва и като член с право на глас в комисията за изпълнение на наказанията.

### 3. Налагане на дисциплинарни наказания на лишените от свобода

Дисциплинарните наказания, заедно с поощрителните мерки, са две от основните средства за поддържане на реда и дисциплината в местата за лишаване от свобода. Чрез тях лишените от свобода се награждават за добро поведение и положителни прояви и, съответно, се санкционират за извършени нарушения.

Законът предвижда **осем вида дисциплинарни наказания**: (1) писмено предупреждение, (2) извънредно дежурство по поддържането на чистотата и хигиената за срок до седем дни, (3) отмяна на неизползвана награда, (4) забрана за участие в колективни мероприятия във и извън местата за лишаване от свобода за срок до три месеца, (5) лишаване от хранителна пратка за срок до три месеца, (6) лишаване от право на месечен домашен отпуск на лишените от свобода, изтърпяващи наказание в затворнически общежития от открит тип, за срок до три месеца, (7) изолиране в наказателна килия за срок до 14 денонощия и (8) изолиране в наказателна килия в извънработно или извънучебно време, в почивни и празнични дни сборно до 14 денонощия в продължение до три месеца (чл. 101 ЗИНЗС)<sup>50</sup>. При определяне на дисциплинарното наказание се вземат предвид характерът и тежестта на извършеното нарушение, отношението на лишения от свобода към него, поведението му преди това и здравословното му състояние (чл. 102, ал. 1 ЗИНЗС).

#### 3.1. Основания

Основанието за налагане на дисциплинарно наказание е извършването на дисциплинарно нарушение. Законът определя дисциплинарното нарушение като деяние (действие или бездействие), извършено виновно от лишените от свобода, с което се нарушава вътрешният ред, уврежда се имуществото или представлява физическо увреждане или обидно отношение към служители или лишени от свобода. За **дисциплинарни нарушения** се смятат: (1) неспазването на реда и дисциплината в помещенията или на работното място; (2) неизпълнението или лошото изпълнение на възложени задачи и заповеди на съответните длъжностни лица; (3) грубото нарушаване на хигиената в спалните помещения и помещенията за общо ползване, както и на правилата за охрана и безопасност на труда; (4) завръщането след срока на домашния отпуск или прекъсването, както и използването на времето за прекъсване изпълнението на наказанието не по предназначение; (5) неизпълнението на задълженията или неспазването на ограниченията, предвидени в закона; (6) опитите за бягство и отклонение от местата за лишаване от свобода или работните обекти; (7) физическата саморазправа с лишени от свобода или служители, както и закана за такава; (8) опитите за внасяне в затвора, поправителния дом или затворническото общежитие на оръжие, наркотични вещества или други вещи, които могат да послужат за бягство или нападение (чл. 100, ал. 2 ЗИНЗС).

---

<sup>50</sup> Ако на едно лице са наложени две или повече наказания изолиране в наказателна килия и не е изтърпяно нито едно от тях, престоят може да бъде удължен до 20 денонощия, но не повече от общия брой на дните, с които лицето е наказано (чл. 106, ал. 4 ЗИНЗС).

За едно нарушение лишеният от свобода може да бъде наказван само веднъж (чл. 105, ал. 2 ЗИНЗС).

### **3.2. Компетентни органи и процедура**

Дисциплинарните наказания се налагат от **главния директор на ГДИН или от началника на затвора**, на поправителния дом или на затворническото общежитие (чл. 104, ал. 1 и 3 ЗИНЗС)<sup>51</sup>.

Законът предвижда погасителна давност за налагането и изпълнението на дисциплинарните наказания. Наказанията не се налагат, ако са изтекли една година от извършване на нарушението или два месеца от откриването му, а наложените наказания не се изпълняват, ако са изтекли три месеца от издаването на заповедта (чл. 106, ал. 1 и 2 ЗИНЗС)<sup>52</sup>.

Наказанията се налагат с **мотивирана писмена заповед** (чл. 89, ал. 1 ППЗИНЗС). Преди издаването на заповедта наказващият орган лично се запознава с докладната записка на констатиращия нарушение служител, с писмените обяснения на нарушителя и с другите материали от дисциплинарната преписка и задължително изслушва нарушителя, а когато необходимо събира сведения и от други служители и лишени от свобода (чл. 105, ал. 1 ЗИНЗС и чл. 89, ал. 2 ППЗИНЗС).

Лишеният от свобода се запознава със заповедта за наказание срещу подпис върху нея и му се връчва един екземпляр<sup>53</sup>. Заповедта може да бъде обявена и пред съответната затворническа общност (чл. 89, ал. 3 и 4 ППЗИНЗС).

Налагането на дисциплинарно наказание не изключва носенето на наказателна отговорност, ако извършеното съставлява престъпление. Когато нарушението съдържа признаци на престъпление от общ характер, наред с налагането на дисциплинарно наказание, преписката се изпраща в съответната прокуратура по местонахождение на затвора или поправителния дом (чл. 100, ал. 3 ЗИНЗС и чл. 102 ППЗИНЗС).

Изпълнението може да бъде **отложено условно**, ако лицето не е било наказвано през последните шест месеца с изолиране в наказателна килия (включително изолиране в извънработно или извънучебно време, в почивни и празнични дни) и изпитателният срок по предходното наказание, ако има такова, е изтекъл. Отлагането може да бъде за срок до три месеца, като на лицето се определя изпитателен срок, в който, ако извърши ново нарушение, изтърпява отделно и отложеното наказание, а ако не извърши нарушение – се смята за ненаказвано (чл. 107, ал. 1 и 2 ЗИНЗС)

Изпълнението на наложено наказание може да бъде отложено и с оглед на здравословното състояние на нарушителя, като в този случай отлагането е до оздравяването на лицето (чл. 102, ал.

---

<sup>51</sup> Началниците на затворническите общежития могат да налагат дисциплинарните наказания изолиране в наказателна килия и изолиране в наказателна килия в извънработно или извънучебно време, в почивни и празнични дни, само за срок до пет денонощия (чл. 104, ал. 2 ЗИНЗС).

<sup>52</sup> Давностните срокове не текат, ако изпълнението на наложеното дисциплинарно наказание е отложено с оглед здравословното състояние на нарушителя (чл. 106, ал. 3 ЗИНЗС).

<sup>53</sup> По един екземпляр от заповедта се прилага към досието на лишения от свобода, към класьорите за награди и наказания и към досието в ГДИН (чл. 89, ал. 4 ППЗИНЗС).

2 ЗИНЗС)<sup>54</sup>. Отлагането става със заповед на началника на затвора или на поправителния дом след освидетелстване от лекар (чл. 98, ал. 1 ППЗИНЗС).

Ако по време на изтърпяване на наказанието лишеният от свобода покаже добро поведение, началникът на съответното място за лишаване от свобода може с писмена заповед да го освободи от изтърпяване на остатъка от наложеното наказание (чл. 108 ЗИНЗС). За целта наказаното лице трябва да е изтърпяло не по-малко от половината от размера на наложеното наказание (чл. 101 ППЗИНЗС).

Наложеният дисциплинарни наказания могат да бъдат отменени или заличени под формата на награда за подчертана дисциплинираност, за проявено сътрудничество при провеждането на социални и възпитателни мероприятия, за постигнати успехи в работата, спорта, културно-масовата дейност и други положителни прояви (чл. 98, ал. 1, т. 2 ЗИНЗС)<sup>55</sup>.

Наказанието се заличава и лишеният от свобода се смята за ненаказван, ако в продължение на една година от изтърпяването му не е извършил друго нарушение (чл. 109, ал. 1 ЗИНЗС)<sup>56</sup>, както и когато не е извършил нарушение по време на изпитателния срок, ако изпълнението на наказанието е било условно отложено (чл. 109, ал. 2 ЗИНЗС)<sup>57</sup>.

### **3.3. Обжалване**

Процедурата за обжалване на дисциплинарните наказания е различна в зависимост от вида на наложеното наказание.

Дисциплинарните наказания, с изключение на изолирането в наказателна килия, подлежат на **обжалване пред по-горестоящия орган**. Заповедите, издадени от началниците на затворническите заведения, се обжалват пред главния директор на ГДИН, а тези, издадени от главния директор на ГДИН – пред министъра на правосъдието. Срокът за обжалване е седем дни и тече от запознаване на лишения от свобода със заповедта (чл. 110, ал. 1 ЗИНЗС). Жалбите, подадени след изтичане на този срок, се оставят без разглеждане и се връщат на подателя срещу разписка (чл. 110, ал. 2 ЗИНЗС).

Жалбите се подават чрез органа, наложил дисциплинарното наказание, и не спират изпълнението, освен ако министърът на правосъдието или главният директор на ГДИН разпоредят друго (чл. 110, ал. 2 и 3 ЗИНЗС). Органът, наложил наказанието, може сам да отмени или измени

---

<sup>54</sup> На същото основание може да се прекъсне и изпълнението на наложено наказание (чл. 98, ал. 1 ППЗИНЗС).

<sup>55</sup> Наградата заличаване на наложено наказание може да бъде дадена в едногодишния срок за неговото заличаване, но не по-рано от три месеца след неговото изтърпяване, а наградата отмяна на наложено наказание може да бъде дадена, когато изпълнението на наказанието не е започнало (чл. 94, ал. 2 и 3 ППЗИНЗС).

<sup>56</sup> Ако лишеният от свобода е наказван два или повече пъти след изтичането на срока за заличаване на наказанието, той се смята за ненаказван само за последното наказание, докато за останалите се смята за ненаказван, ако не извърши друго нарушение в двегодишен срок след изтичане срока на последното наказание (чл. 109, ал. 2 ЗИНЗС).

<sup>57</sup> Най-малко веднъж на шест месеца досиетата на лишените от свобода се преглеждат и заповедите, по които дисциплинарните наказания са заличени, се изваждат от досието и се унищожават (чл. 100 ППЗИНЗС).

заповедта, а когато не намери основание за това, е длъжен да изпрати преписката на главния директор на ГДИН с приложено становище (чл. 90 ППЗИНЗС).

Министърът на правосъдието и главният директор на ГДИН се произнасят по жалбата **в срок един месец** от постъпването ѝ (чл. 110, ал. 4 ЗИНЗС).

Дисциплинарното наказание **изолиране в наказателна килия** (включително в извънработно или извънучебно време, в почивни и празнични дни) подлежи на **съдебно обжалване** пред районния съд по местонахождението на затвора или поправителния дом (чл. 111, ал. 1 ЗИНЗС). Жалбата се подава в срок от три дни от обявяването ѝ чрез органа, издал заповедта, който може сам да я отмени, а ако не я отмени, я изпраща най-късно до изтичането на три дни на съда заедно със съответните материали (чл. 111, ал. 2 ЗИНЗС). Съдът разглежда делото незабавно, но не по-късно от три дни от получаването на материалите, еднолично, с участието на органа, издал заповедта, жалбоподателя или негов защитник. Неявяването без уважителни причини на органа, издал заповедта, или на защитника не е пречка за разглеждане на делото. Делото се разглежда в отсъствие на жалбоподателя, ако той заяви, че не желае да се яви или явяването му е невъзможно по здравословни причини (чл. 111, ал. 3 ЗИНЗС)<sup>58</sup>. Жалбата не спира изпълнението на заповедта, освен ако съдът разпорежи друго (чл. 111, ал. 4 ЗИНЗС). Съдът преценява всички обстоятелства, свързани със законността на заповедта, и се произнася с определение, което се обявява на страните в съдебно заседание (чл. 111, ал. 5 ЗИНЗС). С определението съдът може да потвърди заповедта, да я отмени или да я отмени и да върне преписката на органа, който я е издал, със задължителни указания относно прилагането на закона (чл. 111, ал. 6 ЗИНЗС). Определението е окончателно и не подлежи на обжалване (чл. 111, ал. 5 ЗИНЗС).

#### **3.4. Участие на неправителствени организации**

Законът не предвижда изрично възможност за участие на неправителствени организации в процедурите за налагане на дисциплинарни наказания на лишените от свобода. Доколкото в тези процедури не участват нито комисиите за изпълнение на наказанията, нито наблюдателните комисии, на практика неправителствените организации нямат никаква възможност за участие.

---

<sup>58</sup> Органът, издал заповедта, може да упълномощи друго длъжностно лице от администрацията за участие в съдебното заседание (чл. 99 ППЗИНЗС).

#### 4. Подаване на молби и жалби от лишените от свобода

Правото на молби и жалби е конституционно право на всички граждани, включително на лишените от свобода (чл. 45 КРБ<sup>59</sup>).

Молбите и жалбите на лишените от свобода могат да се разделят на **две основни групи**. Първата група включва молби и жалби, чрез които лишените от свобода участват в **конкретни уредени в закона процедури**. Такива са например молбите за преместване в друго затворническо заведение, за прекъсване на изпълнението на наказанието, за включване в трудова дейност и др., както и жалбите срещу подлежащите на обжалване актове на затворната администрация. По отношение на тези молби и жалби се прилагат разпоредбите, уреждащи съответната процедура. Втората група включва всички останали **молби и жалби, които не се подават в рамките на конкретна процедура**. По отношение на тях се прилагат няколко общи правила, които ще бъдат разгледани по-долу.

##### 4.1. Основания

Законът не предвижда конкретни основания, на които лишените от свобода могат да подават молби и жалби. Това тяхно право е на практика неограничено (чл. 90, ал. 1 ЗИНЗС). Молби и жалби могат да се подават във връзка с битовите условия, медицинското обслужване, охраната, неправомерни действия и бездействия на затворната администрация и т.н.

Единственото законово ограничение е разпоредбата, предвиждаща, че повторно подадена молба или жалба не се разглежда, освен ако съдържа нови обстоятелства (чл. 90, ал. 5 ЗИНЗС).

##### 4.2. Компетентни органи и процедура

Законът не ограничава кръга от субекти, до които лишените от свобода могат да подават молби и жалби. Това могат да бъдат както органите от системата за изпълнение на наказанията (началника на затворническото заведение, главния директор на ГДИН, министъра на правосъдието и т.н.)<sup>60</sup>, така и други държавни институции от законодателната, изпълнителната и съдебната власт, омбудсмана, синдикални организации, политически партии, неправителствени организации и т.н.<sup>61</sup> Изрично е предвидена и възможността лишените от свобода да подават молби и жалби до печатни и електронни медии (чл. 91, ал. 2 ЗИНЗС).

---

<sup>59</sup> Народно събрание на Република България. Конституция на Република България. ДВ бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г. София: Народно събрание на Република България, 1991, <<http://lex.bg/laws/ldoc/521957377>> (23.07.2014 г.)

<sup>60</sup> Освен да подават молби и жалби, лишените от свобода имат право и да се явяват лично пред началника на затвора, поправителния дом или затворническото общежитие (чл. 90, ал. 1 ЗИНЗС).

<sup>61</sup> Според чл. 76 ППЗИНЗС лишените от свобода имат право да кореспондират с органите на съда, прокуратурата, Президентството, Народното събрание, министерствата, политическите партии в страната, представителни органи, дружества, обществени организации и средства за масово осведомяване.

Лишените от свобода могат да подават молби и жалби както лично, така и чрез упълномощени с изрично писмено пълномощно адвокати и неправителствени организации (чл. 90, ал. 2 ЗИНЗС).

Лишените от свобода не носят дисциплинарна отговорност за подадените молби и жалби (чл. 90, ал. 6 ЗИНЗС).

Ако жалбата или молбата се изпраща по пощата, разходите са за сметка на лишения от свобода, освен ако бъде установено, че той няма средства, в който случай разходите се поемат от съответното място за лишаване от свобода (чл. 90, ал. 3 и 4 ЗИНЗС)<sup>62</sup>.

Молбите и жалбите на лишените от свобода се завеждат в специална книга, в която се отбелязват датата на получаването и изпращането, името на затворника, органът, до който са адресирани, предметът и полученият отговор (чл. 77, ал. 1 ППЗИНЗС).

Срокът за изпращане на молбите и жалбите е тридневен. Когато срокът изтича в неприсъствен ден, молбите и жалбите се изпращат в първия работен ден на администрацията (чл. 77, ал. 2 ППЗИНЗС).

Когато молбите и жалбите са адресирани до главния директор на ГДИН, той се произнася по тях в двуседмичен срок, а когато са с усложнена фактическа обстановка и се налага извършване на проверка – в едномесечен срок (чл. 77, ал. 5 ППЗИНЗС). По отношение на сроковете и реда за разглеждане на молбите и жалбите, подадени до други институции и организации, се прилагат правилата, уреждащи дейността на съответните адресати.

Отговорите на молбите и жалбите, адресирани лично до лишените от свобода или до тях чрез администрацията, им се предават, а съдържащите се в писма до съответното затворническо заведение им се съобщават срещу подпис (чл. 78 ППЗИНЗС).

### **4.3. Участие на неправителствени организации**

Законът урежда две форми на участие на неправителствени организации в процедурата по подаване на молби и жалби – като адресати и като представители на лишените от свобода.

На първо място, неправителствените организации могат да бъдат в ролята на адресати на подадените от лишените от свобода молби и жалби. Обществените организации са изрично посочени в примерния списък на институциите и организациите, с които лишените от свобода могат да кореспондират (чл. 76 ППЗИНЗС).

---

Изброяването не е изчерпателно и не следва да се тълкува като ограничение за подаване на молби и жалби и до други субекти.

<sup>62</sup> Преценката за наличие на средства обхваща средствата, набрани от полагащото се на лишения от свобода възнаграждение или получени по установения ред от близки, познати или трети лица. Редът и начинът за изпращането на молбите и жалбите се определят от началника на затвора или поправителния дом (чл. 77, ал. 3 ППЗИНЗС). До 2012 г. всички пощенски разходи за кореспонденция на лишените от свобода се поемаха от съответното място за лишаване от свобода. С промените в *Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража* от декември 2012 г. това правило беше променено, като пощенските разходи бяха прехвърлени върху лишените от свобода с изключение на случаите, когато бъде установено, че те нямат средства.

На второ място, неправителствените организации могат да подават молби и жалби от името на лишените от свобода. За тази цел законът изисква изрично писмено пълномощно от страна на осъденото лице (чл. 90, ал. 2 ЗИНЗС). Доколкото няма предвидени други ограничения, следва да се приеме, че неправителствените организации могат да подават молби и жалби от името на лишените от свобода както до затворната администрация и главния директор на ГДИН, така и до други държавни институции.



## IV. Жертви на трафик на хора

Жертвите на трафика на хора са единствените представители на пострадалите от престъпления<sup>63</sup> сред избраните уязвими групи поради факта, че са пострадали от престъпление с изключително висока обществена опасност, генериращо в същото време значителни приходи за извършителите си.

Противодействието на трафика на хора и защитата на жертвите са обекти на обширна регулация в международното право и правото на ЕС. Водещите стандарти в това отношение са *Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора*<sup>64</sup> и *Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него*<sup>65</sup>.

В изпълнение на международните стандарти и ангажименти в областта на **подпомагането и финансовата компенсация на жертвите на престъпления, на борбата с трафика на хора и на наказателното правосъдие**, Република България осигурява подпомагане на пострадалите по силата на *Наказателно-процесуалния кодекс, на Закона за борба с трафика на хора*<sup>66</sup>, както и на *Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадалите от престъпления*<sup>67</sup>.

Големият брой държавни институции от изпълнителната и съдебната власт, както и неправителствени организации, ангажирани в работата с жертвите, са в сложно взаимодействие,

---

<sup>63</sup> Проявите на домашно насилие не са криминализирани като такива в българското законодателство.

<sup>64</sup> Съвет на Европа. Конвенция на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 7 март 2007 г., ДВ, бр. 24 от 2007 г., в сила за Република България от 18.06. 2007 г.), Варшава: Съвет на Европа, 2005, <<http://sacp.government.bg/normativna-uredba/mejdunarodni-konvencii/konvencia-za-borba-s-trafika-na-hora/>> (25.09.2014 г.)

<sup>65</sup> Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз. Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета, ОВ L 101/1, 15.4.2011 г., Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, 2011, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:bg:PDF>> (25.09.2014 г.). Директивата бе транспонирана в българското законодателство през 2013 г. и наложи редица промени в Закона за борба с трафика на хора и в Наказателния кодекс.

<sup>66</sup> Народно събрание на Република България. Закон за борба с трафика на хора. ДВ бр. 46 от 20.05.2003 г. София: Народно събрание на Република България, 2003, <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135467374>> (19.05.2014 г.)

<sup>67</sup> Народно събрание на Република България. Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадалите от престъпления. ДВ бр. 105 от 22.12.2006 г., в сила от 01.01.2007 г. София: Народно събрание на Република България, 2007, <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135540550>> (19.05.2014 г.)

уредено на практическо ниво от **Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик**<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitraffic.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.)

## 1. Участие на жертвите на трафик в наказателното производство срещу извършителите

Участието на пострадалите от трафик на хора в наказателното производство срещу извършителите на трафика протича по правилата на *Наказателно-процесуалния кодекс* (НПК).

### 1.1. Основни стъпки в участието в наказателното производство

В производството жертвата на трафик би могла да участва:

- като **свидетел** с произтичащите от това по-ограничени процесуални права;
- като **страна в съдебното производство** – частен обвинител и/или граждански ищец.

Според НПК гражданите са задължени да уведомяват държавните органи, когато узнаят за извършено престъпление от общ характер (чл. 205, НПК), а лицата, призовани за свидетели, са задължени да изложат всичко, което им е известно, и да отговарят на поставените им въпроси (чл. 120, НПК). Ето защо, според нормите на наказателното производство, в него (1) може да участва всеки пострадал от трафик, подал съобщение за извършеното спрямо него престъпление, по което е образувано досъдебно производство, и (2) следва да участва всяка жертва, надлежно призована от компетентните органи освен ако попада в изричните изключения на лица, които могат да откажат да свидетелстват (чл. 119, НПК), и при обстоятелства, по които свидетелят не е длъжен да дава показания (чл. 121, НПК).

Сред водещите фактори за поощряване на участието на пострадалите от трафик в наказателното производство Националният механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик (НМНПЖТ)<sup>69</sup> посочва **гарантирането на сигурността** на жертвата и на нейните близки и **избягването на повторно травмиране** в досъдебното и съдебното производство чрез използване на щадящи методи на даване на показания и избягване на провеждане на разпит на жертвата в една стая с трафикантите<sup>70</sup>.

От гледна точка на пострадалия от трафик и отношенията му с институциите, участието му в наказателното производство преминава през една или няколко от следните основни стъпки:

#### 1.1.1. Съобщаване за извършено престъпление (чл. 209, НПК)

---

<sup>69</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitraffick.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.), стр. 80

<sup>70</sup> Чл. 263, ал. 2, НПК – гледане при закрити врати, чл. 123, ал. 1, НПК – защита на свидетеля, чл. 139, ал. 7, НПК – разпит с видеоконферентна или телефонна връзка, чл. 141, НПК – разпит на свидетел с тайна самоличност.

Пострадалият подава жалба в полицията или пред прокурор, по пощата или лично (изисква се подпис). Личното подаване е свързано със съответно приемане на жалбоподателя от органите на МВР и Прокуратурата<sup>71</sup>.

### **1.1.2. Даване на показания като свидетел в досъдебната и в съдебната фаза**

Свидетелят има **набор от права по НПК** (чл. 122, НПК), сред които да си служи с бележки, да получи възнаграждение за загубения работен ден<sup>72</sup> и да му бъдат заплатени направените разноски. Той има право да иска отмяна на актовете, които накърняват правата и законните му интереси. В някои случаи може да бъде разпитан чрез видеоконференция или телефонна конференция. При определени от закона условия той се третира като свидетел с тайна самоличност. НМНПЖТ<sup>73</sup> посочва, че от изключителна важност за процеса е в хода на събирането на доказателства пострадалото лице да не бъде травмирано повторно с допълнителни разпити, а те да се сведат до необходимия минимум<sup>74</sup>.

### **1.1.3. Участие в досъдебното производство в качеството на пострадал**

В досъдебното производство **пострадалият има редица права** (чл. 75, НПК), сред които да бъде уведомен за правата си, да бъде информиран за хода на производството и да участва в него съгласно установеното в НПК. Пострадалият има право да прави искания, бележки и възражения, както и да има повереник. Тези негови права възникват, ако той изрично поиска да участва в производството и посочи адрес за призоваване в страната, дори ако е чужденец.

*Законът за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления (ЗПФКПП), който включва изрично пострадалите от трафик в своя обхват, **разширява правото на пострадалите на информация**, осигурявана от органите на МВР и организациите за подкрепа на пострадали. Съгласно закона (чл. 6, ЗПФКПП) жертвите могат да се информират за правото им на правна помощ, за органите, пред които може да бъде подаден сигнал за извършеното престъпление, за процедурите след подаване на сигнала и възможностите за действие на пострадалите при условията и реда на тези процедури. Информация може да се получи също*

---

<sup>71</sup> Властите разполагат и с други законни поводи за образуване на досъдебно производство (чл. 208, НПК) като информация за извършено престъпление в средство за масова информация, лично явяване на дееца с признание, непосредствено разкриване от органите на досъдебното производство на признаци за извършено престъпление.

<sup>72</sup> Националната комисия за борба с трафика на хора отчита, че пострадалите, обгрижвани в приютите за временно настаняване на жертви на трафик, обикновено не желаят работодателите им да са запознати с обстоятелството, че са били жертви на трафик. Ето защо няма информация някоя от жертвите да е получавала възнаграждение за загубен работен ден. Източник: писмо на Антоанета Василева, секретар на НКБТХ, до Центъра за изследване на демокрацията от 17.11.2014 г.

<sup>73</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitraffic.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.), стр. 83

<sup>74</sup> НКБТХ отчита, че работещите специалисти по случаите нямат разбиране в тази връзка и пострадалото лице е разпитвано многократно. Източник: писмо на Антоанета Василева, секретар на НКБТХ, до Центъра за изследване на демокрацията от 17.11.2014 г.

относно органите, от които пострадалите могат да получат защита, финансова компенсация, възможностите за защита на правата и интересите им, ако са чужди граждани, пострадали в България, или ако са български граждани, пострадали от престъпление на територията на друга държава.

Ако не говори български език, пострадалият има право на преводач безплатно. Той може да присъства при извършването на действия по разследването, ако това няма да затрудни разследването и ако има разрешение от органите на досъдебното производство (чл. 224, НПК).

При определени условия пострадалият може да получи и правна помощ (вж. Правна помощ на уязвимите групи).

#### ***1.1.4. Изпращане на делото в съда или спиране или прекратяване на делото от прокурора***

След приключването на действията по разследването, разследващият орган го **предявява** на пострадалия (чл. 227 и сл., НПК). При предявяването органът му разяснява неговите права и му предоставя всички материали за проучване. Ако пострадалият не е в състояние да ги проучи, разследващият орган е длъжен да му ги разясни, а при нужда да му ги прочете. Пострадалият има право да направи искания, бележки и възражения.

Ако след завършване на разследването прокурорът прекрати или спре производството, сред изричните права на пострадалия е да обжалва съответния акт (чл. 75, 243-244, НПК).

#### ***1.1.5. Участие в съдебното производство в качеството на пострадал***

**В съдебното производство** пострадалият е информиран за датите на съдебните заседания (чл. 255, НПК), може да се запознае с материалите по делото и да си води бележки, както да присъства на публичните съдебни заседания и на тези при закрити врати, ако получи разрешение от съда (чл. 264, НПК).

#### ***1.1.6. Участие в съдебното производство като страна – частен обвинител и/или граждански ищец***

В допълнение на правата си като пострадал, като **страна в съдебното производство**, частен обвинител и/или граждански ищец, жертвата може да получи правна помощ при определени условия (вж. Правна помощ на уязвимите групи), да иска отвод на съдии, прокурори, адвокати, секретари, вещи лица, или преводачи (чл. 274, НПК), да представя веществени доказателства, да призовава свидетели, да иска назначаване на експертизи. Той може да присъства на следствени действия, извършвани от съда и да иска извършването на нови съдебни следствени действия (чл. 286, НПК). Има право да прави твърдения, искания, бележки и възражения, да разпитва подсъдимия (чл. 277, НПК) и свидетелите (чл. 280, НПК) и да прави възражения срещу изслушването на определени свидетели. Частният обвинител и гражданският ищец имат право да искат съдът да им присъди разноски, както и да обжалват присъдата.

### **1.1.7. Обжалване на присъдата на първата и втората съдебна инстанция**

Пострадалият има право да **обжалва присъдата** пред въззивната инстанция само ако е бил страна в производството - частен обвинител и/или граждански ищец (чл. 318 и сл., НПК). Той може да обжалва само ако са накърнени неговите права и законни интереси – а гражданският ищец само относно гражданския иск. Пострадалият – страна в производството, има право да обжалва и по касационен ред (чл. 346 и сл., НПК).

### **1.1.8. Решаване на делото със споразумение в досъдебното или в съдебното производство**

Според НПК трафикът на хора е сред престъпленията, делата по които биха могли да се решат със **споразумение между прокурора и защитника** (чл. 381 и сл., НПК). Ако на пострадалия са били причинени имуществени вреди, споразумението се допуска след тяхното възстановяване или обезпечаване. Споразумението за решаване на делото в досъдебното производство се внася от прокурора в съответния първоинстанционен съд, но пострадалият не участва в съдебното заседание, а само му се съобщава за евентуалното му одобряване с указание, че може да предяви граждански иск за неимуществени вреди пред гражданския съд. Пострадалият – частен обвинител и/или граждански ищец – следва да даде съгласие за одобрението на споразумение, постигнато в рамките на съдебното производство.

### **1.1.9. Права на децата**

Сред **специфичните права на децата** – пострадали от престъпления, включително жертвите на трафик, са: (1) правото им на особен представител – адвокат, когато интересите им противоречат на интересите на техните родители, настойници или попечители (чл. 101, НПК); (2) малолетните свидетели да се разпитват в присъствието на педагог или психолог, а, когато е необходимо, и в присъствието на родител или настойник; същото важи и за непълнолетните свидетели, ако съответният орган намери това за необходимо; (3) възможността да бъдат разпитани при закрити врати (чл. 263, ал. 3, НПК), както и възможности за избягване на повторен разпит на малолетните в съдебното производство, ако са били разпитани в досъдебната фаза (чл. 280, ал. 6, НПК). Във връзка със спазването на правата на децата – пострадали от престъпления в България е изградена мрежа от т.нар. „сини стаи“ – специализирани помещения, предоставящи щадящи условия за изслушване на деца, преживели насилие и/или пострадали от престъпления. Към края на октомври 2014 г. броят на функциониращите „сини стаи“ е 13<sup>75</sup>.

## **1.2. Обжалване**

Пострадалият **има право да обжалва** актовете, които накърняват правата и законните му интереси. Като общо правило, актовете на разследващите органи се обжалват пред наблюдаващия прокурор. Прокурорските актове се обжалват пред горестоящия прокурор освен

---

<sup>75</sup> Източник: писмо до Център за изследване на демокрацията от Агенцията за социално подпомагане, изх. № 92-937/31.10.2014 г.

ако не са предмет на обжалване пред съд. Съдебните актове се обжалват в рамките на инстанционната система на съдилищата.

### **1.3. Представителство. Административна и доказателствена тежест**

Правото на **пострадалия да се яви със защитник** във всички фази и стадии на производството е конституционно закрепено (чл. 56, КРБ) като част от правото на всеки гражданин на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. НПК също урежда правото на пострадалия да има повереник, както в досъдебната фаза (чл. 75, НПК), така и като страна – частен обвинител и/или граждански ищец – в съдебното производство (чл. 100, НПК). Това може да бъде лице, което упражнява адвокатска професия, съпруг, роднина по възходяща или низходяща линия. На практика, пострадалите от престъпления, поради липса на информация и/или нисък материален статус, биват представлявани рядко и главно по реда за отпускане на безплатна правна помощ (вж. Правна помощ на уязвимите групи).

**Доказателствената тежест** по делата за трафик на хора, както по всички наказателни дела от общ характер, лежи изцяло върху прокурора и разследващите органи (чл. 103, НПК). Ето защо пострадалите не носят доказателствена и финансова тежест в рамките на делата срещу извършителите на трафика. Наказателните дела обаче представляват значителна **административна тежест** за жертвите, тъй като информацията, която получават за правата си, често е недостатъчна<sup>76</sup>. Недостатъчна е и информацията за правната помощ, която някои от тях могат да получат, а подаването на съответните документи за нея им създава редица административни трудности<sup>77</sup>.

### **1.4. Ангажирани институции и участие на неправителствени организации**

Ангажирани в наказателното производство, съответно в отношенията с пострадалите в тази връзка, са **органите на досъдебното и съдебното производство** – разследващите органи, Прокуратурата и съдът. Те изпълняват общи функции спрямо всички участници в производството и правомощията им по отношение на пострадалите са изцяло в рамките на *Наказателно-процесуалния кодекс*. Националното бюро за правна помощ и адвокатските съвети са компетентни спрямо тези от пострадалите, отговарящи на условията за отпускане на безплатна правна помощ. (вж. Правна помощ на уязвимите групи)

Гражданските организации и групите за подкрепа на пострадалите **нямат правно регламентирано участие** в наказателния процес срещу извършителите на трафика. В рамките на свои проекти и

---

<sup>76</sup> Център за изследване на демокрацията. Подобряване на защитата на правата на пострадалите от престъпления: достъп до правна помощ. Изследване на правната рамка и добрите практики. Национален доклад – България. София: Център за изследване на демокрацията, 2013, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=16848>> (20.05.2014 г.), стр. 10

<sup>77</sup> Център за изследване на демокрацията. Подобряване на защитата на правата на пострадалите от престъпления: достъп до правна помощ. Изследване на правната рамка и добрите практики. Национален доклад – България. София: Център за изследване на демокрацията, 2013, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=16848>> (20.05.2014 г.)

инициативи обаче те биха могли да оказват на жертвите правна помощ и при упълномощаване да осъществяват представителство. Те могат и да свидетелстват по отношение на здравословното и психологическото състояние на жертвите на трафик<sup>78</sup>.

Експерти от гражданските организации описват и друга форма на участие на НПО в някои стадии на наказателното производство или в процедури, които го предхождат. Тя няма конкретна правна регламентация<sup>79</sup>. Става въпрос за **придружаването** на жертвите от консултанти на организациите, най-вече при първите контакти със службите на МВР. Реакцията на компетентните органи към придружаването е разнопосочна<sup>80</sup>. НМНПЖТ<sup>81</sup> допуска, че консултантът може да придружава пострадалия и в съдебната зала, включително в съдебно заседание при закрити врати с разрешение на съда (чл. 264, ал. 1, НПК).

Друг общ механизъм за взаимодействие между органите на полицията и неправителствените организации, включително във връзка с пострадалите от престъпления, е **Постоянната комисия по правата на човека и полицейската етика в МВР**. Макар и обект на единствена разпоредба в нейния *Правилник*<sup>82</sup>, взаимодействието с неправителствени организации е ясно изразен приоритет в работата на Комисията<sup>83</sup>. Взаимодействието на полицията с гражданите, включително пострадалите от престъпления, и отражението на полицейската дейност върху тях остава във фокуса на дейността на Комисията и през 2014 г.<sup>84</sup> В Работния ѝ план за 2014 г. е налице и изричен приоритет, свързан с пострадалите в наказателното производство – извършване на мониторинг по изпълнението на задълженията на разследващите органи в МВР, съобразно разпоредбите на

---

<sup>78</sup> GRETA (2011) 19. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Bulgaria [Доклад за приложението на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора от България], пар. 224

<sup>79</sup> Източник: дълбочинни интервюта с експерти от НПО.

<sup>80</sup> Някои от тях не приемат участието на придружаващите консултанти и се отнасят към тях като към пречка в работата. Други обаче оценяват положително присъствието на представителите на подпомагащите организации, тъй като те на практика подпомагат и жертвите при излагането на твърденията им за извършените срещу тях престъпни посегателства, и длъжностните лица при справянето със стреса и объркването на пострадалите, за което те често не са получили специализирано обучение.

<sup>81</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitrafficking.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.), стр. 83

<sup>82</sup> Чл. 30 „При необходимост членовете на Комисията могат да работят по осъществяването на проекти, свързани с правата на човека и полицейската етика, съвместно с представители на други ведомства, неправителствени и международни организации“, Министерство на вътрешните работи. Правилник за организацията и дейността на Постоянната комисия по правата на човека и полицейската етика в МВР. София: Министерство на вътрешните работи, <[http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/30382A85-B999-4A2D-B372-DF4C143ACB3/0/PKPCHE\\_Pravilnik.pdf](http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/30382A85-B999-4A2D-B372-DF4C143ACB3/0/PKPCHE_Pravilnik.pdf)> (25.07.2014 г.)

<sup>83</sup> Министерство на вътрешните работи. Годишен доклад, Постоянна комисия по правата на човека и полицейската етика в МВР 2013 г. София: Министерство на вътрешните работи, 2014, <[http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/01C9B0B2-FBA0-408A-81A1-99F443FEF8A2/0/PKPCHE\\_Godishen\\_doklad\\_2013.pdf](http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/01C9B0B2-FBA0-408A-81A1-99F443FEF8A2/0/PKPCHE_Godishen_doklad_2013.pdf)> (25.07.2014 г.), стр. 15 и сл.

<sup>84</sup> Министерство на вътрешните работи. Работен план на Постоянната комисия по правата на човека и полицейска етика (ПКПЧПЕ) в МВР през 2014 г. София: Министерство на вътрешните работи, 2014, <[http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/E1D8383E-1FE7-4530-B602-DCE6A045DBF7/0/PKPCHE\\_Plan\\_2014.pdf](http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/E1D8383E-1FE7-4530-B602-DCE6A045DBF7/0/PKPCHE_Plan_2014.pdf)> (25.07.2014 г.)



*Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления.*<sup>85</sup> Този приоритет указва ясен институционален ангажимент към правото на пострадалите на информация и взаимодействие с Националния съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления, чието практическо изпълнение предстои да се провери на практика.

---

<sup>85</sup> Министерство на вътрешните работи. Работен план на Постоянната комисия по правата на човека и полицейска етика (ПКПЧПЕ) в МВР през 2014 г. София: Министерство на вътрешните работи, 2014, <[http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/E1D8383E-1FE7-4530-B602-DCE6A045DBF7/0/PKPCHE\\_Plan\\_2014.pdf](http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/E1D8383E-1FE7-4530-B602-DCE6A045DBF7/0/PKPCHE_Plan_2014.pdf)> (25.07.2014 г.), раздел 1, т. 5

## 2. Подпомагане и финансова компенсация на жертвите на трафик

Въпреки сравнително ограничения му обхват, *Законът за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления* (ЗПФКПП) включва изрично пострадалите от трафик на хора сред получаващите подпомагане и финансова компенсация.

Подпомагане следва да получат всички **пострадали от трафик**. Същинските форми на подпомагане по смисъла на ЗПФКПП (чл. 8) в сегашната му редакция<sup>86</sup> обаче са само психологическата консултация и помощ и практическата помощ, до които ще се ограничи настоящият анализ, а медицинската и безплатната правна помощ се осъществяват по реда на *Закона за здравето*<sup>87</sup> и съответно *Закона за правната помощ* и поставят пред получаващите ги други изисквания<sup>88</sup>.

Що се отнася до **финансовата компенсация**, ЗПФКПП стеснява значително кръга на идентифицираните и дори получили статут на специална закрила по смисъла на *Закона за борба с трафика на хора* (ЗБТХ) жертви. Той урежда предоставяне на компенсация едва след влизане в сила на (чл. 12, ЗПФКПП) осъдителната присъда или прокурорския/съдебния акт за прекратяване или спиране на производството, и не предвижда никакви предварителни плащания за спешни разходи.

### 2.1. Процедура

Молбата за финансова компенсация (чл. 18, ЗПФКПП) се подава до областния управител по настоящ адрес на пострадалия или до Националния съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления (НСПКПП) в двумесечен срок от влизането в сила на осъдителната присъда или акта за спиране или прекратяване на производството. Тя се придружава от заверени копия на удостоверяващите документи. Разглежда се от експертната комисия и Съветът взима решение, което не подлежи на обжалване, с обикновено мнозинство.

### 2.2. Представителство. Административна и доказателствена тежест

Няма пречка молбите за безплатна психологическа помощ (чл. 17, ЗПФКПП) и за финансова компенсация (чл. 18, ЗПФКПП) да се подадат от представител на пострадалия (адвокат), но на практика това не се случва почти никога.

---

<sup>86</sup> В която се подготвят промени.

<sup>87</sup> Народно събрание на Република България. Закон за здравето. ДВ бр. 70 от 10.08.2004 г., в сила от 01.01.2005 г. София: Народно събрание на Република България, 2005, <<http://www.lex.bg/laws/ldoc%20/2135489147>> (20.05.2014 г.)

<sup>88</sup> Например, критериите за „спешно състояние“ по Закона за здравето и съответната практика, както и критериите за предоставяне на безплатна правна помощ по Закона за правната помощ.

Според НМНПЖТ<sup>89</sup> **административните процедури** по ЗПФКПП често **затрудняват** жертвите на трафик. Те не дължат никакви такси в хода на процедурата по предоставяне на финансова компенсация, но административната и доказателствена тежест за тях е значителна. Пострадалите следва да приложат заверени копия на документи, удостоверяващи, както обстоятелствата около извършването на престъплението и уведомяването за него, така и основанията за получаване на финансова компенсация – настъпилите пряко от престъплението имуществени вреди като разходи за лечение, пропуснати доходи, съдебни и деловодни разноски, пропуснати средства за издръжка, разходи по погребение. Гражданите изпитват трудности при получаване на копия от документи, свързани с наказателното производство. Набавянето на документи, удостоверяващи разходи за лечение и разноски, също може да се окаже проблем. В резултат и на значителната сложност на процедурата, както отчита и самият НСПКПП, от момента на влизането на ЗПФКПП в сила се наблюдава тенденция за намаляване на броя на пострадали от престъпления, възползвали от него. Намаляват и средствата, планирани в бюджета на Министерството на правосъдието<sup>90</sup>.

### **2.3. Ангажирани институции и участие на неправителствени организации**

**Психологическата консултация** и помощ по смисъла на ЗПФКПП се осъществява изцяло от организациите за подкрепа на пострадали. Тази дейност е възложена и финансирана от Министерството на правосъдието (чл. 9, ЗПФКПП) и е реална част от профила на основните организации, ангажирани с жертвите на трафик.

Организациите за подкрепа на пострадали играят значителна, отново законово закрепена (чл. 6, ЗПФКПП) и практически незаменима роля и в **информирането на пострадали за техните права**, тъй като те често са субектите, които осъществяват първи контакт и идентификация на пострадали. Според НМНПЖТ<sup>91</sup> основна роля в информирането относно правото на финансова компенсация има индивидуалният консултант на жертвата, който предоставя базисна правна информация и насочва към юристи.

**Практическата помощ** се оказва от тези организации, от органите на наказателното производство и от другите юридически лица в контакт с жертвите, чиито функции спрямо пострадали от трафик са общи, а специалната уредба на отношенията с пострадали е оскъдна<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitraffic.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.), стр. 86

<sup>90</sup> Национален съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления. Протокол от заседание от 19.03.2013 г. София: Национален съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления, 2013, <[www.compensation.bg/Documents/protokol\\_19\\_03\\_2013.doc](http://www.compensation.bg/Documents/protokol_19_03_2013.doc)> (20.05.2014 г.), стр. 4

<sup>91</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitraffic.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.), стр. 85

<sup>92</sup> За етичните аспекти на отношенията между органите на наказателното производство и пострадали в светлината на предоставянето на информация на жертвите, вж. Център за изследване на демокрацията.

Условията и редът за предоставяне на финансова компенсация включват, освен организациите за подкрепа на пострадали, и **редица държавни институции** с разнообразни спрямо процедурата функции, сред които:

- органите на Министерството на вътрешните работи (чл. 18 във вр. с чл. 6, ал. 1 от ЗПФКПП) – информират пострадалите за техните цялостни права по ЗПФКПП и предоставят образец на молбата за финансова компенсация;
- областните управители (чл. 18 от ЗПФКПП) – предоставят образец на молбата за финансова компенсация и приемат, по настоящ адрес на пострадалите, молбата, като я изпращат на Националния съвет за подпомагане и компенсация на пострадали в 7-дневен срок от получаването ѝ заедно с образуваната преписка.

**Националният съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления** (НСПКПП) към министъра на правосъдието е междуинституционална структура, която включва представители на всички органи, свързани с подпомагането и компенсацията на пострадалите<sup>93</sup>, и материализира техния институционален ангажимент спрямо жертвите на престъпления. В областта на финансовите компенсации за пострадалите Съветът (чл. 18, чл. 20 и сл. от ЗПФКПП):

- изготвя образеца на молбата за финансова компенсация на български, английски, френски и немски език и го предоставя на пострадалите;
- разглежда чрез експертната си комисия молбите за финансова компенсация, взема решения по молбите и отговаря за изплащането на компенсациите.

Освен основен междуинституционален механизъм по ЗПФКПП, Националният съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления е и **главният, законово утвърден механизъм за взаимодействие със субектите на гражданското общество** чрез участието на Асоциацията на организациите за подкрепа на пострадали от престъпления (АОППП). Асоциацията обединява усилията на всички организации за подкрепа на пострадали и служи за контакт между организациите и пострадалите – особено тези, обърнали се към Националния съвет. Информация за нея обаче в публичното пространство почти липсва, а уебстраница не е налична. Ето защо на този етап законите възможности на гражданските организации да участват във формирането на практиките и политиките по подпомагане и финансова компенсация на жертвите на трафик изглеждат недостатъчно оползотворени.

---

Подобряване на защитата на правата на пострадалите от престъпления: достъп до правна помощ. Изследване на правната рамка и добрите практики. Национален доклад – България. София: Център за изследване на демокрацията, 2013, <<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=16848>> (20.05.2014 г.), стр. 8-9

<sup>93</sup> Според чл. 20, ал. 2 от ЗПФКПП: съдия от Върховния касационен съд, определен от неговия председател; прокурор от Върховната касационна прокуратура, определен от главния прокурор; по един служител от Министерството на вътрешните работи, Министерството на здравеопазването, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на финансите, Министерството на правосъдието и Министерството на външните работи, определени от съответните министри; по един представител на Държавната агенция за закрила на детето, Националната комисия за борба с трафика на хора.

### 3. Подпомагане по Закона за борба с трафика на хора; стандартни оперативни процедури по Националния механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик

Като част от сравнително широкия си обхват *Законът за борба с трафика на хора* (ЗБТХ) и Националният механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик (НМНПЖТ)<sup>94</sup> определят рамката относно **сътрудничеството на институциите и НПО в идентификацията, насочването, закрилата и подкрепата, както и реинтеграцията на пострадалите.**

НМНПЖТ е **ненормативен акт**, изработен в рамките на проект на фондация „Асоциация Анимус“ в партньорство с Националната комисия за борба с трафика на хора в периода 2008-2010 г.<sup>95</sup> Написан от работна група с участието на основните ангажирани в борбата с трафика на хора институции и неправителствени организации, той е отворен и динамичен документ, който, макар и не със задължителна правна сила, обвързва участвалите в изработването му институции и организации, като задава рамката за тяхното взаимодействие при подпомагането на пострадалите.

НМНПЖТ предвижда три основни етапа в насочването и подпомагането на жертвите на трафик и съответни стандартни оперативни процедури: (1) идентификация и насочване<sup>96</sup> (2) закрила и подкрепа<sup>97</sup> и (3) социално включване (реинтеграция)<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitrafficking.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.), стр. 80

<sup>95</sup> Той „дава насоки за прилагане на мерките за закрила и помощ за жертвите на трафик, предвидени в *Закон за борба с трафика на хора*, сред които са предоставяне на безусловна подкрепа, гарантиране на период за размисъл, предоставяне на статут на специална закрила за срока на провеждане на наказателното производство, осигуряване на анонимност и защита на данните за самоличност и т.н.“ Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitrafficking.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.), стр. 8-9

<sup>96</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitrafficking.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.), стр. 25 и сл.

<sup>97</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitrafficking.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.), стр. 46 и сл.

<sup>98</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitrafficking.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.), стр. 61 и сл.

### **3.1. Идентификация и насочване**

В ЗБТХ не се предвижда процедура за **идентификация** на пострадалите от трафик, нито се дефинира статут на жертва. Според НМНПЖТ идентификацията е неформална – от служители на различни институции и организации, които първи са установили контакт с жертвата, и формална - от органите на досъдебното производство. Ако самоличността на пострадалия е неизвестна, тя се установява чрез контакт с местните власти, и жертвата е информирана за правото на период на размисъл. Той е уреден в чл. 25-26 от ЗБТХ и продължителността му е един месец, след който жертвата може да декларира съгласието си да сътрудничи за разкриване на престъплението и да получи статут на специална закрила – предоставяне на разрешение за продължително пребиваване в страната на чужди граждани и продължаване на престоя в приютите. Извършва се оценка на риска и определяне на неотложните потребности, след което се прави насочване към съответните програми и услуги, включени в Националния механизъм.

### **3.2. Закрила и подкрепа**

По смисъла на НМНПЖТ закрилата и подкрепата на пострадалите включват кризисна интервенция и подкрепа по време на периода за размисъл. **Кризисната интервенция** като краткосрочна психологическа и социална помощ, насочена към най-неотложните нужди на жертвата, може да включва спешно настаняване в кризисен център, предоставяне на спешна психологическа подкрепа, спешна социална, медицинска и хуманитарна помощ. **Подкрепата по време на периода за размисъл** включва правно консултиране и информиране на жертвата за възможностите ѝ в наказателния процес, както и предприемане на мерки за закрила по ЗБТХ и психологическо консултиране.

### **3.3. Реинтеграция**

В рамките на НМНПЖТ реинтеграцията включва **дългосрочна психологическа подкрепа и овластяване**, включително актуализиране на оценката на риска, консултиране на близки и партньори на пострадалите и създаване на умения за реализиране в социална среда и на пазара на труда<sup>99</sup>. Предвиждат се и мерки с цел **безопасно завръщане на пострадалия в региона/страната на произход**.

### **3.4. Права на децата**

---

<sup>99</sup> НКБТХ отчита противоречие между необходимостта от реинтеграция и кратките срокове за настаняване в приютите по Закона за борба с трафика на хора. Според Комисията е необходимо да се създадат последващи приютите и кризисните центрове резидентни и други социални услуги за жертви на трафик на хора. Източник: писмо на Антоанета Василева, секретар на НКБТХ, до Центъра за изследване на демокрацията от 17.11.2014 г.

Що се отнася до **децата – жертви на трафик**, ЗБТХ им посвещава редица изрични разпоредби. Периодът за размисъл при децата жертви може да бъде удължен до два месеца (чл. 26, ал. 2, ЗБТХ). При постъпване на информация за дете – жертва на трафик, съответните органи са длъжни незабавно да уведомят Държавната агенция за закрила на детето (чл. 21, ЗБТХ). На децата – жертви на трафик и на децата на жертвите на трафик се осигурява обучение в държавните или общинските училища в страната при условията и по реда на *Закона за народната просвета*<sup>100</sup> (чл. 23, ЗБТХ). Предприемат се незабавни действия за издирване на семействата на деца – жертви на трафик, а специализираните органи по *Закона за закрила на детето* предприемат мерки за осигуряване на представителство (чл. 24, ЗБТХ).

Подпомагането на децата жертви се извършва в рамките на „Координационния механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертви на трафик, завръщащи се от чужбина“ (Координационен механизъм), който обхваща всички деца, независимо от това дали имат българско гражданство<sup>101</sup>. Механизмът урежда система за междуинституционално рефериране на централно<sup>102</sup> и на местно ниво<sup>103</sup> и предлага преглед на компетентните органи, които могат да подават сигнали за случаи на непридружени деца или деца-жертви на трафик<sup>104</sup>. Уреждат се и етапите, през които преминава реферирането и

---

<sup>100</sup> Народно събрание на Република България. Закон за народната просвета. ДВ бр. 86 от 18.10.1991 г. София: Народно събрание на Република България, 1991, <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2132585473>> (27.09.2014 г.)

<sup>101</sup> Координационен механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертви на трафик, завръщащи се от чужбина. София, 2010, <[http://stopech.sacp.government.bg/?sid=child\\_bg&ptype=news&nid=0000000079](http://stopech.sacp.government.bg/?sid=child_bg&ptype=news&nid=0000000079)> (09.09.2014 г.)

<sup>102</sup> Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Министерство на вътрешните работи (МВР), Министерство на външните работи (МВНР), Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД), Агенция за социално подпомагане (АСП), които работят координирано и в тясно сътрудничество с Национална комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ), Международна организация по миграция (МОМ), Държавна агенция по национална сигурност (ДАНС) и др.

<sup>103</sup> Дирекция „Социално подпомагане“ (Д„СП“), Отдел за закрила на детето (ОЗД) - създаване на мултидисциплинарен екип, в които участват представители на: РУП на МВР по места, Регионален инспекторат по образованието (РИО), Регионален център по здравеопазване (РЦЗ), Местна комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (МКБППМН), Местна комисия за борба с трафика на хора (МКБТХ), Районна прокуратура, районен съд, управителен орган на кризисния център, специалист при доставчик на социална услуга в общността (ако и когато се ползва такъв) и други по преценка на ДСП/ОЗД.

<sup>104</sup> Сигнали за случаи на непридружени деца или деца-жертви на трафик могат да бъдат получени от български или чужди компетентни органи:

- Чрез МВНР от дипломатическите и консулските представителства на Р България в чужбина;
- Чрез МВР от полицейските представители към дипломатическите и консулските представителства на Р България в чужбина;
- Чрез Международна организация по миграция;
- Чрез Международна социална служба (МСС);
- Чрез Национална комисия за борба с трафика на хора;
- Чрез хармонизирания телефонен номер с национално покритие за информиране, консултиране и помощ на деца (116-111);
- Чрез електронната поща и формата за подаване на сигнал от специализирания сайт на ДАЗД – [www.stopech.sacp.government.bg](http://www.stopech.sacp.government.bg)
- Чрез български или чужди НПО;

обгрижването на конкретния случай<sup>105</sup>, както и правомощията на компетентните институции на всеки от етапите.

### **3.5. Представителство. Административна и доказателствена тежест**

Поради спецификата на процедурите по НМНПЖТ и Координационния механизъм пострадалите от трафик участват в тях лично, но няма правна пречка действия да се извършват и чрез представител. Процедурите като цяло не представляват административна, доказателствена и финансова тежест за уязвимите групи, освен в случаи на недоверие на държавните органи към информацията, която им подават пострадалите, тъй като те често са били въввлечени в предоставяне на сексуални услуги, както и в незаконни действия.

### **3.6. Ангажирани институции и участие на неправителствени организации**

Институционалната рамка на подпомагането на пострадалите от трафик на хора през етапите на тяхното насочване и подпомагане е очертано отчасти в ЗБТХ и подробно в НМНПЖТ, глава „Институционална рамка“<sup>106</sup>.

На първо място, националният орган, който проследява прилагането на мерките по НМНПЖТ, е **Националната комисия за борба с трафика на хора** (НКБТХ). Тя координира работата на всички институции и организации по обгрижване на жертвите на трафик. Съставът<sup>107</sup> и правомощията на Националната комисия и на местните комисии са уредени в ЗБТХ (чл. 4 и сл.). Те разполагат със специализирани правомощия спрямо пострадалите от трафик и извършват координация и организация по случаите на пострадалите лица.

Институциите с общи правомощия, които имат отношение към подпомагането на жертвите на трафик, са тези, чиито представители са включени в НКБТХ:

---

- Директно в ДАЗД чрез други източници, вкл. чрез всяко лице.

<sup>105</sup> 1. Получаване на сигнал за непридружено дете или дете-жертва на трафик в чужбина и репатриране на детето в България;

2. Посрещане на детето на територията на Р България и предприемане на подходяща мярка за закрила, съобразно особеностите на конкретния случай (настаняване в Кризисен център);

3. Предприемане на дейности за закрила на местно ниво след настаняване в Кризисния център;

4. Проследяване на случая за период от една година (в зависимост от периода до навършване на пълнолетие), с цел предотвратяване на ново въвличане на детето в трафик или извеждане извън страната.

<sup>106</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitraffic.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.), стр. 12 и сл.

<sup>107</sup> Чл. 4, ал. 2, ЗБТХ: Председател на Националната комисия е заместник министър-председател, определен от Министерския съвет. В състава на комисията се включват заместник-министър на външните работи, заместник-министър на труда и социалната политика, заместник-министър на вътрешните работи, заместник-министър на правосъдието, заместник-министър на здравеопазването, заместник-министър на образованието и науката, заместник-председател на Държавна агенция "Национална сигурност", заместник-председател на Държавната агенция за закрила на детето, заместник-председател на Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, определени от съответните министри и председатели.



- **Министерство на външните работи** – идентификация на жертви на трафик, работа по случаи на трафик на хора;
- **Министерство на труда и социалната политика** – чрез Агенцията за социално подпомагане: идентификация на жертви на трафик и предоставяне на услуги за посрещане на социалните им нужди; чрез Агенцията по заетостта: предоставяне на трудова заетост на жертвите на трафик в процеса на реинтеграция;
- **Министерство на вътрешните работи** – идентификация на жертви на трафик, съдействие на български граждани – жертви на трафик в чужбина, за завръщане в страната и, съвместно с МВНР, бързо издаване на документи;
- **Министерство на правосъдието** – функции във връзка с международната правна помощ;
- **Министерство на здравеопазването** – медицинска помощ и медицинско обслужване на жертвите на трафик;
- **Министерство на образованието и науката** – достъп на жертвите на трафик до програми за образование в процеса на дългосрочна интеграция;
- **Държавна агенция „Национална сигурност“** – работа по случаи на трафик;
- **Държавна агенция за закрила на детето** – прилагане на Координационния механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертви на трафик;
- **Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните** – работа по случаите на противообществени прояви, извършени от жертви на трафик;
- **Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ към Министерството на труда и социалната политика** – при случаи на трафик на хора с цел насилствен труд.

Администрацията на НКБТХ се подпомага от постоянна експертна група, в която участват представители на всички ангажирани с противодействието на трафика на хора и подпомагането на жертвите държавни институции, международни и неправителствени организации.

Важни функции спрямо пострадалите от трафик на хора изпълняват и няколко други национални институции и международни организации: (1) Държавна агенция за бежанците – идентифициране на жертви на трафик сред граждани на трети страни, потърсили закрила в Република България, и осигуряване на достъпа им до специализирана помощ; (2) Прокуратура на Република България – наказателно преследване на извършителите на трафик; (3) Върховен комисариат за бежанците на ООН – мандат да наблюдава изпълнението на ангажиментите на страната по предоставяне на международна закрила на лицата; (4) Международна организация по миграция – идентифициране на жертви на трафик, осигуряване на безопасно завръщане и достъп до специализирани социални и психологически услуги.

**Гражданските организации** участват в подкрепата на жертвите на трафик на хора преди всичко като доставчици на услуги – основната роля, която им отрежда НМНПЖТ. Те следва да извършват идентификация на жертви на трафик и да им предоставят предвидените в Механизма специализирани спешни и дългосрочни психологически, социални, здравни и правни услуги. Основно място сред тях заема възможността да разкриват приюти за временно настаняване (чл. 9, ал. 1, т. 2, ЗБТХ) и управлението на редица кризисни центрове по *Закона за социално подпомагане*, където се настаняват жертви.

НПО имат и значителна, законово уредена възможност да участват във формирането на политиките по противодействие на трафика на хора и подпомагане на пострадалите. За разлика от състава на НКБТХ, в състава на местните комисии „се включват“ и представители на неправителствените организации (чл. 5, ал. 2, ЗБТХ). Според информацията на уебстраницата на НКБТХ<sup>108</sup> от тази възможност са се възползвали само част от местните комисии, предимно в общини, където утвърдени НПО управляват кризисни центрове и извършват други социални услуги.

В много общини и области към кметовете и областните управители са създадени консултативни съвети по въпросите на трафика на хора<sup>109</sup>.

В рамките на НКБТХ неправителствените организации имат право да посещават заседания на Комисията след преминаване на специална процедура, уредена в *Правилника за организацията и дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора* (ПОДНКБТХ, чл. 12)<sup>110</sup>. Тя включва заявление и прилагане към него на редица документи, по които председателят на Националната комисия или упълномощено от него длъжностно лице се произнася в 30-дневен срок от получаването им. С оглед важната законово уредена роля на гражданския сектор в предотвратяването на трафика на хора и подпомагането на жертвите процедурата за участие би могла да се оцени като сравнително усложнена.

---

<sup>108</sup> <http://antitraffic.government.bg/bg/za-nas>

<sup>109</sup> Източник: интервю с представител на фондация „П.У.Л.С.“ – Перник.

<sup>110</sup> Министерски съвет на Република България. Правилник за организацията и дейността на Националната комисия за борба с трафика на хора. Приет с ПМС № 49 от 01.03.2004 г., ДВ бр. 19 от 09.03.2004 г. София: Министерски съвет на Република България, 2004, <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135480535>> (10.09.2014 г.), чл. 25

## V. Пострадали от домашно насилие

Българският *Закон за защита от домашното насилие* (ЗЗДН)<sup>111</sup> е приет през 2005 г. и почти единодушно се отбелязва като „огромна и значима стъпка“ в борбата с този „**значим социален проблем**“<sup>112</sup>. Българските власти показват сериозен ангажимент към противодействието на феномена „домашно насилие“, включително чрез скорошното изработване на проект за Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (КМППДН).<sup>113</sup>

Въпреки ясно изразения ангажимент, нормативната база, въз основа на която институции и НПО работят по противодействието на домашното насилие, се различава сериозно от тази за подпомагането на жертвите на трафика на хора. За тях е създаден специален Национален механизъм за насочване и подпомагане, по подобие на който е изработен и КМППДН. Във връзка с трафика на хора Република България е ратифицирала *Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора* през 2007 г. и е хармонизирала с нея в значителна степен както материалното си наказателно право, така и законодателството за подпомагане на пострадалите. Не е така обаче с *Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулската конвенция)*<sup>114</sup>, която България дори не е подписала. Това принуждава работещите в областта да се съотнасят „само към актуалното законодателство в България“<sup>115</sup>.

Подобен стриктен подход на очертаване на правомощия и взаимодействия само въз основа на действащото законодателство ще възприеме и настоящият анализ, който ще разгледа, на първо място, **защитата**, която органите на съдебната власт и правоприлагащите органи могат да окажат

<sup>111</sup> Народно събрание на Република България. Закон за защита от домашното насилие. ДВ бр. 27 от 29.03.2005 г., загл. изм. ДВ бр. 102 от 22.12.2009 г. София: Народно събрание на Република България, 2005, <<http://lex.bg/laws/ldoc/2135501151>> (22.08.2014 г.)

<sup>112</sup> Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.), стр. 3

<sup>113</sup> Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.)

<sup>114</sup> Съвет на Европа. Конвенция на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие. Съвет на Европа, Договори - № 210, 11.5.2011 г., Истанбул: Съвет на Европа, 2011 <<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/Convention%20210%20Bulgarian.pdf>> (28.09.2014 г.)

<sup>115</sup> Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.), стр. 7

на пострадалите от домашно насилие. На второ място, ще бъдат разгледани етапите на **Координационния механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие**. Анализът ще се спре и на **изпълнението** на мерките за защита.

## 1. Защита, предоставяна от органите на съдебната власт и от правоприлагащите органи

### 1.1. Процедура

В производството по налагане на мерки за защита по ЗЗДН участват **всички пострадали от домашно насилие**, които се обърнат към районния съд по техния постоянен или настоящ адрес. За домашно насилие се смята всеки акт на физическо, сексуално, психическо, емоционално или икономическо насилие, както и опитът за такова насилие, принудителното ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права, извършени спрямо лица, които се намират в родствена връзка, които са или са били в семейна връзка или във фактическо съпружеско съжителство (чл. 2, ал. 1, ЗЗДН). За пострадалите деца е възприета по-широка дефиниция, определяща като психическо и емоционално насилие върху дете всяко домашно насилие, извършено в негово присъствие (чл. 2, ал. 2, ЗЗДН).

При данни за опасност за живота или здравето на пострадалото лице, то може да подаде и молба до **органите на Министерството на вътрешните работи** за предприемане на мерки съгласно *Закона за Министерството на вътрешните работи* (чл. 4, ал. 2, ЗЗДН).

Производството пред съда може да бъде иницирано и по молба на брат, сестра или роднина по права линия на пострадалия, неговия настойник или попечител, или директора на дирекция „Социално подпомагане“, когато пострадалото лице е непълнолетно, поставено е под запрещение или е с увреждания (чл. 8, ЗЗДН). **Молбата** е писмена и съдържа определени реквизити (чл. 9, ЗЗДН), включително декларация от молителя за извършеното насилие, ако пострадалият подава молбата лично (чл. 9, ал. 3, ЗЗДН). Тя се подава в срок до един месец от акта на домашно насилие (чл. 10, ал. 1, ЗЗДН) и в деня на нейното постъпване съдът насрочва открито съдебно заседание в срок не по-късно от един месец (чл. 12, ал. 1, ЗЗДН).

В производството по издаване на заповед за защита са допустими **доказателствени средства** като актове на дирекциите „Социално подпомагане“, на лекари и психолози, консултирали пострадалото лице, документи от юридически лица, извършващи социални услуги, заверени преписи от писмени доказателства, с които разполагат органите на МВР и други държавни органи (чл. 13-14, ЗЗДН). Когато няма други доказателства, съдът издава заповед за защита само на основание декларацията на молителя за извършеното насилие (чл. 13, ал. 3, ЗЗДН). Съдът се произнася с решение в открито заседание и при уважаване на молбата издава заповед за защита (чл. 15, ЗЗДН).

Със заповедта се налагат една или повече от следните **мерки за защита** (чл. 5, ЗЗДН):

- задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие;
- отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище за срока, определен от съда;
- забрана на извършителя да приближава пострадалото лице, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отдих на пострадалото лице при условия и срок, определени от съда;
- временно определяне местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието, при условия и срок, определени от съда, ако това не противоречи на интересите на детето;
- задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми;
- насочване на пострадалите лица към програми за възстановяване.

Решението може да се обжалва пред окръжния съд в 7-дневен срок от връчването му (чл. 17, ЗЗДН).

Уредено е и производство по издаване на заповед за незабавна защита в срок от 24 часа от получаването на молбата, когато тя съдържа данни за пряка, непосредствена или последваща опасност за живота или здравето на пострадалото лице (чл. 18, ЗЗДН). Тя не подлежи на обжалване и има действие до издаването на заповедта за защита или на отказа на съда (чл. 19, ЗЗДН).

## **1.2. Представителство. Административна и доказателствена тежест**

Голяма част от пострадалите от домашно насилие участват в производството **лично**. Поради затрудненото си лично и икономическо положение те рядко си наемат адвокат, но, ако отговарят на подходящите критерии на *Закона за правната помощ*, са изрично включени в неговия обseg, както по отношение на първичната правна помощ, така и на процесуалното представителство (вж. Правна помощ на уязвимите групи).

Първоначалното подаване на молба за издаване на заповед за защита не носи за пострадалия финансова тежест, тъй като не се дължи държавна такса (чл. 11, ал. 1, ЗЗДН). Такава, заедно с разноските по делото, пострадалият ще дължи при отказ или при отмяна на заповедта (чл. 11, ал. 3, ЗЗДН). Доказателствената трудност по делата за издаване на заповеди за защита е свързана преди всичко с „[п]риродата“ на домашното насилие, като феномен, скрит зад стените на дома и покрит от чувствата на срам и вина на въвлечените хора“, което го прави „невидим за околния свят“<sup>116</sup>. В резултат на това често липсват писмени доказателства за извършеното насилие, поради

<sup>116</sup> Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.), стр. 3

което е предвидено съдът да може да издаде заповед за защита само на основание декларацията на молителя (чл. 13, ал. 3, ЗЗДН).

Като специфична трудност често се изтъкват **отношенията със здравните органи**, чиито удостоверителни функции относно извършеното насилие са ключови за неговото доказване. ЗЗДН предвижда специално задължение за всеки лекар, не само за тези от звената по съдебна медицина, да издава по искане на пострадалото лице документ, в който писмено да удостовери констатираните от него увреждания или следи от насилие (чл. 4, ал. 3, ЗЗДН). Ангажираните с подпомагането на пострадалите обаче твърдят, че на практика повечето лични лекари не са запознати със ЗЗДН и отказват издаването на документа. От друга страна, медицинското удостоверяване в кабинетите по съдебна медицина струва скъпо и пречатства голяма част от пострадалите да се възползват от него, а съдът му отдава значително по-голяма тежест<sup>117</sup>.

### **1.3. Ангажирани институции и участие на неправителствени организации**

**Основните ангажирани институции** в процеса на предоставяне на защита на пострадалите от домашно насилие са:

- Министерството на вътрешните работи чрез дирекция „Превенция“ в Главна дирекция „Охранителна полиция“, областните дирекции на МВР и районните управления;
- Министерството на правосъдието чрез финансирането на юридически лица с нестопанска цел по проекти, свързани с домашното насилие;
- Районните и окръжните съдилища и
- Агенцията за социално подпомагане чрез своите дирекции по места.

---

<sup>117</sup> Алианс за защита срещу домашното насилие. Проблемни области във взаимодействието между институции и доставчици на социални услуги в процеса на работа по случаи на домашно насилие. София: Алианс за защита срещу домашното насилие, 2012, <[http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten\\_doklad.pdf](http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten_doklad.pdf)>, (10.07.2013), стр. 9-10. За трудностите в отношенията между ангажираните НПО и Министерството на здравеопазването свидетелстват и специалните бележки на екипа на фондация „Асоциация Анимус“ към проекта за КМПППДН, в които се насочва вниманието към отпадането за момента на текстове, упоменаващи ангажимента на медицинските специалисти за: (1) оценка на риска; (2) сигнализиране за пострадали лица; (3) попълване на Приложение 1 – Съобщение за акт на домашно насилие; (4) конкретни действия на специалистите от медицинските услуги при констатация на домашно насилие. Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.), стр. 7

КМППДН включва в своя раздел „Институционална рамка“ и други институции със специфични функции в рамките на предотвратяването и противодействието на домашното насилие и подпомагането на пострадалите<sup>118</sup>.

Във връзка с институционалната рамка следва да се подчертае промяната на мястото на работата по случаите на домашно насилие в институционалната йерархия на Министерството на вътрешните работи. Предишен приоритет на отделите „Патрулно-постова дейност“, в момента работата по тези случаи е съсредоточена в новата дирекция „Превенция“ на Главна дирекция „Охранителна полиция“ и по-специално в сектор „Публично-частно партньорство“. Тази промяна е свидетелство и за важноста, която Министерството отдава на ПЧП в работата по този проблем<sup>119</sup>.

Макар и не пряко свързано със самата съдебна процедура за налагане на мерки за защита, участието на гражданските организации в подпомагането на пострадалите от домашно насилие е значително.

**Прякото финансиране** на юридически лица с нестопанска цел на проектен принцип е въведено с промените в ЗЗДН от 2009 г.<sup>120</sup> Чрез Министерството на правосъдието изпълнителната власт финансира проекти на НПО,<sup>121</sup> занимаващи се със специализирани програми за пострадали и извършители, както и с програми за работа с органите на съдебната власт и с органите на Министерството на вътрешните работи, мониторинг на прилагането на закона, издания и публикации (чл. 6, ал. 7, ЗЗДН).

НПО са посочени като основен партньор и по всички мерки в Националните програми за превенция и защита от домашно насилие<sup>122</sup>.

Съгласно *Правилника за прилагане на Закона за защита от домашно насилие*<sup>123</sup>, организациите, които работят за защита от домашно насилие, участват и в разработването на Националната

---

<sup>118</sup> Това са Министерството на труда и социалната политика, Държавната агенция за закрила на детето, Министерството на образованието и науката, Министерството на младежта и спорта, Министерството на здравеопазването, както и общините като доставчици на социални услуги. Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.), стр. 9 и сл.

<sup>119</sup> Източник: интервю с началник сектор „Публично-частно партньорство“ в дирекция „Превенция“ на ГД „Охранителна полиция“ г-жа Зорница Шуманова.

<sup>120</sup> Народно събрание на Република България. Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие (проект) София: Народно събрание на Република България, 2009, <<http://parliament.bg/bills/41/902-01-35.pdf>> (29.08.2014 г.)

<sup>121</sup> Финансирането е уредено в Правилника за прилагане на Закона за защита от домашното насилие, а обявата за подаване на проектни предложения за 2014 г. се намира на <http://www.justice.government.bg/65>.

<sup>122</sup> Последната публикувана Национална програма е за 2013 г. и се намира на [stopech.sacp.government.bg/file.php?fid=353](http://stopech.sacp.government.bg/file.php?fid=353).

<sup>123</sup> Народно събрание на Република България. Правилник за прилагане на Закона за защита от домашното насилие София: Народно събрание на Република България, 2010, <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135684122>> (29.08.2014 г.)



програма за превенция и защита от домашно насилие (чл. 3, ал. 2, ППЗЗДН). Правилникът урежда и взаимодействието при защита от домашно насилие между органите на изпълнителната власт, съдилищата, общините и неправителствените организации в областите:

- обмен на информация и
- извършване на съвместни действия при защита от домашно насилие.

Взаимодействието между институции и НПО по случаи на деца, пострадали от домашно насилие, се урежда в нарочен координационен механизъм за работа с деца, пострадали от насилие и в риск от насилие<sup>124</sup>. Процесите по механизма включват екипно обсъждане на случая, набелязване на конкретни дейности, изготвяне на експертизи, вземане на решения и последващи действия по случая съобразно компетентността на всеки от участниците във формираните мултидисциплинарни екипи.

Като особено успешна форма на взаимодействие между гражданския сектор и институциите<sup>125</sup> се очертават съвместно организирани от МВР, общините и местни НПО **Центрове за превенция** – два в София и по един в Бургас и Търговище<sup>126</sup>. Тяхната сфера на работа обхваща въпроси като пътната безопасност и предотвратяването на различни противоправни действия. В областта на домашното насилие полицейски служители и представители на НПО работят заедно за консултиране на пострадали, специализирани програми и информационни и други превантивни действия.

В тон с изключително важната роля, отредена на неправителствените организации относно случаите на домашно насилие, едни от най-активните сред тях осъществяват редица инициативи в рамките на специално създадения през 2008 г. Алианс за защита от домашно насилие<sup>127</sup>. Той е разпознаваем не само чрез членовете си, но и като обединение на всички ангажирани в противодействието на домашното насилие институции<sup>128</sup>.

Взаимодействието между институциите и гражданските организации в областта на домашното насилие е подробно разписано в КМППДН. То се осъществява в рамките на различни видове **социални услуги**, осъществявани от НПО, водещо място сред които заемат кризисните центрове и

---

<sup>124</sup> Споразумение за сътрудничество и координиране на работата на териториалните структури на органите за закрила при случаи на деца, жертви или в риск от насилие и при кризисна интервенция. София, 2010 <<http://sacp.government.bg/deinosti/sporazumenie-deistvia-deca-risk/>> (29.08.2014 г.)

<sup>125</sup> Източник: интервю с началник сектор „Публично-частно партньорство“ в дирекция „Превенция“ на ГД „Охранителна полиция“ г-жа Зорница Шуманова.

<sup>126</sup> Повече информация за тях има на уебстраницата на Центъра в Бургас - <http://www.centarzaprevencia.org/> - както и в относимите документи на Министерството на вътрешните работи.

<sup>127</sup> Включва фондация „Български център за джендър изследвания“, Български фонд за жените, Женско дружество „Екатерина Каравелова“ – Силистра, „Асоциация НАЯ“ – Търговище, фондация „П.У.Л.С.“ – Перник, Център „Отворена врата“ – Плевен, фондация „SOS – Семейства в риск“ – Варна, асоциация „Деметра“ – Бургас и сдружение „Център Динамика“ – Русе. <<http://www.alliencedv.org/>>

<sup>128</sup> Източник: интервю с началник сектор „Публично-частно партньорство“ в дирекция „Превенция“ на ГД „Охранителна полиция“ г-жа Зорница Шуманова.

специфични услуги за пострадали от домашно насилие, напр. социална, юридическа и психологическа помощ и подкрепа<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.), стр. 9-10

## 2. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие

Проектът за **Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие** (КМППДН)<sup>130</sup> е изработен от междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието, подкрепена от фондация „Асоциация Анимус“ в рамките на проект „Изработване на Национален механизъм за насочване и стандарти за идентификация, защита и подкрепа на жени, жертви на домашно насилие“. В групата участват представители на Министерството на вътрешните работи, на Министерството на труда и социалната политика, на Министерството на образованието и науката, на Министерството на младежта и спорта, на Министерството на здравеопазването, на Държавната агенция за закрила на детето и на Агенцията за социално подпомагане. По подобие на вече работещия Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик<sup>131</sup>, КМППДН е инструмент за управление на взаимодействието на институции и НПО в защита на пострадали от едни от противоправните прояви, засягащи най-силно личната сфера – актовете на домашно насилие.

Подобно на Механизма относно жертвите на трафик, и КМППДН възприема подхода да очертае оперативни процедури на работа, като ги разделя в две групи – при непосредствена опасност и при потенциален риск за съответния пострадал<sup>132</sup>. Механизмът излага и 7 водещи принципа при работата с пострадали: (1) спешна подкрепа и защита; (2) свободен личен избор на пострадалия; (3) защита на най-добрия интерес на пострадалото лице; (4) своевременни и координирани действия на мултидисциплинарния екип; (5) професионална конфиденциалност; (6) защита на най-добрия интерес на детето в случай на конфликт на интересите на родителите и детето; (7) зачитане и уважение на достойнството на пострадалото лице без стигматизиращо отношение<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.)

<sup>131</sup> Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, София: Фондация „Асоциация Анимус“ и La Strada International, 2010, <<http://antitraffik.government.bg/bg/2011-12-09-16-18-15/nacionalen-mehanizum-za-nasochvane-na-jertvi-na-trafik-na-hora>> (19.05.2014 г.)

<sup>132</sup> Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.), глава III, стр. 13 и сл.

<sup>133</sup> Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.), стр. 12

## **2.1. Известяване и насочване**

Относно **известяването и насочването**<sup>134</sup>, Механизмът предвижда дейности като:

- **разпознаване на пострадалия**, със съответната документация и сътрудничество между Министерството на вътрешните работи, Агенция „Социално подпомагане“ и отделите „Закрила на детето“, доставчиците на социални услуги, ДАЗД и Националната телефонна линия за деца 116 111, Националната гореща телефонна линия за пострадали от насилие, Министерството на образованието и науката и образователните институции и Министерството на здравеопазването, което се разглежда подробно и на по-нататъшните етапи;
- **оценка на риска** по подробно разписани показатели, включително ангажиране на пострадалия в оценката на риска и изработване на индивидуален план за сигурност, както и съответна актуализация при развитието на случая;
- **безопасно насочване**, включително постигане на информирано съгласие от пълнолетния пострадал, осъществяване на контакт с организацията, към която се насочва, придружаване до съответната институция/организация и обратна връзка от нея;

## **2.2. Мерки за закрила**<sup>135</sup>

При **пряка и непосредствена опасност и висок риск**, според Механизма, следва да се предприемат: (1) сигнализиране на полиция и/или отдел „Закрила на детето“ (по смисъла на Координационния механизъм за работа с деца, преживели насилие или в риск от насилие); (2) медицинска помощ и лечение; (3) кризисна интервенция или спешна психо-социална подкрепа, включваща спешни мерки за постигане на безопасност на пострадалото лице, включително спешна психологическа подкрепа, план за сигурност, спешна социална или хуманитарна помощ; (4) настаняване в кризисни центрове, част от които се управляват от НПО; (5) юридическо консултиране и подкрепа; (6) предприемане на действия за мерки по ЗЗДН и/или сезиране на органите на МВР и Прокуратурата.

---

<sup>134</sup> Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.), стр. 13 и сл.

<sup>135</sup> Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.), стр. 24 и сл.

При **риск или потенциален риск** се поставя акцент на мерки като консултиране и информиране за правата на жертвата, психологическа подкрепа и социално застъпничество, юридическа подкрепа и предприемане на мерки по ЗЗДН, сигнализиране на отделите за закрила на детето и консултиране на близки и роднини.

### **2.3. Социално включване – дългосрочна подкрепа след прекратяване на насилието**

Социалното включване обхваща:

- **психо-социално консултиране и психотерапевтична работа**, включително подкрепа за преодоляване на симптомите на психична травма и консултиране на близки и роднини;
- **развиване на умения за реализация на пазара на труда** и развиване на умения за реализиране в социалната среда;
- **социално консултиране, застъпничество и активна социална работа.**

Като приложение Механизмът предлага образец за **съобщение за акт на домашно насилие**<sup>136</sup>.

Като евентуална **слабост** на Механизма би могло да бъде посочено сравнително ограниченото застъпване на процедурите по ЗЗДН и правата на пострадалите от домашно насилие в това отношение. Въпреки че закрилата на тези пострадали не е законодателно обвързана с участието им в производство срещу извършителите, както това е направено в някои аспекти с жертвите на трафик, КМППДН би могъл да бъде подходящият инструмент, чрез който те да се запознаят по-подробно с възможностите на закона. По-нататъшната работа по проекта за Механизъм би могла да включи и представители на съдебната власт, с помощта на които този важен компонент да получи подходящо развитие.

---

<sup>136</sup> Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (проект). София: Междуведомствена работна група към Министерството на правосъдието. <<http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2014/03/Koordinacionen.pdf>> (25.08.2014 г.), стр. 49

### 3. Изпълнение на мерките за защита от домашно насилие

В процедурата по изпълнение на мерките за защита по ЗЗДН участват всички пострадали от домашно насилие, за които съд е издал такава заповед. **Тази процедура няма нормативно определени етапи и подробна законодателна регулация** и засяга много повече практическия капацитет институциите да осигурят надлежно изпълнение на заповедите.

Административната и доказателствената тежест за пострадалите във връзка с евентуално неизпълнение на мерките за защита е значителна поради факта, че контролиращите институции, сред които МВР и дирекциите „Социално подпомагане“, не разполагат с достатъчно финансови и човешки ресурси да следят изпълнението. **Инициативата за уведомяване и доказване на евентуално нарушение е изцяло на пострадалите.** Не е известно да се използват електронни средства за мониторинг над извършителите на домашно насилие.

Заповедите за защита подлежат на **незабавно изпълнение** (чл. 20, ЗЗДН).

Контролът върху изпълнението на мерките за защита по чл. 5, ал. 1, т. 1-3 от ЗЗДН:

- задължаване на извършителя да се въздържа от извършване на домашно насилие;
- отстраняване на извършителя от съвместно обитаваното жилище за срока, определен от съда;
- забрана на извършителя да приближава пострадалото лице, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отдих на пострадалото лице при условия и срок, определени от съда;

е възложен на **полицейските органи**, особено при отказ извършителят да напусне съвместно обитаваното жилище (чл. 21, ал. 1-2, ЗЗДН и чл. 8, ППЗЗДН).

При неизпълнение на заповедта на съда полицейският орган, констатирал нарушението, задържа нарушителя и уведомява незабавно органите на Прокуратурата (чл. 21, ал. 3, ЗЗДН). Неизпълнението на заповед за защита от домашно насилие е криминализирано (чл. 296 от *Наказателния кодекс*<sup>137</sup>, престъпленията са подсъдни на районните съдилища) и се наказва с лишаване от свобода до три години или глоба до пет хиляди лева. Данни за дела и осъдени лица по конкретния състав от Кодекса не се събират или не са публични. В случай, че нарушението не съставлява престъпление, полицейските органи съставят протокол за предупреждение по *Закона за Министерството на вътрешните работи* (чл. 7, ал. 3, ППЗЗДН).

---

<sup>137</sup> Народно събрание на Република България. Наказателен кодекс. ДВ бр. 26 от 02.04.1968 г., посл. изм. ДВ бр. 53 от 27.06.2014 г. София: Народно събрание на Република България, 1968, <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/1589654529>> (29.08.2014 г.)

**Изработването на специализираните програми**, свързани с две от мерките за защита по чл. 5, ал. 1, т. 5-6:

- задължаване на извършителя на насилието да посещава специализирани програми;
- насочване на пострадалите лица към програми за възстановяване;

е възложено на органите на изпълнителната власт и/или юридическите лица, съответно регистрирани по *Закона за социално подпомагане* и *Закона за юридическите лица с нестопанска цел* (чл. 6, ал. 4, ЗЗДН). На практика обаче такива програми засега са редки, поради което и свързаните с тях мерки за защита са по-скоро неприложими<sup>138</sup>. Организацияте, предлагащи специализирани програми, са длъжни да предоставят на съда списък на услугите и програмите (§4, ЗИ, ЗЗДН).

**Дирекция „Социално подпомагане“** следи за изпълнението на заповедите за защита, когато те налагат временно определяне на местоживеенето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието, както и насочване на пострадалите към програми за възстановяване, по отношение на непълнолетни, поставени под запрещение и лица с увреждания. Конкретно, дирекциите (чл. 9, ППЗЗДН): (1) създават и поддържат информация за лицата, на които са наложени тези мерки; (2) извършват периодични проверки за изпълнението им и на всеки сигнал за неизпълнение; (3) уведомяват настойниците и попечителите в случаите, когато в програмите са включени непълнолетни, поставени под запрещение или лица с увреждания; (4) изискват периодична информация от юридическите лица, които изпълняват програми за възстановяване.

Участието на гражданския сектор в изпълнението на мерките за защита се извършва чрез **механизмите**, известни от процедурата по налагане на мерки:

- разработване на специализирани програми за извършители и пострадали по ЗЗДН;
- финансиране на ангажираните НПО на проектен принцип от Министерството на правосъдието;
- Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие (КМППДН).

Във връзка със заложената в Националните програми за превенция и защита от домашно насилие институционална и организационна мярка „Създаване на национална структура (съвет) за координиране на политиките по превенция и защита от домашно насилие“ с участието на

---

<sup>138</sup> Алианс за защита срещу домашното насилие. Проблемни области във взаимодействието между институции и доставчици на социални услуги в процеса на работа по случаи на домашно насилие. София: Алианс за защита срещу домашното насилие, 2012, <[http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten\\_doklad.pdf](http://www.animusassociation.org/wp-content/uploads/2012/03/Obobshten_doklad.pdf)>, (10.07.2013), стр. 21

институции и НПО<sup>139</sup>, за чието изпълнение няма ясни публично достъпни данни, като изключително положителна стъпка следва да се отчете създаването на подобни структури на местно ниво. През юли 2014 г. в област Силистра е създаден Експертен съвет срещу домашното насилие по инициатива на Женско сдружение „Екатерина Каравелова“, включващ представители на общините, съдебната власт, МВР и дирекциите за социално подпомагане<sup>140</sup>. Сред целите на Съвета са: ограничаване на домашното насилие на територията на региона чрез извършване на дейности по превенция; осъществяване на контрол и мониторинг върху развитието на предоставяните услуги за жертви на домашно насилие и включването в специализирани програми на извършители на домашно насилие. Структурата се стреми да стимулира партньорството между местната, съдебната и изпълнителната власт, местното звено на Българския лекарски съюз и адвокатската колегия, както и доставчиците на услуги за ефективно прилагане на *Закона за защита от домашно насилие* и *Правилника* за неговото прилагане. Представители на НПО укажат и активно присъствие на темите за домашното насилие и трафика на хора и търсене на становищата на гражданския сектор по тези въпроси и в рамките на различни консултативни съвети към кмета и областния управител в Перник<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Национална програма за превенция и защита от домашно насилие за 2013 г. София, 2013, <stopech.sacr.government.bg/file.php?fid=353> (2.09.2014), раздел I „Институционални и организационни мерки“

<sup>140</sup> Областна администрация Силистра. В Силистра властта и институциите с Експертен съвет срещу домашното насилие. Силистра: Областна администрация Силистра, 2014, <<http://silistra.government.bg/OA-SILISTRA/home.nsf/pages/bg/NT00008F82?OpenDocument>> (02.09.2014)

<sup>141</sup> Източник: интервю с представители на фондация „П.У.Л.С.“ – Перник.



## VI. Чужденци в производство за предоставяне на статут и с предоставен статут на бежанец

Въпросът за уязвимите групи чужденци придоби особена важност в България, тъй като вследствие на текущи конфликти по света потокът от лица, търсещи закрила, особено сирийски граждани, значително се увеличи, а с тях и проблемите при отношенията им с институциите.

Настоящият анализ ще се ограничи с разглеждането на процедури, свързани с чужденци в производство за предоставяне на статут и такива с предоставен статут на бежанец, както защото техният брой непрекъснато се увеличава, така и поради факта, че, например, интеграцията на граждани на трети страни се разглежда от ангажираните институции „най-обстойно в рамката на съществуващата в страната система за предоставяне на убежище“<sup>142</sup>.

Избраният обхват може да се счита за представителен и по отношение на по-широкият кръг от чужденци – граждани на трети страни, особено по отношение на **интеграцията и защитата от дискриминация**. Що се отнася до **производството за предоставяне на статут**, трудностите, които чужденците изпитват, са показателни за проблемите при участието им в съдебните и административни процедури в България.

В съответствие със значителния обем международни стандарти и практика по отношение на бежанците, тяхното положение е обект на внимание от страна на **международни организации** като Върховния комисариат на ООН за бежанците и Международната организация по миграция. Тяхната роля в отношенията между институции и НПО в подкрепа на тази уязвима група също следва да бъде надлежно отчетена при изготвянето на концепция за подобряването на тези отношения.

По информация на организации, работещи по проблемите на бежанците, предстои създаването на **Координационен механизъм** за работа с деца бежанци, който, както вече създадените механизми за работа с жертви на трафик, пострадали от домашно насилие и деца, претърпели различни посегателства, ще представлява сериозна крачка в посока усъвършенстване на взаимодействието между институции и НПО в тази сфера<sup>143</sup>. Нещо повече, подобен модел би могъл да бъде възприет и спрямо цялата група от лица, търсещи закрила.

---

<sup>142</sup> Център за изследване на демокрацията. ASSESS Интеграция на уязвими групи мигранти: Национален доклад за България. София: Център за изследване на демокрацията, 2014.

<sup>143</sup> Национална мрежа за децата. Ще бъде разработен Координационен механизъм за работа с деца-бежанци. София: Национална мрежа за децата, 2014. <<http://nmd.bg/shte-bade-razraboten-koordinatsionen-mehanizam-za-rabota-s-detsa-bezhantsi/>> (01.10.2014)

## 1. Производство по предоставяне на статут

Все още нехармонизиран с актуалната правна рамка на ЕС в областта на международната закрила<sup>144</sup>, българският *Закон за убежището и бежанците* (ЗУБ)<sup>145</sup> урежда положението на чужденците в Република България, търсеци **особена закрила**. Освен статут на бежанец, тя включва убежище, хуманитарен статут и временна закрила (чл. 1, ЗУБ).

Закрила в съответствие с разпоредбите на ЗУБ може да поиска **всеки чужденец**, лично и по собствена воля (чл. 4, ал. 1-2, ЗУБ), като важи известният в международното право принцип на non-refoulement (чл. 4, ал. 3-4, ЗУБ). Статут на бежанец се предоставя и на чужденец, намиращ се на територията на Република България, признат като бежанец по мандата на Върховния комисар на ООН за бежанците (чл. 10, ЗУБ)<sup>146</sup>.

Ако чужденецът е влязъл в Република България не по законоустановения ред, пристигайки направо от територия, където са били застрашени животът и свободата му, той е длъжен да се представи незабавно на компетентните органи и да посочи уважителни причини за незаконното си влизане или пребиваване в страната (чл. 4, ал. 5, ЗУБ).

На чужденците, търсеци или получили закрила, се издават **следните видове документи** (чл. 40, ЗУБ): (1) регистрационна карта; (2) карта на чужденец, получил убежище; (3) карта на бежанец; (4) карта на чужденец с хуманитарен статут; (5) удостоверение за пътуване зад граница на чужденец, получил убежище; (6) удостоверение за пътуване зад граница на бежанец; (7) удостоверение за пътуване зад граница на чужденец с хуманитарен статут; (8) удостоверение за завръщане в Република България на чужденец; (9) разрешение за прехвърляне.

---

<sup>144</sup> Транспонирането във вътрешното право на *Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (преработен текст)* бе планирано с внасяне в Парламента на законопроект за изменения и допълнения на *Закона за убежището и бежанците* от ноември 2013 г. В него бяха предложени и законодателни решения на актуалните бежански проблеми у нас. ВКБООН и правозащитните организации подложиха на сериозна критика тези изменения, особено за това, че предвиждат въвеждането на зони за придвижване на чужденците и чието напускане ще бъде забранено, както и заради настаняването на чужденци в центрове от затворен тип.

<sup>145</sup> Народно събрание на Република България. Закон за убежището и бежанците. ДВ бр. 54 от 31.05.2002 г., в сила от 1.12.2002 г., София: Народно събрание на Република България, 2002, <<http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135453184>> (11.09.2014 г.)

<sup>146</sup> Основанията за предоставяне на статут на бежанец са представени в чл. 8 на Закона, а изключващите клаузи – в чл. 12 от ЗУБ. Основанията за спиране и прекратяване на производството за предоставяне статут на бежанец са изложени в чл. 14-15 от Закона. Чл. 17 урежда основанията за прекратяване на предоставен статут на бежанец.

Държавната агенция за бежанците **настанява** чужденеца в транзитен, регистрационно-приемателен център или на друго място за подслон, чийто правилник за вътрешен ред е с длъжен да спазва. Настаняването предхождано от преценка на здравословното му състояние и семейното и материалното му положение при условия и по ред, определени от председателя на Агенцията (чл. 29, ал. 4, ЗУБ). Когато чужденецът разполага със средства за задоволяване на основните си жизнени потребности, в производството по общия ред той може да получи разрешение за настаняване за своя сметка на избран адрес, като не получава финансова и материална помощ от Държавната агенция за бежанците (ДАБ) (чл. 29, ал. 6, ЗУБ). Чужденецът е длъжен да пребивава на адреси, разрешени от ДАБ, да не навлиза в граничната зона на Република България без надлежно разрешение и да не напуска територията ѝ без разрешението на ДАБ (чл. 30, т. 5-7, ЗУБ).

### **1.1.       Регистрация**

Производството по предоставяне на статут започва с **регистрация**, в рамките на която чужденците заявяват своето желание за предоставяне на статут пред длъжностно лице в ДАБ или пред друг държавен орган, който незабавно препраща молбата (чл. 58, ал. 3-4, ЗУБ). Не по-късно от 15 дни от подаването на молбата, лицата следва да бъдат упътени на език, който разбират, относно реда за подаване на молбата, за процедурата, която ще се следва, и за техните права и задължения, както и за организации, предоставящи правна и социална помощ (чл. 58, ал. 6, ЗУБ).

Молбата за предоставяне на статут може да бъде в устна, писмена или друга форма, като при необходимост се осигурява преводач или тълковник. Молбата, която не е писмена, се записва от длъжностно лице и се подписва или заверява по друг начин от молителя и от преводача/тълковника (чл. 59, ЗУБ).

Сред задълженията на чужденеца по време на производството са (чл. 30, ЗУБ):

- да изпълнява разпорежданията на длъжностните лица;
- да предаде всички притежавани негови и на придружаващите го малолетни и непълнолетни деца документи, които могат да послужат за установяване на самоличността и гражданството им, както и начина на предвижването и влизането им в България, или, когато не притежава такива документи, да удостовери съответните обстоятелства чрез декларация;
- да съдейства за изясняване на неговия случай, като съобщава пълна и достоверна информация;
- да даде пръстови отпечатьци.

Чужденецът, подал молба за предоставяне на статут, се регистрира в ДАБ и му се открива лично дело (чл. 61, ал. 2, ЗУБ). ДАБ задържа и съхранява документите му за самоличност се в до приключване на производството с влязло в сила решение (чл. 60, ал. 1, ЗУБ). Извършва му се обиск, проверка на вещите, той се фотографира и му се снемат пръстови отпечатьци (чл. 60, ал. 2, ЗУБ). ДАБ има право да събира данни за подалите молба за статут с оглед определяне на

държавата, компетентна да разгледа молбата, установяване на самоличността и изясняване на обстоятелствата, свързани с подадената молба. При регистрирането Агенцията снима данни за имената, гражданството, датата и мястото на раждане, пола, семейното положение и родствените връзки, документите за самоличност и други документи на чужденците (чл. 63, ЗУБ).

### **1.2. Интервю**

След регистрирането се определя дата за провеждане на **интервю**. Чужденецът, подал молба за статут, се уведомява своевременно за датата на всяко следващо интервю. Той е длъжен да представи своите доказателства до произнасянето по молбата му, като в случай че не ги представи, произнасянето се извършва без тях. Това обосновава значителна **доказателствена тежест** за всеки чужденец в производство за предоставяне на статут.

С чужденеца се провежда интервю, за което се съставя протокол. При необходимост интервюиращият орган провежда допълнителни интервюта. Чужденецът има право да пожелае интервюиращ орган или преводач/тълковник от същия пол. Интервюто се провежда на заявен от чужденеца език. Когато това е невъзможно, интервюто се провежда на език, за който може да се смята, че той владее (чл. 63а, ЗУБ). Държавните органи са длъжни да предоставят исканата от Държавната агенция за бежанците информация, необходима за изясняване на обстоятелствата по подадената молба (чл. 64, ЗУБ).

### **1.3. „Дъблинско производство“**

Законът за убежището и бежанците урежда три фази на производство, свързани с предоставянето на статут.

Производството за определяне на държавата, компетентна за разглеждане на молбата за предоставяне на статут (чл. 67а и сл., ЗУБ, т.нар. **„Дъблинско производство“**<sup>147</sup>) се образува с регистрирането на чужденец, подал молба за предоставяне на статут; при сезиране от Министерството на вътрешните работи и от Държавна агенция "Национална сигурност" за незаконно пребиваващ на територията на Република България чужденец или по искане за поемане на отговорност или обратно приемане на чужденец. Такова производство не се образува и не се провежда при следваща молба за предоставяне на статут на територията на България. След образуване на производството се проверяват доказателствата и обстоятелствата за определяне на държавата, компетентна за разглеждане на молбата за статут. При необходимост с чужденеца се провежда интервю.

Събирането и проверката на доказателствата и вземането на решения в това производство са в правомощията на дирекция „Качество на процедурата за международна закрила“, част от специализираната администрация на ДАБ (чл. 19, т. 5, УПДАБ), а самото производство се

---

<sup>147</sup> То се провежда в съответствие с Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета, Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията, Регламент (ЕО) № 2725/2000 на Съвета и Регламент (ЕО) № 407/2002 на Съвета.

провежда от транзитните центрове (чл. 22, ал. 2, т. 3, УПДАБ) или от регистрационно-приемателните центрове (чл. 23, ал. 2, т. 3, УПДАБ)<sup>148</sup>.

Когато чужденци, подадат молба за предоставяне на статут, решаващият орган или образува производство в Република България, или отказва да образува такова и разрешава прехвърлянето на чужденеца в компетентната държава.

Ако МВР и от ДАНС сезират ДАБ за незаконно пребиваващ чужденец, Агенцията разрешава прехвърлянето на чужденеца в компетентната държава или прекратява производството, когато запитаната държава откаже да поеме отговорност или да приеме обратно чужденеца.

Решаващият орган се произнася и когато искания за поемане на отговорност или обратно приемане са отправени към България. Когато в тези случаи се установи, че Република България е компетентна държава за разглеждането на молбата, ДАБ образува производството за предоставяне на статут в Република България. Когато е получено искане за обратно приемане на чужденец, чиято молба вече е била разгледана по същество в Република България, решаващият орган прекратява производството по този раздел. Когато се установи, че Република България не е компетентна държава за разглеждане на молбата, решаващият орган отказва прехвърлянето на чужденеца и прекратява производството по този раздел.

#### **1.4. Ускорено производство**

**Ускорено производство** (чл. 68 и сл., ЗУБ) се образува след влизане в сила на решението, с което се образува производството за предоставяне на статут в Република България; когато не бъде взето решение в сроковете по *Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията*; с регистрирането на чужденец, подал последваща молба за статут. Когато Република България е определена като компетентна или е приела обратно чужденец съгласно *Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията*, производството се образува с регистрирането на чужденеца в Държавната агенция за бежанците след неговото предаване. Ускорено производство не се образува, когато „Дъблинското производство“ приключи с решение за неговото прекратяване.

В срок до три дни от образуване на производството: интервюиращият орган взема решение за отхвърляне на молбата като явно неоснователна; прекратяване на производството или образуване на производство по общия ред. Ако в този срок не бъде взето решение, се преминава към производство по общия ред. Ускореното производство не се прилага по отношение на непридружен малолетен или непълнолетен чужденец, подал молба за статут. То се провежда от

---

<sup>148</sup> Устройствен правилник на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет (УПДАБ) - Министерски съвет на Република България. Устройствен правилник на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет. Приет с ПМС № 59 от 21.03.2008 г., в сила от 01.04.2008 г., ДВ бр. 34 от 1.04.2008 г., София: Министерски съвет на Република България, 2008, < <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135584626>> (17.09.2014 г.)

транзитните центрове (чл. 22, ал. 2, т. 4, УПДАБ) или от регистрационно-приемателните центрове (чл. 23, ал. 2, т. 4, УПДАБ).

### **1.5. Производство по общия ред**

Освен в случаите, когато от ускорено производство се преминава към **производство по общия ред** (чл. 72 и сл., ЗУБ), за непридружен малолетен или непълнолетен чужденец производство по общия ред се образува след влизане в сила на решението, с което се образува производството за предоставяне на статут в Република България; когато не бъде взето решение в установените срокове; с регистрирането му, когато подава последваща молба за статут; когато Република България е компетентна държава за разглеждане на молбата - с регистрирането на чужденеца в Държавната агенция за бежанците след неговото предаване. Регистрационно-приемателните центрове извършват процесуални действия, изготвят предложения, становища и мотивирани проекторешения на председателя на Агенцията, както и дават становища в производството по общия ред (чл. 23, ал. 2, т. 5, УПДАБ).

В производството по общия ред молбите за предоставяне на статут се разглеждат от ДАБ, като най-напред се извършва преценка за предоставяне на статут на бежанец. В случай че статут на бежанец не бъде предоставен, се разглежда необходимостта от предоставяне на хуманитарен статут. В срок до два месеца от образуване на производството по общия ред интервюиращият орган изготвя становище, което заедно с личното дело представя на председателя на Държавната агенция за бежанците за решаване.

В срок до три месеца от образуване на производство по общия ред **председателят на Държавната агенция за бежанците** взема **решение**, с което:

- предоставя статут на бежанец;
- отказва статут на бежанец;
- предоставя хуманитарен статут;
- отказва хуманитарен статут.

При произнасяне по молбата за статут се преценяват всички факти, свързани с личното положение на молителя, с държавата му по произход или с трети държави. Когато твърденията на молителя не са подкрепени с доказателства, те се приемат за достоверни, ако той е положил усилия да обоснове молбата си и е дал задоволително обяснение за липсата на доказателства. Липсата на достатъчно данни за преследване не може да е основание за отказ за предоставяне на статут. Председателят на Държавната агенция за бежанците при недостатъчност на събраните данни за конкретния случай може да продължава срока за произнасяне до три месеца, за което чужденецът се уведомява лично или със съобщение с обратна разписка.

Препис от решението на председателя на Държавната агенция за бежанците се връчва на чужденеца, търсещ закрила. Съдържанието на решението, както правата и задълженията, произтичащи от него, му се съобщават на език, който владее.

Уредено е и спирането и прекратяването на производството за предоставяне на статут, както и производството за отнемане и прекратяване на предоставен статут (чл. 77 и сл., ЗУБ)<sup>149</sup>.

Решенията в производствата по предоставяне на статут се **обжалват** пред административните съдилища (чл. 84 и сл., ЗУБ).

Държавата осигурява условия за получаване на **правна защита** на чужденците, търсещи закрила в Република България (чл. 23, ал. 2, ЗУБ). Всички лица, търсещи закрила, влизат в обхвата на *Закона за правната помощ* (вж. Правна помощ на уязвимите групи), както пред съда, така и на административната фаза пред ДАБ. Въпреки това обаче голяма част от лицата, търсещи особена закрила, участват в производствата лично заради непознаване на българския език и законодателството.

### **1.6. Права на децата**

Основен принцип на относимото законодателство (чл. 6а, ЗУБ)<sup>150</sup> е защита на интересите на детето<sup>151</sup>.

Законът урежда специални гаранции за настойничество/попечителство на непридружените малолетни или непълнолетни чужденци. ДАБ има правомощия да осъществява контрол и да предпазва малолетните или непълнолетните чужденци, търсещи закрила, от физическо или психическо насилие, жестоко, нечовешко или унижително отнасяне (чл. 25, ал. 1-3, ЗУБ). По време на интервюто представителят на непридружения малолетен/ непълнолетен чужденец има право да задава въпроси, допуснати от интервюиращия орган, и да излага съображения (чл. 63а, ЗУБ).

Непридружените малолетни или непълнолетни чужденци се настаняват до навършване на пълнолетие при роднини или близки, в приемно семейство, в специализирана институция или в

---

<sup>149</sup> Спрямо чужденец с влязло в сила решение за отказ, прекратяване или отнемане на статут или по отношение на когото производството е прекратено, се прилагат разпоредбите на *Закона за чужденците в Република България* (чл. 66, ЗУБ). Принудителните административни мерки "отнемане правото на пребиваване", "принудително отвеждане до границата", "експулсиране" и "забрана за влизане в страната" не се привеждат в изпълнение до приключване на производството с влязло в сила решение и се отменят, когато на чужденеца е предоставено убежище статут на бежанец или хуманитарен статут (чл. 67, ЗУБ).

<sup>150</sup> ЗУБ прогласява изрично като уязвими групи чужденци, освен малолетните и непълнолетните, бременните жени, възрастните хора, самотните родители, придружени от малолетните и непълнолетните си деца, лицата с увреждания, както и тези, които са били обект на тежки форми на психическо, физическо или сексуално насилие, и урежда отчитане на особеното им положение при прилагането на разпоредбите за отчитане на правата и задълженията им по време на производството (чл. 30а, ЗУБ).

<sup>151</sup> Когато възникне основателно съмнение, че търсещият закрила чужденец не е малолетен или непълнолетен, интервюиращият орган назначава експертиза за установяване на възрастта му (чл. 61, ал. 3, ЗУБ).

други места със специални условия (чл. 29, ал. 7, ЗУБ). При необходимост децата могат да ползват предоставяните социални услуги в общността.

При регистриране на непридружен малолетен или непълнолетен чужденец, търсещ закрила, на съответния гранично-пропускателен пункт се уведомява компетентната дирекция „Социално подпомагане“ по настоящото местонахождение на детето. Социален работник от отдела за закрила на детето присъства при провеждане на първоначалния разговор с него и следи за спазване на неговите права и интереси. Служители от отделите присъстват и по време на интервютата за предоставяне на статут на непридружените деца-чужди граждани, търсещи закрила в страната. Социалните работници представляват непридружените деца в хода на производството за предоставяне на статут, ако нямат назначен настойник или попечител. Те участват и в процедурата по назначаване на настойник/попечител по реда на Семейния кодекс. Предвид специфичните потребности и особености на децата чужди граждани, включително при установяване статута и самоличността им, служителите от отделите за закрила на детето осъществяват сътрудничество и координация с всички ангажирани в процедурата държавни органи<sup>152</sup>.

### **1.7. Ангажирани институции и участие на неправителствени организации**

Статут на бежанец се предоставя от председателя на Държавната агенция за бежанците (ДАБ) по силата на *Конвенцията за статута на бежанците* от 1951 г. и *Протокола за статута на бежанците* от 1967 г., на международните актове по защита на правата на човека и на ЗУБ (чл. 2, ал. 3, ЗУБ). Правомощията по закона се осъществяват от длъжностни лица в ДАБ, които установяват всички факти и обстоятелства от значение за производството и оказват съдействие на подателя молба за такъв статут (чл. 6, ал. 1, ЗУБ). Това прави Агенцията основната институция, със специализирани правомощия, ангажирана в процедурата за предоставяне на статут на чужденци, търсещи особена закрила.

Сред **правомощията** на Държавната агенция за бежанците (чл. 53, ЗУБ) във връзка с производствата за предоставяне на статут са да:

- организира приемането и временното настаняване на чужденците, подали молба за статут или получили закрила на територията на Република България;
- организира проучването и изясняването на фактите и обстоятелствата във връзка с подадената молба за убежище по искане на президента на Република България;
- издава удостоверителни документи;
- сътрудничи с Върховния комисар на Организацията на обединените нации за бежанците при изпълнение на неговите функции, улеснява наблюдаване прилагането на

---

<sup>152</sup> Източник: писмо до Център за изследване на демокрацията от Агенцията за социално подпомагане, изх. № 92-937/31.10.2014 г.



разпоредбите на *Конвенцията за статута на бежанците* от 1951 г. и *Протокола за статута на бежанците* от 1967 г. и предоставя информация и статистически данни;

- организира подбора и регистрацията на преводачи, както и обучението им относно специфичните изисквания при осъществяването на преводи;
- е компетентна институция за средствата от Европейския бежански фонд, като изготвя програми и ги съгласува с Европейската комисия, организира тръжни процедури, избор на проекти, извършва плащания, осигурява техническо изпълнение, финансов контрол, наблюдение и оценка на средствата, финансирани от фонда; част от тези правомощия могат да бъдат делегирани на други държавни органи;
- периодично предоставя на Европейската комисия данни за броя на лицата, подали молба за статут, и за издадените регистрационни карти;
- съвместно с Министерството на външните работи, Международната федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец, Международния комитет на Червения кръст и неправителствените организации осигурява съдействие на чужденците, търсеци или получили закрила, пред органите на друга държава или пред международен орган за снабдяването им с документи, необходими за реализирането на техните права; когато по обективни причини чужденец, търсещ или получил закрила, не може да бъде снабден с такъв документ, въз основа на установените от нея данни и декларация, подписана от чужденеца, организира издаването на удостоверение. Въз основа на него компетентните органи издават български документ, който му дава възможност да ползва тези права (чл. 54, ЗУБ).

Агенцията се ръководи от **председател** – орган на изпълнителната власт със специална компетентност (чл. 46, ЗУБ). Сред правомощията на председателя на Държавната агенция за бежанците (чл. 48, ЗУБ) са да:

- предоставя, отказва, отнема и прекратява статут на бежанец и хуманитарен статут в Република България; отнема временна закрила в случаите по чл. 17, ал. 4;
- спира и прекратява производството за предоставяне на статут;
- взема решения по молби за събиране на семейства;
- взема решения по други молби на чужденците, на които е открито производство за предоставяне на статут или им е предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут в Република България;
- утвърждава образците на документите, издавани от Държавната агенция за бежанците, с изключение на регистрационната карта;

- прави предложение до Министерския съвет за утвърждаване образците на регистрационните карти;
- определя решаващи и интервюиращи органи в Държавната агенция за бежанците по различните производства.

Пряко ангажирани с производствата по предоставяне на статут са два типа териториални поделения на ДАБ (чл. 47, ал. 2, ЗУБ)<sup>153</sup>:

- **транзитни центрове** - осъществяват регистрация, настаняване, медицинско изследване и „Дъблинско производство“, и на ускорено производство за незаконно пребиваващи чужденци;
- **регистрационно-приемателни центрове** - осъществяват регистрация, настаняване, медицинско изследване, социално и медицинско подпомагане и провеждане на „Дъблинско производство“, и на производство за предоставяне на статут на чужденци; за настаняване на чужденци, подали молба за убежище;

**Върховният комисар на Организацията на обединените нации за бежанците (ВКБООН)** изпълнява важна роля в институционалната и организационна структура по подкрепа на търсещите особена закрила чужденци поради международния си мандат. Чрез своя представител в Република България той има право на информация, както и на достъп до всеки етап от производството за предоставяне статут на бежанец, може да се запознава с всеки конкретен случай и да дава мнение по него (чл. 3, ЗУБ). Чужденците, търсещи или получили закрила, имат право на съдействие и помощ от страна на ВКБООН и на други правителствени или неправителствени организации на всеки етап от производството и след предоставяне на закрила (чл. 23, ЗУБ).

**Министерството на вътрешните работи**, чрез Главна дирекция “Гранична полиция”, част от която са структурите, отговорни за миграцията, има значителни правомощия в управлението на миграционните процеси, включителни и относно лицата, търсещи особена закрила.

Ангажирани като институция с общи правомощия са и **административните съдилища**, пред които се обжалват решенията в производствата за предоставяне на статут.

Сътрудничеството с национални и международни неправителствени организации, както и с международни организации и институции, е част от правомощията на председателя на Държавната агенция за бежанците (чл. 5, ал. 2, т. 7-8, УПДАБ).

---

<sup>153</sup> Според чл. 8, ал. 2 от УПДАБ териториалните поделения на агенцията са: Транзитен център - с. Пъстрогор, община Свиленград; Регистрационно-приемателен център - София; Регистрационно-приемателен център - с. Баня, община Нова Загора; Регистрационно-приемателен център - Харманли; Интеграционен център - София. С увеличаването на бежанската вълна се откриват и т.нар. временни центрове за настаняване.

Правната уредба отрежда **второстепенна роля** на гражданския сектор във формирането на **политиките по отношение на бежанците и мигрантите**. Според *Правилника за организацията и дейността на Националния съвет по миграционна политика (ПОДНСМП)*, по замисъл свързващо звено между ангажираните в управлението на миграционните процеси министерства, местни власти и НПО, гражданските организации не са част от Съвета, а могат само да бъдат привлечени като консултанти (чл. 3, ПОДНСМП)<sup>154</sup>. Самият Съвет координира сътрудничеството с местни и с международни институции и организации за предоставяне на техническа помощ в областта на миграцията и убежището (чл. 5, т. 8, ПОДНСМП).

Съгласно ЗУБ (чл. 23) основната роля на неправителствените организации спрямо чужденците, търсеци или получили закрила, е „**съдействие и помощ**... на всеки етап от производството и след предоставяне на закрила“. Съдействието и помощта, свързана с производството за предоставяне на статут, се изразяват в дейности като:

- **правна защита** – напр. от 1994 г. Програмата за правна защита на бежанци и мигранти на Българския хелзинкски комитет предлага правни консултации, представителство и адвокатска защита на търсеци убежище<sup>155</sup>;
- **придружаване и превод** – осигуряван от редица организации, сред които Бежанско-мигрантската служба на Българския червен кръст<sup>156</sup>;
- **дейности в рамките на интеграцията** (вж. Интеграция).

Гражданските организации намират своето място в развитието на миграционните политики и в управлението на миграционните процеси като **наблюдател и коректив**, в или извън конкретен проектен контекст. По силата на споразумение с представителството на ВКБООН в София Българският хелзинкски комитет наблюдава производството за предоставяне на статут в Република България и издава годишни доклади, в които се прави преглед на производството и се отправят редица критики и препоръки<sup>157</sup>. В тази си дейност, включително в законодателната сфера, те са подкрепени от международни организации като **ВКБООН**, които дават съвременни коментари и препоръки по норми и практики, свързани с правата на търсещите закрила<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> Министерски съвет на Република България. Правилник за организацията и дейността на Националния съвет по миграционна политика. Приет с ПМС №89 от 7 април 2011 г., ДВ бр. 31 от 15.04.2011 г., София: Министерски съвет на Република България, 2011, < [http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/2BB48A8B-57CC-46F3-95DE-A9BD2FD08A7D/0/PRAVILNIK\\_NSMP.pdf](http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/2BB48A8B-57CC-46F3-95DE-A9BD2FD08A7D/0/PRAVILNIK_NSMP.pdf)> (19.09.2014 г.)

<sup>155</sup> Повече информация на <http://www.bghelsinki.org/bg/za-nas/programi/programa-za-pravna-zashita-na-bezhanci-i-migranti/>.

<sup>156</sup> Повече информация на <http://www.redcross.bg/rms2.html>.

<sup>157</sup> Български хелзинкски комитет. Годишен доклад за наблюдение на производството за предоставяне на статут в Република България. София: Български хелзинкски комитет, 2013, < [http://issuu.com/bghelsinki/docs/2013\\_annual\\_rsd\\_monitoring\\_report\\_b](http://issuu.com/bghelsinki/docs/2013_annual_rsd_monitoring_report_b)> (19.09.2014 г.)

<sup>158</sup> Вж. като пример Представителство на ВКБООН в България. Предварителни коментари и препоръки на ВКБООН във връзка със Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците. София: Представителство на ВКБООН в България, 2013, < <http://www.unhcr->

---

[centraleurope.org/bg/pdf/resursi/pravni-dokumenti/predvaritelni-komentari-i-preporoki-na-vkboon-po-zid-na-zub.html](http://centraleurope.org/bg/pdf/resursi/pravni-dokumenti/predvaritelni-komentari-i-preporoki-na-vkboon-po-zid-na-zub.html)> (19.09.2014 г.)

## 2. Интеграция

Интеграцията на търсещите убежище и получилите статут на бежанец и хуманитарен статут в българското общество е изключително важен компонент от взаимоотношенията на тези уязвими групи с институциите, тъй като прилага практически прокламирания от законодателството **принцип на равенство в правата и задълженията** между тях и българските граждани (чл. 32, ал. 1, ЗУБ) и е „единственото трайно решение за получилите международна закрила в страната ни с оглед изпълнението на международните ангажименти на Република България“<sup>159</sup>. В стратегическите документи се отчита се също, че „[п]роцесът на интеграция е сложен и продължителен, включва различни взаимосвързани закони, икономически, социални и културни измерения, като всички те са важни за постигане на успешно социално включване и независим живот на получилите закрила“<sup>160</sup>.

Интеграционните мерки се определят от *Националната програма за интеграция на бежанците в Република България*, актуална за периода 2011 – 2013 г.<sup>161</sup> В мерките по нея са включени твърде малък брой лица,<sup>162</sup> а приемането на документ за следващия период предстои. Поради това обстоятелство и поради значителната промяна на миграционната обстановка, интеграцията на получилите статут на бежанец ще бъде разглеждана с оглед на правната уредба в ЗУБ и *Националната стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.)*<sup>163</sup>.

---

<sup>159</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBWyo4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBWyo4oF1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 3

<sup>160</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBWyo4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBWyo4oF1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 3

<sup>161</sup> Национална програма за интеграция на бежанците в Република България (2011-2013 г.), София, 2011, <[www.aref.government.bg/docs/NP\\_2011\\_190111.doc](http://www.aref.government.bg/docs/NP_2011_190111.doc)> (02.10.2014 г.)

<sup>162</sup> Ванкова, Звезда. Доклад от мониторинг на изпълнението на Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011-2013 г.) през 2013 г., София: Български съвет за бежанци и мигранти, 2013, <[http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon\\_report\\_2013\\_FINAL\\_1512.pdf](http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon_report_2013_FINAL_1512.pdf)> (02.10.2014 г.), стр. 10

<sup>163</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBWyo4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBWyo4oF1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.)

## 2.1. Компоненти на интеграцията

**По време на производството за предоставяне на статут** сред правата на чужденеца по закон са: подслон и храна; социално подпомагане, здравно осигуряване, достъпна медицинска помощ и безплатно ползване на медицинско обслужване при условията и по реда за българските граждани; психологическа помощ (чл. 29, ал. 1, ЗУБ). Осигурява се и обучение по български език<sup>164</sup>.

**След като получат закрила**, чужденците имат правата и задълженията на български граждани, с няколко изрично уредени изключения (чл. 32, ал. 1, ЗУБ)<sup>165</sup>.

По-нататъшната уредба на ЗУБ конкретизира част от правата им в областта на интеграцията, начина, по който те се упражняват, и конкретните отношения, в които бежанците влизат с институциите.

Чужденците с предоставен статут на бежанец се **уведомяват** за правата и задълженията, произтичащи от предоставения им статут, на език, който разбират (чл. 32, ал. 2, ЗУБ).

Чужденец с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут е длъжен в срок 14 дни от получаването на решението **да се яви в общината**, в която ще се установи, за да бъде вписан в регистъра на населението (чл. 35, ЗУБ). Органите на местното самоуправление и местната администрация приемат, вписват в регистрите за населението чужденците с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут и техните семейства и предоставят възможност за реализиране на правата, предоставени по закон (чл. 37, ЗУБ). Сред основните принципи на интеграцията се посочва насочването към региони и населени места, в които има доказана необходимост и/или проявен интерес от местната власт<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 15

<sup>165</sup> Правото да участват в избори за държавни и местни органи, в национални и местни референдуми, както и да участват в създаването и да членуват в политически партии; да заемат длъжности, за които със закон се изисква българско гражданство; да бъдат военнослужещи; други ограничения, изрично предвидени със закон.

<sup>166</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 14

Бежанецът сключва **споразумение за интеграция** - основният инструмент, по който тя се осъществява - за срок от една година и му се изготвя индивидуален интеграционен план, съдържащ отделни стъпки и очаквани резултати<sup>167</sup>.

На получилият статут се провежда **обучение по български език**. Следва да се проведе и обучение по социална ориентация за запознаване със социалната система, политическото устройство, културните традиции и обичаи и др.<sup>168</sup>, но на практика елементи от него се изпълняват единствено по проект на неправителствена организация<sup>169</sup>.

Чужденец с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут може да получи **финансова помощ** за настаняване в жилище за срок до 6 месеца от влизане в сила на решението за предоставяне на статут, при условия и по ред, определени от председателя на Държавната агенция за бежанците, съгласувано с министъра на финансите (чл. 32, ал. 3, ЗУБ). Чужденецът с предоставен статут на бежанец има право да придобива недвижими имоти на територията на България при условията и по реда, предвидени за чужденци (чл. 32, ал. 4, ЗУБ).

Чужденецът има **право на достъп до пазара на труда**, ако производството не приключи до една година от подаването на молбата му за статут поради независещи от него причини (чл. 29, ал. 3, ЗУБ). Посреднически услуги за осигуряване на заетост и обучение на всички търсещи работа лица, регистрирани в бюрата по труда, се предлагат от Агенцията по заетостта.

Достъпът на чужденците с предоставен статут до **социално подпомагане** е еднакъв с този на българските граждани, а редът и условията за достъп са доуредени със специални изменения в *Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане*<sup>170</sup> и в момента се оценяват от институциите като „облекчени“<sup>171</sup>.

---

<sup>167</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBWyo4of1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBWyo4of1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 14 От институционална гледна точка мерките по интеграция се осъществяват по Вътрешни правила за прилагане на мерки за интеграция на новопризнати бежанци от националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011–2013 г.), но публичният достъп до тях бе невъзможен към момента на изготвяне на изследването.

<sup>168</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBWyo4of1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBWyo4of1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 15

<sup>169</sup> Ванкова, Звезда. Доклад от мониторинг на изпълнението на Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011-2013 г.) през 2013 г., София: Български съвет за бежанци и мигранти, 2013, <[http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon\\_report\\_2013\\_FINAL\\_1512.pdf](http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon_report_2013_FINAL_1512.pdf)> (02.10.2014 г.), стр. 15-16

<sup>170</sup> Министерски съвет на Република България. Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане, ДВ бр. 133 от 11.11.1998 г., в сила от 1.11.1998 г., София: Министерски съвет на Република България, 1998, <<http://lex.bg/laws/ldoc/-13038592>>, (2.10.2014 г.)

<sup>171</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република

Законът съдържа **специални гаранции относно малолетните и непълнолетни** чужденци със статут на бежанци. Непридружените представители на тази особено уязвима група се настаняват до навършване на пълнолетие при роднини или близки, в приемно семейство, в специализирана институция – по реда на *Закона за закрила на детето*, по смисъла на който те са деца в риск - или в други места за настаняване със специални условия за малолетни и непълнолетни. Малолетните и непълнолетните чужденци, търсещи закрила, имат право на образование и професионално обучение при условията и по реда за българските граждани. Непридружените малолетни и непълнолетни са и сред уязвимите групи в обхвата на специалния *Правилник за прилагане на мерки за социална защита на чужденци със специални нужди, търсещи или получили закрила*<sup>172</sup>.

**Записването на децата в училище** е важна стъпка в тяхната интеграция. До момента записването в училище за деца, които не могат да предоставят документ за завършен клас, етап или степен на образование, се осъществява в следните стъпки: успешно преминал курс на обучение по български език, организиран от ДАБ; комисия към регионалните инспекторати по образование проверява степента на знанията, за да определи съответствието им с общообразователния минимум за определен клас; същата комисия към регионалните инспекторати по образование насочва ученика в училище съобразно със способностите и желанията му<sup>173</sup>. Както единодушно отбелязват институционалните стратегически документи<sup>174</sup> и изследователските организации<sup>175</sup>, записването на такива деца в съответния клас, отговарящ на възрастта на детето, е ключов фактор за по-бързата им интеграция, съответно попадането им в по-нисък клас затруднява адаптацията им значително.

---

България, 2014,

[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ)==> (23.09.2014 г.), стр. 21

<sup>172</sup> На практика обаче мерките спрямо уязвимите бежанци не се различават съществено от общия пакет от мерки - Ванкова, Звезда. Доклад от мониторинг на изпълнението на Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011-2013 г.) през 2013 г., София: Български съвет за бежанци и мигранти, 2013, <[http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon\\_report\\_2013\\_FINAL\\_1512.pdf](http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon_report_2013_FINAL_1512.pdf)> (02.10.2014 г.), стр. 18

<sup>173</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014,

[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ)==> (23.09.2014 г.), стр. 17

<sup>174</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014,

[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ)==> (23.09.2014 г.), стр. 17

<sup>175</sup> Ванкова, Звезда. Доклад от мониторинг на изпълнението на Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011-2013 г.) през 2013 г., София: Български съвет за бежанци и мигранти, 2013, <[http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon\\_report\\_2013\\_FINAL\\_1512.pdf](http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon_report_2013_FINAL_1512.pdf)> (02.10.2014 г.), стр. 19



Чужденците, получили закрила, имат право на **професионално обучение** при условията и по реда за българските граждани (чл. 26, ЗУБ) след приключването на езиковия и ориентационен курс<sup>176</sup>.

Притежаваните от чужденците, търсещи или получили закрила, **чуждестранни документи** за образование, квалификация, научно звание или степен **се признават** съгласно вътрешното законодателство и условията на международни договори, по които Република България е страна (чл. 54, ал. 4, ЗУБ)<sup>177</sup>. Отчита се, че лицата, които не могат да представят документи, удостоверяващи тяхната квалификация, следва да имат пълен достъп до подходящи схеми за оценка, валидиране и акредитиране на предишното им обучение<sup>178</sup>.

## **2.2. Ангажирани институции и участие на неправителствени организации**

Освен в предоставянето на статут на бежанец, **Държавната агенция за бежанците (ДАБ)** е основната държавна институция, ангажирана в интеграцията на чужденците с предоставен статут. ДАБ притежава значителни правомощия в този аспект (чл. 53, ЗУБ):

- в сътрудничество с Българския Червен кръст и други неправителствени организации оказва на чужденците, подали молба за статут или получили закрила на територията на Република България, съдействие за адаптиране към българските условия;
- организира курсове по български език и професионална квалификация;
- във взаимодействие с централните органи на изпълнителната власт, Българския Червен кръст и други неправителствени организации организира дейностите по осигуряване на социална, медицинска и психологическа помощ на чужденците, подали молба за статут или получили закрила; съдейства за интеграцията на чужденците, получили закрила;
- във взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация, Българския Червен кръст и други неправителствени организации провежда разяснителна дейност по бежанските проблеми и, организира благотворителни акции за материално подпомагане;

---

<sup>176</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBwyO4of1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4of1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 15

<sup>177</sup> За висшето образование това е Наредбата за държавните изисквания за признаване на придобито висше образование и завършени периоди на обучение в чуждестранни висши училища. Признаването се извършва от МОН чрез Националния център за информация и документация (НАЦИД).

<sup>178</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBwyO4of1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4of1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 21

- разработва програми за интегриране на чужденците, получили закрила в българското общество;
- възлага извършването на проучвания и изследвания по бежанските проблеми, организира конференции и семинари и издава информационни материали по проблемите на бежанците;
- е компетентна институция за средствата от Европейския бежански фонд, като изготвя програми и ги съгласува с Европейската комисия, организира тръжни процедури, избор на проекти, извършва плащания, осигурява техническо изпълнение, финансов контрол, наблюдение и оценка на средствата, финансирани от фонда; част от тези правомощия могат да бъдат делегирани на други държавни органи;
- съвместно с Министерството на външните работи, Международната федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец, Международния комитет на Червения кръст и неправителствените организации осигурява съдействие на чужденците, търсеци или получили закрила, пред органите на друга държава или пред международен орган за снабдяването им с документи, необходими за реализирането на техните права; когато по обективни причини чужденецът не може да се снабди с такъв документ, организира издаването на удостоверение, въз основа на което компетентните органи издават български документ;
- може самостоятелно или съвместно с органите на местното самоуправление и местната администрация, Българския Червен кръст и други неправителствени организации да организира спомагателни трудови дейности, чрез които чужденците, търсеци или получили закрила, получават възможност за обучение с професионална насоченост и за трудова реализация.

Сред задачите на регистрационно-приемателните центрове, като териториални поделения на Агенцията, са социалното и медицинското подпомагане на чужденците (чл. 47, ал. 2, т. 2, ЗУБ).

С основните задачи във връзка с интеграцията на чужденците, търсеци закрила, е натоварена **дирекция „Социална дейност и адаптация“**, част от специализираната администрация на ДАБ (чл. 20, УПДАБ)<sup>179</sup>, създадена вследствие на нормативни промени – резултат от увеличилата се бежанска вълна към България. Дирекцията отговаря за работата на интеграционните центрове, както и за взаимодействието с неправителствените организации в тази област.

Основното звено на ДАБ, отговарящо за интеграцията на търсещите или получили закрила в Република България чужденци, чрез осигуряване на обучение по български език, професионална

---

<sup>179</sup> Устройствен правилник на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет (УПДАБ) - Министерски съвет на Република България. Устройствен правилник на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет. Приет с ПМС № 59 от 21.03.2008 г., в сила от 01.04.2008 г., ДВ бр. 34 от 1.04.2008 г., София: Министерски съвет на Република България, 2008, < <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135584626>> (17.09.2014 г.)

квалификация и други необходими дейности, са **интеграционните центрове** (чл. 47, ал. 2, т. 3, ЗУБ). Сред техните функции (чл. 24, УПДАБ) са да:

- планират и организират обучението по български език на търсеци и получили закрила чужденци и издават удостоверения за завършен курс;
- организират и осъществяват съвместно с регионалните инспекторати по образованието дейностите по установяване степента на придобитите знания по български език на търсеците или получили закрила чужденци и насочването им към държавните и общинските училища на Република България;
- организират и провеждат занимания и обучение на малолетни и непълнолетни чужденци, търсеци и получили закрила в Република България;
- съдействат на чужденците, търсеци или получили закрила, за признаване на завършени етапи на училищно обучение или степени на образование и професионална квалификация по документи, издадени от училища на други държави;
- планират, организират и провеждат курсове за професионална квалификация и преквалификация на чужденци, търсеци или получили закрила, в професионалните кабинети на центъра и издават удостоверения за завършено професионално обучение;
- съдействат на чужденците с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут за професионално обучение, за намиране на работа чрез дирекциите "Бюро по труда", за получаване на помощи и права от дирекциите за социално подпомагане, както и от други институции при условията и по реда за българските граждани;
- разработват с партньорски организации и съвместно с органите на местното самоуправление реализират национални програми за интеграция на получили закрила чужденци;
- участват в разработването и реализирането на програми и мерки за адаптация и интеграция на приети за презаселване и релокация на бежанци;
- планират и организират спортни и здравнопросветни дейности, организират и осъществяват дейности за социална ориентация и културна адаптация на чужденците, търсеци или получили закрила;
- участват в разработването и реализирането на програми и проекти за адаптация и интеграция на търсеци или получили закрила чужденци, финансирани от европейски фондове или от други донори;
- взаимодействат с държавните органи, с органите на местното самоуправление и местната администрация, с неправителствените организации за интеграция на чужденците, получили закрила, в рамките на тяхната компетентност.

Сред другите държавни институции с отговорности по отделните аспекти на интеграцията на получилите статут на бежанци чужденци са, в рамките на тяхната компетентност, **Министерството на труда и социалната политика, Министерството на образованието и науката, Министерството на здравеопазването, Министерството на вътрешните работи, Държавната агенция за закрила на детето, Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане** и други, както и институции на регионално ниво<sup>180</sup>.

Освен значителната законоустановена роля на гражданския сектор в областта на **подпомагането** на интеграцията на лицата, получили статут на бежанци, както личи от съответните разпоредби на ЗУБ и УПДАБ, сериозно място в процеса на интеграция им отнеждат и стратегическите документи, които конкретизират и най-важните сектори на подпомагане, където НПО са активни.

Актуалната *Национална стратегия за интеграция на лицата, получили международна закрила в Република България* (2014 – 2020 г.) набелязва следните **ключови области** на сътрудничество между институциите и НПО<sup>181</sup>: информация<sup>182</sup>, координация и взаимно подпомагане на дейности, които имат общ резултат.

Сред набелязаните **конкретни дейности** са<sup>183</sup>: (1) правни консултации; (2) културна ориентация; (3) здравеопазване и психологическа подкрепа; (4) образование; (5) настаняване; (6) търсене и намиране на работа; (7) социално подпомагане; (8) социални услуги, вкл. за хора със специфични нужди; (8) събиране на семейства; (9) доброволчество; (10) организация на целеви дарителски акции; (11) организация на информационни кампании сред бежанците и за широката общественост.

Ангажираните с чужденците в производство и получили статут на бежанци неправителствени организации са активни във всяка от изброените области, особено в консултирането на лицата при

---

<sup>180</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 12

<sup>181</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 31

<sup>182</sup> НПО, в партньорство с институциите и медиите, са призвани да предоставят обективна информация на двете страни в интеграционния процес, лицата, получили закрила, и приемащото общество Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 16

<sup>183</sup> Министерски съвет на Република България. Национална стратегия за интеграцията на лицата, получили международна закрила в Република България (2014-2020 г.), София: Министерски съвет на Република България, 2014, <[http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=CBwyO4oF1m6a2E1xb1V8yQ)> (23.09.2014 г.), стр. 31

съответните отношения с институциите. С оглед на увеличаването на бежанската вълна следва да се отбележи значителното мобилизиране на **неформалната гражданска активност**<sup>184</sup>.

Сред водещите приоритети на НПО, освен процедурата за получаване на статут, е и **мониторингът** на процеса на интеграция<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> Например Фейсбук групата „Приатели на бежанците“ - <https://www.facebook.com/groups/585850168115019/>.

<sup>185</sup> Ванкова, Звезда. Доклад от мониторинг на изпълнението на Националната програма за интеграция на бежанците в Република България (2011-2013 г.) през 2013 г., София: Български съвет за бежанци и мигранти, 2013, <[http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon\\_report\\_2013\\_FINAL\\_1512.pdf](http://www.bcrm-bg.org/docs/Mon_report_2013_FINAL_1512.pdf)> (02.10.2014 г.)

### 3. Защита от дискриминация

Поради своята раса, народност, етническа принадлежност, гражданство, произход, религия или вяра чужденците в производство за предоставяне на статут и тези с предоставен статут на бежанец са уязвимата група – предмет на настоящия анализ, с най-висок риск от дискриминация. Ето защо процедурата по **защита от дискриминация**, макар и относима към всички избрани уязвими общности, ще бъде разгледана именно по отношение на тази група.

#### 3.1. Обхват

Българският *Закон за защита от дискриминация* (ЗЗДискр)<sup>186</sup> защитава **всички физически лица на територията на Република България** (чл. 3, ал. 1, ЗЗДискр). От неговата защита могат да се възползват **всички уязвими чужденци – субекти на настоящия анализ**. Те могат да се възползват от правата по закона и чрез свои сдружения или юридически лица, в които са заети (чл. 3, ал. 2, ЗЗДискр).

Законът **забранява всяка пряка или непряка дискриминация**, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна (чл. 4, ал. 1, ЗЗДискр). За дискриминация се смятат и тормоз на основа на същите признаци, сексуален тормоз, подбуждане към дискриминация, преследване и расова сегрегация. Уредени са и изключения от забраната за дискриминация (чл. 7, ал. 1, ЗЗДискр).<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> Народно събрание на Република България. Закон за защита от дискриминация. ДВ бр. 86 от 30.09.2003 г., в сила от 1.01.2004 г., София: Народно събрание на Република България, 2003, <<http://lex.bg/laws/ldoc/2135472223>> (17.09.2014 г.)

<sup>187</sup> Сред най-относимите спрямо чужденците и мигрантите изключения са: (1) различното третиране на лица на основата на тяхното гражданство или на лица без гражданство, когато това е предвидено в закон или в международен договор, по който Република България е страна; (2) различното третиране на лица на основата на религия, вяра или пол по отношение на занятие, осъществявано в религиозни институции или организации, когато поради естеството на занятието или условията, при които то се осъществява, религията, вярата или полът е съществено и определящо професионално изискване с оглед характера на институцията или организацията, когато целта е законна, а изискването не надхвърля необходимото за постигането ѝ; различното третиране на лица на основата на религия, вяра или пол при религиозно образование или обучение, включително при обучение или образование с цел упражняване на такова занятие; (3) специалните мерки в полза на лица или групи лица в неравностойно положение на основата на признаците по закона с цел изравняване на възможностите им, доколкото и докато тези мерки са необходими; (4) мерките за защита на самобитността и идентичността на лицата, принадлежащи към етнически, религиозни или езикови малцинства, и на правото им самостоятелно или съвместно с другите членове на своята група да поддържат и развиват своята култура, да изповядват и практикуват своята религия или да ползват своя език;

Законът урежда защита от дискриминация при упражняване на правото на труд (чл. 12 и сл., ЗЗДискр), правото на образование и обучение (чл. 29 и сл., ЗЗДискр) и други права (чл. 36 и сл., ЗЗДискр).

Някои от типичните хипотези, относими спрямо бежанците и мигрантите (чл. 7, ЗЗДискр), са:

- при **обявяване на свободно работно място** работодателят няма право да поставя изисквания, свързани с признаците, уредени в закона; преди сключване на трудовия договор той няма право да иска информация за тези признаци, освен при работа с класифицирана информация, и няма право да откаже да наеме на работа или да наеме при по-неблагоприятни условия лице на основата на тези признаци; работодателят осигурява еднакви условия на труд и, когато това не би довело до прекомерни затруднения, те са съобразени с изискванията на изповядваната от работника или служителя религия или вяра;
- работодателят осигурява **равно възнаграждение за еднакъв или равностоен труд** и равни възможности за професионално израстване и израстване в длъжност или ранг, както и еднакви критерии при налагане на дисциплинарни наказания;
- работодателят следва незабавно да **провери всяко оплакване за тормоз** на работното място, да предприеме мерки за прекратяването му и за налагане на дисциплинарна отговорност;
- териториалните поделения на **Агенцията по заетостта** са длъжни да осигурят на безработните лица равни възможности за ползване и упражняване на гарантираните им със закон права;
- **министърът на образованието и науката** и органите на местното самоуправление вземат необходимите мерки за недопускане на расова сегрегация в обучаващите институции;
- ръководителите на обучаващи институции, получили **оплакване за тормоз**, са длъжни незабавно да извършат проверка, да предприемат мерки за прекратяване на тормоза, както и за налагане на дисциплинарна отговорност;
- не се допуска **отказ от предоставяне на стоки и услуги**, както и предоставянето на стоки или услуги от по-ниско качество или при по-неблагоприятни условия на основа на признаците, уредени в закона.

---

• мерките в областта на образованието и обучението за осигуряване на участието на лица, принадлежащи към етнически малцинства, доколкото и докато тези мерки са необходими;

### **3.2. Производства за защита от дискриминация. Доказателствена и финансова тежест**

Органът, който осъществява контрол по прилагането и спазването на ЗЗДискр и други закони, уреждащи равното третиране, е **Комисията за защита от дискриминация** (КЗД) (чл. 40 и сл., ЗЗДискр). Тя има регионални представители (чл. 40, ал. 4, ЗЗДискр), сред чиито функции са да оказват методическа помощ и да дават независими консултации на граждани и физически лица, да приемат и завеждат жалби, сигнали и молби на физически и юридически лица, както и да провеждат информационни кампании за популяризиране на ЗЗДискр сред гражданите, институциите и неправителствените организации (чл. 23, ПУДКЗД).

Сред **правомощията** на КЗД са да (чл. 47, ЗЗДискр):

- установява нарушения на ЗЗДискр или други закони, уреждащи равенство в третирането, извършителя на нарушението и засегнатото лице;
- постановява предотвратяване и преустановяване на нарушението и възстановяване на първоначалното положение;
- налага предвидените санкции и прилага мерки за административна принуда;
- дава задължителни предписания с оглед спазването на ЗЗДискр или други закони, уреждащи равенство в третирането;
- обжалва административните актове, постановени в нарушение на този или други закони, уреждащи равенство в третирането, завежда иски пред съда и встъпва като заинтересувана страна по дела, заведени по този закон или други закони, уреждащи равенство в третирането;
- прави предложения и препоръки до държавните и общинските органи за преустановяване на дискриминационни практики и за отмяна на техни актове, издадени в нарушение на ЗЗДискр или други закони, уреждащи равенство в третирането;
- дава становища по проекти на нормативни актове за съответствието им със законодателството за предотвратяване на дискриминацията, както и препоръки за приемане, отменяне, изменение и допълнение на нормативни актове;
- предоставя независима помощ на жертвите на дискриминация при подаването на жалби за дискриминация;
- провежда независими проучвания относно дискриминацията и публикува независими доклади и прави препоръки по всички въпроси, свързани с дискриминацията.

Комисията разглежда и решава заведените пред нея преписки в заседателни състави, определени от председателя ѝ. Етническата и расова основа са едни от признаците, по които комисията има



постоянни състави, заедно с тези за дискриминация на основата на пол и на други признаци, определени в ЗЗДискр. Случаите на множествена дискриминация се разглеждат от разширен състав от петима членове (чл. 48, ЗЗДискр).

Производството пред КЗД се инициира по **жалба на засегнатите лица**, по **инициатива на Комисията**, както и по **сигнали на физически и юридически лица**, на държавни и общински органи (чл. 50, ЗЗДискр). Жалбата и сигналът следва да бъдат писмени и не могат да бъдат анонимни (чл. 51, ЗЗДискр). Давностният срок след извършване на нарушението, в който може да се образува производство, е 3 години. Производство не се образува и когато се установи, че по същия спор има заведено дело пред съд (чл. 52, ЗЗДискр).

Производството минава през фаза на проучване, в която докладчикът събира доказателства, необходими за пълното и всестранно изясняване на обстоятелствата, включително чрез събиране на документи, обяснения и разпити на свидетели (чл. 55-60, ЗЗДискр). В срок от 30 дни, който може да бъде продължен с още до 30 дни, докладчикът изготвя заключение и представя преписката на председателя на състава, който в 7-дневен срок насрочва заседание.

**Заседанията** на Комисията, при съгласие на страните, могат да започнат след покана от председателя на състава в първото заседание с помирително производство, в което страните да постигнат споразумение по част от спора или по целия спор (чл. 62, ЗЗДискр). Когато счете, че обстоятелствата по преписката са изяснени, председателят на състава предоставя възможност на страните за становище, а след изясняване на спора от фактическа и правна гледна точка, той закрива заседанието и решение се произнася в срок не по-късно от 14 дни (чл. 63, ЗЗДискр). С постановеното решение заседателният състав установява извършеното нарушение, нарушителя и засегнатото лице, определя вида и размера на санкцията и прилага принудителни административни мерки, или установява, че не е извършено нарушение на закона и оставя жалбата без уважение (чл. 65, ЗЗДискр)<sup>188</sup>.

Решенията на Комисията подлежат на обжалване по реда на *Административнопроцесуалния кодекс* в 14-дневен срок от съобщаването им на заинтересуваните лица (чл. 68, ЗЗДискр).

При производствата пред КЗД, в случаи на вреди от нарушение на права по ЗЗДискр или по други закони, уреждащи равенство в третирането, може да се предяви **иск за обезщетение по общия ред срещу лицата и/или органите, причинили вредите**. Ако вредите са причинени на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица, искът за обезщетение се предявява по реда на *Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани* (чл. 74, ЗЗДискр).

---

<sup>188</sup> Принудителните административни мерки могат да бъдат (чл. 76, ЗЗДискр): (1) задължителни предписания на работодателите и длъжностните лица за отстраняване на нарушения на законодателството за предотвратяване на дискриминация; (2) спиране на изпълнението на незаконни решения или нареждания на работодатели, които водят или могат да доведат до дискриминация.

Извън производствата пред КЗД всяко лице, чиито права по ЗЗДискр или по други закони, уреждащи равенство в третирането, са нарушени, може да предяви **иск пред районния съд** за установяване на нарушението, осъждане на ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения, както и обезщетение за вреди. По искане на лицата, чиито права са нарушени, иски от тяхно име могат да предявяват синдикални организации, техни подразделения, както и юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност. Тези организации могат да встъпят и като заинтересувана страна във висящия процес, както и да предявят самостоятелен иск при нарушение на правата на множество лица (чл. 71, ЗЗДискр). Други засегнати лица, синдикални организации и техни подразделения, както и ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност също могат да бъдат поканени да встъпят в производството до приключване на устните състезания (чл. 72, ЗЗДискр).

ЗЗДискр дава възможност и за **обжалване** на административен акт, издаден в нарушение на ЗЗДискр или на други закони, уреждащи равенство в третирането, **по реда на Административнопроцесуалния кодекс**.

Доказателствената тежест в производствата за защита от дискриминация се носи изцяло от съответния представител на уязвима група, тъй като той като страна, твърдяща, че е жертва на дискриминация, следва да докаже факти, от които може да се направи извод, че е налице дискриминация (чл. 9, ЗЗДискр). Производствата не представляват финансова тежест за уязвимото лице, тъй като за тях не се събират държавни такси, а разностите са за сметка на бюджета на КЗД, съответно съда (чл. 53, 75, ЗЗДискр).

### **3.3. Ангажирани институции и участие на неправителствени организации**

Пряко ангажираните със защитата от дискриминация институции са:

- **Комисията за защита от дискриминация**, със специализирани спрямо пострадалите от актове на дискриминация правомощия;
- **Съдилищата**, пред които се обжалват решенията на КЗД, както и се предявяват иски по ЗЗДискр, с общи спрямо пострадалите от актове на дискриминация правомощия.

Неправителствените организации имат значителна законоустановена роля в дейностите по защита от дискриминация. **Сътрудничеството** с неправителствени организации чрез становища и участие в разработване на проекти за нормативни актове, обмен на информация и други форми е сред основните приоритети в дейността на КЗД според *Правилника за устройството и дейността ѝ* (ПУДКЗД, чл. 7, т. 1)<sup>189</sup>.

<sup>189</sup> Комисия за защита от дискриминация. Правилник за устройство и дейността на Комисията за защита от дискриминация. ДВ бр. 57 от 12.07.2005 г., София: Комисия за защита от дискриминация, 2005, <<http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135506845>> (18.09.2014 г.)

Според ЗЗДискр гражданският сектор може да **инициира производства** както пред КЗД (чл. 50, ЗЗДискр), така и пред районните съдилища (чл. 71, ал. 2, ЗЗДискр). Дадена им е възможност и за **самостоятелен иск** в случаите, когато са нарушени правата на множество лица (чл. 71, ал. 3, ЗЗДискр), както и за встъпване в производството. Тези възможности представляват значителен напредък спрямо ограничената процесуална роля на НПО относно другите уязвими групи – предмет на настоящия анализ.