



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

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

Policy Brief No. 38, април 2013 г.

Противодействието на трафика на хора и предоставянето на защита и подкрепа на пострадалите стават предмет на целенасочена държавна политика в последното десетилетие. В този период българските власти успяват да поставят основите на един по-цялостен подход за противодействие на трафика, съобразен в голяма степен с международните правни стандарти и практически механизми за подкрепа на жертвите.

В основните стратегически документи, разработени от българското правителство, като ежегодната Национална програма за предотвратяване и противодействие на трафика на хора и закрила на жертвите (НППТХ), Националната стратегия за детето (2008 - 2018) и ежегодната Национална програма за закрила на детето (НПЗД), трафикът на деца се третира като част от общия феномен трафик на хора, а децата, пострадали от това престъпление, се разглеждат като част от групата на деца в риск. Специфичните нужди на децата – жертви на трафик, са отразени в създаването на Координационен механизъм за рефериране и обгрижване на случаи на непридружени деца и деца – жертви на трафик, завръщащи се от чужбина, на Национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, на специализирани кризисни центрове за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик и нарочно Методическо ръководство за тяхната работа.

Два важни фактора оказват влияние върху разработването на мерки за защита и подкрепа на

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- България е една от малкото страни в Европа, разработила национален механизъм за насочване и подпомагане на жертви на трафик, вкл. деца.
- В страната функционира мрежа от 14 кризисни центъра за деца, пострадали от насилие или жертви на трафик, които имат ключова роля в етапа на междинна грижа.
- Основният финансов и кадрови ресурс на системата е насочен към подпомагане на децата – жертви на трафик в етапа на спешна интервенция.
- В Националният механизъм за насочване не са разписани насоки за прилагане на трайни решения за децата – жертви на трафик.
- В страната не са разработени програми за дългосрочна реинтеграция на деца – жертви на трафик.
- Прилаганите в момента програми за подпомагане на деца – жертви на трафик не включват мерки, механизми и ресурси за адекватна работа с родителите.
- Преобладаващата практика на връщане на децата – жертви на трафик в техните семейства при липсата на мониторинг често се превръща в обстоятелство, увеличаващо риска от повторно трафициране.
- В страната липсва централизирана статистика за жертви на трафик, вкл. деца.
- Не се провежда мониторинг и оценка на програмите за реинтеграция на деца – жертви на трафик.

деца – жертви на трафик в България. От една страна, този тип мерки се формулират и прилагат в условията на протичащата с бавен темп реформа в системата за закрила на детето, която цели деинституционализация и децентрализиране на услугите за деца. От друга страна, програмите за подкрепа се осъществяват при отсъствието на ясна представа за тяхната ефективност и ефикасност по отношение групата на децата – жертви на трафик. Причините за това се крият в липсата на централизирана статистика и на механизми за наблюдение и оценка на политиките и конкретните мерки в тази област. Данните, събирани от различни институции, за обема на трафика на деца, способите на въвличане, формите на експлоатация, както и тези за профила на децата – жертви на трафик, са несистематични и често противоречиви. Липсват и добре систематизирани данни за реинтеграционните мерки, предложени на деца – жертви на трафик и техните ефекти за по-пълноценната им реинтеграция.

Законова рамка и правна защита на детето – жертва на трафик

Наказателноправните норми по отношение на престъплението трафик на хора в България до голяма степен са съобразени с Конвенцията на Съвета на Европа (СЕ) и Протокола от Палермо. В надграждане на международните стандарти българското законодателство не взема предвид съгласието на жертвата при определяне на престъпния характер на деянието трафик. По отношение на използваните средства се смята, че България надхвърля стандартите на ключовите международни документи, тъй като у нас трафикът на хора са квалифицира като престъпление, дори без да е използван който и да е от специалните начини, изброени в Конвенцията на СЕ и в Протокола от Палермо. Когато са били използвани, тези средства се приемат за утежняващи вината обстоятелства. По отношение статута на децата,

пострадали от трафик, в наказателното производство, те се ползват с множество права като пълноправни участници в наказателния процес – факт, който често води до това, че участието им в наказателното производство и произтичащите от него травматични изживявания трудно могат да бъдат избегнати.

Децата – жертви на трафик нямат адекватна закрила в процеса на разследване и съдебно производство, а специализирани правни услуги на практика не съществуват. Осъществяването на ефективни мерки по наказателно преследване е от особено значение в случаите на деца – жертви на трафик с оглед на честото участие в престъплението на родители и близки.

По-добри гаранции за правата на детето – жертва на трафик

За да се гарантира по-добре принципът, според който най-добрият интерес на детето трябва да е водещ във всички действия и мерки, предприети в негов интерес, е необходимо да се разработят официални насоки за определяне на най-добрия интерес.

Необходимо е да се подобри правната защита на деца – жертви на трафик. Процесуалните представители на децата – жертви на трафик трябва да имат нужната юридическа подготовка, както и да преминат специализирани обучения по права на детето и права на жертвите на трафик. Тяхната работа трябва да се подчинява на подробна и прецизна длъжностна характеристика, както и да бъде предмет на периодичен мониторинг.

Трябва да се обмисли създаването на професионална структура от специално обучени независими застъпници на деца – жертви на трафик, които да гарантират формулирането и изпълнението на реинтеграционни дейности и мерки в най-добрия интерес на детето. Тези професионалисти трябва да имат нужната юридическа подготовка и практика, както и да

преминат специализирани обучения по права на детето и права на жертвите на трафик.

Необходимо е да се предприемат стъпки за хармонизиране на политиката относно децата, извършители на престъпления, и децата, жертви на трафик. Често пъти едно и също дете спада и към двете категории, но бива третирано противоречиво в рамките на законите, закрилящи децата и жертвите на трафик, от една страна, и този за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни, от друга.

Наказателното производство следва да включва специални гаранции, за да бъдат напълно защитени правата на децата – жертви на трафик. Интервюирането, особено неколкотократно изправяне пред различни органи, на деца – жертви на трафик в рамките на производството срещу извършителите трябва да бъде ограничавано във възможно най-голяма степен.

Препоръчително е да се разработят специални етични кодекси за правоприлагащите органи и доставчиците на услуги при интервюирането на деца – жертви на трафик, които да гарантират спазването правата на децата и вземането предвид на техните мнения и гледни точки в процеса на интервюиране.

Трябва да бъдат вложени повече усилия и средства за създаването на процедури и изграждането на помещения, подходящи за интервюиране на деца. За да се ограничи повторната виктимизация на децата, жертви на трафик, да продължи оборудването на специални помещения за разпит, както и оборудването на съдилищата с отделни входове за жертвите и извършителите на престъпления.

По-добро законодателство

Трябва да продължат стъпките за законодателна промяна с цел освобождаване от наказателна отговорност на децата, пострадали от трафик, които в положението си на жертви са били принудени да извършат престъпление, защото в

противен случай „е възможно да не възникне отношение на доверие към държавните органи от страна на децата, пострадали от трафик, което иначе би им позволило да отхвърлят зависимостта си от трафикантите“¹.

Необходимо е в Наказателно-процесуалния кодекс да се въведат по-нататъшни ограничения на разпитите на деца, жертви на трафик, като свидетели, както и техните срещи с трафикантите с цел да се избегне вторичното им виктимизиране. С тези поправки изрично следва да се ограничи прякото изправяне срещу извършителите, ако детето трябва да даде показания, както и да се разширят възможностите за даване на свидетелски показания на жертвата извън съда.

Препоръчително е в *Закона за борба с трафика на хора* (ЗБТХ) да се въведе разпоредба за статут на жертва, различен от статута на специална закрила, който се предоставя след периода на размисъл, за да се затвърди официално и изрично ангажимента за закрила на децата, жертви на трафик, независимо от сътрудничеството им с правоприлагащите органи.

Трябва да бъдат въведени изрични и подробни разпоредби в съответните закони относно достъпа до образование и здравеопазване и за защита на личните данни на децата жертви, български и чужди граждани.

В ЗБТХ, както и в *Закона за чужденците* и *Закона за убежището и бежанците*, трябва да се въведат изрични разпоредби, уреждащи завръщането и реинтеграцията на жертвите, като се имат предвид спецификите на България като страна на произход и емпиричните данни относно мащаба на проблема трафик на деца.

¹ Child Trafficking in the European Union: Challenges, Perspectives and Good Practices [Трафикът на деца в Европейският съюз: Предизвикателства, перспективи и добри практики], European Union Agency for Fundamental Rights, 2009, p.146.

Трябва да се постигне по-ясно съответствие между нормативната рамка на ЗБТХ и *Закона за закрила на детето* (ЗзакрД), особено по отношение на настаняването на децата жертви в приюти и/или кризисни центрове.

УПРАВЛЕНИЕ, ПЛАНИРАНЕ И КООРДИНАЦИЯ НА ПРОЦЕСИТЕ

Две институционални структури имат основна отговорност по отношение противодействието на трафика на деца – тази за борба с трафика на хора, представена от Националната комисия за борба с трафика на хора (НКБТХ) и местните комисии, и тази за закрила на детето, представена от Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД), Агенция социално подпомагане (АСП) и съответните териториални поделения.

Двата основни стратегически документа, постулиращи мерки по отношение реинтеграцията на деца – жертви на трафик (НППТХ и НПЗД), отразяват сложността на феномена трафик на хора, както и на групата на децата в риск, към която спадат и децата – жертви на трафик. Те осигуряват междусекторен подход за разрешаване на проблема чрез включването на различни ведомства в планираните интервенции.

Въпреки че споменатите програмни документи съдържат цели и специфични мерки за реинтеграция на деца – жертви на трафик, реализацията на тези цели не е конкретизирана чрез система от показатели за въздействие и крайни срокове за осъществяването им. Отсъства и ясно дефиниран финансов ангажимент за реализация на специфичните дейности и приоритетни области.

Създаване на централизирани механизми за събиране на данни

Препоръчва се разработването от страна на компетентните институции на добре съгласувана и

централизирана статистика относно трафика на хора, която да бъде основана на достоверни данни, събирани от всички ангажирани ведомства, позволяваща категоризация по пол, възраст, вид експлоатация, страна на произход и/или дестинация и други. Създаването на такава национална база данни трябва да бъде обезпечено с мерки, които да гарантират правото на защита на личните данни, включително в случаите на предоставяне на информацията от неправителствени организации (НПО), работещи с жертви на трафик. Такава база данни ще има ключово значение за анализа на тенденциите в трафика на деца (включително методи на въвличане, форми на трафик и профили на жертвите), както и за ефективния мониторинг и оценка на политиките за борба с трафика на хора и дейностите за подпомагане и подкрепа.

Създаване на механизми за мониторинг и оценка

Адекватното противодействие на трафика на хора може да бъде формулирано и приложено въз основа на анализ на ефективността, ефикасността и въздействието на политиките за противодействие на трафика и подкрепа на жертвите. За тази цел трябва да се инвестират усилия в изграждането на системи за мониторинг, базирани на надеждни индикатори, които да позволяват периодичното наблюдение и оценка на програмите за противодействие на трафика.

Трябва да бъдат засилени усилията на НКБТХ като институция, де факто изпълняваща функциите на национален докладчик, за катализиране на конструктивни критики и формулиране на информирани решения за подобряване и ефективно прилагане на политиките в областта на противодействие на трафика на деца.

Конкретизация и ресурсно осигуряване на стратегическите документи

Основните национални документи като НППТХ и НПЗД трябва да предлагат по-прецизно разпределение на ресурсите и по-ясен график за изпълнението на дейностите. По този начин тези стратегически документи ще служат като инструмент за реално планиране на практически мерки и дейности, както и като гарант за ангажимента на държавата в тяхното изпълнение.

По-пълноценно участие на гражданското общество в противодействието на трафика

Сътрудничеството между държавните институции и неправителствените организации в областта на противодействието на трафика на хора трябва да излезе от рамките на формалното участие в консултативни органи. Препоръчително е то да бъде подсилено чрез по-редовни тематично фокусирани консултации и осигуряване на по-пълноценно включване на гражданското общество в разработването и прилагането на политики и програми, както и в мониторинга и оценката им.

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

По-категоричен финансов ангажимент от страна на държавата

Необходимо е да се увеличи финансовият ангажимент на държавата в областта на противодействието на трафика на хора като цяло и по-специално в областта на подпомагането на жертви (деца). По-пълноценното финансиране на кризисните центрове и съответните услуги за настаняване в общността ще доведе до по-високо качество на социалните услуги, по-висока квалификация на социалните работници, по-добра грижа за децата – жертви на трафик и ограничаване на вторичната им виктимизация.

Програми за подпомагане и реинтеграция

Основният финансов и кадрови ресурс на системата за подпомагане на деца – жертви на трафик е насочен в етапите на приемане, рефериране и кризисна интервенция. Добре разработена е междуинституционалната координация за връщане и прием на деца – жертви на трафик, идентифицирани в чужбина. Напредък е постигнат и по отношение въвеждането на мерки в етапа на кризисна интервенция, чрез изграждането и използването на мрежа от кризисни центрове и нарочно Методическо ръководство за тяхното функциониране. В етапа на кризисна интервенция все още се наблюдават и недостатъци, свързани най-вече с пропуски в институционалното сътрудничество на местно ниво, с недостатъчното включване на родителите в реинтеграционния процес и с липсата на гъвкави образователни схеми за деца със специални образователни нужди и такива, за които е установено повишено ниво на риск.

Третият и най-важен етап на реинтеграция, този на трайно решение, остава недобре развит и слабо обезпечен.

Кризисна интервенция

Трябва да бъдат осигурени необходимите финансови и човешки ресурси, както и да се осигурят обучения, за да се подобри институционалното сътрудничество на местно ниво и по-специално това между Отделите „Закрила на детето” (ОЗД) по местоживееене и по кризисно настаняване на дете и Кризисните центрове (КС). Трябва да бъде подобро и сътрудничеството в рамките на местните мултидисциплинарни екипи за гарантиране навременното предоставяне на адекватни услуги за деца – жертви на трафик.

Трябва да бъдат разработени ефективни програми за подпомагане на родители и да

бъдат взети мерки за по-пълноценното им включване и ангажиране в процеса на реинтеграция на техните деца, както на етапа на кризисна интервенция, така и на етапа на дългосрочна грижа.

Трябва да бъдат разработени по-гъвкави образователни схеми за деца със специални образователни нужди и такива, за които е установено повишено ниво на риск.

Достъп до услуги за настаняване

Настаняването на деца – жертви на трафик заедно с възрастни жертви на трафик или с деца с противообществени прояви не бива да се допуска. В случаите, в които децата – жертви на трафик се настаняват в домове, предлагащи услуги за деца от различни рискови групи, задължително трябва да се провеждат обучения на персонала по отношение спецификите на трафика и по отношение нуждите и правата на деца, станали жертва на това престъпление.

Дългосрочна реинтеграция

Към момента преобладаващият подход в дългосрочната реинтеграция на деца – жертви на трафик в България включва връщане в семейството. Макар и да отговаря на основния приоритет на политиката за закрила на детето, според който интеграцията в семейна среда е приоритет на политиката за деца, този подход често се осъществява формално, като не води до пълноценна реинтеграция на децата от тази група. Връщането в семейна среда се оказва непродуктивно, особено в контекста на липсата на мониторинг на дългосрочната реинтеграция и на целенасочени програми за работа с родителите за укрепване на родителския им капацитет.

Трябва да бъдат разработени ясни и ефективни механизми и процедури за дългосрочна реинтеграция на деца – жертви на трафик, както и придружаващи механизми за мониторинг. Така ще бъдат ограничени рисковете от повторно

трафикиране и ще бъдат осигурени условия за по-пълноценно социално включване на пострадалите от това престъпление.

Препоръчително е да се избягва настаняването на деца – жертви на трафик в институции и за целите на дългосрочната реинтеграция да се мобилизират ресурси за разработването на услуги в общността и приемна грижа.

По-енергична политика за предотвратяване на повторно трафикиране

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

В допълнение на гореизложените препоръки е важно да се отбележи, че програмите за подкрепа на деца – жертви на трафик биха имали по-цялостен и пълноценен ефект в контекста на една по-категорична и реална децентрализация на услугите за деца в страната и разработването на широка мрежа от добре обезпечени услуги в общността. Адекватното обгрижване на децата – жертви на трафик няма да бъде възможно без пълноценно ресурсно

осигуряване на дирекциите „Социално подпомагане“, без осъществяването на редовни обучения на пряко ангажираните социални работници и на програми за повишаване на професионалния им капацитет.